

22.03.24**Beschluss**
des Bundesrates

Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates zur Festlegung harmonisierter Anforderungen im Binnenmarkt an die Transparenz der Interessenvertretung im Auftrag von Drittländern und zur Änderung der Richtlinie (EU) 2019/1937**COM(2023) 637 final; Ratsdok. 16889/23**

Der Bundesrat hat in seiner 1042. Sitzung am 22. März 2024 gemäß §§ 3 und 5 EUZBLG die folgende Stellungnahme beschlossen:

1. Der Bundesrat stellt fest, dass illegitime ausländische Einflussnahme, die von fremden Nachrichtendiensten oder sonstigen Stellen ausländischer Staaten ausgeht, eine der bedeutsamsten Bedrohungen für das westliche Demokratie- und Werteverständnis ist. Übergeordnete Ziele derartiger Angriffe sind häufig das Unterminieren oder Zerstören des Vertrauens in die Stabilität und Integrität des Staates. Rechtsstaatliche Institutionen und Repräsentanten sowie die demokratischen Prozesse sollen geschwächt und das Vertrauen in eine unabhängige mediale Berichterstattung beschädigt werden. Einflussnahmeversuche ausländischer Staaten richten sich gegen die Souveränität staatlicher und politischer Institutionen, indem in Entscheidungs- und Willensbildungsprozesse eingegriffen wird. Einflussakteure bedienen sich dabei auch scheinbar neutraler Mittelsleute, um außen- oder sicherheitspolitische Interessen ihrer Heimatregierungen durchzusetzen. Aktivitäten der Einflussnahme werden oftmals politisch und gesellschaftlich umfassend und langfristig angelegt. Sie richten sich gegen alle politischen Ebenen und können sich potentiell auf alle denkbaren Themenbereiche beziehen, sofern diese zur Verbreitung eigener Narrative und zur Durchsetzung von Interessen geeignet sind. Ausländische Staaten nutzen dabei einen breiten

Instrumentenkasten zur Umsetzung ihrer Ziele bei gleichzeitiger Verschleierung der Urheberschaft ihrer Aktivitäten.

2. Der Bundesrat begrüßt das Ziel, mehr Transparenz bei der Vertretung von Interessen von Drittstaaten innerhalb der EU herzustellen. Während legitime Interessenvermittlung demokratische Prozesse in der EU bereichern kann, stellt illegitime Einflussnahme ein Problem dar.
3. Der Bundesrat begrüßt daher die Zielsetzung der Richtlinie, die Demokratie in Europa resilienter auszugestalten. Die Sicherung der Demokratie ist für die Europäische Union und die Mitgliedstaaten von grundlegender Bedeutung und Grundlage für das Vertrauen der Öffentlichkeit in die Integrität politischer Entscheidungsprozesse. Versuche von Drittländern, auf diese Einfluss zu nehmen, schaden unseren Institutionen, demokratischen Prozessen und dem gesellschaftlichen Zusammenhalt an sich.
4. Der Bundesrat weist jedoch darauf hin, dass der Stigmatisierung von Interessenvertretern entschieden entgegengetreten werden muss. Eine europäische Regulierung muss das Risiko ausschließen, dass diese in Drittstaaten zur Legitimation von „Gesetzen über ausländische Agenten“ missbraucht werden können und so die Zivilgesellschaft schwächen. Auch EU-Kandidatenstaaten sollten sich schützend vor die Zivilgesellschaft stellen.
5. Er weist weiter darauf hin, dass der alleinige Fokus der Richtlinie auf vergütete Aktivitäten von Interessensvertretungen und darüber hinaus auf den Bereich der Zivilgesellschaft zu kurz greift. Die Zivilgesellschaft darf nicht unter Generalverdacht gestellt werden.
6. Der Bundesrat sieht den Regelungsvorschlag unter Verhältnismäßigkeitsgesichtspunkten kritisch. Der Richtlinienvorschlag ist auf bestimmte Formen der Interessenvertretung für Drittstaaten beschränkt und regelt insbesondere die entgeltliche Interessenvertretung. Tatsächlich ist die entgeltliche Einflussnahme nur ein kleiner Teil des von Drittstaaten bei Einflussnahmeversuchen genutzten Handlungsspektrums. Aufgrund des eingeschränkten Fokus des Regelungsvorhabens erscheint die Richtlinie im Ergebnis nicht geeignet, das gesetzte Ziel zu erreichen, verdeckte ausländische Einflussnahme autoritär regierter Drittstaaten effizient abzuwehren. Durch die geplante Vollharmonisierung, die national-

staatliche Abweichungen bei der Regulierung von Interessenvertretungen für Drittstaaten nicht zulässt, wären Mitgliedstaaten zudem gehindert, für die Interessenvertretung von Drittstaaten schärfere Regelungen vorzusehen, zumal Einflussnahmeversuche nicht nur auf die europäische und nationalstaatliche, sondern in intensivem Maße auch auf die Ebene von Ländern und Kommunen zielt. Der Richtlinienvorschlag bringt so zusätzlichen administrativen Aufwand für die Mitgliedstaaten mit sich, dem auf der anderen Seite nur ein beschränkter zusätzlicher Nutzen gegenübersteht.

