

## AUFFORDERUNG ZUR STELLUNGNAHME ZU EINER INITIATIVE (ohne Folgenabschätzung)

Mit diesem Dokument sollen Öffentlichkeit und Interessenträger über die Arbeit der Kommission informiert werden und so die Möglichkeit erhalten, Rückmeldung zu geben und sich effektiv an Konsultationen zu beteiligen.

Sie sind aufgefordert, sich zur Einschätzung des Problems durch die Kommission und zu möglichen Lösungen zu äußern und alle sachdienlichen Informationen vorzulegen.

<b>BEZEICHNUNG DER INITIATIVE</b>	Paket zur Verteidigung der Demokratie
<b>FEDERFÜHRENDE GD – ZUSTÄNDIGES REFERAT</b>	SG E1/GD JUST – D3 – C2
<b>VORAUSSICHTLICHE ART DER INITIATIVE</b>	Nicht-Legislativmaßnahme / Legislativmaßnahme
<b>VORLÄUFIGER ZEITPLAN</b>	2. Quartal 2023
<b>WEITERE ANGABEN</b>	Im Arbeitsprogramm 2023 der Kommission angekündigte neue Initiative: Paket zur Verteidigung der Demokratie

*Dieses Dokument dient nur der Information. Es greift der abschließenden Entscheidung der Kommission über die Weiterverfolgung dieser Initiative oder über deren endgültigen Inhalt nicht vor. Alle Aspekte der in diesem Dokument beschriebenen Initiative, einschließlich ihres zeitlichen Ablaufs, können sich ändern.*

### A. Politischer Kontext, Problemstellung und Subsidiaritätsprüfung

#### Politischer Kontext

Die Förderung, der Schutz und die Stärkung unserer Demokratie stehen im Mittelpunkt der Prioritäten der Kommission, wie sie in den [politischen Leitlinien](#) von Präsidentin von der Leyen dargelegt sind. Im Jahr 2020 legte die Europäische Kommission im Rahmen des übergreifenden Ziels „Neuer Schwung für die Demokratie in Europa“ den [Aktionsplan für Demokratie in Europa](#) vor. Mit diesem Plan sollen Europas Demokratien geschützt und gestärkt werden – durch die Wahrung der Integrität von Wahlen, die Förderung von Medienfreiheit und -pluralismus und den Kampf gegen Desinformation. Die Kommission verpflichtete sich dazu, die Umsetzung des Aktionsplans im Jahr 2023 zu überprüfen.

In den vergangenen Jahren haben die Fälle verdeckter Einmischungen in unser demokratisches Umfeld durch Länder außerhalb der EU deutlich zugenommen, und der russische Angriffskrieg gegen die Ukraine hat die Risiken noch verschärft. Die von der Kommission im [Aktionsplan für Demokratie in Europa 2020](#) vorgeschlagenen Maßnahmen werden umgesetzt und haben dazu beigetragen, die demokratische Resilienz in allen drei Elementen des Aktionsplans (Wahlintegrität, Medienpluralismus, Bekämpfung von Desinformation) zu stärken. Die Methoden der Bedrohung der demokratischen Gesellschaften in der EU – ob von außerhalb oder unter Rückgriff auf in der EU niedergelassene Organisationen, die als Stellvertreter für ausländische Stellen fungieren – entwickeln sich jedoch ständig weiter, und dies erfordert eine verbesserte Reaktion, um die Widerstandsfähigkeit gegenüber ausländischer Einflussnahme zu stärken.

