



universität
wien

MASTER-THESIS

Titel der Master-Thesis

„Lobbyismus im politischen System der Europäischen
Union unter besonderer Berücksichtigung von
Transparenz und Regulierung“

Name der Verfasserin

Tanja Gerwing

angestrebter akademischer Grad

Master of Laws (LL.M.)

Wien, 2015

Universitätslehrgang:

ULG Europäisches und Internationales Wirtschaftsrecht

Studienkennzahl lt. Studienblatt:

A 992 548

Betreut von:

ao. Univ.-Prof. Mag. Dr. Alina-Maria Lengauer

1 Inhaltsverzeichnis

1	Inhaltsverzeichnis	1
2	Abstract	3
3	Abkürzungsverzeichnis	5
4	Einleitung	7
5	Lobbying im politischen System der Europäischen Union.....	10
5.1	Was ist Lobbying?	10
5.1.1	Begriffliche Einordnung	10
5.1.2	Sachbezogene Einordnung	13
5.1.3	Akteurspezifische Einordnung	14
5.1.4	Adressatenorientierte Einordnung	15
5.2	Vorgehensweise der Lobbyisten.....	16
5.3	Funktionen des Lobbying im demokratischen System der Europäischen Union	17
5.3.1	Transmissionsfunktion - Die Sprache der Politik.....	19
5.3.2	Informationsfunktion – Einblick der Politik in Problemfelder.....	19
5.3.3	Unterstützungsfunktion – Vermittlung und Bereitstellung von Informationen ..	20
5.3.4	Repräsentationsfunktion – stellvertretende Darlegung von Interessen	20
5.4	Erfolgsfaktoren des Lobbying im demokratischen System.....	20
6	Zur Rechtmäßigkeit europäischer Interessenvertretungen	22
6.1	Legalität	23
6.1.1	Rechtsgrundlagen der Interessenvertretung	23
6.1.2	Zusammenfassung	31
6.2	Legitimierung	32
6.2.1	Das Problem der Legitimierung	32
6.2.2	Legitimationsdefizit des EU-Systems	33
6.2.3	Legitimationsdefizit der europäischen Interessenvertretung.....	35
6.3	Legitimitätsgewinn der EU Kommission durch breite Konsultationen?.....	36
7	Transparenz als notwendige Voraussetzung der Legitimation.....	39
7.1	Die EU-Transparenzregister	40
7.1.1	Der Werdegang bis zum Transparenzregister 2014	40
7.1.2	Möglichkeit eines verpflichtenden Transparenzregisters in der Zukunft.....	43
7.1.3	Unionsrechtliche Voraussetzungen für ein verpflichtendes Lobbyregister.....	43
7.1.4	Rechtssetzungsverfahren	52

7.1.5	Einschränkung der Grundrechte der Berufs- und Unternehmensfreiheit nach Art. 15 und 16 GRCh.....	53
7.2	Zwischenergebnis	54
7.3	Die neue institutionelle Vereinbarung zwischen der Kommission und dem Parlament vom 16.04.2014; in Kraft seit 01.01.2015 (Anhang)	55
7.3.1	Verbesserungen innerhalb des neuen Transparenzregisters 2014	55
7.3.2	Annahme des neuen Transparenzregisters	57
7.3.3	Ein verbindliches Transparenzregister für die Zukunft?	57
7.3.4	Mögliche Ausgestaltung des Transparenzregisters 2017	59
7.3.5	Positionen zum Transparenzregister.....	60
8	Regulierung und Kontrolle.....	62
8.1	Hintergründe der Regulierungsdiskussion	62
8.2	Selbstregulierung, freiwillige institutionelle Register und verbindliche Rechtsregeln	63
8.2.1	Selbstregulierung	63
8.2.2	Institutionelle Standards	64
8.2.3	Verbindliche Rechtsregeln	65
8.3	Optionen für die regulatorische Ausgestaltung von Lobbyregistern anhand von Beispielen	65
8.3.1	Die deutsche Lobbyliste	66
8.3.2	Das EU-Register	67
8.3.3	Österreich	70
8.3.4	USA	71
8.4	Kontrolle.....	73
9	Fazit und Ausblick.....	75
9.1	Wie wahrscheinlich ist ein verpflichtendes EU-Lobbyregister?	75
9.2	Regelungstendenzen in den EU-Mitgliedsstaaten	75
9.3	Entwicklung auf EU-Ebene	77
9.4	Fazit	77
10	Anhang.....	79
11	Literaturverzeichnis	94

2 Abstract

- Thema:

Lobbyismus im politischen System der Europäischen Union unter besonderer Berücksichtigung von Transparenz und Regulierung des Lobbying.

- Worum geht es?

In der Gesellschaft hört und liest man von Lobbyismus hauptsächlich in Zusammenhang mit Korruption und Betrugsvorwürfen, was den Lobbyismus als solchen in ein negatives Licht rückt. Was nicht immer in dieser Ausdrücklichkeit zum Ausdruck gebracht wird, ist, dass finanzstarke kleine und große Wirtschaftsverbände sowie Unternehmen aktiv und umfangreich Lobbyismus betreiben.

Das in der allgemeinen Wahrnehmung vorherrschende Bild ist wie folgt: Lobbyismus findet in einer rechtlichen Grauzone statt, in deren Rahmen mit nicht ganz sauberen Mitteln versucht wird, (wirtschaftliche) Partikularinteressen durchzusetzen. Auf der anderen Seite stehen die Interessen der Gemeinschaft, die als redliches Ziel politischen Handelns angesehen werden. Diese Gegenüberstellung ist jedoch mit Vorsicht zu betrachten, denn bestehen Gemeinschaftsinteressen aus einer Vielzahl partikularer – auch wirtschaftlicher – teils konkurrierender Interessen, die durch die Entwicklung der Gesellschaft einem stetigen Wandel unterworfen sind.

Eine Ausgangsüberlegung im Vorfeld dieser Arbeit war die Frage, warum trotz ihres Alltagcharakters und Wichtigkeit wenig über die konkrete Lobbyarbeit in der Europäischen Union bekannt ist und warum Lobbyismus in der Gesellschaft meist in einem negativen Kontext gehandelt wird. Ein möglicher Grund könnte sein, dass Lobbyismus kaum Transparenz aufweist. Infolgedessen wird unter anderem die demokratische Legitimität des Lobbyismus und dessen Kontrolle kritisiert. Tatsächlich ist die Intransparenz der Tätigkeiten von Lobbyisten ein stetiges Problem und erklärt zum Teil die doppelsinnige Haltung der Öffentlichkeit gegenüber Lobbyismus wider.

In dieser Arbeit soll neben der demokratischen Legitimation insbesondere auf die Transparenz als notwendige Voraussetzung der Legitimation des Lobbyismus in einem demokratischen System, die mögliche Einführung eines verbindlichen Transparenzregisters sowie auf Optionen für die regulatorische Ausgestaltung von Lobbyregistern eingegangen werden.

3 Abkürzungsverzeichnis

<i>Abl.</i>	Arbeitsblatt
<i>Abs.</i>	Absatz
<i>AEUV</i>	Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union
<i>ALTER-EU</i>	Alliance for Lobbying Transparency and Ethics Regulation
<i>APuZ</i>	Aus Politik und Zeitgeschichte
<i>Art.</i>	Artikel
<i>Aufl.</i>	Auflage
<i>BeckRS</i>	Beck Rechtsprechung
<i>Bzw.</i>	beziehungsweise
<i>CCZ</i>	Corporate Compliance Zeitschrift
<i>DIPA</i>	Deutsches Institut für Public Affairs
<i>ECAS</i>	European Citizen Action Service
<i>EG</i>	Europäische Gemeinschaft
<i>EPACA</i>	European Public Affairs Consultancies' Association
<i>EU</i>	Europäische Union
<i>EuGH</i>	Europäischer Gerichtshof
<i>EUV</i>	Vertrag über die Europäische Union
<i>EuZW</i>	Europäische Zeitschrift für Wirtschaftsrecht
<i>f.</i>	folgende
<i>ff.</i>	fortfolgende
<i>GBP</i>	Great Britain Pound
<i>GeschOKom</i>	Geschäftsordnung Kommission
<i>GeschOParl</i>	Geschäftsordnung Parlament
<i>GG</i>	Grundgesetz
<i>GO</i>	Geschäftsordnung
<i>GO-BT</i>	Geschäftsordnung Bundestag
<i>GRCh</i>	Grundrechte Charta

<i>HLOGA</i>	Honest Leadership and Open Government Act
<i>iHv</i>	in Höhe von
<i>iVm</i>	in Verbindung mit
<i>LDA</i>	Lobbying Disclosure Act
<i>LobbyG</i>	Lobbygesetz
<i>LKV</i>	Landes- und Kommunalverwaltung Zeitschrift
<i>NGO</i>	non-governmental organisation
<i>NRO</i>	Nichtregierungsorganisation
<i>OECD</i>	Organisation for Economic Cooperation and Development
<i>o.g.</i>	oben genannten
<i>p.</i>	page
<i>PR</i>	Public Relations
<i>Rdnr..</i>	Randnummer
<i>Rs.</i>	Rechtssache
<i>S.</i>	Seite
<i>S&D</i>	Socialists and Democrats
<i>SEAP</i>	Society of Affairs Professionals
<i>Sec.</i>	Section
<i>Slg.</i>	Sammlung
<i>Sog.</i>	Sogenannte
<i>StGB</i>	Strafgesetzbuch
<i>u.a.</i>	unter anderem
<i>Vgl.</i>	Vergleiche
<i>Vol.</i>	Volume
<i>z.B.</i>	Zum Beispiel
<i>ZEuS</i>	Zeitschrift für europarechtliche Studien
<i>zit. n.</i>	zitiert nach
<i>ZRP</i>	Zeitschrift für Rechtspolitik

4 Einleitung

Lobbying als die Vertretung politischer Interessen gegenüber Entscheidungsträgern¹ ist seit jeher mit Politik verbunden und gehört zum Erscheinungsbild gegenwärtiger Demokratien und moderner Industriegesellschaften.²

Im öffentlichen Diskurs wird Lobbying hinsichtlich seiner verschiedensten Formen in Zweifel gezogen, sei es die Art und Weise der Einflussnahme von Lobbyisten oder der Umgang mit Lobby-Informationen auf Seiten der Politik.³ Durch die mediale Berichterstattung wurden in stetiger Kontinuität Sachverhalte auf nationaler und europäischer Ebene aufgedeckt, die das Bild des Lobbying nachhaltig in der Gesellschaft in einen negativen Kontext rücken.⁴ Hinzu kommt, dass das gesellschaftliche Bewusstsein betreffend Lobbying zusätzlich dadurch nachhaltig negativ geprägt wird, dass - trotz seines praktischen Stellenwerts in der täglichen Politik – die hauptsächliche Lobbyarbeit hinter verschlossenen Türen stattfindet und kaum zugänglich ist.

