



Rat der  
Europäischen Union

Brüssel, den 26. November 2021  
(OR. en)

14369/21

AG 107  
INST 428  
PE 116  
FREMP 281  
DATAPROTECT 273  
DISINFO 40  
CONSOM 275  
MI 896  
COMPET 869  
TELECOM 442  
AUDIO 113

#### ÜBERMITTLUNGSVERMERK

---

Absender:	Frau Martine DEPREZ, Direktorin, im Auftrag der Generalsekretärin der Europäischen Kommission
Eingangsdatum:	25. November 2021
Empfänger:	Herr Jeppe TRANHOLM-MIKKELSEN, Generalsekretär des Rates der Europäischen Union

---

Nr. Komm.dok.:	COM(2021) 730 final
Betr.:	MITTEILUNG DER KOMMISSION AN DAS EUROPÄISCHE PARLAMENT, DEN RAT, DEN EUROPÄISCHEN WIRTSCHAFTS- UND SOZIALAUSSCHUSS UND DEN AUSSCHUSS DER REGIONEN Schutz der Integrität von Wahlen und Förderung der demokratischen Teilhabe

---

Die Delegationen erhalten in der Anlage das Dokument COM(2021) 730 final.

---

Anl.: COM(2021) 730 final



Brüssel, den 25.11.2021  
COM(2021) 730 final

**MITTEILUNG DER KOMMISSION AN DAS EUROPÄISCHE PARLAMENT, DEN  
RAT, DEN EUROPÄISCHEN WIRTSCHAFTS- UND SOZIALAUSSCHUSS UND  
DEN AUSSCHUSS DER REGIONEN**

**Schutz der Integrität von Wahlen und Förderung der demokratischen Teilhabe**

## 1. Einleitung

In einer gesunden und florierenden Demokratie können die Bürgerinnen und Bürger ihre Ansichten frei äußern und ihre Informationen aus transparenten und pluralistischen Quellen schöpfen. Sie nehmen an der öffentlichen Debatte und den Wahlen teil und können so wirksam über ihre Zukunft bestimmen. Diese hart erkämpften Rechte sind das Fundament jeder Demokratie und bilden das Herzstück der Europäischen Union. Die Demokratie muss gefördert und geschützt werden. Sowohl das demokratische System als auch die Rechte der einzelnen Wählerinnen und Wähler sind jedoch Gefahren ausgesetzt. Diese reichen von undurchsichtiger (inländischer und ausländischer) Einflussnahme und Desinformation bis hin zu praktischen Hindernissen, die beispielsweise EU-Bürger mit Wohnsitz in einem anderen EU-Land als dem ihrer Herkunft von der Teilnahme an Wahlen abhalten.

In der Vergangenheit haben Kandidaten für politische Ämter ihren Wahlkampf hauptsächlich mittels Haustürwerbung, Versammlungen und Verteilung von Flugblättern sowie über Fernseh- und Radiointerviews geführt. Klare Regeln sorgten für Rechenschaftspflicht und Transparenz bei der politischen Werbung auf nationaler Ebene. So gab es beispielsweise Vorschriften für die Radiosendezeit oder die Verantwortung für gedrucktes Material, und die wichtigsten Akteure, insbesondere die politischen Parteien, konnten eindeutig identifiziert werden. Darüber hinaus waren die politische Debatte und die Akteure im Wesentlichen auf den nationalen Kontext beschränkt.

Der digitale Wandel hat diese Situation verändert. Es entstanden nicht nur bislang unbekannte Mittel, um – auch im Ausland lebende – Menschen zu erreichen. Es ist nun auch möglich, Botschaften auf ihre persönlichen Interessen zuzuschneiden und über die bisherigen Grenzen hinweg für Ideen zu werben. Die digitalen Instrumente haben auch die Grenze zwischen echten Informationen und politischen Kampagnen verwischt. Sie ermöglichen neue invasive und undurchsichtige Techniken des Targetings und der Verstärkung, mit denen die Wähler auf verdeckte Weise beeinflusst werden. Diese Entwicklungen führen dazu, dass der Einzelne immer weniger einem pluralistischen Meinungsangebot ausgesetzt ist, sie fragmentieren die demokratische Debatte und erhöhen das Manipulationsrisiko. Eine Reihe neuer Akteure, von Online-Plattformen über soziale Medien bis hin zu Datenverarbeitungsunternehmen, spielt bei politischen Kampagnen nunmehr eine wichtige Rolle. Diese Entwicklungen haben zu einer Reihe von Problemen geführt, die von der missbräuchlichen Verwendung von Bürgerdaten bis hin zu Online-Plattformen reichen, die nicht in der Lage oder nicht willens sind, Maßnahmen zur Bekämpfung von Desinformation durchzusetzen. Die Anbieter von Dienstleistungen in diesem schwierigen Umfeld sehen sich mit Hindernissen konfrontiert, u. a. mit Rechtsunsicherheit. Angesichts der aktuellen Prognosen für einen wachsenden Markt für politische Online-Werbung dürften sich die festgestellten Probleme mit der Zeit noch weiter verschärfen, wenn keine Gegenmaßnahmen ergriffen werden.

Die Europäische Union ist gemeinsam mit ihren Mitgliedstaaten dafür verantwortlich, das Wahlrecht und die politischen Rechte ihrer Bürgerinnen und Bürger zu schützen und zu verteidigen und die Grundsätze der demokratischen Debatte zu stärken, indem sie dafür ein klares und berechenbares rechtliches Umfeld schafft. Sie sollten das Problem angehen, dass

die Regelungen für die demokratische Debatte fragmentiert und veraltet sind. Dies ist besonders wichtig, da viele der Aktivitäten und Herausforderungen zunehmend grenzübergreifender Natur sind.

