



Brüssel, den 12. Juni 2024
(OR. en)

10805/24

**Interinstitutionelles Dossier:
2023/0463(COD)**

AG 119
JAI 965
FREMP 289
DISINFO 89
HYBRID 96
MI 581
DATAPROTECT 236
AUDIO 70
CONSOM 213
TELECOM 206
CODEC 1453

VERMERK

Absender: Generalsekretariat des Rates

Empfänger: Rat

Nr. Vordok.: 16889/23 +ADD1, 10266/24

Betr.: Vorschlag für eine Richtlinie über die Transparenz der Interessenvertretung im Auftrag von Drittländern
– Orientierungsaussprache

I. EINLEITUNG

1. Die Kommission hat am 12. Dezember 2023 das Paket zur Verteidigung der Demokratie angenommen. Es umfasst:
 - i. eine Mitteilung der Kommission über die Verteidigung der Demokratie¹,
 - ii. einen Vorschlag für eine neue Richtlinie über die Transparenz der Interessenvertretung im Auftrag von Drittländern² (im Folgenden „vorgeschlagene Richtlinie“),

¹ Dok. 16935/23 + ADD 1.

² Dok. 16889/23 + ADD 1 + ADD 2.

- iii. einen Vorschlag für eine Verordnung zur Änderung der Verordnungen (EU) Nr. 1024/2012 und (EU) 2018/1724³, der der vorgeschlagenen Richtlinie beigefügt ist,
 - iv. eine Folgenabschätzung⁴ zu den beiden unter den Ziffern ii und iii genannten Gesetzgebungsvorschlägen,
 - v. eine Empfehlung der Kommission für inklusive und stabile Wahlverfahren in der Union und für die Stärkung des europäischen Charakters und eine effiziente Durchführung der Wahlen zum Europäischen Parlament⁵,
 - vi. eine Empfehlung der Kommission zur Förderung der Mitwirkung und der wirksamen Beteiligung von Bürgerinnen und Bürgern und Organisationen der Zivilgesellschaft an politischen Entscheidungsprozessen⁶.
2. Im Europäischen Parlament ist der Ausschuss für Binnenmarkt und Verbraucherschutz (IMCO) federführend zuständig. Der ernannte Berichterstatter ist Pablo ARIAS ECHEVERRIA (PPE, Spanien). Die Arbeiten im Europäischen Parlament sind noch nicht abgeschlossen.
3. Der Europäische Wirtschafts- und Sozialausschuss hat seine Stellungnahme⁷ am 24. April 2024 abgegeben.
4. Der Ausschuss der Ständigen Vertreter (2. Teil) hat sich am 8. Februar 2024 auf die fakultative Anhörung⁸ des Ausschusses der Regionen geeinigt. Der Ausschuss der Regionen hat seine Stellungnahme⁹ am 17. April 2024 angenommen.

³ Dok. 17076/23.

⁴ Dok. 16889/23 + ADD 3 + ADD 4, 17076/23 + ADD 1 + ADD 2.

⁵ Dok. 7434/24.

⁶ Dok. 7433/24.

⁷ Dok. 9738/24.

⁸ Dok. 6003/24.

⁹ Dok. 10327/24.

II. ARBEITEN IM RAT

5. Die Kommission hat die wichtigsten Elemente des Pakets, einschließlich der vorgeschlagenen Richtlinie und der dazugehörigen Folgenabschätzung, in der Sitzung der Gruppe „Allgemeine Angelegenheiten“ vom 9. Januar 2024 und die beiden Empfehlungen der Kommission in der Sitzung der Gruppe „Allgemeine Angelegenheiten“ vom 11. Januar vorgestellt.
6. Auf der Grundlage eines Non-Papers des Vorsitzes¹⁰ führten die Ministerinnen und Minister auf der Tagung des Rates (Allgemeine Angelegenheiten) am 29. Januar eine Orientierungsaussprache über das Paket zur Verteidigung der Demokratie, einschließlich der vorgeschlagenen Richtlinie.
7. Auf dieser Grundlage schloss die Gruppe „Allgemeine Angelegenheiten“ eine erste Prüfung der vorgeschlagenen Richtlinie ab, einschließlich eines Austauschs über die praktischen Aspekte der vorgeschlagenen Richtlinie und des EU-Transparenzregisters. Einige Delegationen tauschten auch Informationen über ihre bestehenden und künftigen nationalen Register und Rechtsvorschriften aus.
8. Auf der Grundlage der Beratungen auf Ebene der Gruppe und der informellen Konsultationen hat der Vorsitz die zentralen politischen Fragen ermittelt, die dem Ausschuss der Ständigen Vertreter (AStV) mit der Bitte um Orientierung für die weiteren Arbeiten vorgelegt wurden; sie betreffen:
 - i. den Anwendungsbereich und die Ziele,
 - ii. den Grad der Harmonisierung, und
 - iii. die Register.
9. Der Juristische Dienst des Rates hat am 25. April 2024 ein schriftliches Gutachten¹¹ zur Rechtsgrundlage des Vorschlags abgegeben.