In der [Rede zur Lage der Union 2022](#) kündigte Präsidentin von der Leyen eine Initiative zur Verteidigung der Demokratie vor verdeckter ausländischer Einflussnahme an. Diese Initiative wird Teil eines Maßnahmenpakets sein. Es wird Initiativen ergänzen, die bereits auf EU-Ebene im Rahmen des Aktionsplans für Demokratie in Europa ergriffen wurden. Der Schwerpunkt wird auf Transparenzmaßnahmen zur Verhinderung verdeckter ausländischer Einflussnahme liegen. Das Paket wird auch spezifische Maßnahmen zu wahlbezogenen Themen im Vorfeld der Wahlen zum Europäischen Parlament (Ergebnisse aus den Diskussionen in Wahlnetzwerken) sowie Maßnahmen zur Förderung eines offenen zivilgesellschaftlichen Raums und einer inklusiven, wirksamen Zusammenarbeit der Behörden mit zivilgesellschaftlichen Organisationen sowie Bürgerinnen und Bürgern umfassen. All diese Ziele sollen die demokratische Resilienz von innen stärken. Das Paket wird eng mit anderen laufenden Initiativen abgestimmt. Es soll auch mehrere demokratiebezogene Vorschläge der Konferenz zur Zukunft Europas zur Beteiligung der Bürgerinnen und Bürger in die Politikgestaltung berücksichtigen. Das Paket steht voll und ganz im Einklang mit dem Bericht über die Rechtsstaatlichkeit, dem anstehenden

## **Gegenstand der Initiative**

Verdeckte Einflussnahme durch Länder außerhalb der EU birgt Risiken für die EU als demokratischer Raum und schwächt ihre demokratischen Institutionen und Prozesse insgesamt. Das Thema verdeckte Einmischung von außen in den demokratischen Raum und die demokratischen Wahlen in Europa steht seit vielen Jahren auf der Tagesordnung der EU. Der derzeitige Rechtsrahmen zur Bewältigung dieses Problems beruht auf nationalen Vorschriften über die Transparenz der Interessenvertretung – wie etwa Vorschriften über Lobbyarbeit und andere Tätigkeiten, die auf die Beeinflussung öffentlicher Entscheidungen oder des demokratischen Umfelds abzielen und verschiedene Kanäle oder Medien nutzen (Öffentlichkeitsarbeit, Wissenschaft und Forschung, Veranstaltungsorganisation usw.).

Um die öffentliche Rechenschaftspflicht und die Transparenz des Entscheidungsprozesses zu erhöhen, müssen Einrichtungen, die Interessenvertretungsdienste für Länder außerhalb der EU auf deren Rechnung oder unter deren Leitung erbringen, in den Mitgliedstaaten häufig Informationen über ein Transparenzregister vorlegen. Die Maßnahmen der Mitgliedstaaten in Bezug auf Lobbyingaktivitäten sind jedoch sehr fragmentiert, insbesondere das Vorgehen in Bezug auf die Sorgfaltspflicht und die Registrierungsanforderungen für Anbieter von Interessenvertretungsdiensten. Lücken und Schlupflöcher bestehen auch bei den Überwachungs- und Durchsetzungsmechanismen. Die Fragmentierung dürfte zunehmen, da die Mitgliedstaaten weitere nationale Maßnahmen in Betracht ziehen – als Reaktion auf die erhöhte Risikowahrnehmung speziell in Verbindung mit von aus Drittstaaten finanzierten oder gesteuerten Interessenvertretungsdiensten. Diese Situation wirft Fragen der Rechtssicherheit auf und erfordert komplexe Anstrengungen, um die Vorschriften einzuhalten, zudem entstehen den betreffenden Dienstleistern zusätzliche Kosten.

Im Vorfeld der Europawahl 2024 und darüber hinaus muss für eine breite Wahlbeteiligung und eine inklusive Beteiligung gesorgt werden, dabei müssen unterrepräsentierte Gruppen besonders berücksichtigt sowie ein freier und fairer Wahlprozess unterstützt werden.<sup>1</sup> Die Rede zur Lage der Union 2022 enthielt außerdem auch einen Hinweis darauf, dass unsere Demokratien nicht nur vor äußeren Bedrohungen geschützt, sondern auch von innen gestärkt werden müssen. Zu diesem Zweck müssen die Sicherheit, Integrität und Widerstandsfähigkeit von Wahlen verbessert werden. Vorfälle – einschließlich Cyberangriffen auf Wahlprozesse und -infrastrukturen, Kandidatinnen und Kandidaten oder Infrastrukturen politischer Parteien – können die Integrität und Fairness des Wahlprozesses untergraben. Sie können auch das Vertrauen der Bürgerinnen und Bürger in ihre gewählten Vertreter erschüttern – ein Vertrauen, das auf freien und fairen Wahlen beruht.