Gleichzeitig ist die Europäische Union nicht nur bestrebt, die Demokratie innerhalb ihrer Grenzen zu schützen, sondern auch darüber hinaus – durch ihr auswärtiges Handeln. Während der Druck auf die Demokratie weltweit wächst, bestehen Synergien zwischen dem vorgeschlagenen Maßnahmenpaket und den erheblichen externen Anstrengungen der Europäischen Union. Dieses Paket kann zu den Maßnahmen der Europäischen Union zum Schutz, zur Förderung und zur Unterstützung von Demokratien in der ganzen Welt beitragen, die vor gemeinsamen Herausforderungen stehen und ein gemeinsames Interesse daran haben, zusammenzuarbeiten, um diese Herausforderungen zu bewältigen.

Die Kommission hat bereits 2018 ein Paket zu Wahlen<sup>1</sup> angenommen, das eine Reihe von Maßnahmen zur Verarbeitung personenbezogener Daten bei Wahlen, zur Verbreitung bewährter Verfahren zur Verhinderung von Desinformation und Cyberangriffen, zur Förderung der Transparenz und Rechenschaftspflicht im Internet im Rahmen der Europawahl sowie zur Verbesserung der Zusammenarbeit<sup>2</sup> umfasste. Auch die Vorschriften für europäische politische Parteien und Stiftungen wurden aktualisiert.

Seither haben die Erfahrungen mit den Wahlen zum Europäischen Parlament 2019 und nationalen Wahlen in den Mitgliedstaaten gezeigt, dass sich die Art und Weise, wie politische Akteure mit ihrer Wählerschaft in Kontakt treten, erheblich verändert hat. Die politische Debatte hat sich noch stärker ins Internet und in die sozialen Medien verlagert. Internetplattformen sind entscheidend dafür, wie die Bürgerinnen und Bürger ihre Meinung bilden, sich äußern und austauschen.<sup>3</sup> Die aufgrund der COVID-19-Pandemie erforderlichen Anpassungen und die dadurch zunehmende Nutzung von Online-Diensten haben diese Entwicklung noch weiter verstärkt. Diese Veränderungen bieten neue Möglichkeiten für ein Aufleben der demokratischen Debatte, bringen aber auch neue, mitunter hybride, Bedrohungen für das demokratische System<sup>4</sup> und den Binnenmarkt mit sich.

Die 2018 vorgeschlagenen Maßnahmen sind zwar nach wie vor relevant, doch es sind weitere Reformen erforderlich. Einige dieser Maßnahmen waren lediglich Empfehlungen und wurden

---

<sup>1</sup> Mitteilung der Kommission – Freie und faire Europawahlen gewährleisten – Ein Beitrag der Europäischen Kommission zum Treffen der Führungsspitzen in Salzburg am 19./20. September 2018, COM(2018) 637 final.

<sup>2</sup> Im Ergebnis wurde das Europäische Kooperationsnetz für Wahlen eingerichtet als ein Forum, auf dem die für Wahlen zuständigen Behörden der Mitgliedstaaten Erfahrungen darüber austauschen können, wie sichergestellt werden kann, dass die Wahlen in ihren Ländern frei von Einmischung sind.

<sup>3</sup> So zeigen aktuelle Statistiken über Nachrichtenquellen in europäischen Ländern im Jahr 2020, dass Fernseh- und Online-Quellen (einschließlich sozialer Medien) in allen untersuchten Ländern die beliebtesten Nachrichtenquellen waren <https://www.statista.com/statistics/422687/news-sources-in-european-countries/>.

<sup>4</sup> Beispielsweise verbreitete sich während der COVID-19-Pandemie eine enorme Welle von Desinformation online – siehe Mitteilung über die Bekämpfung von Desinformation im Zusammenhang mit COVID-19.

nicht konsequent umgesetzt.<sup>5</sup> Es hat sich gezeigt, dass die bestehenden Vorschriften umgangen werden können.

Die europäischen politischen Parteien hatten im Vorfeld der Wahlen zum Europäischen Parlament im Jahr 2019 Schwierigkeiten bei grenzübergreifenden Kampagnen, und das Europäische Parlament forderte Reformen.<sup>6</sup> Die rasche Verlagerung der politischen Debatte in Online-Medien förderte auch das Wachstum des Marktes für politische Online-Werbung, für den europäische politische Akteure im Zusammenhang mit den Wahlen zum Europäischen Parlament im Jahr 2019 in Europa 23 Mio. EUR<sup>7</sup> ausgaben. EU-Bürgerinnen und -Bürger sind bei der Ausübung ihres Wahlrechts in anderen Mitgliedstaaten als ihrem Herkunftsmitgliedstaat sowohl bei den Wahlen zum Europäischen Parlament als auch bei Kommunalwahlen auf Hindernisse gestoßen.

Im Zuge des digitalen Wandels müssen die Bürgerinnen und Bürger, auch die jungen Generationen, in der Lage sein, Fakten von Fiktion zu unterscheiden und sich an offenen Debatten zu beteiligen, ohne Desinformation, unrechtmäßiger Einflussnahme, Einschüchterung und Manipulation ausgesetzt zu sein. Den Bürgerinnen und Bürgern muss klar sein, dass sie politische Inhalte erhalten und von wem sie stammen. Es sollte angemessene Transparenz geben, um eine öffentliche Kontrolle und Rechenschaftspflicht der einschlägigen Akteure zu ermöglichen und die Inklusivität und Vielfalt unserer Gesellschaften widerzuspiegeln.

Diese Herausforderungen erfordern neue Anstrengungen, um das Vertrauen in unsere demokratischen Systeme zu stärken. Der Schutz freier und fairer Wahlen ist für diese Kommission eine politische Priorität. In dem Europäischen Aktionsplan für Demokratie („EDAP“) werden die Schritte dargelegt, die die Kommission zur Stärkung der Demokratie ergreifen möchte<sup>8</sup>, aufbauend auf den Erfahrungen aus den Wahlen zum Europäischen Parlament 2019, auf der Arbeit des Europäischen Kooperationsnetzes für Wahlen („EU-Netz für Wahlen“)<sup>9</sup> sowie auf den Bericht über die Unionsbürgerschaft 2020<sup>10</sup>.