¹⁰ Dok. 5428/24.

¹¹ Dok. 9328/24.

III. SACHSTAND

10. Der AStV hat die oben in Nummer 8 genannten zentralen politischen Fragen auf seiner Tagung vom 29. Mai 2024 auf der Grundlage eines Vermerks¹² erörtert, in dem die Schlüsselbereiche, bei denen Orientierungsbedarf für die weiteren Beratungen besteht, sowie die zu behandelnden Fragen dargelegt wurden.
11. Auf dieser Grundlage zog der Vorsitz die folgenden operativen Schlussfolgerungen als Orientierung für die weiteren Beratungen zu den drei in Nummer 8 genannten zentralen politischen Fragen:
12. Zum Anwendungsbereich und zu den Zielen:
 - i. Artikel 114 AEUV ist die geeignete Rechtsgrundlage für die vorgeschlagene Richtlinie.
 - ii. Daher muss der Zusammenhang mit wirtschaftlichen Tätigkeiten aufrechterhalten werden, und die vorgeschlagene Richtlinie sollte für Interessenvertretungstätigkeiten gelten, die Dienstleistungen der Interessenvertretung und Interessenvertretungstätigkeiten umfassen, „die mit Tätigkeiten wirtschaftlicher Natur verbunden [sind] oder sie ersetzen[en] und daher mit einer Interessenvertretungsdienstleistung [...] vergleichbar [sind].“ (Artikel 3 Absatz 1 Buchstabe b der vorgeschlagenen Richtlinie).
 - iii. Die vorgeschlagene Richtlinie sollte sich auf Einrichtungen erstrecken, die im Auftrag von Drittländern Interessenvertretungstätigkeiten ausüben.
 - iv. Die Begriffsbestimmungen müssen klar sein und auf objektiven Kriterien beruhen. Eine direkte (mündliche und schriftliche) Kommunikation mit öffentlichen Bediensteten oder Behörden muss Teil der Definition des Begriffs „Interessenvertretungstätigkeiten“ sein.

¹²

Dok. 10266/24.

13. Zum Grad der Harmonisierung:

- i. Verschiedene Bestimmungen der vorgeschlagenen Richtlinie müssen flexibler gestaltet werden, um den spezifischen nationalen Gegebenheiten und Ansätzen Rechnung zu tragen und strengere nationale Maßnahmen zu ermöglichen, falls dies gewünscht ist, einschließlich bei den Bestimmungen über zuständige Behörden und Aufsichtsbehörden sowie über Sanktionen.
- ii. Es wird anerkannt, dass einige Bestimmungen einen angemessenen Grad an Harmonisierung erfordern können, um die wirksame und reibungslose Umsetzung der vorgeschlagenen Richtlinie zu gewährleisten. Diese Harmonisierung sollte sich auch auf einige Elemente der nationalen Register erstrecken, wie die bereitgestellten Informationen und die grenzüberschreitende Zusammenarbeit.

14. Zu den Registern:

- i. Die Register sollten auf nationaler Ebene geführt werden, möglicherweise auf der Grundlage einer gemeinsamen Architektur, und über ein Portal auf EU-Ebene vernetzt werden.
 - ii. Diese Funktionalität erfordert zwar einen gewissen Grad an Harmonisierung, aber es sollte den Mitgliedstaaten weiterhin möglich sein, zusätzliche Informationen zu erheben, falls sie dies für erforderlich halten.
15. Darüber hinaus stellte der Vorsitz fest, dass die Gefahr der ausländischen Einmischung in unsere demokratischen Prozesse allen Delegationen weiterhin eindeutig Anlass zur Sorge gibt. Dabei sind sich alle Delegationen zwar darin einig, dass die vorgeschlagene Richtlinie dazu beitragen kann, diesem Risiko zu begegnen, doch es wurden auch Bedenken hinsichtlich der Gefahr einer Stigmatisierung der Zivilgesellschaft und hinsichtlich der möglichen Auswirkungen der vorgeschlagenen Richtlinie auf bestimmte Grundfreiheiten, insbesondere die Redefreiheit und die Vereinigungsfreiheit, geäußert.

