

Antrag

der Abgeordneten Konstantin Kuhle, Manuel Höferlin, Thomas Hacker, Stephan Thomae, Grigorios Aggelidis, Renata Alt, Christine Aschenberg-Dugnus, Nicole Bauer, Jens Beeck, Dr. Jens Brandenburg (Rhein-Neckar), Mario Brandenburg, Dr. Marco Buschmann, Dr. Marcus Faber, Daniel Föst, Otto Fricke, Reginald Hanke, Peter Heidt, Markus Herbrand, Torsten Herbst, Katja Hessel, Dr. Gero Hocker, Dr. Christoph Hoffmann, Reinhard Houben, Ulla Ihnen, Olaf in der Beek, Gyde Jensen, Karsten Klein, Pascal Kober, Ulrich Lechte, Michael Georg Link, Dr. Jürgen Martens, Alexander Müller, Dr. Martin Neumann, Hagen Reinhold, Frank Sitta, Hermann Otto Solms, Bettina Stark-Watzinger, Dr. Marie-Agnes Strack-Zimmermann, Benjamin Strasser, Linda Teuteberg, Manfred Todtenhausen, Gerald Ullrich, Johannes Vogel (Olpe), Nicole Westig, Katharina Willkomm und der Fraktion der FDP

Schutz der Bundestagswahl 2021 vor Desinformation und Cyberangriffen

Der Bundestag wolle beschließen:

I. Der Deutsche Bundestag stellt fest:

1. Am 26. September 2021 findet die Wahl zum 20. Deutschen Bundestag statt. Im Vorfeld dieser Wahl werben die zugelassenen Parteien und Kandidierenden im Zuge des Wahlkampfes für ihre Positionen. Die Bürgerinnen und Bürger können sich anhand der organisatorischen und kommunikativen Maßnahmen der Parteien und Kandidierenden eine Meinung bilden und dieser durch ihre Wahlentscheidung Ausdruck verleihen.
2. In den vergangenen Jahren ist weltweit zu beobachten, dass insbesondere autoritär regierte Staaten außerhalb der Europäischen Union versuchen, auf den Prozess der Meinungs- und Willensbildung im Vorfeld von Wahlen in anderen Ländern Einfluss zu nehmen. Zuletzt befürchteten Experten etwa im Vorfeld der Wahlen zum Europäischen Parlament im Jahr 2019, dass der Wahlprozess mit empfindlichen Desinformationskampagnen und Cyberangriffen gestört werden könnte (vgl. Bendiek/Schulze, Desinformation und die Wahlen zum Europäischen Parlament, SWP-Aktuell Nr. 10, Februar 2019). Es ist zudem zu beobachten, dass autoritär regierte Staaten von außerhalb der Europäischen Union versuchen, Desinformationskampagnen mit Cyberangriffen und finanzieller Einflussnahme auf die Meinungs- und Willensbildungsprozesse in europäischen Demokratien zu verbinden (vgl. Rudolph/Morley, Covert Foreign Money: Financial Loopholes Exploited by Authoritarians to Fund Political Interference in Democracies, GMF Alliance for Securing Democracy, August 2020). Auch nach Ansicht der Bundesregierung werden

freie und faire Wahlen durch Desinformation gefährdet (Antwort der Bundesregierung auf eine Kleine Anfrage der FDP-Fraktion im Deutschen Bundestag, Aktivitäten der Bundesregierung im Rahmen des Europäischen Aktionsplans für Demokratie, BT-Drs. 19/26366, S. 7). Auch das Bundesamt für die Sicherheit in der Informationstechnik, BSI beobachtet eine Zunahme sowohl von "Hacker-Angriffen als auch von Datenleaks" und hält es für möglich, dass beide Phänomene Einfluss auf die Wahlen in diesem Jahr haben können (vgl. <https://www.dw.com/de/cyber-bedrohungen-überschatten-bundestagswahlkampf/a-56772592>, letzter Abruf 15. März 2021). Der Europäische Auswärtige Dienst stellte seit Ende 2015 mehr als 700 Beispiele gezielter Desinformation in Deutschland aus russischen Desinformationskampagnen fest (vgl. <https://euvsdisinfo.eu/villifying-germany-woeing-germany/>, letzter Abruf 15. März 2021).