---

<sup>5</sup> Siehe den Bericht der Kommission vom 19. Juni 2020 über die Wahlen zum Europäischen Parlament von 2019 (COM(2020) 252 final).

<sup>6</sup> Entschließung des Europäischen Parlaments vom 11. November 2021 zu der Anwendung der Verordnung über das Statut und die Finanzierung europäischer politischer Parteien und europäischer politischer Stiftungen (2021/2018(INI))

[https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2021-0454\\_DE.pdf](https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2021-0454_DE.pdf).

<sup>7</sup> Die Zahlen variieren je nach Quelle. Ad Transparency Report (17. Mai 2019).

<https://adtransparency.mozilla.org/eu/2019-05-17/eu/>.

<sup>8</sup> Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen – Europäischer Aktionsplan für Demokratie, COM(2020) 790 final.

<sup>9</sup> Dieses Netz bringt Vertreter der für Wahlen zuständigen Behörden der Mitgliedstaaten zusammen und ermöglicht einen konkreten und praktischen Austausch über eine Reihe von Themen, die für die Gewährleistung freier und fairer Wahlen relevant sind, darunter Datenschutz, Cybersicherheit, Transparenz und Bewusstseinsbildung. Für weitere Informationen siehe: [https://ec.europa.eu/info/policies/justice-and-fundamental-rights/eu-citizenship/electoral-rights/european-cooperation-network-elections\\_de](https://ec.europa.eu/info/policies/justice-and-fundamental-rights/eu-citizenship/electoral-rights/european-cooperation-network-elections_de).

<sup>10</sup> Bericht der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen: Bericht über die Unionsbürgerschaft 2020 – Stärkung der Bürgerteilhabe und Schutz der Bürgerrechte, (COM(2020) 730 final).

Das vorliegende Paket umfasst einen Vorschlag für eine Verordnung über die Transparenz der politischen Werbung, zwei Vorschläge zur Neufassung der Richtlinien über das Wahlrecht, einen Vorschlag zur Neufassung der Verordnung über das Statut und die Finanzierung europäischer politischer Parteien und europäischer politischer Stiftungen und die Ankündigung eines gemeinsamen Mechanismus zur Stärkung der Resilienz bei Wahlen.

## **2. Transparenz und Targeting von politischer Werbung**

Politische Werbung ist eine besondere Art von Werbung. Sie besteht aus Botschaften, die von, für oder im Namen politischer Akteure verbreitet werden, oder Botschaften, die das Ergebnis einer Wahl oder eines Referendums, eines Gesetzgebungs- oder Regulierungsverfahrens oder das Wahlverhalten beeinflussen können.<sup>11</sup> Einer der wichtigsten Grundsätze der Demokratie ist, dass eine solche Werbung transparent sein sollte, d. h. die Bürgerinnen und Bürger sollten wissen, wer hinter einer politischen Werbung steht und warum sie an sie gerichtet wurde. Eine solche transparente politische Werbung erleichtert es, eine mögliche Einmischung oder Manipulation des politischen Prozesses zu erkennen.

Die Transparenz der politischen Werbung ist traditionell auf der Ebene der Mitgliedstaaten geregelt worden, um faire und freie demokratische Prozesse zu gewährleisten und Einmischung zu verhindern. Die nationalen Rechtsvorschriften verpflichten die Anbieter politischer Werbedienstleistungen, unter anderem die Rechenschaftspflicht und die allgemeine Organisation eines fairen und offenen politischen Prozesses zu gewährleisten. Diese nationalen Vorschriften dienen einem legitimen öffentlichen Interesse, das die EU uneingeschränkt teilt. Die nationalen Transparenzvorschriften für Diensteanbieter unterscheiden sich jedoch zwischen Mitgliedstaaten und Medien, und sie konzentrieren sich hauptsächlich auf die traditionellen Medien. Die rechtliche Fragmentierung und die Schwierigkeiten bei der grenzübergreifenden Durchsetzung nationaler Transparenzvorschriften dürften künftig weiter zunehmen.

Die herkömmlichen Vorschriften sind häufig nicht an die Entwicklungen der Technologie und der Wahlkampagnen angepasst. Da es im Internet keine Grenzen gibt sowie aufgrund von Regelungslücken können sie in einigen Fällen umgangen werden. Die zunehmende Nutzung digitaler Werbung in politischen Kampagnen und die grenzüberschreitende Dimension wichtiger politischer Herausforderungen – von Klimawandel und Migration bis hin zur Bewältigung der COVID-19-Pandemie – haben die diesbezüglichen Probleme noch verschärft. Es liegt auf der Hand, dass der Umfang und die Komplexität des Marktes für politische Werbung, der im Jahr 2019 auf über 100 Mio. EUR in der EU geschätzt wurde, sowohl innerhalb als auch außerhalb der EU zunehmen werden. Eine heterogene Regulierung in den Mitgliedstaaten und für die verschiedenen Medien (z. B. unterschiedliche Vorschriften für Fernsehen und Radio) beeinträchtigt Unternehmen, die grenzübergreifend tätig sind oder Werbekampagnen über mehrere Medien anbieten. Sie müssen mehrfache und oft unklare

---

<sup>11</sup> Mitteilungen offizieller Quellen über die Organisation von und die Bedingungen für die Teilnahme an Wahlen oder die Förderung der Wahlbeteiligung gelten nicht als politische Werbung.

Transparenzanforderungen erfüllen, was zu Rechtsunsicherheit und entsprechenden Befolgungskosten führt.

