



# Das europäische Transparenzregister

---

Irina Schlauch

Mai  
2017



## Einleitung

Wenn Abgeordnete der Europäischen Union (EU) Adventskalender mit einem an Zigarettenschachteln erinnernden Aufdruck „Zu viel Schokolade macht dick“ in ihrer Weihnachtspost finden, mag man sicher darüber schmunzeln können – solch eine Aktion des Zigarettenherstellers Philip Morris im Dezember 2012 als provokative Anspielung auf das Vorhaben der EU, Einheitsverpackungen für Tabakprodukte kombiniert mit riesigen Schockbildern einzuführen, stellt jedoch in Brüssel keineswegs die Ausnahme dar. Schätzungsweise 20.000 Lobbyisten, überwiegend aus Unternehmen und Wirtschaftsverbänden, tummeln sich in der Lobby-Hauptstadt Brüssel und versuchen mit jährlichen Millionenbeträgen auf die Entscheidungsprozesse der EU-Organe Einfluss zu nehmen.

Transparenz und eine offene Kommunikation über diese Lobbyvorgänge sind angesichts aktueller Verhandlungen, wie um das umstrittene Freihandelsabkommen TTIP, wichtiger denn je um Vertrauen und Glaubwürdigkeit in die EU zu gewährleisten. Um die Lobbyarbeit für den EU-Bürger transparenter zu gestalten, haben das Europäische Parlament und die Europäische Kommission am 23. Juni 2011 das Europäische Transparenzregister eingeführt. Zum Ärger der Kommunen und kommunalen Spitzenverbände wurde der Anwendungsbereich mit Wirkung zum 1. Januar 2015 auf die subnationale Ebene<sup>1</sup> ausgeweitet. Während regionale Behörden sich auf Wunsch registrieren lassen können, wird von den Kommunen und ihren Verbänden eine Registrierung erwartet.

Die Kommunen stellen einen wichtigen Baustein des europäischen Gebildes dar – bei schätzungsweise zwei Drittel der auf EU-Ebene getroffenen Entscheidungen und Regelungen sind die Kommunen direkt oder indirekt betroffen. Aus diesem Grund wird die Gleichbehandlung mit Wirtschaftslobbyisten als Affront gegenüber der kommunalen Ebene empfunden.

Dieser Artikel hat zum Ziel, das Europäische Transparenzregister unter besonderer Berücksichtigung der aktuellen Entwicklungen sowie der rechtlichen und praktischen Auswirkungen auf die kommunale Ebene vorzustellen.

---

<sup>1</sup> Die subnationale Ebene umfasst in Deutschland die Gemeinden, Städte, Landkreise, Landkreisämter, Regierungsbezirke und ihre Vertretungen (subregionale Ebene) und die Behörden der deutschen Bundesländer und ihre Vertretungen (regionale Ebene).



## Ziel des Europäischen Transparenzregisters

Nach Art. 11 Abs. 2 des Vertrags über die Europäische Union (EUV) pflegen die EU-Organe einen offenen, transparenten und regelmäßigen Dialog mit den repräsentativen Verbänden und der Zivilgesellschaft. Zur Erreichung dieses Ziels entschloss sich das Europäische Parlament am 8. Mai 2008 auf Vorschlag der Europäischen Kommission, einen gemeinsamen Regelungsrahmen für die Tätigkeit von Interessenvertretern (Lobbyisten) auf europäischer Ebene zu schaffen.<sup>2</sup> Nach Definition der Europäischen Kommission fallen unter den Begriff „Lobbyismus“ alle Tätigkeiten, mit denen auf die Politikgestaltung und den Entscheidungsprozess der europäischen Organe und Einrichtungen Einfluss genommen werden soll.<sup>3</sup> Als Regelungsrahmen wurde schließlich am 23. Juni 2011 von der Kommission und dem Parlament das Europäische Transparenzregister auf Grundlage der bereits bei beiden Organen bestehender Registrierungssysteme eingeführt.<sup>4</sup>

Das Europäische Transparenzregister ist ein öffentliches Internetportal, auf dem sich auf EU-Ebene Interessenvertreter (insbesondere Unternehmen, Kanzleien, Wirtschaftsverbände und sog. Thinktanks<sup>5</sup>) registrieren lassen und Informationen zu den folgenden Kernfragen geben:

- Welche Interessen werden verfolgt?
- Wer verfolgt diese Interessen?
- Welche Finanzmittel stehen zur Verfügung?