In neuerer Zeit ist diesbezüglich jedoch ein Wandel zu beobachten, da viele Lobbyisten mit einem gewandelten Selbstverständnis auftreten und sich ganz im Sinne des demokratischen Systems betrachten und dies auch so kommunizieren.⁵ Zugleich hat sich die Wissenschaft mehr auf die Erforschung des Lobbying konzentriert und begonnen die verschiedenen Formen des Lobbyismus genauer zu analysieren.⁶

Das gesteigerte Interesse am Lobbying in der Europäischen Union hängt damit zusammen, dass Lobbying gerade auf europäischer Ebene eine gewichtige Rolle spielt.⁷ Dies

¹ *Classen*, Interessenvertretung in der Europäischen Union, Zur Rechtmäßigkeit politischer Einflussnahme (2014), S. 31.

² Vgl. *Konrad-Adenauer-Stiftung*, Soziale Marktwirtschaft, Garant für wirtschaftlichen Erfolg und soziale Stabilität, <http://www.kas.de/wf/de/71.10203/>, (Stand: 15.11.2011).

³ Vgl. *Classen*, Interessenvertretung in der Europäischen Union, Zur Rechtmäßigkeit politischer Einflussnahme (2014), S. 15.

⁴ Vgl. *Classen*, Interessenvertretung in der Europäischen Union, Zur Rechtmäßigkeit politischer Einflussnahme (2014), S. 15.

⁵ Vgl. *Biedermann*, Legitimierung, Regulierung und Kontrolle des Lobbying bei der Europäischen Union (2004), S.1.

⁶ Vgl. *Biedermann*, Legitimierung, Regulierung und Kontrolle des Lobbying bei der Europäischen Union (2004), S.1.

⁷ *Biedermann*, Legitimierung, Regulierung und Kontrolle des Lobbying bei der Europäischen Union (2004), S.1.

zeigt sich zunächst an der großen Anzahl von derzeit 6000 unterschiedlich organisierten Interessenvertretungen in Brüssel.⁸ Des Weiteren wird die Behauptung vertreten, dass Lobbying nirgends so stark in die Regulierung und Entscheidungsfindung miteinbezogen sei wie in Brüssel.⁹ Fakt ist, dass ohne eine aktive Partizipation der Interessensgruppen bei der Politikgestaltung die europäische Integration, wie sie die EU erfahren hat, wegen beschränkter Ressourcen und Kapazitäten der europäischen Institutionen selbst und angesichts der Tragweite des Projekts nicht realisierbar gewesen wäre.¹⁰ Andererseits wird das viel beschworene Problem des Demokratiedefizits auf europäischer Ebene durch einen bisher weitgehend nicht reglementierten Lobbyismus noch verstärkt.¹¹

Interessanterweise ist Lobbying in den USA weitgehend akzeptiert¹² und hat dort einen unbestrittenen Platz im politischen Geschehen.¹³ Dies hängt zum einen damit zusammen, dass die USA bereits eine lange Lobbying-Tradition vorzuweisen hat¹⁴ und zum anderen, dass es dort anders als in Europa eine dezidierte Gesetzgebung bezüglich Lobbying gibt.¹⁵ Die divergenten Konnotationen hinsichtlich der Einstellung der europäischen und amerikanischen Bevölkerung zum Lobbyismus kann demnach zumindest teilweise auf den unterschiedlichen Regulierungsgrad in den gänzlich verschiedenen politischen Systemen zurückgeführt werden.¹⁶

Anfang der 90er Jahre entwickelte sich zunächst eine verstärkte Diskussion über die Reglementierung von Lobbying, welche zu Beginn des 21. Jahrhunderts um eine Debatte über die transparente Ausgestaltung des Lobbying erweitert wurde. Diese ist bis heute u.a.

⁸ Vgl. *Konrad-Adenauer-Stiftung*, Soziale Marktwirtschaft, Garant für wirtschaftlichen Erfolg und soziale Stabilität, <http://www.kas.de/wf/de/71.10203/>, (Stand: 15.11.2011).

⁹ Vgl. *Biedermann*, Legitimierung, Regulierung und Kontrolle des Lobbying bei der Europäischen Union (2004), S.2.

¹⁰ Vgl. *Biedermann*, Legitimierung, Regulierung und Kontrolle des Lobbying bei der Europäischen Union (2004), S.2.

¹¹ Vgl. *Biedermann*, Legitimierung, Regulierung und Kontrolle des Lobbying bei der Europäischen Union (2004), S.2.

¹² Vgl. *Euraktiv.de*, Lobbying in der EU und in den USA – ein Vergleich, <http://www.euractiv.de/pa/lobbying-eu-usa-vergleich/article-135594>, (Stand: 28.05.2012).

¹³ *Biedermann*, Legitimierung, Regulierung und Kontrolle des Lobbying bei der Europäischen Union (2004), S.2.

¹⁴ Vgl. *Euraktiv.de*, Lobbying in der EU und in den USA – ein Vergleich, <http://www.euractiv.de/pa/lobbying-eu-usa-vergleich/article-135594>, (Stand: 28.05.2012).

¹⁵ *Biedermann*, Legitimierung, Regulierung und Kontrolle des Lobbying bei der Europäischen Union (2004), S.2.

¹⁶ Vgl. *Biedermann*, Legitimierung, Regulierung und Kontrolle des Lobbying bei der Europäischen Union (2004), S.2.

aufgrund der institutionellen Weiterentwicklung der EU nicht abgeschlossen.¹⁷ Besondere Aktualität kommt den o.g. Themenbereichen immer dann zu, wenn auf europäischer Ebene erneut Fälle von ungerechtfertigter Einflussnahme oder illegitimen Verstrickungen z.B. zwischen Wirtschaft und Politik aufgedeckt werden.¹⁸ Wegen der aktuellen Präsenz der Debatten in der medialen Berichterstattung¹⁹ soll in dieser Arbeit neben der demokratischen Legitimation insbesondere auf die Transparenz als notwendige Voraussetzung der Legitimation des Lobbyismus in einem demokratischen System, die mögliche Einführung eines verbindlichen Transparenzregisters sowie auf Optionen für die regulatorische Ausgestaltung von Lobbyregistern eingegangen werden.

¹⁷ Vgl. *Teuber*, Interessensverbände und Lobbying in der Europäischen Union (2001), 121.

¹⁸ Vgl. *Biedermann*, Legitimierung, Regulierung und Kontrolle des Lobbying bei der Europäischen Union (2004), S.3.

¹⁹ Vgl. z.B. online Berichterstattung: <http://www.faz.net/aktuell/wirtschaft/maechtige-internetriesen/vereinigte-staaten-google-spendet-mehr-an-politiker-als-goldman-13214050.html> , <http://www.sueddeutsche.de/politik/einfluss-des-adac-wie-einer-der-groessten-lobby-verbaende-die-politik-beeinflusst-1.1867563-2> , <https://www.lobbycontrol.de/2015/02/ttip-konferenz-lobbyisten-kaufen-sich-kontakt-zur-politik/> .

5 Lobbying im politischen System der Europäischen Union

Eine griffige Definition von Lobbying ist schon auf nationaler Ebene mit Schwierigkeiten verbunden, weil nicht immer leicht festzulegen ist, welches Verhalten und welche Formen als Lobbyismus betrachtet werden sollen.²⁰ Auf europäischer Ebene kommt hinzu, dass viele unterschiedliche politische Kulturen zusammen treffen, was die Festlegung einer genauen Definition noch schwieriger macht. Nur wenn festgestellt werden kann, was Lobbying tatsächlich ist, kann eine sinnvolle Begutachtung von Regulierung und Transparenz erfolgen. Interessanterweise wird auch das Definitionsproblem als eine der Ursachen für die Schwierigkeiten bei bisherigen Ansätzen der Regulierung auf europäischer Ebene genannt.²¹

Gleichwohl soll im Folgenden versucht werden, eine für das Ziel der Arbeit hinreichende Definition zu finden und vor allem auch eine Abgrenzung zwischen den verschiedenen Einordnungen zu erreichen. Wegen der Vielzahl an zu findenden Beschreibungen und Definitionen von Lobbying, bleibt vorweg zu sagen, dass dies nicht immer in vollem Umfang möglich ist.

