

09.06.22

Unterrichtung

durch die Europäische Kommission

**Stellungnahme der Europäischen Kommission zu dem Beschluss
des Bundesrates zum Vorschlag für eine Verordnung des
Europäischen Parlaments und des Rates über die Transparenz
und das Targeting politischer Werbung**

C(2022) 3873 final

siehe Drucksache 826/21 (Beschluss)



EUROPÄISCHE KOMMISSION

Brüssel, 7.6.2022
C(2022) 3873 final

Sehr geehrter Herr Bundesratspräsident,

die Kommission dankt dem Bundesrat für seine Stellungnahme zum Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über die Transparenz und das Targeting politischer Werbung (COM(2021) 731 final).

Die Kommission begrüßt das konstruktive und aktive Engagement des Bundesrates und seine Wertschätzung für die Ziele des Vorschlags. Dieser Vorschlag, der im Rahmen des Pakets zur Stärkung der Demokratie und der Integrität von Wahlen angenommen wurde, sieht einen umfassenden europäischen Ansatz für die kleinteilige Entwicklung politischer Werbedienste und für die Zielgruppenausrichtung für politische Zwecke vor. Er enthält spezifische Maßnahmen, um die Heranbildung und das Funktionieren eines einschlägigen Binnenmarkts mit der legitimen Notwendigkeit in Einklang zu bringen, Transparenz und Rechenschaftspflicht im Zusammenhang mit politischer Werbung zu gewährleisten und die einschlägigen Grundrechte und Datenschutzgrundsätze zu wahren.

Die Gespräche zwischen der Kommission und den beiden gesetzgebenden Organen – dem Europäischen Parlament und dem Rat – über den Vorschlag sind derzeit im Gange, und die Kommission bleibt zuversichtlich, dass eine Einigung in naher Zukunft erreicht wird.

Die Kommission ist entschlossen, dafür zu sorgen, dass der vereinbarte Text den Binnenmarkt stärkt und die Demokratie und das Recht auf Schutz personenbezogener Daten auch im Falle von grenzüberschreitend tätigen politischen Werbeanbietern stärkt.

Die vom Bundesrat in seiner Stellungnahme geäußerten Bedenken werden in der laufenden fachlichen Diskussion über den Vorschlag weiter geprüft. Hinsichtlich der Anmerkungen des Bundesrates zu weiteren Aspekten des Vorschlags wird auf den beigefügten Anhang verwiesen.

*Herrn Ministerpräsident Bodo Ramelow
Präsident des Bundesrates
Leipziger Straße 3 - 4
10117 BERLIN - DEUTSCHLAND*

Die Kommission hofft, dass die vom Bundesrat angesprochenen Punkte mit diesen Ausführungen geklärt werden konnten, und sieht der Fortsetzung des politischen Dialogs erwartungsvoll entgegen.

Mit vorzüglicher Hochachtung

Maroš Šefčovič
Vizepräsident

Věra Jourová
Vizepräsidentin

BEGLAUBIGTE AUSFERTIGUNG
Für die Generalsekretärin

Martine DEPREZ
Direktorin der Kanzlei
EUROPÄISCHE KOMMISSION

Anhang

Die Kommission begrüßt die Gelegenheit, dem Bundesrat Informationen und Erläuterungen zu ihrem Vorschlag zur Beantwortung der aufgeworfenen Fragen zukommen zu lassen.

In Bezug auf die Auswirkungen der vorgeschlagenen Verordnung auf politische Werbedienstleistungen, auf die in den Ziffern 3, 4 und 7 der Stellungnahme des Bundesrates eingegangen wird, verweist die Kommission auf ihre Folgenabschätzung zu dem Vorschlag, in der festgestellt wurde, dass die potenziellen Befolgungskosten der Wirtschaftsakteure in den meisten Fällen sehr gering wären und zumindest teilweise durch Effizienzgewinne durch mehr Rechtssicherheit und eine geringere Fragmentierung ausgeglichen würden. Diese Kosten werden auch durch die erwarteten positiven Auswirkungen auf das Vertrauen der Öffentlichkeit in die Nutzung politischer Werbung und allgemein in die öffentliche politische Debatte und die Integrität des Wahlprozesses ausgeglichen.