Bei Demokratie geht es auch um die Vielfalt an partizipativen Verfahren, wirksames zivilgesellschaftliches Engagement und die Achtung demokratischer Standards, Grundrechte und Rechtsstaatlichkeit. Daher ist ein starker und fördernder zivilgesellschaftlicher Raum von entscheidender Bedeutung für die Widerstandsfähigkeit unserer europäischen Demokratien. Zivilgesellschaftliche Organisationen fungieren als Wächter, wenn demokratische Grundlagen und Institutionen bedroht sind. Sie ziehen die Regierungen zur Rechenschaft, achten, wahren und fördern die Grundrechte und schützen unter anderem unsere Gesellschaft vor unzulässiger Einflussnahme, indem sie gegen Desinformation vorgehen. Ebenso ist eine aktive und engagierte Beteiligung der Öffentlichkeit, unter anderem durch deliberative Prozesse, für die Qualität des demokratischen Lebens von wesentlicher Bedeutung.

## **Grundlage für das Tätigwerden der EU (Rechtsgrundlage und Subsidiaritätsprüfung)**

Der Schutz und die Stärkung der europäischen Demokratie vor verdeckter ausländischer Einflussnahme stellt eine Herausforderung dar, die nicht allein durch nationale oder lokale Maßnahmen bewältigt werden kann. Für das reibungslose Funktionieren des Binnenmarkts, den Schutz der in Artikel 2 des Vertrags über die Europäische Union genannten Werte und ein kohärentes und solides demokratisches Umfeld für die Teilnehmer an den Europawahlen in der gesamten EU sind Maßnahmen auf EU-Ebene erforderlich.

Interessenvertretungsdienste haben eine grenzüberschreitende Dimension, die Gegenstand von Rechtsvorschriften auf EU-Ebene sein muss. In Bezug auf die Subsidiarität dürften sich die Unterschiede zwischen den Transparenzanforderungen der Mitgliedstaaten ohne Maßnahmen auf EU-Ebene noch vergrößern: Einige Mitgliedstaaten dürften neue Initiativen zu von außerhalb der EU<sup>2</sup> finanzierte oder gesteuerte Interessenvertretungsdienste ergreifen. Dies würde die Erbringung solcher Dienstleistungen behindern. Artikel 114 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union könnte als Rechtsgrundlage dienen, um regulatorische Unterschiede zwischen den Mitgliedstaaten zu beseitigen. Mit einem Rechtsinstrument

<sup>1</sup> Wie in der politischen Priorität der Kommission für 2019-24 „Neuer Schwung für die Demokratie in Europa“ erwähnt und in zahlreichen Strategiepapieren und in den endgültigen Vorschlägen der Konferenz zur Zukunft Europas hervorgehoben.

<sup>2</sup> Darunter sind Länder außerhalb des Europäischen Wirtschaftsraums (EWR) zu verstehen.

(Richtlinie) würden gemeinsame Standards für Transparenz und Rechenschaftspflicht für von außerhalb der EU gesteuerte oder finanzierte Interessenvertretungsdienste eingeführt und so ein Beitrag zum reibungslosen Funktionieren des Binnenmarkts und zum Schutz des demokratischen Umfelds der EU vor verdeckter ausländischer Einflussnahme geleistet. Dies würde zur Sensibilisierung im Zusammenhang mit der Erbringung dieser Dienstleistungen beitragen.

Eine Empfehlung zur verdeckten Einflussnahme aus Drittländern könnte die Richtlinie zur Festlegung harmonisierter Transparenzanforderungen für die Dienstleistungserbringung von außerhalb der EU ergänzen. Damit könnte mit zusätzlichen nicht verbindlichen Maßnahmen gegen das Problem vorgegangen werden, beispielsweise mit Sensibilisierungsmaßnahmen und der Förderung bewährter Verfahren. Angesichts des grenzüberschreitenden Charakters, der Vielfalt und der Auswirkungen der betreffenden Tätigkeiten kann die Situation nur auf der Ebene der Mitgliedstaaten nicht angemessen behoben werden.