5.1 Was ist Lobbying?

5.1.1 Begriffliche Einordnung

Die Begriffe *Lobbyismus* und *Lobbying* finden ihren etymologischen Ursprung im lateinischen Wort *labium*, welches mit *Vorhalle* übersetzt werden kann.²² Im politischen Kon-

²⁰ Vgl. Biedermann, Legitimierung, Regulierung und Kontrolle des Lobbying bei der Europäischen Union (2004), S.4.

²¹ Vgl. Teuber, Interessensverbände und Lobbying in der Europäischen Union (2001), 146 f.; *Europaen Parliament*, Working Paper, Lobbying in the European Union: Current rules and practices (04-2003), Constitutional Affairs Series, AFCO 104 EN, p. 37, http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/etudes/join/2003/329438/DG-4-AFCO_ET%282003%29329438_EN.pdf, (Stand: January 2003)

²² Classen, Interessenvertretung in der Europäischen Union, Zur Rechtmäßigkeit politischer Einflussnahme (2014), S. 37.

text bezeichnet „Vorhalle“ den Ort oder Raum, in dem sich Politiker und Interessenvertreter einst begegneten,²³ um über gesetzliche Regelungen und staatliche Eingriffe zu verhandeln.²⁴

Im 19. Jahrhundert wurde in den USA der Begriff Lobbying in den allgemeinen Sprachgebrauch aufgenommen, später wurde er auch in Europa verwendet.²⁵ Wegen der zunehmenden Anglisierung der deutschen Sprache wird angenommen, dass sich der englische Begriff „Lobbying“ gegenüber dem deutschen Synonym „Lobbyismus“ durchsetzen wird.²⁶

Aus der Unmenge an Definitionen, welche in der Literatur zu finden sind, soll nun eine kleine Auswahl folgen:

- Im Handlexikon Public Affairs von *Köppl* wird der Begriff Lobbying als „beabsichtigte Beeinflussung von politischen Entscheidungsprozessen durch Personen, die nicht an den Entscheidungen beteiligt sind“ beschrieben.²⁷ Ergänzt wird diese Definition Köppls von *Althaus*, indem er ausführt, dass Lobbying „[...] auf Schutz und Verteidigung von Interessen [...] abstellt.“²⁸
- Ein sehr knappes Verständnis von Lobbying liefert *Fischer*, indem er erläutert: „Lobbying ist der Versuch der Beeinflussung von Entscheidungsträgern durch Dritte.“²⁹ Da politische Einflussnahme nicht zwangsläufig zur Verwirklichung des vermittelten Interesses führt, wird Lobbying zutreffender Weise auch als *Versuch* der Beeinflussung von Entscheidungsträgern durch Dritte definiert.³⁰

²³ Vgl. *OBS*, Marktordnung für Lobbyisten – ONLINETEIL (2011), Arbeitsheft 70, https://www.otto-brenner-stiftung.de/fileadmin/user_data/lobby/03_Online_Teile/AH_70_Lobby_End.pdf, (Stand: 3.11.2011).

²⁴ Vgl. *Konrad-Adenauer-Stiftung*, Soziale Marktwirtschaft, Garant für wirtschaftlichen Erfolg und soziale Stabilität, <http://www.kas.de/wf/de/71.10203/>, (Stand: 15.11.2011).

²⁵ *Konrad-Adenauer-Stiftung*, Soziale Marktwirtschaft, Garant für wirtschaftlichen Erfolg und soziale Stabilität, <http://www.kas.de/wf/de/71.10203/>, (Stand: 15.11.2011).

²⁶ Vgl. *Classen*, Interessenvertretung in der Europäischen Union, Zur Rechtmäßigkeit politischer Einflussnahme (2014), S. 37; Teuber: Interessenverbände und Lobbying in der Europäischen Union (2001), S. 117.

²⁷ *Köppl*, Lobbyist (2005), S. 191.

²⁸ *Althaus*, Kampagne! (2001), 365.

²⁹ *Fischer*: Lobbying und Kommunikation in der Europäischen Union² (2005), S. 107.

³⁰ *Fischer*: Lobbying und Kommunikation in der Europäischen Union² (2005), S. 55.

- Die Einordnung *Geigers*: „*Lobbying is the professional practice of advocating private and public interests towards legislators and decision makers*“.³¹

Definition:

Beeinflusst werden legislative Entscheidungen von Behörden und offiziellen Institutionen und zwar durch Personen, die selbst nicht Teil des Entscheidungsprozesses sind. Diese Beeinflussung muss gewollt und beabsichtigt sein. Lobbying zielt auf die punktuelle Beeinflussung spezifischer Sachentscheidungen ab, nicht jedoch auf anhaltende Mitgestaltung der (staats-)politischen Rahmenbedingungen.

Zudem wird der Begriff „Interessenvertretung“ gleichbedeutend mit Lobbying verwendet, was sich jedoch bei genauerer Betrachtung als falsch herausstellt, denn der Begriff „Interessenvertretung“ umfasst ein weitaus größeres Handlungsspektrum als der Begriff „Lobbying“, da unter den Begriff „Interessenvertretungen“ auch Interessenvertretungen nicht politischer Art gefasst werden.³² Im Unterschied dazu fallen unter Lobbying nur politisch motivierte Interessenvertretungen.³³ In dieser Arbeit werden die Begriffe „Lobbying“ und „(organisierte) Interessenvertretung“ synonym verwendet, da es bei Interessenvertretung in dieser Arbeit stets um die politisch motivierte Einflussnahme gehen wird.

Interessanterweise verwendet die Europäische Kommission in der Mitteilung zur Transparenzinitiative für den Begriff Interessenvertretung auch die Bezeichnung *Lobbyarbeit*. Ihrer Meinung nach ist darunter eine „Tätigkeit [zu verstehen], mit der auf die Politikgestaltung und den Entscheidungsprozess der europäischen Organe und Einrichtungen Einfluss genommen werden soll.“³⁴ In Brüssel sind dies sämtliche an Rechtssetzungs- und

³¹ Vgl. *Alber/Geiger*, The Hill, The Evolution of Lobbying in Europe, <http://thehill.com/opinion/oped/7305-the-evolution-of-lobbying-in-europe>, (Stand: 05.08.07).

³² Vgl. *Classen*, Interessenvertretung in der Europäischen Union, Zur Rechtmäßigkeit politischer Einflussnahme (2014), S. 38.

³³ Vgl. *Classen*, Interessenvertretung in der Europäischen Union, Zur Rechtmäßigkeit politischer Einflussnahme (2014), S. 38.

³⁴ *Kommission der Europäischen Gemeinschaften*, Grünbuch - Europäische Transparenzinitiative vom 3.5.2006 KOM(2006) 194 endgültig, http://europa.eu/documents/comm/green_papers/pdf/com2006_194_de.pdf, (Stand: 3.05.2006).

Verwaltungsprozessen beteiligten Organe, also in erster Linie die Abgeordneten des Parlaments, die jeweiligen Minister im Rat sowie die Mitglieder seiner vorbereitenden Ausschüsse und vor allem die Mitarbeiter und Beamten der Kommission.³⁵

5.1.2 Sachbezogene Einordnung

Nachdem zuvor eine Definition des Lobbying gefunden wurde, mit der im Folgenden gearbeitet werden kann, soll nun die Abgrenzung der verschiedenen Formen des Lobbying kurz dargestellt werden. Als Beispiel zur Abgrenzung kann die von *Buholzer* vorgenommene Einordnung dienen: (Buholzer: *Legislatives Lobbying in der Europäischen Union*, S. 8 f. 1998, zit. n. Classen, *Interessenvertretung in der Europäischen Union, Zur Rechtmäßigkeit politischer Einflussnahme* (2014), S.40):

- *Legislatives Lobbying*: Hier geht es darum, die gesetzlichen Normen und somit die Rahmenbedingungen im Sinne der Auftraggeber zu beeinflussen.
- *Anwendungsorientiertes Lobbying*: Hier ist das Ziel die Beeinflussung von spezifischen Einzelentscheidungen von öffentlichen Instanzen, z.B. bei Fragen der Wettbewerbspolitik.
- *Fond-Lobbying*: beim Fond-Lobbying versuchen Interessensgruppen, die Verteilung von Subventionen und Unterstützungsprogrammen zu ihren Gunsten zu beeinflussen.

Beim Fond-Lobbying geht es also nicht um die Vermittlung politischer Interessen, die letztlich der Beeinflussung von Rechtsetzungsprozessen dienen sollen, sondern um das Akquirieren von Subventions- und Fördermitteln.³⁶ Zu bemerken ist, dass das anwendungsorientierte Lobbying die Beeinflussung von Entscheidungen der Exekutivbehörden

³⁵ Classen, *Interessenvertretung in der Europäischen Union, Zur Rechtmäßigkeit politischer Einflussnahme* (2014), S. 38 f.

³⁶ Vgl. Classen, *Interessenvertretung in der Europäischen Union, Zur Rechtmäßigkeit politischer Einflussnahme* (2014), S. 40.

meint. Es geht also nicht um die Beeinflussung hoheitlicher Entscheidungen auf Rechtsetzungsprozessen, wie es das legislative Lobbying umfasst.

5.1.3 Akteurspezifische Einordnung

Im Rahmen der akteurspezifischen Einordnung kann zwischen dem *privaten* und dem *öffentlichen Lobbying* differenziert werden. Aufgrund der Fülle von Akteuren, die Lobbying betreiben, ist eine solche Einordnung durchaus sinnvoll.