Die Kommission stimmt voll und ganz der in Ziffer 5 genannten Notwendigkeit zu, das Subsidiaritätsprinzip zu achten, und stellt in Antwort auf Ziffer 6 fest, dass aus den in der einschlägigen Begründung und Folgenabschätzung genannten Gründen die Notwendigkeit eines Tätigwerdens der EU im Hinblick auf beide Ziele des Vorschlags nachgewiesen wird. Die einzelnen Mitgliedstaaten können diese Ziele alleine nicht in ausreichendem Maß verwirklichen.

Im Hinblick auf die Verhältnismäßigkeit der Maßnahmen weist die Kommission erneut darauf hin, dass die vorgeschlagene Verordnung nicht über das hinausgeht, was erforderlich ist, um EU-weite Probleme anzugehen, die sich aus der Fragmentierung der nationalen Vorschriften zur Transparenz politischer Werbung und der zunehmend grenzüberschreitenden Erbringung dieser Dienstleistung ergeben.

Die Kommission nimmt die Forderungen zur Kenntnis, dass geprüft werden solle, in welchem Umfang Werbedienstleistungen im Zusammenhang mit Kommunal- und Regionalwahlen insbesondere von Kleinstunternehmen und kleinen und mittleren ländlichen Unternehmen grenzüberschreitend angeboten werden, und ob eine Richtlinie in dieser Hinsicht ein geeigneteres Instrument wäre. Die Kommission nimmt ferner den Vorschlag in Ziffer 7 zur Kenntnis, kleine und mittlere Unternehmen im ländlichen Raum von den Anforderungen der vorgeschlagenen Verordnung auszunehmen, um erhebliche zusätzliche finanzielle und organisatorische Kosten zu vermeiden.

Die Kommission erinnert daran, dass politische Werbung, auch im Zusammenhang mit Kommunal- und Regionalwahlen, zunehmend multimediale Inhalte und grenzüberschreitende Dienste umfassen kann, darunter auch Online-Dienste, die naturgemäß grenzüberschreitend sind. In der Folgenabschätzung wird festgestellt, dass die einschlägigen Dienstleistungen von kleinen und mittleren Unternehmen grenzüberschreitend angeboten werden und auch eine hochentwickelte Zielgruppenausrichtung umfassen, sich aber nicht auf diese beschränken. Die Einführung spezifischer Ausnahmeregelungen, wie z. B. den Ausschluss von Kommunal-

und Regionalwahlen oder von Dienstleistungen, die von kleinen und mittleren Unternehmen erbracht werden, würde zu Rechtsunsicherheit führen und Umgehungsanreize erzeugen. Der Vorschlag enthält bereits spezifische Maßnahmen im Hinblick auf die Auswirkungen auf kleine und mittlere Unternehmen. Eine Richtlinie würde in dieser Hinsicht keinen zusätzlichen Spielraum für die Abfederung dieser Auswirkungen bieten. Die Kommission hat die Rolle der betreffenden ländlichen kleinen und mittleren Unternehmen bei der Problembeschreibung in der Folgenabschätzung berücksichtigt, so etwa im Skandal um die Firma Cambridge Analytica.

Darüber hinaus gilt die Datenschutz-Grundverordnung bereits für Akteure bei Kommunal- und Regionalwahlen sowie für kleine und mittlere Unternehmen, die in diesem Zusammenhang Dienstleistungen erbringen. Die Kommission hat sich bemüht, sicherzustellen, dass die vorgeschlagene Verordnung nur minimale Auswirkungen auf die Tätigkeiten der meisten betroffenen Unternehmen hat, und hat sich zum Ziel gesetzt, Verpflichtungen aufzunehmen, die sich auf normale Geschäftsprozesse und die von ihnen generierten Informationen stützen und zusätzliche Verwaltungslasten bei ihrer Umsetzung vermeiden. Die Kommission hat dies bei den vorgeschlagenen jährlichen Berichtspflichten über die politische Werbetätigkeit im Rahmen des Managementberichts eines Unternehmens berücksichtigt. Die Kommission bewertet die Gesamtauswirkungen der Maßnahmen, auch für kleine und mittlere Unternehmen, als positiv, insbesondere weil sie zu mehr Rechtssicherheit führen, die Anforderungen an die grenzüberschreitende Erbringung von Dienstleistungen vereinfachen und die Möglichkeiten, Dienstleistungen auszubauen und mehr Märkte zu erschließen, verbessern würden. Die Kommission hat ausdrücklich vorgesehen, die Ausarbeitung von Verhaltenskodizes zur ordnungsgemäßen Anwendung der Transparenzanforderungen gemäß Artikel 7 des Vorschlags zu fördern, die den besonderen Bedürfnissen von Kleinstunternehmen sowie kleinen und mittleren Unternehmen Rechnung tragen. Die Kommission beabsichtigt, den Befolgungsprozess zu unterstützen, unter anderem durch die Förderung der Ausarbeitung von Verhaltenskodizes, die zu seiner ordnungsgemäßen Anwendung beitragen sollen, und die Unterstützung der Industrie und anderer Akteure bei der Festlegung von Normen zur Erleichterung seiner technischen Anforderungen.