Auf diese Weise sollen die Tätigkeiten der Interessenvertreter, die auf den Rat oder die Kommission Einfluss nehmen könnten, erfasst und für den EU-Bürger durch die Bereitstellung von Informationen transparent gemacht werden. Grundgedanke des Transparenzregisters ist die Unterwerfung aller registrierten Organisationen und Einzelpersonen unter einen Verhaltenskodex, sowie die Verpflichtung die Ziele und Zwecke der Lobbyarbeit offen zu legen. Im Gegenzug erhalten die registrierten Organisationen Privilegien gegenüber anderen nicht registrierten Interessen-

---

<sup>2</sup> Entschließung des Europäischen Parlaments vom 8. Mai 2008 zu dem Aufbau des Regelungsrahmens für die Tätigkeit von Interessenvertretern (Lobbyisten) bei den Organen der Europäischen Union, (2007/2115(INI)), ABl. EU C 271 E/48 vom 12.11.2009.

<sup>3</sup> KOM(2006) 194 endg.: Grünbuch zur "Europäischen Transparenzinitiative", S. 5.

<sup>4</sup> Das Europäische Parlament führte seit 1996 eine Liste der Interessensvertreter, die Kommission führte seit 2008 ein freiwilliges Register der Interessenvertreter, welches dann durch das gemeinsame Register ersetzt wurde.

<sup>5</sup> deutsch: Denkfabrik = Forschungsinstitut, das neue wirtschaftliche, politische oder wissenschaftliche Konzepte und Ideen entwickelt; im Transparenzregister registrierte deutsche Thinktanks sind z.B. die Bertelsmann Stiftung, die Friedrich-Ebert-Stiftung oder die Konrad-Adenauer-Stiftung.



vertretern, wie beispielsweise einen Zugangsausweis zum Gebäude des Europäischen Parlaments.

Zum jetzigen Zeitpunkt sind 11.257 Organisationen im Europäischen Transparenzregister eingetragen.<sup>6</sup> Zu den größten Lobbyakteuren aus Deutschland gehören, gemessen an ihren Ausgaben für die Lobbyarbeit, u.a. die Aktiengesellschaften Deutsche Bank, Siemens und Daimler.<sup>7</sup> Auf subnationaler Ebene sind 56 Organisationen und Einrichtungen aus Deutschland registriert, zu denen verschiedene Handwerkskammern, das ZDF, die Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) oder die Deutsche Gesetzliche Unfallversicherung (DGUV) gehören. Eine Kommune oder ein kommunaler Spitzenverband ist bisher nicht eingetragen.

## Vorstellung des Europäischen Transparenzregisters

### Rechtliche Grundlage

Rechtliche Grundlage für das Register ist ein internes Abkommen („Interinstitutionelle Vereinbarung“) zwischen dem Europäischen Parlament und der Europäischen Kommission vom 23. Juni 2011.<sup>8</sup> Es wird seit seiner Einführung von einem gemeinsamen Transparenz-Registersekretariat der beiden EU-Organe geführt. Seit dem 27. Januar 2015 ist eine neue Version des Registers verfügbar, mit der die Bestimmungen einer überarbeiteten Vereinbarung vom 16. April 2014 umgesetzt wurden.<sup>9</sup>

---

<sup>6</sup> Stand: 27. Februar 2017.

<sup>7</sup> Schätzung der jährlichen Kosten im Zusammenhang mit den in den Anwendungsbereich des Registers fallenden Tätigkeiten: Deutsche Bank AG: 3.904.000 €, Siemens AG: 2.764.773 €, Daimler AG: bis 2.749.000 €, Stand: 27. Februar 2017.

<sup>8</sup> Vereinbarung zwischen dem Europäischen Parlament und der Europäischen Kommission über die Einrichtung eines Transparenz-Registers für Organisationen und selbstständige Einzelpersonen, die sich mit der Gestaltung und Umsetzung von EU-Politik befassen, ABl. EU L 191/29 vom 22. Juli 2011.

<sup>9</sup> Vereinbarung zwischen dem Europäischen Parlament und der Europäischen Kommission über das Transparenz-Register für Organisationen und selbstständige Einzelpersonen, die sich mit der Gestaltung und Umsetzung von EU-Politik befassen, ABl. EU L 277/11 vom 16. April 2014, im Folgenden als „Vereinbarung“ bezeichnet.



## Aufbau und Funktionsweise

Das Register ist online in 23 Sprachen abrufbar<sup>10</sup> und umfasst Leitlinien zu dem Anwendungsbereich des Registers, den zulässigen Tätigkeiten und Ausnahmen, den Informationen, die von sich registrierenden Organisationen und Einzelpersonen verlangt werden und den finanziellen Offenlegungspflichten. Zudem verfügt es über einen Verhaltenskodex, der die Beziehungen von Interessenvertretern zu den EU-Organen regelt, ein Beschwerdeverfahren, sowie Maßnahmen die greifen, wenn der Verhaltenskodex nicht eingehalten wird.

