



Rat der
Europäischen Union

Brüssel, den 12. Januar 2022
(OR. fr)

5172/22

AG 3
INST 4
PE 1
FREMP 7
DATAPROTECT 4
DISINFO 1
CONSOM 10
MI 25
COMPET 16
TELECOM 8
AUDIO 4
POLGEN 6

VERMERK

Absender: Vorsitz

Empfänger: Delegationen

Nr. Vordok.: ST 14369/21
ST 14374/21 + ADD1
ST 14376/21 + ADD1
ST 14379/21 + ADD1
ST 14386/21
ST 14386/21 + ADD1
ST 14388/21

Betr.: Legislativpaket „Demokratie und Integrität der Wahlen“
- Orientierungsvermerk des Vorsitzes

Die Delegationen erhalten als Anlage einen Orientierungsvermerk des Vorsitzes im Hinblick auf die Orientierungsaussprache auf der Tagung des Rates (Allgemeine Angelegenheiten) am 25. Januar 2022.

ANLAGE

Tagung des Rates (Allgemeine Angelegenheiten) am 25. Januar 2022 - Legislativpaket „Demokratie und Integrität der Wahlen“

Orientierungsvermerk

Die Kommission hat am 3. Dezember 2020 in ihrem Aktionsplan für Demokratie in Europa¹ die Absicht bekundet, sowohl legislative als auch nicht-legislative Maßnahmen zur Stärkung der Demokratie in der Union ergreifen zu wollen. Die Mitgliedstaaten begrüßten dies auf der Tagung des Rates (Allgemeine Angelegenheiten) im Februar 2021 als geeigneten Beitrag zur Verwirklichung des gemeinsamen Ziels, angesichts der jüngsten Herausforderungen und der zunehmenden Gefahr und der zunehmenden Versuche von Einmischung – insbesondere im Zusammenhang mit COVID-19 und im Hinblick auf die nächsten Wahlen zum Europäischen Parlament – die Resilienz der Demokratien in der gesamten Union zu stärken.

Die Kommission hat am 25. November 2021 das Legislativpaket „Demokratie und Integrität der Europawahlen“ vorgestellt, das vier Gesetzgebungsvorschläge umfasst: einen Vorschlag für eine Verordnung über die Transparenz politischer Werbung², einen Vorschlag für eine Neufassung der Verordnung über das Statut und die Finanzierung von europäischen politischen Parteien und europäischen politischen Stiftungen³ sowie zwei Vorschläge für eine Neufassung der Richtlinien über die Ausübung des Wahlrechts bei den Wahlen zum Europäischen Parlament und bei Kommunalwahlen durch Unionsbürgerinnen und -bürger mit Wohnsitz in einem Mitgliedstaat, dessen Staatsangehörigkeit sie nicht besitzen⁴.

Mit den vorgeschlagenen Maßnahmen soll ein verbesserter Rechtsrahmen geschaffen werden, um die Herausforderungen, mit denen unsere Demokratien und auch unsere Wahlprozesse konfrontiert sind, zu bewältigen und die Integrität der demokratischen Debatte unter uneingeschränkter Achtung unserer gemeinsamen Werte und Grundsätze zu wahren. Es soll erreicht werden, dass die Wählerinnen und Wähler ihre demokratischen Rechte wirksamer ausüben können, und dass sie insbesondere Zugang zu pluralistischen und transparenten Informationsquellen haben; dass die europäischen Parteien effizienter und verantwortungsvoller mit den Bürgerinnen und Bürgern interagieren können und die Mitgliedstaaten und die Union insgesamt die Wahlprozesse vor jeder Form der Einmischung oder der Manipulation schützen können. Diese Ziele standen schon im Mittelpunkt der Schlussfolgerungen des Rates von Februar 2019 über die Sicherstellung freier und fairer Europawahlen⁵; sie wurden in der Aussprache über den Aktionsplan für Demokratie in Europa auf der Tagung des Rates (Allgemeine Angelegenheiten) im Februar 2021 beherzigt, und sie behalten auch für die nächsten Wahlen zum Europäischen Parlament im Jahr 2024 ihre Gültigkeit. Aus den ersten auf der Fachebene über das Legislativpaket geführten Beratungen ging hervor, dass die Mitgliedstaaten sich mehrheitlich dafür aussprechen, die Beratungen zügig voranzubringen, damit die Maßnahmen vor den nächsten Europawahlen angenommen werden können.