Unter das *private Lobbying* fallen Vertreter aller organisierten und individuell auftretenden Akteure aus der Mitte der Gesellschaft, so unter anderem Firmenvertreter, Verbände, Organisationen (u. a. auch Non-Profit-Organisations und Non-Governmental-Organisations), Gewerkschaften und sonstige Berufsvereinigungen.³⁷ Hinzu kommen Lobbyisten, die Lobbying als Dienstleistung anbieten und daher auch als Auftragslobbyisten bezeichnet werden.³⁸ Oft handelt es sich dabei um Anwaltskanzleien, die neben ihren klassischen Aufgaben der Rechtsvertretung spezielle Dienstleistungen („Consulting“) im Hinblick auf EU-Themen anbieten oder sog. Public Affairs Agenturen, die die Interessen ihrer Auftraggeber im Rahmen eines spezifischen Auftrags verfolgen.³⁹

Unter *öffentlichem Lobbying* soll dagegen die Lobby-Tätigkeit der staatlichen Hoheitsträger verstanden werden.⁴⁰ Darunter werden die Gesamtheit der Regierungsvertreter der Mitgliedstaaten, insbesondere des Mitarbeiterstabes der Exekutive, sowie die Vertreter der Länder und Regionen gefasst.⁴¹ Hervorzuheben ist, dass die Handlungen der Union nicht nur auf die Rechtsetzungstätigkeit nach innen beschränkt sind, sondern dass das

³⁷ Classen, Interessenvertretung in der Europäischen Union, Zur Rechtmäßigkeit politischer Einflussnahme (2014), S. 39.

³⁸ Vgl. Biedermann, Legitimierung, Regulierung und Kontrolle des Lobbying bei der Europäischen Union (2004), S.17.

³⁹ Biedermann, Legitimierung, Regulierung und Kontrolle des Lobbying bei der Europäischen Union (2004), S.18.

⁴⁰ Vgl. Classen, Interessenvertretung in der Europäischen Union, Zur Rechtmäßigkeit politischer Einflussnahme (2014), S. 39.

⁴¹ Vgl. Classen, Interessenvertretung in der Europäischen Union, Zur Rechtmäßigkeit politischer Einflussnahme (2014), S. 39.

auswärtige Handeln der Europäischen Union die Politik vieler Drittstaaten sowie zahlreicher internationaler Regime, Partnerschaften und Koalitionen tangiert.⁴² Demzufolge stehen die unterschiedlichsten Vertreter von Drittstaaten mit den europäischen Institutionen im Austausch, die ebenfalls zu den öffentlichen Akteuren zu zählen sind.⁴³

Nach einer Erhebung aus dem Jahr 2005 stand über 3.000 Interessensvereinigungen im Stadtzentrum von Brüssel ein eigenes ständiges Vertretungsbüro zur Verfügung.⁴⁴ Weil im neuen Transparenzregister (Stand September 2011) mehr als 4.100 Einträge verzeichnet sind,⁴⁵ wird von einer aktuellen Gesamtzahl der in Brüssel zumindest auch mit Interessenvertretungsaufgaben befassten Organisationen von 6000 Organisationen ausgegangen.⁴⁶

Dieser Trend des Anstiegs von Vertretungsbüros etwaiger Interessenvertreter in Brüssel dürfte auch in Zukunft nicht weniger werden, denn mit der Zunahme der Kompetenzen auf europäischer Ebene, wächst immer auch das Interesse an der Beeinflussung der europäischen Politik.

5.1.4 Adressatenorientierte Einordnung

Die Europäische Union verfügt über ein institutionelles Gefüge, welches aus mehreren Organen besteht. Dies sind gemäß Art. 13 Abs. 1 EUV neben dem Europäischen Rat, der die allgemeinen politischen Prioritäten vorgibt und in dem die EU-Staats- und Regierungschefs vertreten sind, das Europäische Parlament, in welchem direkt gewählte Abgeordnete die europäischen Bürgerinnen und Bürger im Europäischen Parlament vertreten, die Europäische Kommission, deren Mitglieder von den Regierungen der Mitgliedstaaten ernannt werden und die allgemeinen Interessen der Europäischen Union vertreten, sowie

⁴² Vgl. *Classen*, Interessenvertretung in der Europäischen Union, Zur Rechtmäßigkeit politischer Einflussnahme (2014), S. 39.

⁴³ Vgl. *Classen*, Interessenvertretung in der Europäischen Union, Zur Rechtmäßigkeit politischer Einflussnahme (2014), S. 39.

⁴⁴ *Classen*, Interessenvertretung in der Europäischen Union, Zur Rechtmäßigkeit politischer Einflussnahme (2014), S. 86.

⁴⁵ Vgl. *Plehwe*, Europäisches Kräfteressen – europäische Kräfte messen (2012), S. 5.

⁴⁶ Vgl. *Konrad-Adenauer-Stiftung*, Soziale Marktwirtschaft, Garant für wirtschaftlichen Erfolg und soziale Stabilität, <http://www.kas.de/wf/de/71.10203/>, (Stand: 15.11.2011).

der Rat der Europäischen Union, in dem die Regierungen der Mitgliedsländer die Interessen ihres Landes im Rat der Europäischen Union verteidigen. Hinzu kommen noch der Europäische Rechnungshof und der EuGH, sowie die Europäische Zentralbank. Dem Wirtschafts- und Sozialausschuss, sowie dem Ausschuss der Regionen kommen nach Artikel 13 IV EUV unterstützende und beratende Funktionen zu.

Für die Lobbyisten von Bedeutung sind vor allem die Organe, die auf den europäischen Rechtsetzungsprozess Einfluss haben, denn genau dieser Prozess ist es, den die Lobbyisten zu ihren Gunsten beeinflussen möchten. Drei Institutionen teilen sich die Rechtsetzungsgewalt in der Europäischen Union:

- das **Europäische Parlament**, die direkt gewählte Volksvertretung aller Bürger und Bürgerinnen der EU-Mitgliedstaaten,
- der **Rat der Europäischen Union**, auch als Ministerrat bekannt, in dem alle Mitgliedstaaten durch je einen Minister/eine Ministerin vertreten sind,
- und schließlich die **Europäische Kommission**.

5.2 Vorgehensweise der Lobbyisten

Der eigentliche Kern der Lobbyarbeit besteht in der Informationsvermittlung, die auf grober sachlicher Kompetenz beruhen muss und in den letzten Jahren zunehmend professionalisiert wurde.⁴⁷ Daher liegt es nicht fern, dass im Zusammenhang mit Lobbyismus oft von einem Tauschgeschäft zwischen Lobbyisten und dem, den er zu beeinflussen sucht, gesprochen wird.⁴⁸ Der Lobbyist bringt seine Argumente und Sichtweisen vor, der Kontrahent bekommt hingegen Einblicke in die gesellschaftliche oder ökonomische Realität, die das Gesetz in Zukunft regeln soll.⁴⁹

Eine hilfreiche Unterscheidung im Umgang mit Lobbying ist jene zwischen *formellem* und *informellem* Lobbying. Zu den *formellen* Einflussmöglichkeiten gehört vor allem das Verfassen von Stellungnahmen und Memoranden, mit denen versucht wird, den eigenen

⁴⁷ Lösche, Verbände und Lobbyismus in Deutschland (2007), S. 61.

⁴⁸ Vgl. Lösche, Verbände und Lobbyismus in Deutschland (2007), S. 61.

⁴⁹ Vgl. Lösche, Verbände und Lobbyismus in Deutschland (2007), S. 61.

Standpunkt möglichst früh und möglichst weitläufig bekannt zu machen.⁵⁰ Außerdem kann man zu den formellen Techniken auch die Kontaktpflege im Sinne eines telefonischen, persönlichen und schriftlichen Kontakts sowie eine ständige räumliche Präsenz am Ort der Entscheidungsfindung zählen.⁵¹

Hingegen beziehen sich die *informellen* Formen, wie es die Bezeichnung schon vermuten lässt, auf nicht offizielle und daher naturgemäß schwieriger zu greifende Techniken des Lobbying.⁵² Hierzu zählen beispielsweise der Versuch, relevante Positionen in Ausschüssen, Kommissionen und Arbeitskreisen mit Personen aus dem Umfeld der Lobbyorganisation zu besetzen sowie die Beeinflussung von Entscheidungsträgern durch gelegentliche Begünstigungen, z.B. in der Form von (finanziellen) Zuwendungen und Vorteilmahme, um Interessen Nachdruck zu verleihen.⁵³

5.3 Funktionen des Lobbying im demokratischen System der Europäischen Union

Lobbying scheint in unserer Gesellschaft einen ambivalenten Charakter zu haben. Lobbyismus benachteiligt in seiner gegenwärtigen Form diejenigen, die über weniger Ressourcen oder Zugänge verfügen und bevorzugt die wachsende Lobbyübermacht großer transnationaler Unternehmen.⁵⁴ Die ökologischen und sozialen Belange der Gesellschaft werden so an den Rand der Politik verwiesen.⁵⁵

Ein Beispiel aus der jüngsten Wirtschaftskrise zeigt, dass auch Machtgefälle innerhalb oder zwischen einzelnen Wirtschaftsbranchen zu unausgewogenen Entscheidungen führen und die Kosten solcher Fehlentscheidungen letztlich der Gesellschaft zur Last fallen.⁵⁶

⁵⁰ Vgl. Lösche, Verbände und Lobbyismus in Deutschland (2007), S. 61.

⁵¹ Vgl. Biedermann, Legitimierung, Regulierung und Kontrolle des Lobbying bei der Europäischen Union (2004), S. 12.