Eine Empfehlung zu sicheren und resilienten Wahlprozessen und den bevorstehenden Wahlen zum Europäischen Parlament wird freie und faire Wahlen gewährleisten und deren effiziente Durchführung unterstützen. Sie wird zur weiteren Förderung einer breiten und inklusiven Wahlbeteiligung und zur Stärkung der demokratischen Resilienz insgesamt beitragen. Die Empfehlung wird auch sorgfältig mit bestehenden Initiativen (z. B. Initiativen im Rahmen des Aktionsplans für Demokratie in Europa, dem Bericht über die Unionsbürgerschaft 2020) und dem Paket zur Stärkung der Demokratie und Integrität von Wahlen aus dem Jahr 2021 koordiniert (einschließlich der vorgeschlagenen Verordnung über die Transparenz politischer Werbung, der vorgeschlagenen Richtlinien des Rates über das Wahlrecht mobiler EU-Bürger bei Wahlen zum Europäischen Parlament und bei Kommunalwahlen und der vorgeschlagenen Neufassung der Verordnung über die Finanzierung europäischer politischer Parteien und Stiftungen). Sie wird einen Beitrag zur Befähigung der Bürgerinnen und Bürger und zum Aufbau widerstandsfähigerer demokratischer Gesellschaften in der gesamten EU leisten, mit besonderem Schwerpunkt auf die Wahlen zum Europäischen Parlament 2024, aber auch darüber hinaus.

Eine weitere Empfehlung zum zivilgesellschaftlichen Engagement geht von der Prämisse aus, dass Bürgerbeteiligung, d. h. die Einbeziehung zivilgesellschaftlicher Akteure und Bürger\*innen in Angelegenheiten von öffentlichem Interesse, nur in einem förderlichen, sicheren und unterstützenden Umfeld wirksam ist. Die Empfehlung wird darauf abzielen, die Mitgliedstaaten bei der Förderung des zivilgesellschaftlichen Engagements im Zusammenhang mit dem Schutz von Demokratie und der Achtung der Grundrechte zu unterstützen. Sie würde daher der Notwendigkeit Rechnung tragen, ein gemeinsames Maß an Schutz und Zusammenarbeit mit diesen Akteuren in unserer demokratischen Gesellschaft innerhalb (und außerhalb) der gesamten Union zu gewährleisten, da die bestehenden Herausforderungen auf der Ebene der Mitgliedstaaten allein nicht bewältigt werden können. Diese Empfehlung soll sich auch auf die Erfahrungen aus der Konferenz zur Zukunft Europas stützen.

## **Rechtsgrundlage**

Artikel 114 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV) für die Richtlinie und Artikel 292 AEUV für die Empfehlungen.

## **Notwendigkeit eines Tätigwerdens der Union**

Ausländische Einflussnahme auf demokratische Prozesse stellt die Mitgliedstaaten und die EU vor Herausforderungen, die durch einen koordinierten Ansatz auf EU-Ebene bewältigt werden müssen. Um der ausländischen Einflussnahme wirksam zu begegnen, müssen einheitliche Maßnahmen auf der Grundlage klarer Kriterien eingeführt werden, die mit strengen Schutzmaßnahmen einhergehen, um Missbrauch gegen ausländische Einrichtungen mit legitimen Interessen zu verhindern.

## **B. Zweck und Ansatz der Initiative**

Ziel des Pakets zur Verteidigung der Demokratie ist es, legislative und nichtlegislative Maßnahmen zusammenzuführen, um die Widerstandsfähigkeit gegen verdeckte ausländische Einflussnahme auf unser demokratisches Leben zu stärken und das zivilgesellschaftliche Engagement in unseren demokratischen Gesellschaften zu fördern.

In der Mitteilung zur Einführung des Pakets werden seine Bestandteile und die Verbindungen zu anderen damit zusammenhängenden Initiativen vorgestellt. Es sollen auch die zugesagte Überprüfung des Aktionsplans für Demokratie in Europa 2020 thematisiert und Bereiche für mögliche weitere Maßnahmen ermittelt werden.

Das Paket wird eine legislative Maßnahme zur Stärkung der Widerstandsfähigkeit des demokratischen Raums der EU gegenüber ausländischer Einflussnahme (Eindämmung des Einflusses durch verdeckte von außerhalb der EU finanzierte oder gesteuerte Interessenvertretungsdienste) sowie andere nichtlegislative Unterstützungsmaßnahmen umfassen. Dabei handelt es sich um eine nichtlegislative Maßnahme zur Ergänzung

der legislativen Maßnahme, eine Empfehlung zu sicheren und resilienten Wahlen und eine Empfehlung zum zivilgesellschaftlichen Engagement.

