



EUROPÄISCHE
KOMMISSION

Straßburg, den 12.12.2023
SWD(2023) 664 final

ARBEITSUNTERLAGE DER KOMMISSIONSDIENSTSTELLEN
BERICHT ÜBER DIE FOLGENABSCHÄTZUNG (ZUSAMMENFASSUNG)

Begleitunterlage zum

**Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates
zur Festlegung harmonisierter Anforderungen im Binnenmarkt bezüglich der
Transparenz der im Auftrag von Drittländern durchgeföhrten Interessenvertretung und
zur Änderung der Richtlinie (EU) 2019/1937**

und

**Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates zur Änderung
der Verordnungen (EU) Nr. 1024/2012 und (EU) 2018/1724 hinsichtlich bestimmter in
der Richtlinie (EU) XXXX/XXXX festgelegter Anforderungen**

{COM(2023) 637 final} - {SEC(2023) 637 final} - {SWD(2023) 660 final} -
{SWD(2023) 663 final}

Zusammenfassung

Folgenabschätzung zu einem Vorschlag für eine Richtlinie zur Festlegung einheitlicher Anforderungen im Binnenmarkt bezüglich Transparenz der im Auftrag von Drittländern ausgeführten Interessenvertretung.

A. Handlungsbedarf

Worin besteht das Problem und warum muss ihm auf EU-Ebene begegnet werden?

Regierungen von Drittländern fördern durch Interessenvertretungstätigkeiten verstärkt ihre politischen Ziele und nehmen Einfluss auf die Entscheidungsprozesse in der Europäischen Union. Derzeit gelten für im Auftrag von Drittländern ausgeführte Interessenvertretungstätigkeiten dieselben Regelungen wie für andere Interessenvertretungstätigkeiten. Einige Mitgliedstaaten sind bestrebt, spezifische Regelungen für die Interessenvertretung im Auftrag von Drittländern zu treffen. In den 15 Mitgliedstaaten, die ein Transparenzregister für Interessenvertretungstätigkeiten eingeführt haben, ist der Rechtsrahmen stark fragmentiert, und in 12 Mitgliedstaaten gibt es keinerlei entsprechende Regulierung. Diese Fragmentierung führt dazu, dass es im Binnenmarkt eine Reihe von Hindernissen für Interessenvertretungstätigkeiten im Auftrag von Drittländern gibt, die das ordnungsmäßige Funktionieren des Binnenmarkts untergraben: 1) ungleiche Wettbewerbsbedingungen, da sich abweichende Anforderungen auf Ebene der Mitgliedstaaten in unterschiedlicher Weise auf die verschiedenen Interessenvertretungsanbieter auswirken; 2) unnötige Kosten für Einrichtungen, die grenzüberschreitend im Binnenmarkt tätig sein möchten. Infolgedessen besteht das Risiko der Wahl des günstigsten Gerichtsstands und der Regulierungsarbitrage, was dazu führt, dass Interessenvertretungstätigkeiten auf weniger regulierte Mitgliedstaaten umgeleitet werden.

Darüber hinaus ist der Umfang der Interessenvertretungstätigkeiten, die in den Mitgliedstaaten im Auftrag von Drittländern durchgeführt werden, weitgehend unbekannt. Die Mitgliedstaaten sammeln weder konsequent Informationen über solche Tätigkeiten noch tauschen sie sich systematisch darüber aus, was einen Mangel an Informationen über den Umfang und die Trends der Interessenvertretung im Auftrag von Drittländern sowie der daran beteiligten Akteure zur Folge hat. Dieser Mangel an Transparenz untergräbt demokratische Prozesse und senkt das Vertrauen der Unionsbürgerinnen und -bürger in die Integrität des öffentlichen Entscheidungsprozesses, da ihnen die Folgen der Einflussnahme ausländischer Regierungen auf die Entscheidungsprozesse in der Union Sorge bereiten.

Was soll erreicht werden?

Allgemeine Ziele: 1) Das ordnungsmäßige Funktionieren des Binnenmarkts für Interessenvertretungstätigkeiten im Auftrag von Drittländern sicherstellen und 2) zur Transparenz, Integrität und zum Vertrauen der Öffentlichkeit in die Entscheidungsprozesse der Union und der Mitgliedstaaten im Hinblick auf den Einfluss von Drittländern beitragen. Spezifische Ziele: a) Grenzüberschreitende Interessenvertretungstätigkeiten im Auftrag von Drittländern erleichtern, sofern diese transparent durchgeführt werden, und b) Kenntnisse über Umfang und Trends der Interessenvertretung im Auftrag von Drittländern sowie deren Akteure verbessern.

Worin besteht der Mehrwert des Tätigwerdens auf EU-Ebene (Subsidiarität)?