Die Kommission nimmt die in Ziffer 8 dargelegte Auffassung zur Kenntnis, dass Verpflichtungen nur den „Herausgebern politischer Werbung“ auferlegt werden sollten und dass die Definition des Begriffs „politische Werbedienstleistung“ einen direkten Bezug zur Bereitstellung politischer Werbung enthalten sollte. Mit dem Vorschlag der Kommission werden die einschlägigen Dienstleister verpflichtet, Informationen aufzubewahren und unter bestimmten Umständen an die Herausgeber politischer Werbung, die zuständigen Behörden und andere interessierte Parteien weiterzugeben. Dienstleister sind nur verpflichtet, Informationen, die sie kontrollieren, aufzubewahren, und aus dem Vorschlag geht eindeutig hervor, dass keine Verpflichtung auferlegt wird, die eine allgemeine Überwachung politischer Werbedienstleistungen erfordern würde. Um die Wirksamkeit der vorgesehenen Transparenzverpflichtungen zu gewährleisten, müssen alle relevanten Anbieter politischer Werbedienstleistungen einen Beitrag leisten. Die Kommission stellt fest, dass die Definition des Begriffs „politische Werbedienstleistungen“ durch mehrere Erwägungsgründe und Bestimmungen

untermauert wird¹, in denen die Arten politischer Werbedienstleistungen genannt werden, nämlich die Ausarbeitung, Platzierung, Förderung, Veröffentlichung und Verbreitung politischer Werbung.

In Bezug auf die Bemerkungen in den Ziffern 9 bis 12 zur Rolle der Transparenz und zur Notwendigkeit, den Vorschlag an die Regulierungsbefugnisse der Mitgliedstaaten für Medien anzupassen sowie Medienpluralismus und Medienvielfalt zu achten, verweist die Kommission auf ihre Ausführung in Erwägungsgrund 13, dass die vorgeschlagene Verordnung „sowohl den materiellen Inhalt der politischen Werbung als auch die Vorschriften über die Darstellung politischer Werbung, einschließlich sogenannter Stillhaltefristen vor Wahlen oder Referenden, unberührt lassen [sollte]“. Die vorgeschlagene Verordnung betrifft keine anderen Sachverhalte, die auf nationaler Ebene geregelt sind, wie etwa die Rechtmäßigkeit des Inhalts politischer Anzeigen und die Zeiträume, in denen Anzeigen gestattet sind, oder die Arten von Teilnehmern am demokratischen Prozess. Mit den vorgeschlagenen harmonisierten Transparenzanforderungen soll sichergestellt werden, dass politische Werbung klar gekennzeichnet und von Informationen begleitet wird, um die demokratische Rechenschaftspflicht und Kontrolle zu unterstützen. Die in den Artikeln 15 und 16 vorgesehenen Aufsichts- und Durchsetzungsbestimmungen tragen den Besonderheiten der nationalen Zuständigkeiten, auch im Bereich der Medienregulierung, Rechnung und ermöglichen es den Mitgliedstaaten, die Behörden zu bestimmen, die für die Anwendung und Durchsetzung der Teile der Verordnung zuständig sind, die nicht in den Anwendungsbereich der Verordnung (EU) 2016/679 fallen würden.

Die Kommission nimmt die spezifischen Forderungen unter den Ziffern 13 und 14 zur Kenntnis, Begriffsbestimmungen hinzuzufügen, die über die für „Dienstleistung“, „politische Werbung“ und „politische Werbedienstleistungen“ vorgeschlagenen Begriffsbestimmungen hinausgehen.