Neue EU-Rechtsvorschriften sind erforderlich, um Transparenz und Rechenschaftspflicht zu gewährleisten und sicherzustellen, dass die einschlägigen Grundrechte und Datenschutzgrundsätze wie Zweckbindung und Datenminimierung wirksam gewahrt werden.

Erstens werden die vorgeschlagenen Vorschriften dem legitimen Anliegen Rechnung tragen, die Transparenz der gegen Entgelt erbrachten politischen Werbedienstleistungen zu gewährleisten, um den EU-Binnenmarkt im Einklang mit den Grundrechten, der Verhältnismäßigkeit und dem Subsidiaritätsprinzip zu schützen und weiterzuentwickeln. Damit soll auf Bedenken im Zusammenhang mit der Verschleierung und der Falschdarstellung wichtiger, für fundierte politische Entscheidungen erforderlicher Informationen wie Herkunft, Absicht, Quellen und Finanzierung politischer Botschaften sowie der Offenlegung des politischen Charakters der Botschaft eingegangen werden.<sup>12</sup> Die neuen Vorschriften sollen sicherstellen, dass die Bürgerinnen und Bürger politische Werbung klar als solche erkennen können. Der Name des Sponsors wird deutlich hervorgehoben, und in einem Transparenzvermerk wird auch über die für die politische Werbung aufgewendeten Beträge, deren Herkunft und die Verbindung zwischen der Werbung und den jeweiligen Wahlen oder Referenden informiert.<sup>13</sup> Die Verordnung erfasst auch die Dynamik der digitalen politischen Werbung, da ein oder mehrere Diensteanbieter die Produktionskette einer solchen Werbung steuern können.

Zweitens wird die vorgeschlagene Verordnung den Risiken Rechnung tragen, die sich aus dem Einsatz bestimmter Verfahren des Targetings, der Verstärkung und der Optimierung ergeben. Es gilt, den demokratischen Prozess zu erhalten und gleichzeitig ein hohes Datenschutzniveau zu gewährleisten. Ferner wird die Verordnung sicherstellen, dass der dann harmonisierte Markt für politische Werbung nicht durch mögliche künftige Vorschriften erneut fragmentiert wird. Im Europäischen Aktionsplan für Demokratie hat die Kommission eine erste Bewertung der Herausforderungen bezüglich politischer Werbung und Fragen im Zusammenhang mit neuen Techniken zur gezielten Werbung auf der Grundlage personenbezogener Nutzerdaten vorgelegt. Solche, in der politischen Werbung verwendeten Techniken des Targetings, der Verstärkung und der Optimierung ermöglichen es, politische Werbebotschaften auf die spezifischen Profile einer Person oder einer Gruppe, häufig ohne deren Wissen, zuzuschneiden, beispielsweise mithilfe der datengestützten Erstellung von Verhaltensprofilen. Unabhängig davon, ob die Daten rechtmäßig beschafft wurden oder nicht, können diese Techniken missbraucht werden, um die Schwächen von Bürgerinnen und Bürgern auszunutzen.

---

<sup>12</sup> Bericht der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen: Bericht über die Unionsbürgerschaft 2020 – Stärkung der Bürgerteilhabe und Schutz der Bürgerrechte, (COM(2020) 730 final).

<sup>13</sup> Die vorgeschlagenen Maßnahmen unterstützen die Mitgliedstaaten als Vertragsparteien des Übereinkommens der Vereinten Nationen über die Rechte von Menschen mit Behinderungen bei der Erfüllung ihrer Verpflichtung, Menschen mit Behinderungen politische Rechte und die gleichberechtigte Wahrnehmung dieser Rechte zu garantieren.

Zudem haben die EU-Bürger das Recht, objektive, offene und pluralistische Informationen zu erhalten, was wiederum eine Voraussetzung für eine lebendige Demokratie ist. Dieses Recht kann durch den Einsatz von Techniken des Targetings, der Verstärkung und der Optimierung beeinträchtigt werden, denn solche Techniken können dafür eingesetzt werden, Menschen auf bestimmte Inhalte aufmerksam zu machen, und es ihnen erschweren bzw. weniger interessant machen, Informationen aufzunehmen oder nach Informationen zu suchen, die zu bekommen oder zu kommentieren sie in einer Demokratie ein Recht haben. Dies unterminiert die Grundsätze einer offenen demokratischen Debatte, die durch die Konfrontation mit einer Vielzahl von Ideen (dem „öffentlichen Raum“) gekennzeichnet ist. Dadurch wird auch die Möglichkeit der politischen Akteure beschränkt, im Rahmen dieser Debatte auf Botschaften, auch auf Anschuldigungen, zu reagieren.

Der Einsatz solcher Techniken des Targetings und der Verstärkung wird deshalb durch die vorgeschlagene Verordnung in den Fällen untersagt, in denen sie keinen angemessenen Transparenzanforderungen unterliegen. Mit der Verordnung wird auch die Verwendung bestimmter Arten sensibler personenbezogener Daten eingeschränkt und reguliert. Dies betrifft ebenfalls die Gruppierung von Personen nach geschützten Kategorien wie Religion oder sexueller Ausrichtung bzw. nach vermeintlichen Interessen. Zudem werden Einzelpersonen in die Lage versetzt, zu entscheiden, ob und wie sie von politischer Werbung betroffen sein werden, und ob sie dies wünschen oder nicht. Ferner werden Einzelpersonen aussagekräftige Informationen über den Grund und die Art des verwendeten Targetings, über die anvisierte Zielgruppe und den Grund dafür (z. B. weil sie an einem bestimmten Ort wohnen und Kommunalwahlen anstehen), sowie über die Quellen der verwendeten Daten und die Größe des Zielpublikums erhalten. Außerdem wird eine Beschreibung der Maßnahmen, die ergriffen wurden, um den Anforderungen des Vorschlags in Bezug auf das Targeting zu entsprechen, zugänglich sein.