Die Vorschriften der Mitgliedstaaten über Transparenz bei der Interessenvertretung unterscheiden sich in ihrem Anwendungsbereich, ihrem Inhalt und ihrer Wirkung. Die derzeitige Situation untergräbt den Binnenmarkt, insbesondere in Bezug auf Interessenvertretungstätigkeiten, die im Auftrag von Drittländern ausgeführt werden. Die festgestellten Probleme können nur durch Maßnahmen auf Unionsebene gelöst werden, da die Regulierung auf nationaler Ebene bereits Hindernisse für grenzüberschreitende Interessenvertretungstätigkeiten im Binnenmarkt zur Folge

hat.

Um harmonisierte Transparenzmaßnahmen zu schaffen, ist das Problem am besten auf EU-Ebene zu beheben. Somit entstehen gleiche Wettbewerbsbedingungen und es kommt zu einer Verringerung der bestehenden Befolgungskosten sowie der Regulierungsarbitrage. Darüber hinaus werden zusätzliche Hindernisse im Binnenmarkt für Interessenvertretungstätigkeiten, die im Auftrag von Drittländern ausgeführt werden, abgebaut. Im Gegensatz dazu wären die Auswirkungen von nach nationalem Recht getroffenen Maßnahmen auf einen einzigen Mitgliedstaat beschränkt; diese Maßnahmen könnten umgangen werden oder in Bezug auf Einrichtungen, die Interessenvertretungstätigkeiten im Auftrag von Drittländern aus anderen Mitgliedstaaten durchführen, schwer zu überwachen sein. Solche nationalen Maßnahmen würden die festgestellten EU-weiten Probleme nicht beheben, sondern die durch die Fragmentierung verursachten Hindernisse im Binnenmarkt nur weiter verschärfen. Die Einführung gemeinsamer und verhältnismäßiger Standards für Transparenz bei Interessenvertretungstätigkeiten, die im Auftrag von Drittländern auf Unionsebene ausgeführt werden, ist von wesentlicher Bedeutung, um sicherzustellen, dass solche Maßnahmen in allen Mitgliedstaaten unter Einhaltung aller Grundrechte einheitlich eingeführt werden und insbesondere umfassenden Garantien, einschließlich des Zugangs zu den Gerichten, unterliegen.

Darüber hinaus handelt es sich bei Interessenvertretungstätigkeiten im Auftrag von Drittländern um eine transnationale Angelegenheit mit grenzüberschreitenden Auswirkungen. Die Einflussnahme auf politische Entscheidungen und Prozesse in einem Mitgliedstaat kann über die Grenzen desselben hinweg Auswirkungen in einem anderen Mitgliedstaat oder auf Unionsebene haben. Es ist nicht davon auszugehen, dass sich die Mitgliedstaaten von selbst auf einheitliche Standards für die Erhebung vergleichbarer Daten zu Interessenvertretungstätigkeiten im Auftrag von Drittländern verständigen oder einen systematischen unionsweiten Mechanismus für die Zusammenarbeit zum Zwecke des Informationsaustauschs untereinander und mit der Kommission einrichten würden. Eine EU-weite Regulierung wird daher auf Unionsebene zu einem besseren Verständnis von Umfang und Trends der Interessenvertretungstätigkeiten im Auftrag von Drittländern sowie deren Akteuren führen.

B. Lösungen

Worin bestehen die Optionen zur Verwirklichung der Ziele? Wird eine dieser Optionen bevorzugt? Falls nicht, warum nicht?

Es gibt **drei** Optionen:

Option 1: Nicht-legislative Intervention, in deren Rahmen den Mitgliedstaaten eine Reihe von Maßnahmen empfohlen wird, die auf Interessenvertretungstätigkeiten im Auftrag von Drittländern anzuwenden sind.

Option 2.1: Legislative Intervention mit gezielten Vorgaben zur Harmonisierung der Transparenzanforderungen für Interessenvertretungstätigkeiten im Auftrag von Drittländern auf der Grundlage von Artikel 114 AEUV. Diese Option würde Interessenvertretungstätigkeiten aus allen Drittländern betreffen, die im Auftrag von Regierungen und verbundenen Einrichtungen ausgeführt werden. Sie würde spezifische Garantien vorsehen, um potenziellen Risiken für Akteure wie zivilgesellschaftliche Organisationen entgegenzuwirken, und gezielte Vorgaben an Einrichtungen (Aufzeichnungen, Registrierung von Informationen, Transparenzpflichten für Interaktionen mit öffentlichen Bediensteten, Sanktionen) umfassen.