Die Interessenvertreter wählen bei der Anmeldung die passende von sechs Kategorien aus:

- |                |  |
|----------------|--|
| Kategorie I:   | Beratungsfirmen, Anwaltskanzleien, Selbstständige Berater  |
| Kategorie II:  | In-House-Lobbyisten und Gewerbe-, Wirtschafts- und Berufsverbände  |
| Kategorie III: | Nichtstaatliche Organisationen   |
| Kategorie IV:  | Denkfabriken, Forschungs- und Hochschuleinrichtungen   |
| Kategorie V:   | Organisationen, die Kirchen und Religionsgemeinschaften vertreten  |
| Kategorie VI:  | Organisationen, die lokale, regionale und kommunale Behörden, andere öffentliche oder gemischte Einrichtungen usw. vertreten |

## Verpflichtende Angaben

Lobby-Akteure, die sich für das Transparenzregister anmelden, müssen verschiedene Angaben zu ihren Tätigkeiten machen. Dazu zählen insbesondere Informationen über

- die Organisationen und Einzelpersonen, die Einfluss auf die Beschlussfassung der EU nehmen möchten,
- Zahl der Personen, die an der Lobbyarbeit beteiligt sind,
- Interessengebiete und Tätigkeiten,
- Mitgliedschaften sowie
- geschätzte jährliche Kosten für die Lobbyarbeit.<sup>11</sup>

<sup>10</sup> Die deutsche Seite ist abrufbar unter:

<http://ec.europa.eu/transparencyregister/public/homePage.do?locale=de> (28. Februar 2017).

<sup>11</sup> Vereinbarung, Anhang II., Abschnitt I und II., ABl. EU L 277/11 vom 16. April 2014.



Beratungsfirmen und Anwaltskanzleien sind darüber hinaus verpflichtet, den jährlichen Umsatz anzugeben, der auf ihre Lobbyarbeit entfällt.<sup>12</sup>

## Anwendungsbereich

In den Anwendungsbereich des Registers fallen alle Tätigkeiten, mit denen auf die Politikgestaltung oder -umsetzung und die Entscheidungsprozesse der EU-Organe unmittelbar oder mittelbar Einfluss genommen werden soll. Zu diesen gehören insbesondere die Kontaktaufnahme zu Mitgliedern der EU-Organe und deren Mitarbeitern, die Vorbereitung, Verbreitung und Übermittlung von Schreiben, Informationsmaterial sowie Diskussions- und Positionspapieren, die Organisation von Treffen oder Tagungen, für welche Einladungen an EU-Vertreter versendet werden, sowie die Beteiligung an formalen Konsultationen oder Anhörungen zu geplanten Gesetzgebungsakten.<sup>13</sup>

Ausgenommen vom Anwendungsbereich sind Kirchen, Religionsgemeinschaften, politische Parteien, Regierungen der Mitgliedstaaten, Regierungen von Drittstaaten, internationalen zwischenstaatlichen Organisationen sowie deren diplomatischen Vertretungen.<sup>14</sup> Bis zum 1. Januar 2015 waren auch lokale, regionale und kommunale Behörden vom Anwendungsbereich ausgenommen. Nach Änderung der Vereinbarung wird nun von allen lokalen und kommunalen Behörden erwartet, dass sie sich registrieren lassen.<sup>15</sup> Von den regionalen Behörden wird die Registrierung nicht erwartet, kann aber auf Wunsch von diesen erfolgen.<sup>16</sup>

## Verhaltenskodex

Die registrierten Personen und Organisationen stimmen durch ihre Eintragung zu, dass die von ihnen für die Registrierung bereitgestellten Informationen und Dokumente öffentlich gemacht werden und sie sich einem Verhaltenskodex unterwerfen. Die 14 Klauseln des Verhaltenskodex verpflichten u.a. zur Offenlegung von Zielen und Zwecken der Lobbyarbeit, zum Verzicht auf irreführende Informationen und unlautere Methoden und zur Beachtung von Verhaltensnormen, die für Mitarbeiter der EU-Organe gelten.<sup>17</sup> Mit der Registrierung erklären sich die Organisationen und Einzelpersonen bereit, im Einklang mit dem Verhaltenskodex zu

<sup>12</sup> Vereinbarung, Anhang II., Abschnitt II. C Ziff. 2a), ABl. EU L 277/11 vom 16. April 2014.

<sup>13</sup> Vereinbarung, Abschnitt III. Ziff. 7, ABl. EU L 277/11 vom 16. April 2014.

<sup>14</sup> Vereinbarung, Abschnitt II. Ziff. 13-15, ABl. EU L 277/11 vom 16. April 2014.

<sup>15</sup> Vereinbarung, Abschnitt II. Ziff. 17, ABl. EU L 277/11 vom 16. April 2014.

<sup>16</sup> Vereinbarung, Abschnitt II. Ziff. 16, ABl. EU L 277/11 vom 16. April 2014.