Ziel der Initiative ist es, mögliche Schlupflöcher zu schließen, die von verdeckten ausländischen Akteuren genutzt werden könnten, um in den demokratischen Raum der EU einzudringen, und alle Beteiligten – Institutionen sowie Bürger\*innen – besser darauf vorzubereiten, diese Bedrohung zu erkennen und auf sie zu reagieren.

Der Legislativvorschlag soll diesen Gefahren begegnen und einen Beitrag zum reibungslosen Funktionieren des Binnenmarkts leisten, indem harmonisierte Vorschriften für Anbieter von außerhalb der EU finanzierten oder gesteuerten Interessenvertretungsdiensten festgelegt werden. Konkret soll er 1) Binnenmarkthindernisse im Zusammenhang mit den negativen Auswirkungen auf die Wirtschaftsakteure beseitigen, 2) die Rechtssicherheit erhöhen, 3) die Fragmentierung der Vorschriften über die Erbringung von außerhalb der EU finanzierten oder gesteuerten Interessenvertretungsdiensten verringern und 4) Regelungslücken in grenzüberschreitenden Situationen schließen. Er soll auch bestimmte Hindernisse im Zusammenhang mit uneinheitlichen regulatorischen Anforderungen beseitigen, z. B. durch die Unterstützung der grenzüberschreitenden Aufsicht und Durchsetzung durch die zuständigen Behörden.

Die Richtlinie zielt durch Verbesserung der Transparenz und Rechenschaftspflicht auch darauf ab, das institutionelle Vertrauen und die demokratischen Werte in der EU zu fördern und das demokratische Umfeld der EU vor verdeckter Einflussnahme auf demokratische Prozesse zu schützen.

Eine an die Mitgliedstaaten, nationale und europäische politische Parteien und möglicherweise andere Einrichtungen gerichtete Empfehlung zu verdeckter Einflussnahme durch Nicht-EU-Länder soll die vorgeschlagene Richtlinie durch weitere Maßnahmen ergänzen.

Eine Empfehlung zu sicheren und resilienten Wahlprozessen und zu den Wahlen zum Europäischen Parlament 2024 soll an die Mitgliedstaaten, die politischen Parteien auf nationaler und EU-Ebene und möglicherweise andere Stellen gerichtet werden. Sie wird den „Neuen „Schwung für die Demokratie in Europa“ voranbringen, freie und faire Wahlen fördern und folgende Ziele verfolgen: 1) Vorbereitung der bevorstehenden Wahlen zum Europäischen Parlament 2024, beispielsweise durch Unterstützung einer breiten und inklusiven Beteiligung an den Wahlen, um so deren effiziente Durchführung sicherzustellen und ihren europäischen Charakter weiter zu verstärken; 2) Förderung resilienter und sicherer Wahlen auf EU-, nationaler und lokaler Ebene und 3) Unterstützung einer Kultur der demokratischen Beteiligung in der EU über die Wahlen hinaus.

Eine weitere Empfehlung zum zivilgesellschaftlichen Engagement soll sich mit Organisationen der Zivilgesellschaft und der Beteiligung der Bürger\*innen an der Politikgestaltung befassen. Sie soll Maßnahmen zur Förderung eines breiten und sinnvollen zivilgesellschaftlichen und bürgerschaftlichen Engagements unterstützen. Um die Inklusivität und Wirksamkeit des zivilgesellschaftlichen Engagements zu verbessern, sollen die Mitgliedstaaten dazu ermutigt werden, als Voraussetzung für eine sinnvolle Beteiligung der Zivilgesellschaft und der Bürgerinnen und Bürger günstige Rahmenbedingungen zu schaffen. Es sollen Maßnahmen vorgeschlagen werden, die sich auf zentrale Leitprinzipien wie Transparenz, Offenheit, Gleichheit, Inklusivität und Rechenschaftspflicht stützen. Außerdem soll eine konkrete Anleitung hinsichtlich der Prozesse und Instrumente für ein wirksames zivilgesellschaftliches Engagement geboten werden.