1 Dok. 13678/20.

2 Dok. 14374/21 + ADD 1.

3 Dok. 14386/21 + ADD 1.

4 Dok. 14376/21 + ADD1, Dok. 14379/21 + ADD1.

5 Dok. 6573/1/19 REV 1.

Der Rat hatte in seinen Schlussfolgerungen vom 15. Dezember 2020⁶ die Auffassung vertreten, dass das weitere Vorgehen hinsichtlich der Abwehr von Desinformation auf nationaler Ebene und auf EU-Ebene verschiedene Ansätze umfassen könnte, einschließlich der Möglichkeit, einen Regulierungs- oder Koregulierungsrahmen zu schaffen sowie über die erforderlichen Mittel für eine unabhängige Prüfung durch Regulierungsstellen und die Zivilgesellschaft zu verfügen, insbesondere in Bezug auf den Zugriff auf Daten. Auf dieser Grundlage hatte der Rat die Kommission ersucht, weitere Transparenzanforderungen für Online-Plattformen auszuarbeiten und schließlich umzusetzen. Diese Anforderungen sollten dazu dienen, einen gut funktionierenden digitalen öffentlichen Raum, eine stärkere Rechenschaftspflicht und mehr Transparenz bei der Bekämpfung von Desinformation zu fördern. Diese Maßnahmen sollten auf dem Vorrang der Grundrechte, insbesondere der Meinungsfreiheit, sowie auf einem demokratischen öffentlichen Diskurs beruhen.

Darüber hinaus wurde in dem Bericht über die Wahlen zum Europäischen Parlament 2019 herausgestellt, dass einige Vorschriften verschärft werden müssten, um eine Einmischung von außen in unsere Wahlprozesse zu verhindern, insbesondere durch mehr Transparenz in Bezug auf die Finanzierungsquellen der europäischen politischen Parteien, damit eine indirekte Finanzierung aus dem Ausland unterbunden werden kann. Die Kommission hat im Rahmen der Überarbeitung der Verordnung Nr. 1141/2014 über das Statut und die Finanzierung politischer Parteien mehrere Maßnahmen vorgeschlagen, die auf mehr Transparenz in Bezug auf Finanzierungsquellen abzielen. Allerdings hat sie vorgeschlagen, die Verordnung dahingehend zu ändern, dass europäische politische Parteien und europäische politische Stiftungen Beiträge von Mitgliedern, die in Mitgliedstaaten des Europarats beheimatet sind, entgegennehmen können, was gegenwärtig verboten ist. Um die Gefahr einer Einmischung aus dem Ausland zu mindern und die Verhältnismäßigkeit zu wahren, schlägt die Kommission vor, für diese Art von Beiträgen eine Obergrenze von 10 % der Gesamtbeiträge (die ihrerseits auf 40 % des Jahresbudgets einer Partei oder Stiftung begrenzt sind) festzulegen. Diese Obergrenze würde ergänzt um die Verpflichtung der europäischen politischen Parteien, dafür zu sorgen, dass ihre Mitgliedsparteien außerhalb der Union Werte einhalten, die den in Artikel 2 des Vertrags über die Europäische Union genannten gleichwertig sind, und um einen Mechanismus zur Überprüfung von Spenden; hierdurch würden zusätzliche Schutzvorkehrungen in Bezug auf Finanzierungen aus dem Ausland geschaffen. Die Öffnung der europäischen politischen Parteien für alle Mitgliedstaaten des Europarats und die Eröffnung der Möglichkeit einer Finanzierung aus der Gesamtheit der Mitgliedstaaten des Europarats wurde bei den ersten Beratungen auf der Fachebene von der Mehrheit der EU-Mitgliedstaaten infrage gestellt.