<sup>17</sup> Vereinbarung, Anhang III, ABl. EU L 277/11 vom 16. April 2014.



handeln und die Korrektheit der beigebrachten Informationen zu gewährleisten.<sup>18</sup> Für den Fall von Verstößen einer Organisation gegen den Verhaltenskodex ist ein Melde- und Beschwerdeverfahren eingerichtet.<sup>19</sup> Maßnahmen bei festgestelltem Verstoß gegen den Verhaltenskodex können die Einziehung der Zugangsausweise, die Aussetzung der Registrierung oder die Streichung aus dem Register sein.<sup>20</sup>

## Nachteile bei fehlender Registrierung

Eine Eintragungspflicht besteht bisher nicht. Jedoch erhalten die Organisationen erst durch die Registrierung die von der Kommission und dem Parlament angebotenen Privilegien. Dazu zählen ein Zugangsausweis für die Gebäude des Europäischen Parlaments, die Möglichkeit vor dem Parlamentsausschuss zu sprechen, die erleichterte Übermittlung von EU-Informationen, einschließlich bestimmter Adressenverzeichnisse, sowie die Übernahme von Schirmherrschaften durch das Europäische Parlament und die Kommission.<sup>21</sup> Die Europäische Kommission hat sich selbst im November 2014 durch interne Leitlinien auferlegt, die Kontaktaufnahme mit den Kommissionmitgliedern, Kabinettsmitgliedern oder Generaldirektoren ausschließlich Interessenvertretern zu erlauben, die im Transparenzregister eingetragen sind.<sup>22</sup> Weiterhin legt die Kommission seit dem 1. Dezember 2014 offen, mit welchen Lobbyisten sich Kommissionsmitglieder und Mitglieder ihrer Kabinette getroffen haben.<sup>23</sup>

## I. Auswirkungen auf die Kommunen

Seit dem 1. Januar 2015 werden alle lokalen und kommunalen Behörden (Städte, Gemeinden, Landkreise, Landratsämter und ihre Spitzenverbände) vom Anwendungsbereich des Registers erfasst und verpflichtet, sich eintragen zu lassen. Die deutschen Länderbüros sind hingegen von der Registrierung freigestellt, können sich aber auf eigenen Wunsch registrieren lassen<sup>24</sup>. Die Möglichkeit der Registrierung deutet darauf hin, dass eine schrittweise Ausweitung des Anwendungsbereiches auf die Regionen von den EU-Organen – zumindest zum

<sup>18</sup> Vereinbarung, Abschnitt IV, Ziff. 21, ABl. EU L 277/11 vom 16. April 2014.

<sup>19</sup> Vereinbarung, Anhang IV, ABl. EU L 277/11 vom 16. April 2014.

<sup>20</sup> Vereinbarung, Anhang IV, ABl. EU L 277/11 vom 16. April 2014.

<sup>21</sup> Vereinbarung, Abschnitt VI., ABl. EU L 277/11 vom 16. April 2014.

<sup>22</sup> Pressemitteilung der Europäischen Kommission, IP/14/2131 vom 25. November 2014.

<sup>23</sup> Beschluss der Kommission vom 25. November 2014 über die Veröffentlichung von Informationen über Treffen zwischen Kommissionsmitgliedern und Organisationen oder selbstständigen Einzelpersonen, ABl. EU L 343/22 vom 28. November 2014.

<sup>24</sup> Vereinbarung, Abschnitt III., Ziff. 16, ABl. EU L 277/11 vom 16. April 2014.



Zeitpunkt des Inkrafttretens der neuen Vereinbarung – gewollt war.<sup>25</sup> Die Formulierung hinsichtlich der subregionalen Behörden („*wird erwartet, dass sie sich registrieren lassen*“<sup>26</sup>) hingegen ist eindeutig und muss so verstanden werden, dass die Privilegien an die Registrierung geknüpft werden.

## Öffentliche Kritik

Nach Inkrafttreten der aktuellen Fassung der Institutionellen Vereinbarung am 1. Januar 2015 beanstandeten zahlreiche Behörden sowohl auf kommunaler Ebene als auch auf Landesebene die Ausdehnung des Anwendungsbereichs des Registers. Die kommunalen Spitzenverbände haben ihren Mitgliedern im Hinblick auf die im Folgenden dargestellte Argumentation geraten, sich nicht eintragen zu lassen. Dies erklärt, warum aktuell keine deutschen Kommunen oder kommunale Spitzenverbände im Europäischen Transparenzregister eingetragen sind.