In Ziffer 15 wird eine Klarstellung des Begriffs der politischen Anzeige gefordert. In Erwägungsgrund 21 des Verordnungsvorschlags heißt es: „Politische Anzeigen müssen als politische Werbung definiert werden. Unter den Begriff Anzeigen fallen auch die Mittel, über die Werbung kommuniziert wird, darunter Printmedien, Rundfunkmedien oder Online-Plattformdienste.“

In Bezug auf Ziffer 16 über den nach Artikel 9 des Vorschlags vorgeschriebenen Mechanismus, der es Einzelpersonen ermöglicht, Herausgebern politischer Werbung zu melden, dass eine bestimmte von ihnen veröffentlichte politische Werbung nicht mit dieser Verordnung im Einklang steht, und seine Wechselwirkung mit dem Melde- und Abhilfeverfahren, das mit dem Vorschlag für ein Gesetz über digitale Dienste eingeführt werden soll, möchte die Kommission betonen, dass die vorgeschlagene Verordnung das Gesetz über digitale Dienste ergänzt und dass sie mit den gesetzgebenden Organen zusammenarbeiten wird, um sicherzustellen, dass diese Formulierung beibehalten wird. In Erwägungsgrund 45 des Vorschlags wird Folgendes klargestellt: „Die Herausgeber

¹ Erwägungsgründe 2, 6 und 33. Artikel 7 Absatz 2 Buchstabe c und Anhang 1 Buchstabe f.

politischer Werbung sollten gegebenenfalls auf bestehende Verfahren zurückgreifen können“, einschließlich des im Gesetz über digitale Dienste vorgesehenen Meldeverfahrens. In Artikel 9 Absatz 3 des Vorschlags heißt es: „Der Herausgeber politischer Werbung unterrichtet die Einzelpersonen über die Folgemaßnahmen, die im Anschluss an die in Absatz 1 genannte Meldung getroffen wurden“.

In Bezug auf die Ziffern 17 bis 20 über den weiten Anwendungsbereich der Definition von politischer Werbung und ihre mögliche Überschneidung mit kommerzieller Werbung stellt die Kommission fest, dass die Definition der politischen Werbung für die gesamte Verordnung relevant ist und sich sowohl auf die Bestimmungen auf der Grundlage von Artikel 16 AEUV als auch auf die Bestimmungen auf der Grundlage von Artikel 114 AEUV erstreckt. In Erwägungsgrund 15 wird Folgendes erläutert: „Auf Unionsebene gibt es keine Definition der Begriffe politische Werbung oder politische Anzeige. Eine einheitliche Definition ist erforderlich, um den Anwendungsbereich der harmonisierten Transparenzpflichten und -regelungen zum Targeting und Amplifizieren festzulegen. Diese Definition sollte viele Formen politischer Werbung sowie alle Mittel und Arten der Veröffentlichung oder Verbreitung innerhalb der Union berücksichtigen, unabhängig davon, ob die Quelle dafür in der Union oder einem Drittstaat liegt“. Aus den Erwägungsgründen 19 und 25 des Vorschlags geht eindeutig hervor, dass die Definition von politischer Werbung nicht darauf abzielt, nationale Definitionen der politischen Parteien, politischen Ziele und Wahlkampfzeiten auf nationaler Ebene zu beeinflussen oder politische Ansichten abzudecken.

Im Zusammenhang mit der in Ziffer 21 geäußerten Aufforderung, zu prüfen, ob der „politische Akteur“ in der Definition der „politischen Werbung“ als Anknüpfungspunkt nützlich ist und den relevanten Kreis von Personen oder Institutionen umfasst, möchte die Kommission auf Erwägungsgrund 16 verweisen, in dem es heißt: „Da Anzeigen durch oder für einen politischen Akteur oder in seinem Namen nicht von seiner Tätigkeit als politischer Akteur losgelöst werden können, sind sie geeignet, die politische Debatte zu beeinflussen, es sei denn, es handelt sich um Mitteilungen rein privater oder rein kommerzieller Art“. Somit sind sie in der Regel als politische Werbung anzusehen. Die Definition des „politischen Akteurs“ in Artikel 2 Absatz 4 des Vorschlags setzt sich aus einschlägigen Elementen zusammen, die bereits im Unionsrecht sowie im nationalen Recht im Einklang mit internationalen Rechtsinstrumenten wie denen des Europarats definiert sind. Der Begriff der „politischen Parteien“ sollte die rechtsfähigen und nicht rechtsfähigen, mit ihnen verbundenen und nachgelagerten Einrichtungen umfassen, die sie unterstützen oder ihre Ziele verfolgen, beispielsweise durch die Zusammenarbeit mit einer bestimmten Wählergruppe oder zu einem konkreten Wahlzweck.