IV. FAZIT

16. Die Ministerinnen und Minister werden daher ersucht, auf der Tagung des Rates (Allgemeine Angelegenheiten) am 25. Juni auf der Grundlage des in der Anlage enthaltenen Diskussionspapiers des Vorsitzes eine Orientierungsaussprache zu führen und auf die darin aufgeführten Fragen einzugehen.
-

**Vorschlag für eine Richtlinie über die Transparenz der Interessenvertretung im Auftrag von
Drittländern**

Tagung des Rates (Allgemeine Angelegenheiten) am 25. Juni 2024

Diskussionspapier des Vorsitzes

Hintergrund

Das Risiko einer Einflussnahme aus dem Ausland auf politische Entscheidungsprozesse bietet allen Mitgliedstaaten zunehmend Anlass zur Sorge. In den letzten Jahren hat die EU ein breitgefächertes Instrumentarium entwickelt, um die Einflussnahme aus dem Ausland anzugehen und zu bekämpfen. Im Rahmen dieser Bemühungen ist es wichtig, jetzt einen mit den Werten der EU im Einklang stehenden europäischen Ansatz im Hinblick auf die Interessenvertretung im Auftrag von Drittländern zu entwickeln.

Hauptziel der vorgeschlagenen Richtlinie ist es, zum ordnungsgemäßen Funktionieren des Binnenmarkts für Interessenvertretungstätigkeiten im Auftrag von Drittländern beizutragen, unter uneingeschränkter Achtung der Grundrechte und der demokratischen Grundsätze, Werte und Freiheiten. Um dies zu erreichen wird darin die Einführung von Transparenzanforderungen und Rechenschaftspflichten vorgeschlagen, die für Einrichtungen gelten, die ausschließlich im Auftrag von Drittländern Interessenvertretungstätigkeiten ausüben. Mit anderen Worten, diese Anforderungen gelten nicht für Einrichtungen, die finanzielle Unterstützung von Drittländern für Zwecke erhalten, die nicht mit Interessenvertretungstätigkeiten in Zusammenhang stehen.

Darüber hinaus liegt der Schwerpunkt der vorgeschlagenen Richtlinie auf Transparenz, und sie zielt weder darauf ab, die Tätigkeiten bestimmter Einrichtungen negativ zu kennzeichnen (Stigmatisierung) noch den zivilgesellschaftlichen Raum sowie die Freiheit der Meinungsäußerung und die Vereinigungsfreiheit einzuschränken. Außerdem verbietet sie keine Art von Tätigkeit und verlangt auch keine Transparenz in Bezug auf ausländische Finanzierungen, die in keinem Zusammenhang mit Interessenvertretungstätigkeiten stehen.

Trotz der oben genannten Garantien in der vorgeschlagenen Richtlinie bestehen jedoch nach wie vor Bedenken hinsichtlich der möglichen unbeabsichtigten Risiken einer Stigmatisierung von Einrichtungen, einschließlich zivilgesellschaftlicher Organisationen, und der möglichen Einschränkungen der Freiheit der Meinungsäußerung und der Vereinigungsfreiheit, die sich aus deren Umsetzung ergeben könnten.

Während Transparenz und Rechenschaft legitime Ziele bei der Bewältigung demokratischer Bedenken im heutigen geopolitischen Umfeld sind, muss daher doch jedes Mittel zur Erreichung dieser Ziele sowohl wirksam als auch für den zivilgesellschaftlichen Raum förderlich sein.

Fragen an die Ministerinnen und Minister

Was die Schlüsselbereiche der vorgeschlagenen Richtlinie anbelangt, die weitere Orientierungshilfen erfordern, so scheinen operative Schlussfolgerungen zum Anwendungsbereich und zu den Zielen, zum Grad der Harmonisierung und zu den Registern erreichbar zu sein.

Gleichzeitig ist es von grundlegender Bedeutung, dass die Maßnahmen der EU verhältnismäßig sind und das richtige Gleichgewicht zwischen Transparenzanforderungen und Rechenschaftspflichten einerseits und dem Schutz der Freiheit der Meinungsäußerung und der Vereinigungsfreiheit andererseits herstellen. Außerdem müssen ausreichende Garantien geschaffen werden, um den Schutz dieser Freiheiten zu gewährleisten und eine Stigmatisierung von Einrichtungen, die in den Anwendungsbereich der Maßnahmen fallen, zu vermeiden.

Vor diesem Hintergrund und bezugnehmend auf die operativen Schlussfolgerungen in Teil III des Vermerks werden die Ministerinnen und Minister ersucht, folgende Fragen zu beantworten:

- 1. Stimmen Sie zu, dass die in den Nummern 12 bis 14 des Vermerks dargelegten operativen Schlussfolgerungen eine gute Grundlage für die weitere Arbeit an der vorgeschlagenen Richtlinie auf technischer Ebene darstellen?**

- 2. Halten Sie die in der vorgeschlagenen Richtlinie enthaltenen Garantien gegen Stigmatisierung und zum Schutz der Freiheiten für ausreichend? Falls nein, welche zusätzlichen Garantien sollten Ihrer Ansicht nach aufgenommen werden? Sehen Sie andere Möglichkeiten zur Förderung des zivilgesellschaftlichen Raums, die das vorgeschlagene Instrument ergänzen könnten?**