Bereits in einer am 7. November 2014 gefassten Entschließung hatte sich der Bundesrat kritisch gegenüber einer möglichen Ausdehnung des Anwendungsbereiches auf kommunale (und regionale) Behörden geäußert.<sup>27</sup> In einem Antwortschreiben vom 20. März 2015 versicherte die Europäische Kommission dem Bundesrat, dass es „*keine negativen praktischen Auswirkungen der Interinstitutionellen Vereinbarung auf die Beteiligung regionaler und lokaler Behörden an öffentlichen Anhörungen, den Zugang zu den Gebäuden der EU-Organe oder den Kontakt mit EU-Beamten gibt.*“<sup>28</sup> Dieser Aussage folgend müssten die kommunalen Behörden auch bei fehlender Registrierung alle Vorteile erhalten, die ansonsten an eine Registrierung geknüpft sind. Welche Bedeutung die ihrem Wortlaut nach eindeutige Erweiterung des Anwendungsbereichs auf kommunale Behörden dann in der Praxis noch hätte, ist unklar und schafft Unsicherheit unter den Kommunen. Nicht nachzuvollziehen ist in diesem Zusammenhang auch der Beschluss der Europäischen Kommission über die Veröffentlichung von Informationen über Treffen mit Kommissionsmitgliedern, wonach Treffen mit Vertretern lokaler Behörden (also auch die Kommunen) von der Regelung nicht erfasst werden sollen, da diese

<sup>25</sup> Gerig/Ritz, Die Stellung subnationaler Behörden im neuen EU-Transparenzregister, EuR 2015, 367, 370.

<sup>26</sup> Vereinbarung, Abschnitt III., Ziff. 17, ABl. EU L 277/11 vom 16. April 2014.

<sup>27</sup> Entschließung des Bundesrates zur Vereinbarung zwischen dem Europäischen Parlament und der Europäischen Kommission über das Transparenzregister für Organisationen und selbstständige Einzelpersonen, die sich mit der Gestaltung und Umsetzung von EU-Politik befassen (EU-Transparenzregister), BR-Drs. 456/14 vom 7. November 2014.

<sup>28</sup> Online abrufbar unter:

[http://ec.europa.eu/dgs/secretariat\\_general/relations/relations\\_other/npo/docs/germany/own\\_initiative/oi\\_institutional\\_agreement\\_on\\_transparency\\_register/oi\\_interinstitutional\\_agreement\\_on\\_transparency\\_register\\_bundesrat\\_reply\\_de.pdf](http://ec.europa.eu/dgs/secretariat_general/relations/relations_other/npo/docs/germany/own_initiative/oi_institutional_agreement_on_transparency_register/oi_interinstitutional_agreement_on_transparency_register_bundesrat_reply_de.pdf) (28. Februar 2017).



Behörden öffentliche Interessen verfolgen und nach dem Grundsatz der loyalen Zusammenarbeit einen Beitrag zur Arbeit der Kommission leisten.<sup>29</sup>

In ihren Antwortschreiben an den Bundesrat vom 20. März 2015 deutete die Kommission zumindest an, dass womöglich noch bestehende Defizite im Hinblick auf den Status lokaler und kommunaler Behörden im Rahmen der Initiative eines neuen Vorschlags für eine Institutionelle Vereinbarung geklärt werden könnten.

## **Öffentliche Konsultation**

Die Europäische Kommission leitete schließlich infolge der öffentlichen Kritik und im Hinblick auf eine Neufassung der Institutionellen Vereinbarung im Zeitraum vom 1. März 2016 bis 31. Mai 2016 eine öffentliche Konsultation ein. Zahlreiche Kommunen und kommunale Spitzenverbände sowie die Landtage und der Bundesrat beteiligten sich an der Konsultation und gaben eine Stellungnahme ab. Allgemeiner Konsens war, dass die subnationale Ebene wieder vollständig aus dem Anwendungsbereich herauszunehmen sei.

Die Kritik an der Ausweitung des Anwendungsbereiches auf die kommunale Ebene wird insbesondere von den folgenden beiden Argumenten beherrscht:

1. Die verfassungsrechtliche und europarechtliche Stellung der kommunalen Behörden gebietet eine Herausnahme aus dem Anwendungsbereich des Europäischen Transparenzregisters und keine Gleichstellung mit Wirtschaftslobbyisten;
2. Die Erweiterung des Anwendungsbereiches auf lokale und kommunale Behörden stellt eine Ungleichbehandlung zu den regionalen Behörden dar, die von einer Registrierungspflicht weiter ausgenommen sind.

## **Verfassungsrechtliche und europarechtliche Stellung der Kommunen gebietet Herausnahme aus dem Anwendungsbereich**

Das erste Argument der Vertreter der subnationalen Ebene gründet darauf, dass die Kommunen in der föderalen Struktur der Bundesrepublik Deutschland eine besondere Bedeutung haben. Die Städte, Gemeinden und Landkreise nehmen einen beträchtlichen Teil der hoheitlichen Aufgaben innerhalb der Bundesrepublik

<sup>29</sup> Beschluss der Kommission vom 25. November 2014 über die Veröffentlichung von Informationen über Treffen zwischen Kommissionsmitgliedern und Organisationen oder selbstständigen Einzelpersonen, Art. 2 b) und Präambel Nr. 8, ABl. EU L 343/22 vom 28. November 2014.