In Bezug auf die in Ziffer 22 geforderte Klarstellung des Ausschlusses von Online-Vermittlungsdiensten ohne Entgelt aus dem Anwendungsbereich der Verordnung stellt die Kommission fest, dass die in Kapitel 2 des Vorschlags vorgesehenen Transparenzpflichten für politische Werbedienstleistungen gelten sollten, die normalerweise gegen Entgelt erbracht werden. In Erwägungsgrund 29 des Vorschlags heißt es jedoch weiter: „Die Transparenzanforderungen sollten nicht für von einem Nutzer eines Online-Vermittlungsdienstes, wie einer Online-Plattform, hochgeladene

Inhalte gelten, die von einem Online-Vermittlungsdienst ... verbreitet werden, es sei denn, der Nutzer wird von einer dritten Partei für die politische Anzeige bezahlt.“

Zu der Bemerkung des Bundesrates in Ziffer 23, dass zwischen „Sponsor“ und „politischem Akteur“ nicht klar unterschieden werde, stellt die Kommission fest, dass für die Zwecke ihres Vorschlags der Begriff „politischer Akteur“ im Vorschlag als ein Kriterium dafür definiert wird, was als „politische Werbung“ einzustufen ist, und er als solcher eine Untergruppe der weiter gefassten Kategorie des „Sponsors“ politischer Werbung darstellt.

In Bezug auf Ziffer 24 betreffend die Notwendigkeit, die Kohärenz mit der Richtlinie über audiovisuelle Mediendienste² zu gewährleisten, sei betont, dass die vorgeschlagene Verordnung gegebenenfalls die besagte Richtlinie ergänzt, wobei berücksichtigt wird, dass sich die beiden Instrumente in Anwendungsbereich und Zweck unterscheiden.

Die Kommission nimmt die Empfehlungen des Bundesrates in den Ziffern 25 und 26 zur Kenntnis, Artikel 12 des Vorschlags klarer zu fassen und die Verknüpfung mit der Verordnung (EU) 2016/679 sicherzustellen. Die Kommission stellt fest, dass nach Artikel 15 Absatz 1 des Vorschlags die Aufsichtsbehörden gemäß der Verordnung (EU) 2016/679 für die Überwachung der Anwendung von Artikel 12 der Verordnung verantwortlich sind.

Außerdem möchte die Kommission klarstellen, dass es den Mitgliedstaaten obliegt, die zuständigen Behörden zu benennen, die die Einhaltung der Bestimmungen der Verordnung überwachen sollen. Die Kommission stimmt der Bemerkung des Bundesrats in Ziffer 27 hinsichtlich der Notwendigkeit der Unabhängigkeit und Pluralität der Aufsichtsstrukturen und ihrer Trennung von der Exekutive zu. Wie der Bundesrat richtig feststellt, wird in Erwägungsgrund 58 des Vorschlags klargestellt, dass für die Aufsicht über die Aspekte des Vorschlags, die nicht in die Zuständigkeit der Aufsichtsbehörden nach der Datenschutz-Grundverordnung fallen, diese Behörden von externen Eingriffen und politischem Druck strukturell unabhängig sein und über geeignete Befugnisse verfügen müssen, damit sie eine wirksame Aufsicht führen und die erforderlichen Maßnahmen treffen können, um die Einhaltung dieser Verordnung und insbesondere die Erfüllung der Pflichten nach Artikel 7 zu gewährleisten. In Artikel 15 Absatz 3 des Vorschlags heißt es ferner: „Jede nach diesem Absatz benannte zuständige Behörde ist vollständig unabhängig vom Sektor, von Interventionen von außen oder von politischem Druck. Sie übernimmt vollständig unabhängig die wirksame Aufsicht und trifft die erforderlichen und verhältnismäßigen Maßnahmen, um die Einhaltung dieser Verordnung zu gewährleisten.“ Die Kommission teilt die Auffassung, dass die Unabhängigkeit der Behörden im Bereich der Medienregulierung wichtig ist, und stellt fest, dass in den Aufsichtsbehörden und -gremien, die in der Richtlinie über audiovisuelle

² Richtlinie 2010/13/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 10. März 2010 zur Koordinierung bestimmter Rechts- und Verwaltungsvorschriften der Mitgliedstaaten über die Bereitstellung audiovisueller Mediendienste (Richtlinie über audiovisuelle Mediendienste) (Text von Bedeutung für den EWR) (ABl. L 95 vom 15.4.2010, S. 1).

Mediendienste vorgesehen sind, eine gleichwertige strukturelle Unabhängigkeit gewährleistet ist.