3. Wesentliche regulatorische Projekte, um den Schutz von Wahlkämpfen und Wahlprozessen vor Cyberangriffen, Desinformation und sonstiger Beeinflussung sicherzustellen, werden nicht vor der Bundestagswahl 2021 abgeschlossen sein. Am 3. Dezember 2020 stellte die Europäische Kommission den „Europäischen Aktionsplan für Demokratie“ (KOM/2020/790 endg.) vor. Er soll den Rahmen für konkrete Maßnahmen zur Erhöhung der Resilienz von Gesellschaft und Staat bilden. Zu diesem Zweck behandelt er den Schutz der Integrität von Wahlen und die Förderung der demokratischen Teilhabe, die Stärkung der Medienfreiheit und des Medienpluralismus, sowie die Bekämpfung von Desinformation. Nach Ansicht der Bundesregierung bezieht sich der Aktionsplan damit auf die Bereiche, „in denen die demokratischen Systeme und Bürgerinnen und Bürger am stärksten gefährdet sind“, er sei damit „das maßgebliche Programm für künftige EU-Maßnahmen, die zum Schutz freier und fairer Wahlen beitragen“. Ein Inkrafttreten erster Maßnahmen vor der Bundestagswahl 2021 ist jedoch nicht absehbar (Antwort der Bundesregierung auf eine Kleine Anfrage der FDP-Fraktion im Deutschen Bundestag, Aktivitäten der Bundesregierung im Rahmen des Europäischen Aktionsplans für Demokratie, BT-Drs. 19/26366).
4. Am 6. Januar 2021 haben die Beratungen des Rats der Europäischen Union über den geplanten Rechtsakt über Digitale Dienste (Digital Services Act (DSA)) begonnen. Der DSA sieht eine Reihe von neuen Pflichten für Online-Plattformen vor und setzt dabei vor allem auf mehr Transparenz, insbesondere in Bezug auf Inhaltmoderation, Empfehlungssysteme und Online-Werbung sowie eine Stärkung der Einflussmöglichkeiten der Nutzerinnen und Nutzer. Auf Grund der Komplexität des Rechtsaktes erwartet die Bundesregierung Verhandlungen über einen Zeitraum von bis zu zwei Jahren, sodass auch der DSA nicht vor der Bundestagswahl 2021 Anwendung finden wird.

II. Der Deutsche Bundestag erklärt:

1. Der Wahlkampf im Vorfeld der Bundestagswahl 2021 muss von einem fairen Meinungskampf und von der Chancengleichheit der politischen Parteien geprägt sein. Maßnahmen der Bundesregierung zum Schutz der Integrität des Meinungs- und Willensbildungsprozesses im Wahlkampf und zum Schutz des Wahlprozesses dürfen nicht gegen eine bestimmte politische Meinung gerichtet sein. Gleichzeitig muss die Bundesrepublik Deutschland ihre demokratische Verfasstheit aktiv verteidigen.
2. Mögliche Beeinträchtigungen der Integrität des Bundestagswahlkampfes und des Wahlprozesses können sich insbesondere ergeben im Zusammenhang mit:

Vorabfassung - wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

a. der IT-Sicherheit des Wahlprozesses, die durch eine Kooperation von Bundeswahlleiter, Landeswahlleitern und dem Bundesamt für Sicherheit in der Informationstechnik (BSI) sichergestellt werden soll (vgl. Antwort der Bundesregierung auf eine Kleine Anfrage der FDP-Fraktion im Deutschen Bundestag, Aktivitäten der Bundesregierung im Rahmen des Europäischen Aktionsplans für Demokratie, BT-Drs. 19/26366, S. 8);

b. der IT-Sicherheit der Kandidierenden, ihre nahestehenden Personen und der politischen Parteien, etwa mit Blick auf die privaten, beruflichen und politischen E-Mail-Konten, Social-Media-Profile und Internetseiten, die nach Hacks Ziel von Falschinformation, Desinformation und Malinformation werden können;

c. der zunehmenden Verlagerung des Wahlkampfs ins Internet. Es erscheint wahrscheinlich, dass größere Wahlkampfveranstaltungen der Parteien aufgrund der Corona-Pandemie nur in eingeschränktem Maße stattfinden können. Diese Entwicklung wird bereits heute durch digitale politische Formate kompensiert. Es ist zu erwarten, dass die Meinungsbildung im Vorfeld der Bundestagswahl 2021 in einem noch stärkeren Maße über das Internet erfolgen wird, als ohnehin zu erwarten gewesen wäre (siehe für den US-Präsidentschaftswahlkampf, <https://www.bpb.de/internationales/amerika/usa/308040/us-wahlkampf-in-zeiten-des-coronavirus>, letzter Abruf: 18. Februar 2021). Daraus folgt eine besondere Relevanz, insbesondere der digitalen Plattformen und sozialen Medien, im Wahlkampf. Bei der Verwendung der Sozialen Medien zur Mobilisierung der Wählerschaft kommen unter dem Begriff "dark social" Phänomene hinzu, die unterhalb der Schwelle des Mess- und Sichtbaren stattfinden und damit auch nicht transparent gemacht werden können, weil sich Kommunikation etwa über Messenger oder andere geschlossene Benutzergruppen vollzieht (<https://www.sueddeutsche.de/digital/dark-social-media-gruppen-whatsapp-telegram-facebook-habeck-1.4289076>);