7. Der Bundesrat bittet um Prüfung, ob die Rechtsgrundlage, auf die das Regelungsvorhaben gestützt ist, hier tatsächlich einschlägig ist. Der Richtlinienvorschlag stützt sich auf Artikel 114 AEUV - eine Norm, die Regelungsvorhaben zur Verwirklichung des Binnenmarktes ermöglicht und dazu dient, Hemmnisse für den Wirtschaftsverkehr zu beseitigen. Das Richtlinienvorhaben ist jedoch Teil des von der Kommission am 12. Dezember 2023 vorgestellten Demokratieverteidigungspaketes und zielt auf eine bessere Transparenz von ausländischer Einflussnahme. Die Binnenmarktfinalität des Richtlinienvorhabens erscheint vor diesem Hintergrund zumindest zweifelhaft.
8. Zudem betrifft die Regelung der Art und Weise der Einflussnahme von Interessenvertretung auf die demokratische und ministerielle Willensbildung kraft Natur der Sache die Parlamentsautonomie und die Selbstorganisation der Regierung. Weil es insoweit um die Entscheidungsfindung und Willensbildung der Parlamente und Regierungen geht, ist es allein ihr Recht, Modalitäten der Interessenvertretung selbst zu regeln. Der unmittelbare Regelungsgegenstand eines Registers zur Offenlegung von Interessenvertretung liegt daher im Staats- und Parlamentsrecht.
9. Mit der Vollharmonisierung des Artikel 4 würde eine Fragmentierung des Transparenzniveaus für Interessenvertretung insgesamt eintreten, da zwar die Interessenvertretung mit Drittstaatsbezug, aber nicht innerstaatliche Interessenvertretung ohne Drittstaatenbezug erfasst ist. Diese könnte dann weiterreichenden Anforderungen unterworfen werden als Interessenvertretung für Drittstaaten, so dass letztlich gerade die entgeltliche Interessenvertretung für Drittstaaten geringeren Transparenzvorgaben unterliegen und damit die Transparenz solcher Einflussnahmen abnehmen würde. Zugleich wären Mitgliedstaaten gehindert, für die Interessenvertretung für Drittstaaten schärfere Regelungen vorzusehen,

selbst dann, wenn in einem Mitgliedstaat zum Beispiel die Bedrohungslage durch verdeckte ausländische Einflussnahme besonders ausgeprägt ist.

10. Unklar bleibt, ob und wie die Interessenvertretung gegenüber den EU-Institutionen geregelt wird. Hier sind Klarstellungen notwendig.
11. Mit der Vollharmonisierung in Artikel 4 würden auch bestehende Register in den Mitgliedstaaten den Vorgaben der Richtlinie unterworfen und müssten gegebenenfalls angepasst werden. Das würde Anpassungen für die bisher bereits Eintragungspflichtigen notwendig machen und Umstellungskosten verursachen. Für die registerführenden Behörden wären ebenfalls Anpassungen notwendig, was erheblichen bürokratischen Aufwand verursachen würde.
12. Der Bundesrat kritisiert die mit dem Vorschlag verbundenen bürokratischen Auswirkungen bei der Einrichtung des Registers, bei der (den) Registerbehörde(n), bei der (den) vorgesehenen Aufsichtsbehörde(n), bei der Veröffentlichung aggregierter Daten sowie bei den Vorgaben zur Zusammenarbeit der Registerbehörden als unverhältnismäßig.
13. Der Bundesrat gibt darüber hinaus zu bedenken, dass uneinheitliche Register in den Mitgliedstaaten bedingt durch die unterschiedliche Ausgestaltung zu Intransparenz führen können, auch wenn sie im Einzelnen die Erhöhung der Transparenz zum Ziel haben.
14. Die vorgesehenen Umsetzungsfristen sind zu kurz. Neben der Einrichtung etwaiger neuer beziehungsweise Anpassung bestehender Register wäre auch die Information der Betroffenen notwendig, die ihrerseits entsprechende Vorbereitungszeit benötigen, um ihren Registrierungspflichten nachkommen zu können.