⁵² Vgl. Biedermann, Legitimierung, Regulierung und Kontrolle des Lobbying bei der Europäischen Union (2004), S. 12.

⁵³ Biedermann, Legitimierung, Regulierung und Kontrolle des Lobbying bei der Europäischen Union (2004), S. 12.

⁵⁴ Vgl. Deckwirth, Der Tagesspiegel, Ist Lobbyismus eine Gefahr für die Demokratie?, <http://www.tagesspiegel.de/meinung/ist-lobbyismus-eine-gefahr-fuer-die-demokratie/9218984.html>, (Stand: 15.12.2013).

⁵⁵ Vgl. Lobbycontrol, Initiative für Transparenz und Demokratie e.V., <https://www.lobbycontrol.de/lobbyismus-hoehlt-die-demokratie-aus-zehn-thesen/>, (Stand: 2013; zuletzt abgerufen am 12.05.2014).

⁵⁶ Vgl. Deckwirth, Der Tagesspiegel, Ist Lobbyismus eine Gefahr für die Demokratie?, <http://www.tagesspiegel.de/meinung/ist-lobbyismus-eine-gefahr-fuer-die-demokratie/9218984.html>, (Stand: 15.12.2013).

Die Deregulierung des Finanzsektors – als eine der Ursachen der jüngsten Wirtschafts- und Finanzkrise – wurde maßgeblich von der Finanzlobby vorangetrieben.⁵⁷

Die demokratischen Institutionen müssen dazu aufgefordert werden auf eine angemessene Distanz zu achten und für ausreichende eigene Kapazitäten zur Abwägung unterschiedlicher Argumente und Interessen zu sorgen.⁵⁸ Es ist zwar ein diskursiver Aushandlungsprozess nötig, jedoch binden Staat und Parteien private Akteure und Lobbyisten immer enger in Entscheidungsprozesse ein.⁵⁹ Wenn Entscheidungen in Expertengremien und Kommissionen ausgelagert oder Gesetzestexte gleich vollständig von Anwaltsfirmen geschrieben werden, untergräbt der Staat seine Verantwortung für einen fairen und transparenten Interessenausgleich.⁶⁰

In einer pluralistischen, demokratisch organisierten Gesellschaft ist Lobbying auch ein wesentlicher Bestandteil politischer Entscheidungsbildungsprozesse, wobei manche Beobachter sogar so weit gehen, vom Lobbyismus als fünfter Gewalt zu sprechen.⁶¹

In der noch jungen Europäischen Union wurde diese Entwicklung durch die Vielzahl an Interessenvertretungen und das breite Entscheidungsspektrum der europäischen Institutionen beschleunigt. Lobbying soll die weitreichenden und differenten sowie oft unpräzisen Meinungen und Interessen ihrer Klientel bündeln und ihre Komplexität reduzieren, sodass die unterschiedlichen Standpunkte greifbar und verhandelbar werden und in der politischen Willensbildung und den Rechtsetzungsprozessen ihren Platz finden.⁶²

Lobbying ist also eine notwendige Verfahrensweise, um mit der zunehmenden Komplexität in den unterschiedlichsten Politikbereichen in der heutigen Wissensgesellschaft so umgehen zu können, dass der damit einhergehende Informationsbedarf als Grundlage für

⁵⁷ Deckwirth, Der Tagesspiegel, Ist Lobbyismus eine Gefahr für die Demokratie?, <http://www.tagesspiegel.de/meinung/ist-lobbyismus-eine-gefahr-fuer-die-demokratie/9218984.html>, (Stand: 15.12.2013).

⁵⁸ Vgl. Deckwirth, Der Tagesspiegel, Ist Lobbyismus eine Gefahr für die Demokratie?, <http://www.tagesspiegel.de/meinung/ist-lobbyismus-eine-gefahr-fuer-die-demokratie/9218984.html>, (Stand: 15.12.2013).

⁵⁹ Vgl. Lobbycontrol, Initiative für Transparenz und Demokratie e.V., <https://www.lobbycontrol.de/lobbyismus-hoehlt-die-demokratie-aus-zehn-thesen/>, (Stand: 2013; zuletzt abgerufen am 12.05.2014).

⁶⁰ Lobbycontrol, Initiative für Transparenz und Demokratie e.V., <https://www.lobbycontrol.de/lobbyismus-hoehlt-die-demokratie-aus-zehn-thesen/>, (Stand: 2013; zuletzt abgerufen am 12.5.2014).

⁶¹ Vgl. Classen, Interessenvertretung in der Europäischen Union, Zur Rechtmäßigkeit politischer Einflussnahme (2014), S. 153.

⁶² Biedermann, Legitimierung, Regulierung und Kontrolle des Lobbying bei der Europäischen Union (2004), S. 9.

die Regulierung durch den Gesetzgeber dienen kann.⁶³ Nur so kann eine solide Fundierung politischen Handelns erreicht werden, auch wenn dadurch die Abhängigkeit von den Informationsgebern wächst – genauer: die Gesetzesregulierung in die Abhängigkeit der privaten Informationsgeber gerät.⁶⁴

Die gesellschaftspolitischen Aufgaben der Interessenvertretung lassen sich in vier wesentlichen Funktionen abbilden: der Transmissionsfunktion, der Informationsfunktion, der Unterstützungsfunktion und der Repräsentationsfunktion.

Mit der Darstellung dieser Funktionen soll der gesellschaftspolitische Nutzen verdeutlicht werden, der dem Lobbying zugeschrieben werden kann:

5.3.1 Transmissionsfunktion - Die Sprache der Politik

Beim Lobbying versteht man unter Transmissionsfunktion die Umwandlung von gesellschaftlichen Interessen in politisches Handeln.⁶⁵ Der Lobbyist vertritt dabei die Interessen seiner Klientel und zeigt dem Adressaten des Lobbying eine Alternative in Bezug auf bisher bestehende oder geplante Entscheidungen der Politik auf.⁶⁶

5.3.2 Informationsfunktion – Einblick der Politik in Problemfelder

Die organisierte Interessenvertretung sammelt Daten und Fakten über Umfragen und Mitgliederanalysen und vermittelt dem politischen Entscheidungsapparat gesellschaftliche/partikulare Anliegen und politikfeldspezifische Informationen, welche in Form von Stellungnahmen und Vorschlägen für Gesetzesänderungen und Reformbestrebungen an Politiker weiter gereicht werden.⁶⁷

⁶³ Vgl. *Biedermann*, Legitimierung, Regulierung und Kontrolle des Lobbying bei der Europäischen Union (2004), S. 9.

⁶⁴ Vgl. *Biedermann*, Legitimierung, Regulierung und Kontrolle des Lobbying bei der Europäischen Union (2004), S. 9.

⁶⁵ Vgl. *Classen*, Interessenvertretung in der Europäischen Union, Zur Rechtmäßigkeit politischer Einflussnahme (2014), S. 157.

⁶⁶ Vgl. *Classen*, Interessenvertretung in der Europäischen Union, Zur Rechtmäßigkeit politischer Einflussnahme (2014), S. 157.

⁶⁷ Vgl. *Classen*, Interessenvertretung in der Europäischen Union, Zur Rechtmäßigkeit politischer Einflussnahme (2014), S. 183.

5.3.3 Unterstützungsfunktion – Vermittlung und Bereitstellung von Informationen

Die Unterstützungsfunktion steht in engem Zusammenhang zur eben aufgezeigten Informationsfunktion. Teilweise überlappen sich die Aufgabenbereiche, jedoch ist ein elementarer Unterscheid, dass sich die Informationsleistung der Interessenvertretung auf die EU-Institutionen, wie auch auf die Gesellschaft beziehen lässt - die Unterstützungsfunktion bezieht sich demgegenüber ausschließlich auf das Verhältnis zwischen Lobby und Politik.⁶⁸

5.3.4 Repräsentationsfunktion – stellvertretende Darlegung von Interessen

Unter *Repräsentation* soll die stellvertretende Darlegung von (politischen) Interessen gegenüber einer anderen Person, Partei, Institution oder sonst einem hoheitlichen Gremium verstanden werden.⁶⁹ Am häufigsten bringt man diesen Begriff mit der Aufgabe von gewählten Volksvertretern in Zusammenhang. Wenngleich Lobbyisten nicht durch Wahlen legitimiert sind, findet auch bei der stellvertretenden Interessenvertretung eine mittelbare Vertretung politischer Interessen statt.⁷⁰

5.4 Erfolgsfaktoren des Lobbying im demokratischen System

Zum Schluss dieses Kapitels sollen nun noch kurz einige Faktoren beleuchtet werden, von denen angenommen werden muss, dass sie die Erfolgchancen von Lobbying in Brüssel beeinflussen. Dies soll dazu beitragen, das Verständnis der Interessenvertretung bei der Europäischen Union zu vertiefen.