Deutschland wahr.<sup>30</sup> Die Gemeinden sind zudem Träger der Selbstverwaltung gem. Art. 28 Abs. 2 Grundgesetz (GG) und der jeweiligen Landesverfassung und als solche keine Vereinigung privater Interessenvertreter, sondern vielmehr mit verfassungsrechtlichen Rechten ausgestattete Teile der Länder – und somit Teil der öffentlichen Gewalt.<sup>31</sup> Auch ihre Rechtssetzungstätigkeit ist dem Bereich der öffentlichen Verwaltung zugeordnet. Sie vertreten ebenso wie die Institutionen der EU das Allgemeinwohl und zeichnen sich durch das kommunale Wahlmandat als Grundlage der Interessenvertretung aus.

Zudem läuft die europarechtliche Stellung der Kommunen und kommunalen Verbände einer Gleichsetzung mit Wirtschaftslobbyisten zuwider.<sup>32</sup> Seit dem Inkrafttreten des Vertrages von Lissabon ist die Achtung der kommunalen Selbstverwaltung Bestandteil des EU-Primärrechts. Nach Art. 4 Abs. 2 EUV achtet die EU die nationale Identität der Mitgliedstaaten, die in ihren grundlegenden politischen und verfassungsmäßigen Strukturen einschließlich der regionalen und lokalen Selbstverwaltung zum Ausdruck kommt. Die Kommunen sind zudem durch die Spitzenverbände Teil des Ausschusses der Regionen und somit Teil des europäischen Institutionengefüges.<sup>33</sup>

Die Ausdehnung des Anwendungsbereiches auf kommunale Behörden, die aufgrund ihrer Rechtsstellung Teil des Rechtssetzungsprozesses sind, wird dem Zweck des Europäischen Transparenzregisters nicht gerecht.<sup>34</sup> Dieses hat vielmehr zum Ziel, die Einwirkung von Interessenvertretern auf die Entscheidungsprozesse zu erfassen und zu kontrollieren. Die Kommunen sind selbst eine eigene Verwaltungsebene im Multi-Level-Governance-System (EU – Bundesebene – Bundesländer – Kommunen). Dieser besonderen Rolle und Legitimation der von den EU-Bürgern gewählten Parlamente muss nach Ansicht der Länder und Kommunen auf allen Ebenen Rechnung getragen werden. Weder die Bundesländer noch die Kommunen dürfen daher von dem Anwendungsbereich des Registers erfasst sein.

<sup>30</sup> BR-Drs. 456/14 vom 7. November 2014, IV. Ziff. 19.

<sup>31</sup> BR-Drs. 456/14 vom 7. November 2014, IV. Ziff. 20.

<sup>32</sup> BR-Drs. 456/14 vom 7. November 2014, IV. Ziff. 21.

<sup>33</sup> LT-Drucks. Mecklenburg-Vorpommern 6/5344, S. 4

<sup>34</sup> LT-Drucks. Brandenburg 6/4287, S. 3.



## Ungleichbehandlung zwischen regionalen und kommunalen Behörden

Das zweite Argument knüpft an die unterschiedliche Regelung in Bezug auf regionale und kommunale Behörden an. Für die Kommunen ist es nicht nachvollziehbar, warum von ihnen eine Registrierung erwartet wird, von den Länderbüros hingegen nicht. Eine Begründung für diese Differenzierung konnte die Europäische Kommission nicht geben. Zu berücksichtigen ist an dieser Stelle auch, dass in anderen EU-Ländern den Kommunen sogar mehr Kompetenzen zukommen als ihren Regionen. Eine Gleichstellung der kommunalen mit der regionalen Ebene ist daher erforderlich. Da die in Bezug auf die Kommunen angeführten Argumente gegen die Einbeziehung in den Anwendungsbereich jedenfalls auch für die Länder gelten<sup>35</sup>, ist festzuhalten, dass weder die Länder noch die Kommunen in den Anwendungsbereich des Europäischen Transparenzregisters fallen dürfen.

## II. Verbindliches und institutionsübergreifendes Transparenzregister

Nach Auswertung einer Anhörung von Interessenvertretern und der dreimonatigen öffentlichen Konsultation legte die Europäische Kommission schließlich am 28. September 2016 den Vorschlag für eine institutionelle Vereinbarung über ein verbindliches Transparenzregister vor.<sup>36</sup> In der Pressemitteilung vom 28. September 2016 heißt es vom Ersten Vizepräsident der Kommission Frans, Timmermans, zum Vorschlag eines verbindlichen, institutionenübergreifenden Transparenzregisters:

*„Die EU-Organe müssen zusammenarbeiten, um das Vertrauen unserer Bürgerinnen und Bürger zurückzugewinnen. Wir müssen in allem, was wir tun, offener werden.“<sup>37</sup>*

Mangels passender Rechtsgrundlage sah es im Vorfeld danach aus, dass sich die Kommission zur Einführung eines verbindlichen Registers auf Art. 352 AEUV stützen wollte.<sup>38</sup> Nach dieser Vorschrift kann die EU tätig werden, um im Rahmen der in den Verträgen festgelegten Politikbereiche eines der Ziele der Verträge zu verwirklichen, auch wenn keine Kompetenz der EU in den Verträgen vorgesehen ist. Der Weg über

<sup>35</sup> Zur Rechtmäßigkeit der Ausweitung des Anwendungsbereiches auf regionale Behörden siehe ausführlich: Gerig/Ritz, EuR 2015, 367, 373 ff.

