

Brüssel, den 25.11.2021
SWD(2021) 356 final

ARBEITSUNTERLAGE DER KOMMISSIONSDIENSTSTELLEN
BERICHT ÜBER DIE FOLGENABSCHÄTZUNG (ZUSAMMENFASSUNG)

Begleitunterlage zum

Vorschlag für eine

VERORDNUNG DES EUROPÄISCHEN PARLAMENTS UND DES RATES

über die Transparenz und das Targeting politischer Werbung

{COM(2021) 731 final} - {SEC(2021) 575 final} - {SWD(2021) 355 final}

Zusammenfassung

Folgenabschätzung betreffend die Gesetzgebungsinitiative zur Transparenz politischer Werbung

A. Handlungsbedarf

Worin besteht das Problem und warum muss ihm auf EU-Ebene begegnet werden?

Politische Werbung vermittelt den Wählern politische Botschaften über eine Vielzahl von Medien, die von Printmedien über Fernsehen bis hin zu sozialen Medien reichen. Sie wird in politischen Kampagnen sowie allgemein zur Beeinflussung der öffentlichen Meinung und als Beitrag zu Debatten über Themen von gesellschaftlicher Bedeutung eingesetzt. Sie unterliegt speziellen Vorschriften, damit freie und faire Wahlen gewährleistet werden können. Ein wichtiges Ziel der bestehenden Vorschriften ist, sicherzustellen, dass politische Werbung transparent eingesetzt wird, damit die Bürgerinnen und Bürger die Werbeanzeigen erkennen können und die Personen, die sie platzieren, zur Rechenschaft gezogen werden können. Die Gewährleistung von Fairness, Gleichbehandlung und Transparenz im Wahlprozess sowie das Grundrecht auf objektive, transparente und pluralistische Information stellen ein legitimes Allgemeininteresse dar. Die nationalen Vorschriften erlegen somit den politischen Akteuren und den Unternehmen, die politische Werbedienstleistungen erbringen, Verpflichtungen auf. Diese Vorschriften sind seit jeher auf „Offline-Medien“ (Zeitungen, Rundfunkanstalten usw.) gemünzt, während die Online-Werbung zunehmend an Bedeutung gewinnt, da sie flexibler verbreitet und speziell auf bestimmte Zielgruppen ausgerichtet werden kann. Die Online-Werbung hat neue Herausforderungen mit sich gebracht, darunter Fragen im Zusammenhang mit Transparenz, Rechenschaftspflicht und manipulativem Targeting.

Alle Mitgliedstaaten verfügen über Rechtsvorschriften über politische Werbung, sodass sich für Diensteanbieter in Bezug auf Inhalt, Anwendungsbereich, Umsetzung und Durchsetzung ein fragmentierter Flickenteppich nationaler Vorschriften ergibt, die Verpflichtungen schaffen, die je nach Medium, über das die Werbung verbreitet wird, in den einzelnen Mitgliedstaaten unterschiedlich gelten. Dies gilt insbesondere für die einschlägigen Definitionen und Transparenzanforderungen, die sich auf den Inhalt von Anzeigen auswirken. Da einige Mitgliedstaaten beabsichtigen, neue Rechtsvorschriften für die neuen Online-Medien einzuführen, dürfte diese Fragmentierung noch zunehmen. Diese komplexe Rechtslage verursacht Kosten und Probleme, die die politische Werbung als grenzüberschreitende Dienstleistung im Binnenmarkt behindern und sich unmittelbar auf das Funktionieren des Binnenmarkts auswirken.

Um politische Botschaften besser auf die Bürgerinnen und Bürger auszurichten, werden personenbezogene Daten eingesetzt, um Anzeigen für bestimmte Gruppen schalten und Inhalte anpassen zu können. Die Verarbeitung personenbezogener Daten für solche Zwecke, insbesondere von Daten, die gemäß der DSGVO als sensibel gelten, und die Ausrichtung auf Gruppen, die so klein sind, dass maßgeschneiderte politische Botschaften auf intransparente Weise bereitgestellt werden können, wirken sich ganz speziell und ausgeprägt negativ auf die geschützten Rechte der Bürgerinnen und Bürger aus. Einige Mitgliedstaaten haben versucht, Maßnahmen in Bezug auf Targeting zu ergreifen oder erwägen, dies zu tun, doch solche Maßnahmen erweisen sich als schwierig.