Die vorgeschlagene Verordnung baut auf den einschlägigen EU-Rechtsvorschriften auf und ergänzt sie. Dies betrifft auch die Datenschutz-Grundverordnung (DSGVO) und das vorgeschlagene Gesetz über digitale Dienste, das nach seiner Annahme umfassende Vorschriften bezüglich Transparenz, Rechenschaftspflicht und Systemdesign von Werbung, auch politischer Werbung, auf Online-Plattformen enthalten wird. Die vorgeschlagene Verordnung wird ferner ergänzt durch die Aktualisierung des Verhaltenskodex für die Selbstregulierung im Bereich Desinformation auf der Grundlage der kürzlich veröffentlichten Leitlinien der Kommission<sup>14</sup>.

Da europäische politische Parteien grenzüberschreitende Kommunikationskampagnen finanzieren, sollte für solche Kampagnen auch ein hoher Transparenzstandard gelten, um die Rechenschaftspflicht zu fördern. Deshalb werden auch für die politische Werbung europäischer politischer Parteien besondere Transparenzanforderungen festgelegt, indem

---

<sup>14</sup> Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen – Leitlinien der Europäischen Kommission für die Stärkung des Verhaltenskodex zur Bekämpfung von Desinformation (COM(2021) 262 final).



(über die in Abschnitt 4 beschriebene Initiative) die Verordnung über das Statut und die Finanzierung europäischer politischer Parteien und europäischer politischer Stiftungen geändert wird.

Es wird ein spezielles Register für politische Werbung eingerichtet, das von europäischen politischen Parteien genutzt wird, um den Bürgerinnen und Bürgern Informationen über solche Werbung, die dafür aufgewendeten Mittel und die Zielgruppe zur Verfügung zu stellen. Die europäischen politischen Parteien werden auch dafür sorgen, dass die Praxis und die Strategien ihrer politischen Werbung direkt auf ihren Websites transparent dargestellt werden. Die vorgeschlagene Verordnung über das Statut und die Finanzierung europäischer politischer Parteien und europäischer politischer Stiftungen wird auch den Einsatz von Targeting-Techniken durch europäische politische Parteien regeln.

Da die Festlegung von Vorschriften für nationale politische Parteien in die Zuständigkeit der Mitgliedstaaten fällt, sollten diese sicherstellen, dass die für europäische politische Parteien geltenden Transparenzstandards auch für nationale politische Parteien gelten und dass sie im Einklang mit den für europäische politische Parteien geltenden Vorschriften hohe Transparenzanforderungen erfüllen, wenn sie politische Werbung betreiben. Die Übernahme der Transparenzanforderungen der EU würde erheblich dazu beitragen, die festgestellten Probleme zu lösen.

Dank spezifischer und zielgerichteter Bestimmungen, die mit dem vorliegenden Paket vorgeschlagen werden, können die Anbieter politischer Werbedienstleistungen auf dem Binnenmarkt ihre Tätigkeit in einem angemessenen, harmonisierten, klareren und berechenbareren rechtlichen Umfeld ausüben. Gleichzeitig werden die EU-Bürger in der Lage sein, transparente politische Informationen zu erhalten, die es ihnen ermöglichen, die Anliegen und Nuancen des politischen Diskurses besser zu verstehen. Die vorgeschlagene Verordnung über die Transparenz und das Targeting politischer Werbung wird nach ihrer Annahme zur Entwicklung des Binnenmarkts für Dienstleistungen beitragen und es den EU-Bürgerinnen und -Bürgern ermöglichen, von einem hohen Transparenzstandard für politische Werbung im Einklang mit den Werten der Union zu profitieren.

Die Kommission wird die Anwendung der neuen Transparenzanforderungen für politische Werbung nach den Wahlen zum Europäischen Parlament im Jahr 2024 bewerten.

### **3. Wahlrecht mobiler EU-Bürger**

13,5 Millionen EU-Bürgerinnen und -Bürger leben in einem anderen Mitgliedstaat als ihrem Herkunftsmitgliedstaat<sup>15</sup>. Sie werden als mobile EU-Bürger bezeichnet. Diese Bürger haben in ihrem Wohnsitzmitgliedstaat das aktive und passive Wahlrecht bei den Wahlen zum

---

<sup>15</sup> Nach Angaben von Eurostat besaßen 13,5 Millionen EU-Bürger am 1. Januar 2020 das Aufenthaltsrecht in einem anderen EU-Land. Siehe Statistiken zu Migration und Migrationsbevölkerung.

Europäischen Parlament und den Kommunalwahlen. Ihre Wahlbeteiligung ist jedoch häufig niedriger als die der Staatsangehörigen des Aufnahmemitgliedstaats.<sup>16</sup>

Dies ist zum Teil auf die komplizierten Eintragungsverfahren im jeweiligen Wohnsitzmitgliedstaat zurückzuführen. Mobile EU-Bürger erhalten nicht immer klare Informationen über die betreffenden Wahlen, oder sie erhalten die Informationen möglicherweise in einer Sprache, die sie nicht beherrschen. Zudem besteht die Gefahr, dass EU-Bürger, die sich für die Wahlen zum Europäischen Parlament oder für Kommunalwahlen in einem Mitgliedstaat anmelden, aus den Wählerverzeichnissen in ihrem Herkunftsmitgliedstaat gestrichen werden. All dies erschwert mobilen EU-Bürgern die Ausübung ihres Wahlrechts und untergräbt damit ihre demokratischen Rechte.