<sup>36</sup> Vorschlag für eine Interinstitutionelle Vereinbarung über ein verbindliches Transparenzregister, online abrufbar unter: [http://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:8a8de191-8648-11e6-b076-01aa75ed71a1.0019.02/DOC\\_1&format=PDF](http://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:8a8de191-8648-11e6-b076-01aa75ed71a1.0019.02/DOC_1&format=PDF) (28. Februar 2017), im Folgenden als „Vorschlag“ bezeichnet.

<sup>37</sup> Pressemitteilung der Europäische Kommission, IP/16/3182 vom 28. September 2016.

<sup>38</sup> Memo der Europäischen Kommission, MEMO/14/302 vom 15. April 2014; zum Streit über die richtige Ermächtigungsgrundlage in der Literatur siehe ausführlich: Krajewski, Rechtliche Grundlagen eines verbindlichen EU-Registers für Lobbyisten, ZRP 2013, 236; Gerig/Ritz, Pläne für ein neues EU-Lobbyregister – kommt Zeit, kommt Rat, EuZW 2014, 853.



das Gesetzgebungsverfahren nach Art. 352 AEUV hätte jedoch einen einstimmigen Ratsbeschluss vorausgesetzt, welcher angesichts der in einzelnen Mitgliedstaaten schwach aufgestellten Lobbyregistern nicht sicher gewesen wäre. Dieses Vorgehen war der Kommission augenscheinlich zu ungewiss, sodass sie eine interinstitutionelle Vereinbarung auf der Grundlage von Art. 295 AEUV als pragmatischste Option annahm und mit dieser für die Einführung einer verbindlichen Regelung innerhalb eines angemessenen zeitlichen Rahmens die besten Erfolgsaussichten sah. Nach Ansicht der Kommission zielt der Vorschlag in erster Linie auf mehr Transparenz der Lobbyarbeit bei den europäischen Organen ab, nicht jedoch auf eine Regulierung auf Ebene der Mitgliedstaaten. Deshalb sei eine interinstitutionelle Vereinbarung besser geeignet als eine Verordnung oder Richtlinie.<sup>39</sup>

Von dem Vorschlag der neuen Vereinbarung ist nun neben dem Europäischen Parlament und der Kommission auch der Rat der Europäischen Union (Ministerrat) erfasst. Nach der neuen Vereinbarung wären künftig alle Treffen und andere durch die Vereinbarung präzierte Formen der Zusammenarbeit mit den Entscheidungsträgern der drei EU-Organen von einer vorherigen Eintragung in das Transparenzregister abhängig.<sup>40</sup> Verstöße werden mit einer Verwarnung, einer Aussetzung von bestimmten Formen der Zusammenarbeit oder Streichung aus dem Register sanktioniert.<sup>41</sup>

Die neue Vereinbarung sieht zudem zur Freude der Kommunen vor, alle kommunalen Gebietskörperschaften und ihre repräsentativen Verbände wieder aus dem Anwendungsbereich zu nehmen.<sup>42</sup> In einem begleitenden Papier zu ihrem Vorschlag erläutert die Kommission hierzu, dass sie damit dem Umstand Rechnung trage, dass öffentliche und demokratisch organisierte Strukturen einen besonderen Status im europäischen System der Multi-Level-Governance hätten und daher die Vertretung ihrer Interessen nicht mit Lobbytätigkeiten gleichgesetzt werden könnten.<sup>43</sup> Damit übernimmt die EU-Kommission die von den Kommunen, Verbänden, Landtagen und dem Bundesrat im Rahmen der öffentlichen Konsultation vorgebrachten Argumente.

---

<sup>39</sup> Memo der Europäischen Kommission, MEMO/16/3181 vom 28. September 2016.

<sup>40</sup> Vorschlag, Art. 5.

<sup>41</sup> Vorschlag, Anhang IV Ziff. 10.1.

<sup>42</sup> Vorschlag, Art. 4 Ziff. 3.

<sup>43</sup> Memo der Europäischen Kommission, MEMO/16/3181 vom 28. September 2016.



## Stellungnahme zu dem neuen Vorschlag

Die Herausnahme der subnationalen Ebene aus dem Anwendungsbereich des Europäischen Transparenzregisters ist aufgrund der unklaren Handhabung in der Praxis zu begrüßen. Zudem haben die EU-Organe zu Recht die bedeutende Rolle von Ländern und Kommunen als wichtigste Ansprechpartner zur Umsetzung der europäischen Rechtsvorschriften erkannt. Die Kommunen sind keine mit der freien Wirtschaft zu vergleichenden Lobbyisten und eine Gleichstellung verbietet sich daher. Die „Lobbyarbeit“ der kommunalen Behörden (z.B. kommunale Resolutionen, Konsultationsbeiträge, Brüssel-Delegationen, EU-Veranstaltungen und EU-Projekte) sollte daher vielmehr als Austausch von Kenntnissen und Erfahrungen angesehen werden und die EU sollte ein eigenes Interesse an der Expertise der kommunalen Ebene haben.