d. einer möglichen Zunahme der Zahl an Wahlberechtigten, die von der Möglichkeit der Briefwahl Gebrauch machen. Experten rechnen aufgrund der Corona-Pandemie damit, dass bei der Bundestagswahl 2021 über die Hälfte der Wahlberechtigten per Brief wählen, während es bei der Bundestagswahl 2017 etwa ein Viertel war (vgl. <https://www.dw.com/de/briefwahlboom-im-superwahljahr/a-56538930>, letzter Abruf: 15.2.2021). Aus der Tatsache, dass die Meinungsbildung bei Briefwahlen früher abgeschlossen sein muss, ergibt sich eine gesteigerte Relevanz der Integrität des gesamten Wahlkampfprozesses bereits ab der beginnenden Briefwahl. Ferner muss die Wahlinfrastruktur auf die gesteigerte Zahl an Briefwählern vorbereitet sein. Schließlich erscheint es möglich, dass auch in Deutschland der Vorwurf erhoben wird, aus einer Zunahme der Briefwahl würden Manipulationen des Wahlergebnisses folgen. Der unterlegene Bewerber bei der US-Präsidentschaftswahl im Jahr 2020, Donald J. Trump, behauptete zwischen April 2020 und dem Wahltag im November 2020 mehr als 70-mal, dass es Unregelmäßigkeiten bei der Präsidentschaftswahl geben werde, häufig mit dem Verweis auf

eine angeblich manipulationsanfällige Briefwahl (vgl. <https://www.bbc.com/news/blogs-trending-55009950>, letzter Abruf: 15.2.2021). Auch in Deutschland beginnen erste Stimmen, die Legitimität und Rechtmäßigkeit der kommenden Bundestagswahl, begründet mit Zweifeln an der Briefwahl, infrage zu stellen und schalten Werbeanzeigen, um diese Behauptung zu untermauern (vgl. <https://www.tagesschau.de/investigativ/kontraste/usa-afd-wahlbetrug-101.html>, letzter Abruf 15.2.2021);

e. den Online- und Social-Media-Aktivitäten des Auslandsrundfunks ausländischer Staaten in Deutschland. So hat der türkische Auslandsrundfunk TRT im Jahr 2020 das Angebot „TRT deutsch“ ins Leben gerufen, das sich am russischen Angebot „RT deutsch“ orientiert (vgl. <https://meedia.de/2020/01/15/vorbild-russia-today-tuerkei-start-digitalmedium-trt-deutsch-in-berlin/>; letzter Abruf: 18. Februar 2021). Die Bundesregierung begreift „RT deutsch“ als maßgeblichen Akteur eines komplexen Netzwerkes, das im Auftrag staatlicher russischer Stellen deren Narrative mit dem Ziel verbreitet, u. a. den politischen Willensbildungsprozess in Deutschland zu beeinflussen (vgl. Antwort der Bundesregierung auf eine Kleine Anfrage der FDP-Fraktion im Deutschen Bundestag, Staatlicher russischer Auslandsrundfunk und seine Rolle in der deutschen Medienlandschaft, BT-Drs. 19/22076, S. 2);

f. einer möglichen finanziellen Beeinflussung des Wahlkampfes aus dem Ausland. In den letzten Jahren ist eine Zunahme intransparenter Spenden aus dem Ausland an Parteien, Politiker und Kandidaten zu beobachten. So wird etwa mehreren aktuellen und früheren Mitgliedern des Deutschen Bundestages und der Parlamentarischen Versammlung des Europarates vorgeworfen, in der Zeit zwischen 2008 bis 2016 unter anderem Gelder aus Aserbaidschan über britische Briefkastengesellschaften mit baltischen Konten erhalten zu haben und dafür bei Anträgen, Abstimmungen und Personalentscheidungen im Sinne der Republik Aserbaidschan gehandelt zu haben (vgl. <https://taz.de/Immunitaet-von-CDU-MdB-aufgehoben/!5756016/>, letzter Abruf 18. März 2021). Im offiziellen Bericht der OSZE-Wahlbeobachter zur Bundestagswahl 2017 werden so genannte Parallelaktionen problematisiert, bei denen über Zuwendungen an Vereine, Zeitungen oder andere Dritte mittelbar Wahlkampf für eine politische Partei gemacht werden kann, ohne dass diese Zuwendungen den Transparenzregeln für politische Parteien unterliegen (vgl. Organization for Security and Co-operation in Europe (OSCE), Germany, Parliamentary Elections, 24 September 2017; Final Report, November 27, 2017, S. 6).