Darüber hinaus kam es vor, dass EU-Bürger bei den Wahlen zum Europäischen Parlament zweimal abstimmen konnten, und zwar einmal in ihrem Wohnsitzmitgliedstaat und einmal in ihrem Herkunftsmitgliedstaat (mehrfache Stimmabgabe), was illegal ist.<sup>17</sup>

Um diesem Problem Rechnung zu tragen, schlägt die Kommission vor, den geltenden Rechtsrahmen zu überarbeiten.<sup>18</sup> Im Rahmen der Legislativmaßnahmen schlägt die Kommission vor, mobile EU-Bürger gezielt über ihr Wahlrecht, einschließlich des Verbots der mehrfachen Stimmabgabe und ihrer Folgen, zu informieren. Dies sollte die Bereitstellung von Informationen und den Einsatz von Kommunikationsmitteln umfassen, die auf bestimmte Wählergruppen, etwa junge Wähler, zugeschnitten sind. Um die Möglichkeit der mehrfachen Stimmabgabe bei einer Wahl weiter zu verringern, schlägt die Kommission vor, einen einheitlichen Datensatz festzulegen, der erhoben und zwischen den Verwaltungen der Mitgliedstaaten ausgetauscht werden soll. Gleichzeitig schlägt die Kommission vor, zu untersagen, dass die Registrierung mobiler EU-Bürger bei anderen Wahlen in ihrem Herkunftsmitgliedstaat ausschließlich auf der Grundlage dieses Austauschs gelöscht wird.

Die Kommission schlägt ferner vor, für die Registrierung von Wählern und Kandidaten standardisierte Formulare in allen Amtssprachen der EU einzuführen, damit sich mobile EU-Bürger problemlos in ihrem Wohnsitzmitgliedstaat registrieren lassen können. Die Mitgliedstaaten werden aufgefordert, mobilen EU-Bürgern Informationen in klarer und einfacher Sprache mindestens in der Amtssprache bzw. den Amtssprachen des

---

<sup>16</sup> Siehe den Bericht der Kommission vom 19. Juni 2020 über die Wahlen zum Europäischen Parlament 2019 (COM(2020) 252 final) und den Bericht der Kommission vom 25. Januar 2018 über die Anwendung der Richtlinie 94/80/EG über das aktive und passive Wahlrecht bei den Kommunalwahlen (COM(2018) 044 final).

<sup>17</sup> Vor den letzten Wahlen zum Europäischen Parlament haben die Mitgliedstaaten Daten über etwa 1,3 Millionen Wähler und 114 Kandidaten ausgetauscht. Im Ergebnis konnten mehr als 213 000 Bürger ermittelt werden, die mehrfach registriert waren.

<sup>18</sup> Zwar sind die Mitgliedstaaten für die Organisation von Wahlen (auch von Kommunalwahlen) in ihrem jeweiligen Hoheitsgebiet zuständig, doch umfasst der Rechtsrahmen für die Ausübung des Wahlrechts durch mobile EU-Bürger das Zusammenwirken von europäischen und nationalen Vorschriften. Dies ist Gegenstand der Richtlinie 93/109/EG des Rates vom 6. Dezember 1993 über die Einzelheiten der Ausübung des aktiven und passiven Wahlrechts bei den Wahlen zum Europäischen Parlament für Unionsbürger mit Wohnsitz in einem Mitgliedstaat, dessen Staatsangehörigkeit sie nicht besitzen, und der Richtlinie 94/80/EG des Rates vom 19. Dezember 1994 über die Einzelheiten der Ausübung des aktiven und passiven Wahlrechts bei den Kommunalwahlen für Unionsbürger mit Wohnsitz in einem Mitgliedstaat, dessen Staatsangehörigkeit sie nicht besitzen („Wahlrichtlinien“).

Aufnahmemitgliedstaats sowie in einer anderen Amtssprache der Union zur Verfügung zu stellen, die von einer möglichst großen Zahl von Unionsbürgern, die sich im Hoheitsgebiet des Aufnahmemitgliedstaats aufhalten, weitgehend verstanden wird. Mit diesen vorgeschlagenen Legislativmaßnahmen wird die Datenerhebung für Kommunalwahlen und Wahlen zum Europäischen Parlament verbessert.

Die Kommission wird auch eine Anlaufstelle für das Wahlrecht<sup>19</sup> auf Kommissionsebene einrichten, um das Europe-Direct-Kontaktzentrum<sup>20</sup> und den Dienst „Ihr Europa – Beratung“<sup>21</sup> weiter zu vernetzen und zu stärken. Dies wird auch den Bürgern der EU und den lokalen Behörden dabei helfen, Lösungen für einschlägige Probleme in dem Zeitraum zu finden, in dem sich EU-Bürger für die Wahlen zum Europäischen Parlament anmelden können, indem sie einen leichteren Zugang zu Informationen, einen besseren Service und schnellere Antworten auf Anfragen mobiler EU-Bürger gewährleisten.

Nach den geltenden Rechtsvorschriften können die Mitgliedstaaten bestimmen, dass nur ihre eigenen Staatsangehörigen in bestimmte Ämter auf lokaler Ebene wählbar sind, etwa die Ämter des Leiters des Exekutivorgans, seines Vertreters oder eines Mitglieds des leitenden kollegialen Exekutivorgans einer lokalen Gebietskörperschaft der Grundstufe. Mehrere Mitgliedstaaten haben von dieser Bestimmung Gebrauch gemacht und damit die Möglichkeiten mobiler EU-Bürger, am politischen Leben an ihrem Wohnort teilzunehmen, eingeschränkt. Nach den geänderten Vorschriften sollen die Mitgliedstaaten verpflichtet werden, regelmäßig über die Anwendung solcher Maßnahmen Bericht zu erstatten, damit geprüft werden kann, ob sie beibehalten werden müssen. Die Kommission wird den Austausch bewährter Verfahren in diesem Bereich im Rahmen EU-Netzes für Wahlen weiter fördern, um die Mitgliedstaaten darin zu bestärken, zu prüfen, ob bei Kommunalwahlen ein gleichberechtigter Zugang zu solchen Ämtern gewährt werden könnte.