Option 2.2: Legislative Intervention mit erweiterten Vorgaben. Diese Option baut auf Option 2.1 auf, geht jedoch noch einen Schritt weiter, indem den Einrichtungen nicht nur gezielte, sondern auch erweiterte Vorgaben auferlegt werden, insbesondere durch Einführung eines Mechanismus zur

Vorabgenehmigung der im Auftrag von Drittländern ausgeübten Interessenvertretungstätigkeiten.

Die bevorzugte Option ist Option 2.1.

Welche Standpunkte vertreten die verschiedenen Interessenträger? Wer unterstützt welche Option?

- Mit Blick auf Interessenvertretungstätigkeiten im Auftrag von Drittländern besteht ein allgemeiner Bedarf an Maßnahmen der Union.
- Im Rahmen einer Befragung stellte sich heraus, dass nur fünf von 15 Mitgliedstaaten, eine von elf zivilgesellschaftlichen Organisationen und keiner von drei Industrieverbänden Option 1 bevorzugen. Sechs zivilgesellschaftliche Organisationen haben Bedenken geäußert, dass eine solche Empfehlung missbraucht werden könnte.
- Neun Mitgliedstaaten, alle drei Industrieverbände und zwei zivilgesellschaftliche Organisationen bevorzugen harmonisierte Transparenzanforderungen, insbesondere gemäß Option 2.1.
- Erweiterte Vorgaben, einschließlich eines Systems zur Vorabgenehmigung/Zulassung, wie gemäß Option 2.2 vorgeschlagen, werden nur von vier Mitgliedstaaten und einer zivilgesellschaftlichen Organisation unterstützt. Sechs Mitgliedstaaten, fünf zivilgesellschaftliche Organisationen und ein Industrieverband haben sich gegen einen solchen Mechanismus ausgesprochen.
- Die Idee, spezifische Garantien einzuführen, um potenziellen Risiken für den Schutz der Grundrechte zu begegnen, wird von den Interessenträgern generell unterstützt. Nur vier zivilgesellschaftliche Organisationen sprechen sich dafür aus, bestimmte Einrichtungen von den Transparenzanforderungen auszunehmen.

C. Auswirkungen der bevorzugten Option

Worin bestehen die Vorteile der bevorzugten Option bzw. der wesentlichen Optionen?

Option 2.1, die bei den Vergleichskriterien am besten abschneidet, dürfte sich durch folgende Faktoren positiv gegenüber dem Basisszenario im Binnenmarkt auswirken:

- höheres Maß an Rechtssicherheit und Schaffung gleicher Wettbewerbsbedingungen – diese Voraussetzungen sind erforderlich, um die auf dem Binnenmarkt festgestellten Hindernisse zu beheben;
- Begrenzung der den Wirtschaftsakteuren anfallenden Kosten für die Mehrfachregistrierung in verschiedenen Mitgliedstaaten und Erleichterung grenzüberschreitender Interessenvertretungstätigkeiten;
- Bereitstellung hinreichender Informationen für ein besseres Verständnis von Umfang, Trends und Kosten der Interessenvertretung im Auftrag von Drittländern;
- im Vergleich zu den anderen Optionen höheres Maß an Transparenz, Integrität und Vertrauen der Öffentlichkeit in die Entscheidungsprozesse der Union und der Mitgliedstaaten im Hinblick auf die Einflussnahme durch Drittländer bei gleichzeitig geringerem Eingriff in die Grundrechte, insbesondere in Bezug auf die Vereinigungsfreiheit und die Freiheit von Kunst und Wissenschaft;
- leichtere grenzüberschreitende Zusammenarbeit zwischen nationalen Behörden.

Welche Kosten entstehen bei Umsetzung der bevorzugten Option bzw. der wesentlichen Optionen?

Wirtschaftsakteure – Befolgungskosten für die Umsetzung der Transparenzverpflichtungen. Dazu gehören einmalige Kosten für das Vertrautmachen mit dem neuen Rechtsrahmen und Registrierungskosten sowie wiederkehrende Kosten für das Führen von Aufzeichnungen und der

Pflege der Informationen im Register. Die Gesamtkosten dürften im Vergleich zum Basisszenario jedoch niedriger ausfallen, da die geringere Fragmentierung zu Effizienzgewinnen führt.

Behörden – Einmalige Kosten für alle Mitgliedstaaten für das Vertrautmachen mit der neuen Regelung, Kosten für die Einrichtung neuer Register und die Einführung neuer oder Änderung bestehender Regelungen in den zwölf Mitgliedstaaten, die derzeit noch nicht über Register verfügen, Kosten für die Anpassung bestehender Regelungen und Register in den 15 Mitgliedstaaten, die über ein Transparenzregister verfügen, und wiederkehrende Kosten für alle Mitgliedstaaten für das Führen der Register sowie zur Aufrechterhaltung angemessener Verwaltungs-, Überwachungs- und Durchsetzungsmechanismen. Diese Kosten dürften teilweise durch die Effizienzgewinne ausgeglichen werden, die sich aufgrund der harmonisierten Verpflichtungen sowie des gestrafften und gestärkten Aufsichtsprozesses ergeben.