Die Planung eines verbindlichen und institutionsübergreifenden Registers ist grundsätzlich zu begrüßen und stellt einen zwingenden Schritt dar, um das deklarierte Ziel, die Entscheidungsprozesse der EU transparenter zu gestalten, auch tatsächlich umzusetzen. Letztlich gehen die geplanten Änderungen aber nicht weit genug, um dem Anspruch der EU nach größerer Transparenz gerecht zu werden. Die neue Institutionelle Vereinbarung mit dem erweiterten Anreizsystem genügt nicht, um die noch nicht registrierten Organisationen zur Anmeldung und die registrierten Organisationen zu einem verlässlichen Umgang mit den bereitzustellenden Informationen zu bewegen. Die Registrierung und Angabe der Informationen kann den Lobbyisten nicht aufgrund der Institutionellen Vereinbarung auferlegt werden. Eine Verpflichtung kommt de facto nur durch das Anreizsystem zustande, bindet aber lediglich die EU-Organe.

Zwar hat sich die Zahl der registrierten Lobbyisten in Brüssel in den letzten Jahren auf über 10.000 stark vergrößert, bei schätzungsweise mehr als 20.000 Lobbyisten in Brüssel vor Ort ist jedoch ein maßgeblicher Teil noch nicht registriert. Insbesondere viele der großen Kanzleien wie Hogan Lovells, Bird&Bird oder Clifford Chance sind nicht registriert, obwohl sie hohe Umsätze mit der Lobbyarbeit bei den europäischen Institutionen machen.<sup>44</sup> Die Kanzleien können ihre Anwälte auch ohne Registrierung auf die niedrigen Hierarchieebenen der EU (Abteilungs- und Referatsleiter, Vertretungen der EU-Staaten) ansetzen, da diese nicht von den Regelungen des Vorschlags erfasst sind. So können Lobbytätigkeiten im Ergebnis nur bei den EU-Organen erfasst werden. Ohne gesetzliche Verpflichtung wird das

<sup>44</sup> *Katzemich/Cann*, Anwälte als Lobbyisten – ein undurchsichtiges Geschäft, online abrufbar unter: <https://www.lobbycontrol.de/wp-content/uploads/studie-lc-lawfirms-deutsch-160531.pdf> (28. Februar 2017).



Transparenzregister kein genaues Bild darüber abgeben können, wer die europäischen Entscheidungsprozesse beeinflusst. Zudem besteht Nachholbedarf bei der Überprüfung der von den Organisationen bereitzustellenden Informationen. Nach einer von Transparency International<sup>45</sup> im Jahr 2015 durchgeführten Studie ist die Hälfte aller Angaben im Transparenzregister – teilweise sogar absichtlich – fehlerhaft.<sup>46</sup>

### III. Fazit:

Durch die in der aktuellen Fassung des Registers noch bestehende Einbeziehung der subnationalen Ebene in den Anwendungsbereich hat die EU die Kommunen durch deren Einstufung als Lobbyisten verärgert und ein partnerschaftliches Miteinander gefährdet. Die Kommunen und ihre repräsentativen Verbände sind angesichts ihrer europarechtlichen Stellung, ihrer demokratischen Legitimation und aufgrund ihrer Gemeinwohlorientierung in ihrer Arbeit grundlegend von Wirtschaftslobbyisten zu unterscheiden und wieder aus dem Anwendungsbereich des Europäischen Transparenzregisters heraus zu nehmen. Mit dem neuen Vorschlag über ein verbindliches Register wird die EU diesen Fehler nun korrigieren. Der neue Vorschlag bleibt aber darüber hinaus hinter dem zurück, was Lobbykritiker für sinnvoll erachten, nämlich ein verbindliches, institutionsübergreifendes Register auf gesetzlicher Grundlage und nicht in Gestalt einer Institutionellen Vereinbarung. Wie sich das neue Register in der Praxis macht, bleibt nun abzuwarten.

---

<sup>45</sup> Transparency International e.V. ist eine internationale Nichtregierungsorganisation, deren Zweck die weltweite Bekämpfung von Korruption sowie die Prävention von Straftaten, die mit Korruption im Zusammenhang stehen, ist.

<sup>46</sup> Ariès, Watchdog: Half of EU lobbying disclosures are faulty, online abrufbar unter: <http://www.politico.eu/article/watchdog-half-of-eu-lobbying-disclosures-are-faulty/> (28. Februar 2017).