Darüber hinaus werden im Rahmen des Programms „Bürgerinnen und Bürger, Gleichstellung, Rechte und Werte“ gezielt Mittel bereitgestellt, um innovative Demokratieinitiativen zur Unterstützung der demokratischen Teilhabe mobiler EU-Bürger zu fördern, insbesondere im Hinblick auf die Wahlen zum Europäischen Parlament im Mai 2024.

#### **4. Klarere Regeln für die Finanzierung europäischer politischer Parteien und Stiftungen**

Gemäß Artikel 10 Absatz 4 EUV tragen die politischen Parteien auf europäischer Ebene zur Herausbildung eines europäischen politischen Bewusstseins und zum Ausdruck des Willens der Bürgerinnen und Bürger der Union bei. Die europäischen politischen Stiftungen unterstützen und ergänzen die Ziele der politischen Parteien auf europäischer Ebene, denen

---

<sup>19</sup> Im Bericht über die Unionsbürgerschaft 2020 wird auf die Möglichkeit hingewiesen, „gemeinsame Ressourcen“ zu schaffen, um die EU-Bürger bei der Ausübung ihres Wahlrechts zu unterstützen. Die betreffende Kontaktstelle wird im Rahmen dieser Verpflichtung eingerichtet.

<sup>20</sup> [https://europa.eu/european-union/contact\\_de](https://europa.eu/european-union/contact_de).

<sup>21</sup> [https://europa.eu/youreurope/advice/index\\_de.htm](https://europa.eu/youreurope/advice/index_de.htm).

sie angeschlossen sind, indem sie unter anderem zu Debatten über europapolitische Themen und zur Entwicklung von Tätigkeiten in Verbindung mit europapolitischen Themen beitragen und die Zusammenarbeit zur Förderung der Demokratie ausbauen.

Die Verordnung über das Statut und die Finanzierung europäischer politischer Parteien und europäischer politischer Stiftungen ist ein neuer Rechtsakt, der bisher lediglich bei den Wahlen zum Europäischen Parlament im Jahr 2019 angewandt wurde. In seinem Initiativbericht zur Anwendung der Verordnung (EG) Nr. 1141/2014<sup>22</sup> wies das Europäische Parlament jedoch auf eine Reihe von Lücken im derzeitigen Rechtsrahmen hin, die die europäischen politischen Parteien und Stiftungen daran hindern, ihren Auftrag zur Schaffung eines europäischen politischen Raums zu erfüllen. Die Kommission kam in ihrem Evaluierungsbericht<sup>23</sup> zu ähnlichen Ergebnissen. Zudem wurde die Verordnung seit ihrem Inkrafttreten zweimal geändert, und mehrere Verweise und Bestimmungen sind hinfällig geworden.

Die Kommission legt deshalb einen Vorschlag zur Neufassung dieser Verordnung vor. Vorgeschlagen werden wesentliche Änderungen, mit denen solide Transparenzvorschriften für politische Werbung und Finanzierungsquellen, insbesondere in Bezug auf Spenden, und eine stärkere Bezugnahme auf die Werte gemäß Artikel 2 EUV eingeführt werden. Mit dem Vorschlag der Kommission soll auch klargestellt werden, dass die europäischen politischen Parteien nicht daran gehindert werden sollten, innerhalb der EU grenzübergreifend Wahlkampf zu betreiben. Dies ist für ihre Rolle von entscheidender Bedeutung und wird die Interaktion mit ihren nationalen Mitgliedsparteien erleichtern. Der Vorschlag wird eine ausgewogenere Vertretung in den politischen Parteien fördern und damit zum übergeordneten politischen Ziel einer größeren Inklusivität und Vielfalt in der demokratischen Debatte beitragen. Schließlich wird er die finanzielle Tragfähigkeit der europäischen politischen Parteien verbessern, indem die Kofinanzierungsanforderungen reduziert werden, insbesondere im Jahr der Wahlen zum Europäischen Parlament, und übermäßiger Verwaltungsaufwand abgebaut wird.

## **5. Zusammenarbeit im Bereich der Resilienz bei Wahlen**

Die Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten zur Gewährleistung widerstandsfähiger Wahlen und gegenseitiger Unterstützung bei der Bewältigung von Bedrohungen ist von entscheidender Bedeutung. Wie im Europäischen Aktionsplan für Demokratie und im Bericht über die Unionsbürgerschaft 2020 angekündigt, nutzt die Kommission weiterhin das EU-Netz für Wahlen, um eine Reihe ihrer Verpflichtungen umzusetzen, darunter:

---

<sup>22</sup> Entschließung des Europäischen Parlaments vom 11. November 2021 zur Anwendung der Verordnung (EU, Euratom) Nr. 1141/2014 über das Statut und die Finanzierung europäischer politischer Parteien und europäischer politischer Stiftungen (2021/2018(INI)), abrufbar unter [https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2021-0454\\_DE.html](https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2021-0454_DE.html).

<sup>23</sup> Evaluation report pursuant to Article 38 of Regulation 1141/2014 on the statute and funding of the European political parties and European political foundations, COM(2021) 717 final [liegt nur auf EN vor].

- die kontinuierliche Erleichterung und Verbesserung der Fähigkeit aller EU-Bürger, ihr Wahlrecht auszuüben, unter anderem durch Förderung des Austauschs bewährter Verfahren und gegenseitiger Unterstützung zur Gewährleistung freier und fairer Wahlen und Einrichtung eines gemeinsamen Mechanismus zur Stärkung der Resilienz bei Wahlen;
- die Festlegung gemeinsamer Referenzen für bewährte Verfahren für bestimmte Phasen des Wahlzyklus;
- die Festlegung gemeinsamer Referenzen für die Erhebung von Daten über die Teilnahme mobiler EU-Bürger an den Kommunalwahlen und den Wahlen zum Europäischen Parlament;
- die Unterstützung der Zusammenarbeit zwischen EU-Netzen und internationalen Organisationen zum Aufbau von Kapazitäten und zum Austausch bewährter Verfahren zur Abwehr von Bedrohungen für Wahlen und zur Förderung hoher internationaler Standards für den Einsatz neuer Technologien.