3. In den Verhandlungen zum Digital Services Act (DSA) auf europäischer Ebene zeichnet sich auf Grundlage des ersten, von der Kommission vorgelegten, Entwurfs bereits jetzt ab, dass viele Regelungen zu Meldeverpflichtungen für Anbieter und Meldesystemen für Nutzerinnen und Nutzer stark an das deutsche Netzwerkdurchsetzungsgesetz (NetzDG) angelehnt sind. Im Sinne des Schutzes der Meinungsfreiheit und zur Vorbeugung der weiteren Privatisierung der Rechtsdurchsetzung im Netz warnt der Deutsche Bundestag vor der blinden Übernahme der bereits in

Deutschland gescheiterten Vorgaben des NetzDG. Die geplanten Vorgaben zur Verschärfung von Transparenzpflichten bei Online-Werbung sind jedoch zu begrüßen und sollten um die explizite Nennung des Bereichs politischer Werbung erweitert werden.

III. Der Deutsche Bundestag fordert die Bundesregierung dazu auf,

ihre Bemühungen zum Schutz der Bundestagswahl im Jahr 2021 zu intensivieren. Im Einzelnen fordert der Deutsche Bundestag die Bundesregierung dazu auf:

1. sich auf europäischer und internationaler Ebene, beispielsweise bei EU, O-SZE und Europarat, für die Einführung von Standards für eine digitale Wahlbeobachtung einzusetzen. Während klassische Wahlbeobachtung sich auf die rechtmäßige Durchführung einer Wahl einschließlich ihrer Vorbereitungsmaßnahmen erstreckt, soll die digitale Wahlbeobachtung auch mögliche Unregelmäßigkeiten oder Regelverstöße im digitalen Raum umfassen. Indem Vertreterinnen und Vertreter befreundeter Staaten auch die Integrität des Willensbildungsprozesses im digitalen Raum mit in ihre Beobachtungen einbeziehen, kann die Resilienz demokratischer Staaten und Gesellschaften gegen Desinformation und Cyberangriffe insgesamt erhöht werden;
2. eine Task Force zur Erhöhung der Resilienz gegen Desinformation und Cyberangriffe unter Beteiligung des Auswärtigen Amtes, des Bundesinnenministeriums, des Bundesamtes für Verfassungsschutz, des Bundeswahlleiters, des Bundesamtes für Sicherheit in der Informationstechnik, des Bundesnachrichtendienstes sowie weiterer zuständiger Behörden einzurichten;
3. die eingesetzten informationstechnischen Systeme zur Unterstützung der Bundestagswahl auf ihre Resilienz im Hinblick auf mögliche Angriffe zu überprüfen und standardmäßig sogenannten Penetrationstests zu unterwerfen, deren Ergebnisse zur Verbesserung des Systems genutzt werden. Zur Stärkung der IT-Sicherheit der eingesetzten Systeme sind im Rahmen der verfügbaren Haushaltsmittel insbesondere dem Bundeswahlleiter und den meldenden Stellen auf Landes- und Wahlkreisebene weitere Mittel zur Verfügung zu stellen;
4. in Kooperation mit den zuständigen Sicherheitsbehörden im Bund und in den Ländern ein Programm zum Schutz und zur Sensibilisierung der an Wahlen beteiligten Akteure aufzulegen. Innerhalb dieses Programms sollen Angebote geschaffen werden, die Parteien und Kandidierende für die Phänomene von Desinformation und Verschwörungserzählungen sowie andere demokratiegefährdende Verhaltensweisen sensibilisieren. Hierzu zählen etwa regelmäßige Briefings für die zur Bundestagswahl antretenden Parteien zur Bedrohungslage durch staatliche Akteure im Cyberraum in Bezug auf die Durchführung der Bundestagswahl und der damit im Zusammenhang stehenden politischen Meinungsbildung. Zudem sollen von den zuständigen Sicherheitsbehörden zentrale Anlaufstellen und Ansprechpartner geschaffen werden, die eng mit den Anbietern Sozialer Medien zusammenarbeiten, an die sich sowohl Bürgerinnen und Bürger als auch Parteien und Kandidierende mit Fragen zu vermuteten Desinformationskampagnen oder anderen ähnlich gelagerten Phänomenen wenden können;
5. darauf hinzuwirken, dass Hilfsangebote für Kandidierende geschaffen werden, um ihre Kanäle auf Sozialen Medien zu verifizieren und so die Unterscheidbarkeit zwischen offiziellen Kanälen und Fake-Profilen herzustellen. Hierzu soll etwa das BSI wie schon im Bundestagswahlkampf 2017 dabei