Die Europawahlen 2019 haben auch den zunehmenden Einfluss der politischen Werbung und der Nutzung neuer Techniken der personalisierten Werbung ("Targeting") und der Amplifikation – insbesondere im digitalen Bereich – deutlich gemacht. Die Kommission ist angesichts dieser zunehmenden Entwicklung und vor dem Hintergrund unterschiedlich durchgeführter und fragmentierter Vorschriften zu der Feststellung gelangt, dass dem Binnenmarkt gegenwärtig nicht das erforderliche Instrumentarium zur Verfügung steht, um bei politischer Werbung für ein hohes Maß an Transparenz zu sorgen, das einen fairen und offenen demokratischen Prozess in allen Mitgliedstaaten gewährleisten würde. Deshalb hat sie einen Verordnungsvorschlag vorgelegt, durch den hier Abhilfe geschaffen werden soll. Durch hohe Transparenzanforderungen und die Schaffung eines Rahmens für auf personenbezogenen Daten beruhenden Techniken des Targeting und Amplifikation wird dazu beigetragen, nicht nur die Urheber dieser Werbung stärker in die Verantwortung zu nehmen, sondern auch das Recht der Bürgerinnen und Bürger auf objektive, transparente und pluralistische Information zu wahren. Durch den Vorschlag, der auf Fragen der Transparenz und des Einsatzes von Targeting-Techniken beschränkt bleibt, wird nicht in die anderen Aspekte politischer Werbung, die auf nationaler Ebene geregelt sind, eingegriffen. Insbesondere liegen die Rechtmäßigkeit des Inhalts politischer Werbung, die Zeiträume, in denen solche Werbung zulässig ist, oder die Arten von Teilnehmern am demokratischen Prozess weiterhin in der alleinigen Zuständigkeit der Mitgliedstaaten.

⁶ Schlussfolgerungen des Rates zur Stärkung der Resilienz und zur Abwehr hybrider Bedrohungen, einschließlich der Desinformation, im Zusammenhang mit der COVID-19-Pandemie (Dok. 14064/20).

Vor diesem Hintergrund werden die Ministerinnen und Minister gebeten, sich mit den folgenden Fragen zu befassen:

1) In welchem Umfang sollte – in Anbetracht des Ausmaßes der Herausforderungen, mit denen die Demokratie in Europa konfrontiert ist, die auch die erwiesene Gefahr einer Einmischung aus dem Ausland einschließen, – die Finanzierung von europäischen politischen Parteien und europäischen politischen Stiftungen transparenter gestaltet werden; in welchem Umfang sollte diese Finanzierung besser geregelt werden, und in welchem Umfang sollten Finanzströme aus dem außereuropäischen Ausland besser geregelt und/oder beschränkt werden?

2) Kann durch eine größere Wahrnehmbarkeit und vermehrte Aktivität der europäischen politischen Parteien in den öffentlichen Räumen der Mitgliedstaaten und durch eine Verschärfung der Modalitäten für die Ausübung des Wahlrechts der Bürgerinnen und Bürger der Union mit Wohnsitz in einem Mitgliedstaat, dessen Staatsangehörigkeit sie nicht besitzen, dazu beigetragen werden, die Vertiefung des europäischen demokratischen Raums und der demokratischen Debatte in Europa sowie eine höhere Wahlbeteiligung bei den Europawahlen zu erreichen?

3) Der massive Einsatz politischer Werbung in Europa und die rasche Entwicklung der oftmals undurchsichtigen Techniken, mit denen diese Werbung verbreitet wird, wirken sich in hohem Maß auf unsere demokratischen Systeme aus. Fragmentierte nationale Ansätze beeinträchtigen die Integrität des Binnenmarktes und werfen Effizienzfragen auf. Welche wesentlichen Elemente sollten angesichts dieser Herausforderungen eingesetzt werden, um die Integrität der Wahlprozesse und die Integrität des Binnenmarktes zu gewährleisten, insbesondere im Hinblick auf die Transparenz der politischen Werbung und die eingesetzten Techniken des Targeting und der Amplifikation?