### **Voraussichtliche Auswirkungen**

Es wird erwartet, dass die Initiative einen positiven Beitrag zur Stärkung der Resilienz unserer Demokratie und zur Vertiefung der Maßnahmen des Aktionsplans für Demokratie in Europa leistet, insbesondere zur Förderung freier und fairer Wahlen sowie zu einem zivilgesellschaftlichen Handlungsspielraum und von Bürgerbeteiligung, die die demokratische Resilienz von innen heraus stärken können. Sie soll auch die Bedingungen für die Errichtung und das Funktionieren des Binnenmarkts für bestimmte Marktteilnehmer verbessern, indem die Anforderungen an Anbieter von Interessenvertretungsdiensten, die von außerhalb der EU finanziert oder gesteuert werden, harmonisiert werden. Dies kann erhebliche Auswirkungen auf die öffentliche Meinung und das demokratische Umfeld haben. Diese Anforderungen würden wiederum das demokratische Umfeld der EU schützen. Die Initiative würde sich außerdem positiv auf die Stärkung der Integrität, der Transparenz und des Vertrauens in den öffentlichen Sektor der EU auswirken.

### **Monitoringplan**

Gegebenenfalls wird die Initiative um Richtwerte ergänzt, mit denen die Fortschritte gemessen werden können. Diese stützen sich auf Informationen aus den Mitgliedstaaten und von privaten, akademischen und zivilgesellschaftlichen Interessenträgern.

## **C. Bessere Rechtsetzung**

### **Folgenabschätzung**

Eine Folgenabschätzung ist nicht geplant. Das Maßnahmenpaket wird sich jedoch auf die Ergebnisse der

<p>Aufforderung zur Stellungnahme, einer öffentlichen Konsultation, gezielter Konsultationsveranstaltungen und der Eurobarometer-Umfrage stützen. Es wird von einer analytischen Arbeitsunterlage der Kommissionsdienststellen begleitet, in der Bisheriges und Zukünftiges berücksichtigt, Fakten geliefert, das Problem definiert, verschiedene Optionen untersucht und ihre Auswirkungen dargelegt werden.</p>
<p><b>Konsultationsstrategie</b></p>
<p>Für diese Initiative fordert die Kommission Bürgerinnen und Bürger sowie Interessenträger in und außerhalb der EU auf, im Rahmen dieser „Aufforderung zur Stellungnahme“ Standpunkte und Beiträge einzureichen.<sup>3</sup> Zu diesen Interessenträgern zählen die Zivilgesellschaft, die Forschungs- und die Wissenschaftsgemeinschaft.</p>
<p><b>Zweck der Konsultation</b></p>
<p>Ziel der Konsultation ist es, auf transparente und partizipative Weise Meinungen, Argumente und zugrundeliegende Informationen und Analysen einzuholen, um der Kommission einen umfassenden Überblick über die Risiken und Lücken sowie erforderlichen Maßnahmen auf EU-Ebene zu geben.</p> <p>Für die Richtlinie und die Empfehlungen wird eine Konsultationsstrategie umgesetzt, um bereits verfügbare Materialien und Daten sowie Erkenntnisse und Daten zu den spezifischen Problemfeldern der Initiative zu sammeln, z. B. durch die Einholung von Meinungen der Interessenträger zu dem(den) politischen Ansatz(Ansätzen) und seinen(ihren) Auswirkungen.</p>
<p><b>Adressaten</b></p>
<p>Die Konsultation richtet sich an eine Vielzahl öffentlicher und privater Interessenträger, darunter die Forschungsgemeinschaft und die Wissenschaft; Vertretungsorganisationen einschlägiger Wirtschaftszweige (z. B. Agenturen für Lobbying und Öffentlichkeitsarbeit); Organisationen der Zivilgesellschaft; einschlägige Berufs- und Branchenverbände; Fachleute in den einschlägigen Bereichen; zuständige nationale Behörden; Vertreter politischer Parteien und einschlägiger internationaler Organisationen und Normungsgremien wie der OECD und des Europarats sowie Bürgerinnen und Bürger aller Altersgruppen.</p>

<sup>3</sup> Antworten können in allen 24 EU-Sprachen eingereicht werden. Der zentrale Kommunikationskanal ist das Portal „Ihre Meinung zählt“ auf der Europa-Website.