Welche Auswirkungen hat die Initiative auf kleine und mittlere Unternehmen und die Wettbewerbsfähigkeit?

Legislative Maßnahmen verringern sowohl die Rechtsunsicherheit als auch die Fragmentierung und verhindern die Pflicht zur Mehrfachregistrierung für Unternehmen. Dank der neuen Anforderungen werden KMU daher leichter in der Lage sein, ihre Geschäftstätigkeit auszuweiten und die Entwicklung neuer Dienstleistungen, die auf Unionsebene angeboten werden, anzuregen. Verhältnismäßige Transparenzanforderungen werden sich nicht negativ auf die Innovationsfähigkeit auswirken und die Befolgungskosten dürften durch die Anwendung einheitlicher Vorschriften in der gesamten EU ausgeglichen werden.

Wird es spürbare Auswirkungen auf nationale Haushalte und Behörden geben?

Für die zwölf Mitgliedstaaten, die derzeit noch kein Register haben, fallen höhere einmalige Kosten zur Schulung des Personals und der Einrichtung neuer Register an, den anderen 15 Mitgliedstaaten entstehen Kosten zur Anpassung der bestehenden Register. Die allen Mitgliedstaaten entstehenden wiederkehrenden Kosten für die Instandhaltung des hinter dem Register stehenden IT-Tools sowie für die Überwachung der Einhaltung der Transparenzanforderungen sollten bis zu einem gewissen Grad durch Effizienzgewinne ausgeglichen werden, die durch harmonisierte Verpflichtungen und die Einführung eines Mechanismus für die Governance-Zusammenarbeit auf Unionsebene, möglicherweise unterstützt durch bestehende IT-Tools, erzielt werden. Nettoeinsparungen sind unwahrscheinlich.

Wird es andere nennenswerte Auswirkungen geben?

Die größere Transparenz bei Interessenvertretungstätigkeiten im Auftrag von Drittländern wird signifikant zu einem besseren Verständnis von Umfang und Trends dieser Tätigkeiten sowie der daran beteiligten Akteure führen und zu einer höheren Qualität der zu diesem Thema verfügbaren Informationen beitragen. Dadurch wird die politische Debatte bereichert und eine fundierte Grundlage für künftige Politikgestaltung geschaffen. Es kommt zu einer besseren Koordinierung der Rechtsvorschriften zwischen den zuständigen Behörden und die verdeckte Interessenvertretung im Auftrag von Drittländern wird verhindert. Der Vorschlag hätte positive Auswirkungen auf das Recht des Einzelnen, Informationen und Ideen ohne behördliche Eingriffe zu empfangen und weiterzugeben, sowie auf die unternehmerische Freiheit. Die Transparenzanforderungen könnten sich in begrenztem Maße auf das Recht auf Vereinigungsfreiheit, das Recht auf freie Meinungsäußerung und die Freiheit von Kunst und Wissenschaft auswirken, jedoch sieht die bevorzugte Option 2.1 geeignete Garantien, auch gegen Stigmatisierung, vor und ist weniger eingreifend als Option 2.2. Möglicherweise kann es in begrenztem Maße zu geopolitischen Auswirkungen kommen. Insbesondere besteht das Risiko, dass Drittländer die Politik der Union als Vorwand nutzen, um weiterreichende Gesetze über Einflussnahme aus dem Ausland zu erlassen. Diese geopolitischen Auswirkungen lassen sich jedoch durch Kommunikation und diplomatische

Bemühungen abmildern.

Verhältnismäßigkeit

Die im Rahmen der bevorzugten Option vorgeschlagenen Maßnahmen stehen in einem angemessenen Verhältnis zu den festgelegten Zielen. Die Einschränkungen der Grundrechte, insbesondere in Bezug auf die Vereinigungsfreiheit und die Freiheit von Kunst und Wissenschaft, sind verhältnismäßig und auf das erforderliche Minimum beschränkt.

D. Folgemaßnahmen

Wann wird die Maßnahme überprüft?

Nach der Einigung auf eine Richtlinie ist spätestens zwölf Monate nach Ablauf der Umsetzungsfrist ein Bericht über die Umsetzung der in der bevorzugten Option enthaltenen legislativen Maßnahmen vorzulegen. Die Kommission wird außerdem spätestens vier Jahre nach Ablauf der Umsetzungsfrist einen Bewertungsbericht über diese legislativen Maßnahmen erstellen.