Die Probleme betreffen auch die demokratischen Prozesse und Kampagnen auf EU-Ebene, beispielsweise die Kampagnen europäischer politischer Parteien (EuPP). Der EU-Rechtsrahmen für EuPP geht nicht auf die Nutzung politischer Werbung ein, und Fragmentierung und Unsicherheit können die Fähigkeit der EuPP, EU-weite Kampagnen durchzuführen, einschränken.

In dieser Folgenabschätzung werden die wichtigsten Probleme in Bezug auf politische Anzeigen und ihre Ursachen unter 3 Gesichtspunkten analysiert:

1. Wirtschaftsakteure, die Multimedialkampagnen und/oder Kampagnen in mehreren Mitgliedstaaten

durchführen möchten, sehen sich aufgrund der unterschiedlichen Transparenzvorschriften der Mitgliedstaaten sowie der unterschiedlichen Gegebenheiten bei Online- und Offline-Medien mit erheblichen Hindernissen und zusätzlichen Kosten konfrontiert. Einige politische Akteure und Wirtschaftsakteure nutzen diese Situation, um die Regeln zu umgehen. Diese Situation ist auch die Ursache für den hohen Anteil der politischen Anzeigen im Internet.

2. Die nationalen Vorschriften über politische Anzeigen sind in dieser Situation immer weniger in der Lage, die demokratischen Prozesse und Grundrechte zu schützen. Targeting politischer Anzeigen im Internet und andere manipulative Techniken schaffen zusätzliche Probleme.

3. Politische Anzeigen, die von EuPP gesponsert werden, die in der gesamten EU Kampagnen zu EU-Themen betreiben, weisen nicht die erforderliche Transparenz auf.

Was soll erreicht werden?

Allgemeine Ziele: 1. Erleichterung der Bereitstellung politischer Anzeigen und damit zusammenhängender Dienstleistungen im Binnenmarkt bei gleichzeitiger Förderung fairer demokratischer Prozesse, die auf hohen, harmonisierten Transparenzstandards und der rechtmäßigen Nutzung von Targeting-Verfahren beruhen; 2. Festlegung hoher Transparenzstandards für politische Parteien in der EU, die freien und fairen Wahlen förderlich sind.

Spezifische Ziele: a) Verringerung der rechtlichen Fragmentierung, Beseitigung von Hindernissen und Senkung der Kosten für grenzüberschreitende Dienstleistungen, b) Festlegung hoher Transparenzanforderungen für politische Anzeigen (einschließlich themenorientierter Anzeigen), c) Bewältigung spezifischer Datenschutzrisiken, die sich aus der Verwendung einiger Targeting- und Amplifikationsverfahren ergeben, d) wirksame Überwachung der vorgesehenen Verpflichtungen und bessere Erreichung der Regulierungsziele, e) mehr Transparenz sowie Förderung freier und fairer Wahlen in der EU dank politischer Parteien, die die Vorschriften einhalten. Wenn diese Ziele erreicht werden, werden wir auch besser gegen manipulierte Informationen und Eingriffe aus dem Ausland gewappnet sein.

Worin besteht der Mehrwert des Tätigwerdens auf EU-Ebene (Subsidiarität)?