helfen, die Kanäle der Kandidierenden in den Sozialen Medien zu verifizieren;

6. sich in enger Abstimmung mit den Anbietern Sozialer Medien dafür einzusetzen, dass Kandidierende zur Bundestagswahl einen besseren Überblick über die Bedrohungslage durch Desinformation und andere manipulative Nutzungen von Sozialen Medien erhalten und für die in diesem Zusammenhang typischen Phänomene sensibilisiert werden. Hierzu zählen beispielsweise Informationen darüber, wie viele Fake-Profile von den Anbietern gelöscht und wie viele Desinformationsnetzwerke ausgehoben werden und wie man solche erkennt;
7. sich in enger Abstimmung mit den Anbietern Sozialer Medien dafür einzusetzen, dass die Online- und Social-Media-Aktivitäten des Auslandsrundfunks ausländischer Staaten von den Bürgerinnen und Bürgern als Teil der Öffentlichkeitsarbeit dieser Staaten erkannt werden kann;
8. Civic-Tech-Projekte zur Identifizierung von Desinformation, insbesondere in Messengern, im Rahmen der zur Verfügung stehenden Haushaltsmittel zu fördern und Anlaufstellen zur Prüfung von möglicher Desinformation zu schaffen;
9. ihr Ziel, die Erhöhung der Transparenz von Werbung mit politischen Zielen, mit höherem Nachdruck zu verfolgen und die Ankündigung der Kommission, im Verlauf des Jahres 2021 einen Legislativvorschlag zur Transparenz gesponserter politischer Inhalte vorlegen zu wollen, eng zu begleiten. Auch bevor gesetzliche Vorschläge von EU-Ebene kommen, soll sich die Bundesregierung in Kooperation mit den Anbietern Sozialer Medien dafür einsetzen, dass die Werbebibliotheken bei den Anbietern Sozialer Medien ausgebaut und leichter auffindbar gemacht werden sowie Forschung anhand der offengelegten Informationen im Nachgang der Wahlen ermöglicht wird;
10. im Vorfeld der Bundestagswahl über öffentlichkeitswirksame Kampagnen den Ablauf der Briefwahl transparent zu erläutern und damit möglichen Desinformationskampagnen über eine angeblich manipulationsanfällige Briefwahl den Nährboden zu entziehen. Um vor dem Hintergrund der Pandemie eine möglichst entzerrte Stimmabgabe zu ermöglichen, sollte auch die Möglichkeit der persönlichen Stimmabgabe im Vorfeld des Wahltags, z. B. in Rathäusern, stärker in den Vordergrund gestellt werden;
11. in Zusammenarbeit mit der Kultusministerkonferenz Handlungsempfehlungen für Schulen abzugeben, die Vorbehalte gegenüber dem politischen Meinungskampf an Schulen behandelt und rechtssichere Möglichkeiten zur Durchführung von Podiumsdiskussionen zur politischen Willensbildung von Schülerinnen und Schülern aufzeigt;
12. in Absprache mit der Kultusministerkonferenz analog zum EU-Projekttag einen bundesweiten Aktionstag für die Demokratie zur Durchführung von Podiumsdiskussionen und anderen politischen willensbildenden Formaten an Schulen im Vorfeld der Bundestagswahl 2021 einzuführen und diesen vor zukünftigen Bundestagswahlen und vor Wahlen zum Europäischen Parlament zu wiederholen;
13. Forschungsprojekte mit dem Ziel der Untersuchung von illegitimen Maßnahmen zur Untergrabung der liberalen Demokratie stärker durch Mittel des Bundes- und EU-Haushalts zu fördern;

Vorabfassung - wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

14. sich auf der Ebene der Europäischen Union und des Europarates für eine Harmonisierung der Regelung zur Parteien- und Kampagnenfinanzierung aus dem Ausland einzusetzen.

Berlin, den 20. April 2021

Christian Lindner und Fraktion

Vorabfassung - wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.