Die Kommission wird den Mitgliedstaaten auf der Grundlage dieser Zusammenarbeit ab 2022 einen „gemeinsamen Mechanismus zur Stärkung der Resilienz bei Wahlen“ anbieten. Dieser wird vom EU-Netz für Wahlen in enger Zusammenarbeit mit der Kooperationsgruppe für Netz- und Informationssysteme (NIS) und dem Schnellwarnsystem der EU organisiert und koordiniert. Der operative Schwerpunkt des Mechanismus soll vorrangig auf der Unterstützung des Einsatzes gemeinsamer Expertenteams und des Austauschs von Experten liegen mit dem Ziel, widerstandsfähige Wahlprozesse zu schaffen, insbesondere in den Bereichen Online-Forensik, Desinformation und Cybersicherheit von Wahlen. Weitere Formen der Maßnahmen könnten schrittweise in Betracht gezogen werden, etwa gemeinsame Schulungen und die gemeinsame Entwicklung von IT-Systemen.

Der Austausch kann in der gesamten EU stattfinden und wird Experten umfassen, die Unterstützung an einem Standort in einem anderen Mitgliedstaat als ihrem eigenen leisten. Bei Bedarf könnte auch die Teilnahme von Sachverständigen aus dem Privatsektor, internationalen Organisationen, der Zivilgesellschaft, der Wissenschaft oder Drittländern erwogen werden.

Während der Austausch von Experten auf Ersuchen der Mitgliedstaaten erfolgt und diese auch die Form, die entsprechenden Aufgaben und den konkreten Einsatz festlegen, wird die Kommission die Mitgliedstaaten durch strukturierte Planungstätigkeiten im Rahmen des EU-Netzes für Wahlen proaktiv unterstützen. Ziel ist es, bevorstehende Wahlen und geplante Änderungen bei den Verfahren zu ermitteln, mögliche Erfordernisse und Chancen für die Zusammenarbeit und die Bündelung von Ressourcen zu prüfen und potenzielle Ressourcen für die Einbeziehung in den Rahmen des Mechanismus zu bestimmen.

Unter der Schirmherrschaft der durch die NIS-Richtlinie<sup>24</sup> eingesetzten Kooperationsgruppe werden die Arbeiten zur Cybersicherheit der Wahltechnologie in enger Zusammenarbeit mit

---

<sup>24</sup> Richtlinie (EU) 2016/1148 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 6. Juli 2016 über Maßnahmen zur Gewährleistung eines hohen gemeinsamen Sicherheitsniveaus von Netz- und Informationssystemen in der Union

dem EU-Netz für Wahlen fortgesetzt. In diesem Rahmen sollen Erfahrungen ausgetauscht, Leitlinien bereitgestellt und ein Überblick über Instrumente, Techniken und Protokolle zur Erkennung, Prävention und Eindämmung von Cybersicherheitsbedrohungen im Zusammenhang mit Wahlen geboten werden.

Im zweiten Halbjahr 2023 wird die Kommission außerdem eine hochrangige Veranstaltung zum Thema Wahlen organisieren, bei der verschiedene Behörden, die mit Wahlen befasst sind, zusammenkommen, um die im vorliegenden Paket benannten Herausforderungen anzugehen.

Die Kommission wird auch prüfen, ob ein Legislativvorschlag zum Schutz der Wahlinfrastruktur als kritischer Infrastruktur in Betracht gezogen werden könnte.

## **6. Schlussfolgerungen**

Die Umsetzung der in diesem Paket vorgeschlagenen Maßnahmen wird den einschlägigen Rechtsrahmen der Europäischen Union stärken und so dazu beitragen, die Herausforderungen, vor denen unsere Demokratien und Wahlen stehen, unter uneingeschränkter Achtung unserer gemeinsamen Grundsätze und Werte zu bewältigen. Dadurch wird es möglich sein, dass die Wähler ihre demokratischen Rechte, einschließlich des Rechts auf pluralistische und transparente Informationsquellen, besser wahrnehmen, dass die europäischen Parteien effizienter und verantwortungsvoller mit der Öffentlichkeit interagieren und dass Mitgliedstaaten und die Europäische Union als Ganzes auch künftig demokratische Wahlen ohne Einmischung und Manipulation abhalten.

Der stärker integrierte Binnenmarkt für Dienstleistungen auf dem Gebiet der politischen Werbung muss mit der uneingeschränkten Wahrnehmung der demokratischen Rechte der Bürger in Einklang gebracht werden. Denn die Schaffung eines gut funktionierenden Binnenmarkts geht Hand in Hand mit der Wahrung der Werte, die die Union ebenso wie ihre Mitgliedstaaten vertreten. Die Entwicklung des EU-Binnenmarkts für Dienstleistungen auf dem Gebiet der politischen Werbung und die Verteidigung der Werte der Union sind zwei Seiten derselben Medaille. Der Erfolg hängt nicht nur von den Rechtsvorschriften ab, sondern auch von ihrer Umsetzung, die es den Bürgern ermöglicht, in vollem Umfang Nutzen aus dem Ziel und dem Geist der vorgeschlagenen Maßnahmen zu ziehen. Dies gilt für alle Elemente dieses Pakets.

Die Kommission sieht dem weiteren Engagement des Europäischen Parlaments und des Rates sowie des breiten Kreises öffentlicher und privater nationaler Akteure über die Regierungsstellen hinaus erwartungsvoll entgegen, um sicherzustellen, dass das in dieser Mitteilung vorgestellte Maßnahmenpaket rechtzeitig vor den Wahlen zum Europäischen Parlament im Jahr 2024 angenommen und umgesetzt wird.

.....

---

ABl. L 194 vom 19.7.2016, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/?uri=celex:32016L1148>.