Das Problem ist am besten auf EU-Ebene zu lösen, da die Mitgliedstaaten weder die Fragmentierung des Marktes noch den grenzüberschreitenden Charakter der ermittelten Herausforderungen im Alleingang angehen können. Mehrere Mitgliedstaaten haben Rechtsvorschriften zur Transparenz und zum Targeting politischer Werbung erlassen oder beabsichtigen, dies zu tun. Die Fragmentierung wird daher noch zunehmen, was das Recht auf Niederlassungs- und Dienstleistungsfreiheit in der gesamten EU einschränken wird, während gleichzeitig die mit den Vorschriften verfolgten Ziele nicht erreicht werden. EU-weite Standards für politische Anzeigen und damit verbundene Dienstleistungen würden Rechtssicherheit schaffen, die Befolgungskosten bei der grenzüberschreitenden Erbringung von Dienstleistungen beseitigen und die Gefahr der Nichtbefolgung verringern. Sie würden den Wirtschaftsakteuren weniger Anreize bieten, die nationalen Märkte im Binnenmarkt abzuschotten, und diese dazu bewegen, konforme grenzüberschreitende Dienstleistungen für politische Anzeigen anzubieten und neue zu entwickeln. Rein nationale Rechtsvorschriften sind dagegen nur in einem einzigen Mitgliedstaat wirksam und bergen das Risiko, dass Dienstleister aus anderen Mitgliedstaaten sie umgehen oder nicht verstehen. Außerdem können sie die ermittelten EU-weiten Probleme nicht beheben und könnten die Fragmentierung weiter verschärfen. Zudem verursachen grenzüberschreitende Tätigkeiten insbesondere im Online-Bereich erhebliche Probleme in Bezug auf Transparenz und Targeting, welche durch rein nationale Vorschriften in diesem Bereich nicht gelöst werden könnten. Datenschutz ist auf EU-Ebene harmonisiert, sodass zusätzliche Maßnahmen ebenfalls auf EU-Ebene ergriffen werden sollten. Auch ist nur die EU in der Lage, EU-weite Maßnahmen für die politische Werbung der EuPP zu beschließen, um dafür zu sorgen, dass die nationalen Rechtsvorschriften ihre EU-weiten Kampagnen nicht behindern.

B. Lösungen

Worin bestehen die Optionen zur Verwirklichung der Ziele? Wird eine dieser Optionen bevorzugt? Falls nicht, warum nicht?

Optionen in Bezug auf *Wirtschaftsakteure im Binnenmarkt*:

1.1 **Begrenzte verbindliche Maßnahmen** zur Angleichung bestimmter Definitionen und zur Regulierung der Informationsspeicherung sowie nichtlegislative Maßnahmen und Standards zur Förderung der Transparenz bei der Online- und Offline-Veröffentlichung von politischen Anzeigen und zur Förderung weiterer Maßnahmen, einschließlich Selbstregulierungsmaßnahmen. Targetingverfahren sollen nichtlegislativen Maßnahmen unterliegen.

1.2. **Verbindliche Maßnahmen** zur Harmonisierung der Transparenzanforderungen für politische Anzeigen sowie nichtlegislative Maßnahmen und Standards. Targetingverfahren bei politischen Anzeigen sollen verbindlichen Maßnahmen unterliegen.

Optionen in Bezug auf *politische Parteien*:

2.1. **Begrenzte verbindliche Maßnahmen** zur Anpassung des bestehenden Rahmens für EuPP, um die Parteien dazu zu verpflichten, die Transparenz politischer Anzeigen zu fördern. und

2.2 **Erweiterung des bestehenden Rahmens** durch die Einführung ergänzender Verpflichtungen für EuPP, bei politischen Anzeigen für echte Transparenz zu sorgen. Einführung geeigneter Befugnisse für die für EuPP zuständige Behörde, über die Einhaltung der Vorschriften Bericht zu erstatten.

Sowohl bei Option 2.1 als auch bei Option 2.2 würden die nationalen politischen Parteien nichtlegislativen Maßnahmen unterliegen, und die Mitgliedstaaten erhielten Empfehlungen, um zu gewährleisten, dass sie für die politischen Akteure gleichwertige Standards einführen.

Welche Standpunkte vertreten die verschiedenen Interessenträger? Wer unterstützt welche Option?

- Allgemein besteht die Forderung nach einer einheitlichen Definition dessen, was unter politischer Werbung zu verstehen ist.
- Breite Unterstützung finden Maßnahmen der EU, insbesondere Transparenzmaßnahmen, die sicherstellen, dass i) zu den politischen Anzeigen genügend Informationen bereitgestellt werden, sodass Kampagnen über Plattformen und Medien hinweg verfolgt werden können, und dass ii) Informationen gespeichert und der Öffentlichkeit zugänglich gemacht werden.
- Unterstützung findet das Targeting-Verbot für politische Anzeigen oder eine Erlaubnis unter der Bedingung, dass der Nutzer diesem Targeting ausdrücklich zustimmt.
- Die Vorschriften für Offline-Anzeigen (in großem Umfang vorhanden) und Online-Anzeigen (nur eingeschränkt oder nicht vorhanden) müssen abgestimmt werden.
- Breite Unterstützung unter den Mitgliedstaaten finden zudem wirksamere Aufsichtsmöglichkeiten für Offline- und Online-Anzeigen, um gegen undurchsichtige Praktiken bei politischen Anzeigen vorgehen zu können.