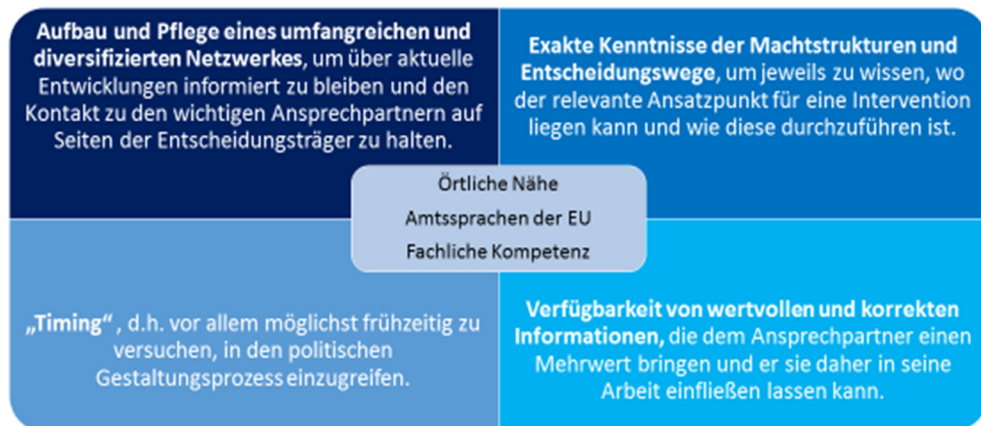
⁶⁸ Vgl. *Classen*, Interessenvertretung in der Europäischen Union, Zur Rechtmäßigkeit politischer Einflussnahme (2014), S. 207.

⁶⁹ *Classen*, Interessenvertretung in der Europäischen Union, Zur Rechtmäßigkeit politischer Einflussnahme (2014), S. 234.

⁷⁰ *Classen*, Interessenvertretung in der Europäischen Union, Zur Rechtmäßigkeit politischer Einflussnahme (2014), S. 234.

In diesem selbst erstellten Schaubild werden die wichtigsten Voraussetzungen für ein erfolgreiches Lobbying veranschaulicht:

Erfolgsfaktoren des Lobbying



Lahusen und *Jauß* betonen die Bedeutung der persönlichen Ebene von geschäftlichen Kontakten als wesentliches Kennzeichen der Brüsseler Lobbying-Szene.⁷¹ Freundschaftliche und vertrauensvolle Beziehungen erleichtern den Zugang zu Informationen und sind eine gute Grundlage für längerfristige Kooperation.⁷²

⁷¹ *Lahusen/Jauß*, Lobbying als Beruf (2001), S. 175f..

⁷² *Lahusen/Jauß*, Lobbying als Beruf (2001), S. 175f..

6 Zur Rechtmäßigkeit europäischer Interessenvertretungen

Die mediale, wissenschaftliche und politische Kontroverse spricht von einer Grauzone der Rechtsetzungstätigkeit, von unzureichender Transparenz und einer damit verbundenen nicht nachvollziehbaren und unabsehbaren Einflussnahme der Lobbyisten auf das politische System der Europäischen Union. Im schlimmsten Fall lautet der Verdacht bei Medien und Bürgern auf Korruption, welche durch eine mehr oder weniger gut versteckte Gegenleistung erbracht wurde, wie zum Beispiel Parteispenden, Ämterpatronage, schlichte Bestechung oder andere, subtilere Arten der Vorteilsnahme.⁷³

Bedenken, ob europäische Gesetze auf rechtmäßige Weise zustande kommen und ob Lobbying seiner Natur nach eine gemeinwohlverträgliche Tätigkeit darstellt, sind daher berechtigt. Die Rechtmäßigkeitsprüfung folgt einer zweistufigen Logik, die sich in Legalität und Legitimität untergliedert.

Die Rechtslage ist der erste Anknüpfungspunkt zur Untersuchung der Rechtmäßigkeit einer Handlung, denn anhand des bestehenden Rechts werden Lobby-Aktivitäten auf ihre formelle Rechtmäßigkeit hin beurteilt.⁷⁴ Recht ist ein grundlegendes Ordnungsmittel der modernen Gesellschaft, jegliche Art des Lobbyings muss sich daher am Maßstab geschriebenen Rechts messen lassen.⁷⁵ Nur derjenige kann auf rechtmäßige Weise seine Interessen vertreten, dessen Handeln im rechtstaatlichen Sinne **legal** ist.⁷⁶

Legitim ist ein Verhalten demnach, wenn es die von der Gesellschaft vertretenen Werte achtet und ihren grundsätzlichen Haltungen nicht zuwider läuft.⁷⁷ Die Frage nach Legiti-

⁷³ Vgl. Bundeszentrale für politische Bildung, Politik unter Einfluss http://www.bpb.de/themen/NL5R8W.0,Politik_unter_Einfluss.html, (Stand:13.04.2006).

⁷⁴ Classen, Interessenvertretung in der Europäischen Union, Zur Rechtmäßigkeit politischer Einflussnahme (2014), S. 102.

⁷⁵ Classen, Interessenvertretung in der Europäischen Union, Zur Rechtmäßigkeit politischer Einflussnahme (2014), S. 102.

⁷⁶ Classen, Interessenvertretung in der Europäischen Union, Zur Rechtmäßigkeit politischer Einflussnahme (2014), S. 102.

⁷⁷ Classen, Interessenvertretung in der Europäischen Union, Zur Rechtmäßigkeit politischer Einflussnahme (2014), S. 102.

mität zielt deshalb auf den Abgleich eines Verhaltens mit gesellschaftlichen Vorstellungen ab und stellt seine Rechtmäßigkeit in Abhängigkeit von gesellschaftlicher Anerkennung und Akzeptanz.⁷⁸

Die seit längerem anhaltende Diskussion über die Rechtmäßigkeit von Lobby-Verhaltensweisen, die gegen geschriebenes Recht verstoßen, verletzen den Kern gesellschaftlicher Vorstellung von Rechtmäßigkeit, sodass davon ausgegangen werden muss, dass einem illegalen Verhalten in jedem Fall die gesellschaftliche Akzeptanz versagt bleibt.⁷⁹ Illegale Handlungsweisen können also bereits aufgrund ihrer Rechtswidrigkeit niemals Legitimität für sich in Anspruch nehmen, wodurch sich eine Rechtmäßigkeitsprüfung unter dem Gesichtspunkt der Legitimität erübrigt.⁸⁰

Wird aber ein Verhalten von Interessenvertretern oder Hoheitsträgern, das in Zusammenhang mit politischer Einflussnahme steht, in wissenschaftlicher Literatur oder medialer Berichterstattung als unrechtmäßig kritisiert, obwohl es formaljuristisch als legal zu betrachten ist, muss die Rechtmäßigkeitsprüfung im Rahmen der Legitimität erfolgen.⁸¹

6.1 Legalität

6.1.1 Rechtsgrundlagen der Interessenvertretung

Für die Beurteilung der mit der politischen Interessenvertretung verbundenen Handlungen gegenüber europäischen Institutionen ist eine Vielzahl von Rechtsvorschriften gleichzeitig einschlägig.⁸² EU-Vertrag und die EU-Charta kommen zunächst als oberste Rechtssätze zur Anwendung; daneben bestimmen die Geschäftsordnungen von Parlament und Kommission Bedingungen, die eine legale Interessenvertretung ausmachen sollen.⁸³

⁷⁸ *Classen*, Interessenvertretung in der Europäischen Union, Zur Rechtmäßigkeit politischer Einflussnahme (2014), S. 102.

⁷⁹ *Classen*, Interessenvertretung in der Europäischen Union, Zur Rechtmäßigkeit politischer Einflussnahme (2014), S. 103.

⁸⁰ *Classen*, Interessenvertretung in der Europäischen Union, Zur Rechtmäßigkeit politischer Einflussnahme (2014), S. 103.

⁸¹ Vgl. *Classen*, Interessenvertretung in der Europäischen Union, Zur Rechtmäßigkeit politischer Einflussnahme (2014), S. 103.

⁸² Vgl. *Classen*, Interessenvertretung in der Europäischen Union, Zur Rechtmäßigkeit politischer Einflussnahme (2014), S. 103.

⁸³ Vgl. *Classen*, Interessenvertretung in der Europäischen Union, Zur Rechtmäßigkeit politischer Einflussnahme (2014), S. 103, 104.

Weiterhin sind die nationalen Rechtsordnungen des jeweiligen Staates zu beachten, dem jeder Interessenvertreter angehört.

- *EU-Vertrag*: „[...] Entschlossen, den Prozess der Schaffung einer immer engeren Union der Völker Europas, in dem die Entscheidungen entsprechend dem Subsidiaritätsprinzip möglichst bürgernah getroffen werden, weiterzuführen, [...]“ und Art. 1 Abs. 2 EUV sehen als grundlegende Aufgabe der Europäischen Union an, dass Entscheidungen möglichst bürgernah getroffen werden sollen.⁸⁴ Eine effektive Bürgernähe darf sich jedoch nicht auf eine Entscheidungsfindung begrenzen, sondern muss ebenso die Entscheidungsumsetzung miteinbeziehen und zielt letztlich auf Akzeptanzgewinnung in der Gesellschaft ab. Dass die Akzeptanzgewinnung kein absolutes Ziel ist, wird durch den Zusatz „möglichst bürgernah“ klar gemacht.⁸⁵
- Das bedeutet, dass die EU-Organe einen offenen, transparenten und regelmäßigen Dialog mit den repräsentativen Verbänden und der Zivilgesellschaft zu pflegen haben, was in Art. 11 Abs. 2 EUV explizit genannt ist.⁸⁶ Das politische System der Europäischen Union ist damit gegenüber EU-Bürgern geöffnet und stets bereit Meinungen und Interessen direkt aus der Gesellschaft anzunehmen.

Ebenso primärrechtlich verankert ist, dass EU-Bürger ein Petitionsrecht nach Art. 227 AEUV und das Instrument der Bürgerinitiative gemäß Art. 11 IV EUV zusteht, auf Grundlage dessen sie sich alleine oder gemeinsam an das Europäische Parlament richten. In Art. 11 Abs. II EUV wird besonders der Austausch mit repräsentativen Verbänden angesprochen. Der Grund für diese Privilegierung liegt im Bemühen der Kommission, reprä-

⁸⁴ 12. Erwägungsgrund der Präambel des EUV; Art. 1 Abs. 2 EUV.

⁸⁵ Vgl. *Classen*, Interessenvertretung in der Europäischen Union, Zur Rechtmäßigkeit politischer Einflussnahme (2014), S. 104.

⁸⁶ Art. 11 Abs. II EUV.

sentative Informationen und Stellungnahmen zu erhalten, die sich entsprechend besser für die Herstellung konsensfähiger Entscheidungen eignen als inhaltlich divergierende Einzelinteressen.⁸⁷ So können Unionsbürgerinnen und Unionsbürger, deren Anzahl mindestens eine Million betragen, die Initiative ergreifen und die Europäische Kommission auffordern einen Rechtsakt in der betreffenden Sache vorzunehmen.⁸⁸

- Sowohl dem einzelnen Interesseninhaber, wie auch den Vertretern organisierter Interessen stehen damit Möglichkeiten offen, ihre Interessen gegenüber dem europäischen Hoheitsträger zu artikulieren, sei es durch Vermittlung im Rahmen eines laufenden Rechtsetzungsprozesses, oder sei es durch Anstoßen eines neuen, für erforderlich gehaltenen Rechtsaktes.⁸⁹
- *EU-Charta*: Mit der Gedankenfreiheit nach Artikel 10 EU-Charta, der Meinungs- und Informationsfreiheit nach Artikel 11 EU-Charta und der Versammlungsfreiheit nach Artikel 12 EU-Charta haben Interesseninhaber die Freiheit zur Bildung, Organisation und Vertretung von Interessen.⁹⁰

Nach Art. 41 EU-Charta, dem Recht auf eine gute Verwaltung, wird ein Schutz vor Nichtberücksichtigung oder ermessensfehlerhafter Berücksichtigung von Interessen geboten.⁹¹ Das Recht auf Zugang zu den Dokumenten der Organe, Einrichtungen und sonstigen Stellen der Union nach

⁸⁷ *Classen*, Interessenvertretung in der Europäischen Union, Zur Rechtmäßigkeit politischer Einflussnahme (2014), S. 104 f.

⁸⁸ Art. 11 VI EUV.

⁸⁹ Vgl. *Classen*, Interessenvertretung in der Europäischen Union, Zur Rechtmäßigkeit politischer Einflussnahme (2014), S. 105.

⁹⁰ Vgl. *Classen*, Interessenvertretung in der Europäischen Union, Zur Rechtmäßigkeit politischer Einflussnahme (2014), S. 105.

⁹¹ Art. 41 EU-Charta; vgl. *Classen*, Interessenvertretung in der Europäischen Union, Zur Rechtmäßigkeit politischer Einflussnahme (2014), S. 105.

Artikel 42 EU-Charta, sichert dem Interesseninhaber die Möglichkeit Informationen einzuholen.⁹² Art. 42 EU-Charte bildet nicht zuletzt die Grundlage für das Erfordernis der EU-Organe, bei der Ausübung ihrer hoheitlichen Tätigkeiten transparent zu handeln, denn das Recht auf grundsätzlichen Zugang zu Dokumenten ermöglicht überhaupt erst, Arbeitsweisen und Entscheidungen der EU-Institutionen nachvollziehen zu können.⁹³

➤ Die EU-Charta schützt mit den in ihr niedergelegten Grundfreiheiten auch die europäische Interessenvertretung.

- *Europäische Transparenzinitiative:* Im Rahmen der „Strategischen Ziele 2005–2009“, mit denen eine „Partnerschaft für die Erneuerung Europas“ ins Leben gerufen wurde, hat sich die Europäische Kommission unter anderem dazu verpflichtet, Interessengruppen aktiver in die EU-Politikgestaltung einzubinden.⁹⁴ In diesem Zusammenhang betonte die Kommission insbesondere, dass Konsultation und Beteiligung „unverzichtbare Bestandteile der Partnerschaft“ seien.⁹⁵

Ebenso hob die Kommission hervor, wie wichtig „ein hoher Grad an Transparenz“ sei, denn die Union müsse „für öffentliche Überprüfung offen sein und für ihre Arbeit zur Rechenschaft gezogen werden können“.⁹⁶

Vor diesem Hintergrund gab die Europäische Kommission im November 2005 den Startschuss zur Europäischen Transparenzinitiative.⁹⁷

⁹² Art. 42 EU-Charta; *Classen*, Interessenvertretung in der Europäischen Union, Zur Rechtmäßigkeit politischer Einflussnahme (2014), S. 106.

⁹³ Art. 42 EU-Charta; *Classen*, Interessenvertretung in der Europäischen Union, Zur Rechtmäßigkeit politischer Einflussnahme (2014), S. 106.

⁹⁴ *Kommission der Europäischen Gemeinschaften*, Grünbuch - Europäische Transparenzinitiative vom 3.5.2006 KOM(2006) 194 endgültig, http://europa.eu/documents/comm/green_papers/pdf/com2006_194_de.pdf, (Stand: 3.05.2006).

⁹⁵ *Kommission der Europäischen Gemeinschaften*, Grünbuch - Europäische Transparenzinitiative vom 3.5.2006 KOM(2006) 194 endgültig, http://europa.eu/documents/comm/green_papers/pdf/com2006_194_de.pdf, (Stand: 3.05.2006).

⁹⁶ *Kommission der Europäischen Gemeinschaften*, Grünbuch - Europäische Transparenzinitiative vom 3.5.2006 KOM(2006) 194 endgültig, http://europa.eu/documents/comm/green_papers/pdf/com2006_194_de.pdf, (Stand: 3.05.2006).

⁹⁷ Vgl. *Althaus/Rawe*, Einfluss und Erfolgsfaktoren im Lobbying der Wirtschaftsverbände, Ausgewählte Ergebnisse des DIPA-Verbandesurvey (2005), S. 61.

Am 21. März 2007 nahm die Kommission die Mitteilung über Folgemaßnahmen zu dem Grünbuch „Europäische Transparenzinitiative“ an, in dem sie ankündigt, dass sie einen Rahmen für ihre Beziehungen zu Interessenvertretern aufstellen wird.⁹⁸

Inhaltlich wurden eine Reihe transparenzfördernder Maßnahmen - vor allem seitens der Kommission - gesetzt, wie zum Beispiel die Vorschriften über den Dokumentenzugang, die Anlegung eines Dokumentenregisters bei der Kommission, die Einrichtung von Datenbanken über Gremien und Sachverständigenausschüsse, die die Kommission beraten, die Pflicht zur Erarbeitung einer umfassende Folgenabschätzung vor der Erstellung von Legislativvorschlägen sowie die Erarbeitung eines "Kodex für gute Verwaltungspraxis" der Kommission und die Erstellung eines "Verhaltenskodex für Kommissionsmitglieder".⁹⁹

- Die mit dem Register erzielte Transparenz des Austauschverhältnisses zwischen Lobbyist und Hoheitsträger machte den Konsultationsprozess für die Öffentlichkeit nachvollziehbarer und bot damit eine Chance, das Vertrauen der Bürger in die europäische Rechtsetzung zu stärken.¹⁰⁰

Darüber hinaus brachte bereits der erste Satz des Verhaltenskodex die Haltung der Kommission zu Interessenvertretungen zum Ausdruck:

„Die Interessensvertretung ist ein legitimes Ziel demokratischer Systeme“¹⁰¹

⁹⁸ *Kommission der Europäischen Gemeinschaften*, Mitteilung der Kommission, Europäische Transparenzinitiative, Rahmen für die Beziehungen zu Interessenvertretern (Register und Verhaltenskodex) vom 27.05.2008, KOM (2008) 323 endg., http://ec.europa.eu/transparency/docs/323_de.pdf , (Stand: 27.05.2008).

⁹⁹ *Kommission der Europäischen Gemeinschaften*, Mitteilung der Kommission, Europäische Transparenzinitiative, Rahmen für die Beziehungen zu Interessenvertretern (Register und Verhaltenskodex) vom 27.05.2008, KOM (2008) 323 endg., http://ec.europa.eu/transparency/docs/323_de.pdf , (Stand: 27.05.2008).

¹⁰⁰ Vgl. *Classen*, Interessenvertretung in der Europäischen Union, Zur Rechtmäßigkeit politischer Einflussnahme (2014), S. 106.

¹⁰¹ *Kommission der Europäischen Gemeinschaften*, Mitteilung der Kommission, Europäische Transparenzinitiative, Rahmen für die Beziehungen zu Interessenvertretern (Register und Verhaltenskodex) vom

Die Union versteht sich selbst als demokratisches System.¹⁰² Somit wird die Akzeptanz und Anerkennung der europäischen Interessenvertretungen in der Europäischen Union selbst unterstrichen.¹⁰³

- *Geschäftsordnungen und weitere Rechtsakte:* Die Geschäftsordnung des **Parlaments** regelt in Artikel 11 GO die finanziellen Interessen der Mitglieder, die Verhaltensregeln, ein mögliches verbindliches Transparenz-Register und den Zutritt zum Parlament.¹⁰⁴ Damit wird auch über den Zugang von Personen, die Parlamentsabgeordnete im eigenen Interesse oder im Interesse Dritter mit Informationen versehen wollen, disponiert.¹⁰⁵

Als Vertretung der Bürger ist das Parlament daran interessiert, sich als offene und zugängliche Institution zu geben.¹⁰⁶ Neben der EU-Charta und dem AEUV konstatiert auch die Geschäftsordnung des Parlaments ein ausdrückliches Petitionsrecht des EU-Bürgers in Art. 215 GeschOParl.¹⁰⁷ Das Parlament verpflichtet sich nach der Geschäftsordnung zur größtmöglichen Transparenz bei der Wahrnehmung seiner Tätigkeiten.¹⁰⁸ Die Geschäftsordnung des Parlaments geht also von einem engen Kontaktverhältnis zwischen Bürgern und Parlamentariern aus.¹⁰⁹

27.05.2008, KOM (2008) 323 endg., http://ec.europa.eu/transparency/docs/323_de.pdf, (Stand: 27.05.2008).