C. Auswirkungen der bevorzugten Option

Worin bestehen die Vorteile der bevorzugten Option bzw. der wesentlichen Optionen?

Die bevorzugte Option dürfte sich gegenüber dem Basisszenario positiv auswirken, da sie

- die Rechtssicherheit erhöht und die durch die Fragmentierung der Rechtsvorschriften verursachten Kosten beseitigt,
- die Transparenz des Targeting erhöht, was sich auch positiv auf die Grundrechte auswirkt,
- eine klare Aufsichtsgrundlage schafft, die es den nationalen Behörden ermöglicht, die für die Überwachung politischer Anzeigen erforderlichen Informationen anzufordern und bei Ermittlungen und Durchsetzungsmaßnahmen zusammenzuarbeiten,
- die Transparenz der demokratischen Prozesse erhöht und vor manipulativen Targetingverfahren schützt,
- eine aktive Überwachung politischer Kampagnen bei den Europawahlen ermöglicht, indem sie die EuPP zur proaktiven und zeitnahen Offenlegung von Informationen verpflichtet und durch den Ausbau

des Mandats und der Ressourcen der Aufsichtsbehörde für eine bessere Aufsicht sorgt.

Welche Kosten entstehen bei Umsetzung der bevorzugten Option bzw. der wesentlichen Optionen?

Wirtschaftsakteure: Befolgungskosten für die Umsetzung der Transparenz- und Aufsichtspflichten (einmalige Anpassungskosten und laufende Befolgungskosten). Die Gesamtkosten für die Diensteanbieter dürften im Vergleich zum Basisszenario jedoch niedriger ausfallen, da die geringere Fragmentierung zu Effizienzgewinnen führt.

Nationale Behörden und EuPP-Behörde: einmalige Kosten für Schulungen und die Anpassung an die neuen Möglichkeiten, die bei bestmöglicher Nutzung für eine wirksamere Regulierung sorgen werden. Kosten für die Beschaffung des Online-Archivs für EuPP. Kostenausgleich durch Effizienzgewinne, besseren Zugang zu Informationen und bessere Koordinierung auf EU-Ebene.

EuPP: Gewisse Kosten für die Veröffentlichung auf dem gemeinsamen Online-Archiv für politische Anzeigen mit Kostenausgleich durch die erhöhte Rechtssicherheit und die niedrigeren Kosten für EU-weite Kampagnen.

Welche Auswirkungen hat die Initiative auf KMU und Wettbewerbsfähigkeit?

Die neuen Anforderungen werden es KMU ermöglichen, ihre politischen Werbedienstleistungen im Binnenmarkt grenzüberschreitend auszubauen. Die Anpassung ihrer Informationssysteme an die passive Verpflichtung, die Informationen über politische Anzeigen zu speichern, wird geringe einmalige Kosten verursachen. Diese Kosten werden durch die Einsparungen ausgeglichen, die sich infolge der EU-weit einheitlicheren Vorschriften ergeben.

Hat die Initiative nennenswerte Auswirkungen auf die nationalen Haushalte und Behörden?

Einmalige Kosten für die Schulung des mit Verwaltungsaufgaben betrauten Personals und wiederkehrende Kosten für die Überwachung der Einhaltung der Verpflichtungen in Bezug auf Transparenz und Targeting. Diese Kosten dürften durch die Effizienzgewinne ausgeglichen werden, die sich aufgrund der harmonisierten Verpflichtungen und des gestrafften und gestärkten Aufsichtsprozesses ergeben. Derzeit ist die Durchsetzung allerdings gering.

Wird es andere nennenswerte Auswirkungen geben?

Eine verstärkte Rechenschaftspflicht der politischen Akteure würde eine Kultur des offenen und ehrlichen Wahlkampfs fördern und dürfte dazu beitragen, das Vertrauen der Öffentlichkeit in die politische Werbung und allgemein in die öffentliche politische Debatte und die Integrität des Wahlprozesses wiederherzustellen.

Verhältnismäßigkeit

Die vorgeschlagenen Maßnahmen stehen in einem angemessenen Verhältnis zu den festgelegten Zielen (siehe obigen Kasten zur Subsidiarität).

D. Folgemaßnahmen

Wann wird die Maßnahme überprüft?

Innerhalb von 5 Jahren nach Inkrafttreten der geplanten Verordnung.