¹⁰² Vgl. Präambel des EUV, Art. 2, 10 II EUV.

¹⁰³ Vgl. *Classen*, Interessenvertretung in der Europäischen Union, Zur Rechtmäßigkeit politischer Einflussnahme (2014), S. 106, 107.

¹⁰⁴ Art. 11 Abs.2 GeschOParl.

¹⁰⁵ Vgl. *Classen*, Interessenvertretung in der Europäischen Union, Zur Rechtmäßigkeit politischer Einflussnahme (2014), S. 107.

¹⁰⁶ Vgl. *Classen*, Interessenvertretung in der Europäischen Union, Zur Rechtmäßigkeit politischer Einflussnahme (2014), S. 107.

¹⁰⁷ Art. 215 GeschOParl.

¹⁰⁸ Art. 11, Titel IV GeschOParl.

¹⁰⁹ *Classen*, Interessenvertretung in der Europäischen Union, Zur Rechtmäßigkeit politischer Einflussnahme (2014), S. 108.

In der Geschäftsordnung der **Kommission** und dem Kodex für gute Verwaltungspraxis hebt die Kommission die Offenheit und Zugänglichkeit ihrer Verwaltung hervor und verpflichtet sich den öffentlichen Interessen.¹¹⁰ Umso unverständlicher scheint Art. 9 der GeschOKom zu sein, denn er geht nicht direkt auf Interessenvertreter ein, sondern legt fest, dass Sitzungen der Kommission nicht öffentlich sind¹¹¹ und dass lediglich in den Durchführungsbestimmungen festgelegt wird, unter welchen Voraussetzungen überhaupt andere Personen an den Sitzungen teilnehmen dürfen.¹¹²

Bei genauerer Betrachtung jedoch verwundert diese Regelung nicht, denn eine aktive Teilnahme an der Arbeit der Kommission und eine Information über ihre Vorhaben ist durchaus möglich.¹¹³ Grundsätzlich kann sich jeder – z.B. mit einer Petition – an die Kommission wenden, insbesondere während des Zeitraums der Erstellung der Grün- und Weißbücher.¹¹⁴

Im Weißbuch „Europäisches Regieren“ aus dem Jahr 2001 betonte die Kommission ihr Vorhaben, durch Anwendung der Grundsätze guten Regierens, auch bei der Wahrnehmung ihrer weltweiten Verantwortung für staatliche und nicht staatliche Interessengruppen aus der Welt zugänglicher zu werden.¹¹⁵ Die verstärkte Einbindung von Interessen und die Nutzung von Expertenwissen sollen es der Kommission ermöglichen, die an sie herangetragenen Forderungen besser beurteilen zu können.¹¹⁶

¹¹⁰ *Europäische Kommission*, Kodex für gute Verwaltungspraxis in den Beziehungen der Bediensteten der Europäischen Kommission zur Öffentlichkeit vom 20.10.2000, http://ec.europa.eu/transparency/code/docs/code_de.pdf, (Stand: 20.10.2000); *Kommission der Europäischen Gemeinschaften*, Geschäftsordnung der Kommission vom 08.12.2000, (K(2000) 3614), ABl. L308/26, <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:32000Q3614&from=DE>, (Stand: 08.12.2000).

¹¹¹ Art. 9 GeschOKomm.

¹¹² Art. 10 II GeschOKomm.

¹¹³ Vgl. *Classen*, Interessenvertretung in der Europäischen Union, Zur Rechtmäßigkeit politischer Einflussnahme (2014), S. 108.

¹¹⁴ Vgl. *Classen*, Interessenvertretung in der Europäischen Union, Zur Rechtmäßigkeit politischer Einflussnahme (2014), S. 108.

¹¹⁵ *Kommission der Europäischen Gemeinschaften*, Europäisches Regieren – ein Weißbuch, KOM (2001) 428, endg., ABl. C287/1, <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:52001DC0428&from=DE>, (Stand: 25.07.2001).

¹¹⁶ Vgl. *Classen*, Interessenvertretung in der Europäischen Union, Zur Rechtmäßigkeit politischer Einflussnahme (2014), S. 108.

-
- Die Geschäftsordnungen von Parlament und Kommission geben sich als offene und zugängliche europäische Institutionen und pflegen ein Kontaktverhältnis zu den Bürgern und Interessenvertretungen. Dennoch bleibt die Ausarbeitung der Zugänglichkeit und Offenheit verbesserungswürdig.
 - *Nationale Rechtsordnungen:* Nicht jede Interessenvertretung, die mit europäischer Rechtsetzung in Verbindung zu bringen ist, wird in Brüssel, bzw. auf belgischem Boden, vorgenommen.¹¹⁷ Je nachdem, welcher Ort für eine Konsultation gewählt wird, können unterschiedliche nationalstaatliche Regelungen einschlägig sein, weshalb zur Beurteilung der Rechtmäßigkeit von Lobby-Aktivitäten auch die Vorschriften der nationalen Rechtsordnungen der Mitgliedstaaten von Bedeutung sind.¹¹⁸

Parallel zu den Grundfreiheiten nach der Charta der Europäischen Union, stehen z.B. deutschen Interessenvertretern die Versammlungs- und Koalitionsfreiheit bei, welche verfassungsrechtlich in den Artikeln 8 und 9 GG geschützt sind. Das Recht zur freien Meinungsäußerung und die Informationsfreiheit nach Artikel 5 I GG stellen politische Haltungen und die Freiheit zur Vertretung unterschiedlicher Interessen unter den besonderen Schutz des Grundgesetzes.¹¹⁹ Auch das nationalstaatliche Petitionsrecht in Artikel 17 GG gewährt das Recht, sich mit Bitten und Beschwerden an die Volksvertretung zu wenden.

Zur Beurteilung der Rechtmäßigkeit sind neben den Freiheitsrechten auch die Tatbestände des StGB zu beachten.¹²⁰ Auf Seiten der Interessenvertreter sind hier die Straftatbestände der Vorteilsgewährung (§ 333 StGB) und

¹¹⁷ *Classen*, Interessenvertretung in der Europäischen Union, Zur Rechtmäßigkeit politischer Einflussnahme (2014), S. 108.

¹¹⁸ Vgl. *Classen*, Interessenvertretung in der Europäischen Union, Zur Rechtmäßigkeit politischer Einflussnahme (2014), S. 108.

¹¹⁹ Vgl. *Classen*, Interessenvertretung in der Europäischen Union, Zur Rechtmäßigkeit politischer Einflussnahme (2014), S. 109.

¹²⁰ Vgl. *Classen*, Interessenvertretung in der Europäischen Union, Zur Rechtmäßigkeit politischer Einflussnahme (2014), S. 109.

Bestechung (§ 334 StGB), auf Seiten des Hoheitsträgers die der Vorteilsnahme (§ 331 StGB) und Bestechlichkeit (§ 332 StGB), sowie der für beide Parteien einschlägige Straftatbestand der Abgeordnetenbestechung (§ 108 e StGB) zu nennen.¹²¹

- Auch die nationalstaatlichen Regelungen postulieren Ge- und Verbote, um Interessenvertretungen Möglichkeiten und Einhalt zugleich zu bieten.

6.1.2 Zusammenfassung

Es bleibt festzuhalten, dass die Interessensvertretung – auf unionaler wie auch auf nationaler Ebene - als grundsätzliche legale und gewünschte Form politischer Teilnahme anzusehen ist. Die verfassungsrechtlich gewährleisteten Informations- und Organisationsfreiheiten, die die Ausbildung und Organisation von Interessen schützen, sowie die zahlreichen Vorschriften, die den Kontakt und den Austausch zwischen Interessenvertretern und politischen Institutionen vorsehen,¹²² lassen Interessenvertretungen erst zu und unterstützen deren Existenz.

- Über einfachgesetzliche Normen wurde die Rechtmäßigkeit des Austauschs mit den Interessenvertretungen durch die Regelungen des Vertragswerks von Lissabon gestärkt.¹²³

Lobbying nimmt also grundsätzlich Legalität für sich in Anspruch. Ein demokratisches System wie es in der Union besteht, fordert gerade die politische Teilnahme von Interesseninhabern und die Vertretung ihrer Interessen gegenüber der Politik.¹²⁴ Europäische und

¹²¹ Vgl. *Classen*, Interessenvertretung in der Europäischen Union, Zur Rechtmäßigkeit politischer Einflussnahme (2014), S. 109.

¹²² Vgl. *Classen*, Interessenvertretung in der Europäischen Union, Zur Rechtmäßigkeit politischer Einflussnahme (2014), S. 110.

¹²³ Vgl. *Classen*, Interessenvertretung in der Europäischen Union, Zur Rechtmäßigkeit politischer Einflussnahme (2014), S. 110.

¹²⁴ Vgl. *Classen*, Interessenvertretung in der Europäischen Union, Zur Rechtmäßigkeit politischer Einflussnahme (2014), S. 133.

ationale Regelungen verdeutlichen, dass Lobbying eine erwünschte Tätigkeit ist und integrieren Lobbying als Teil des demokratischen Gedankens.¹²⁵ Die den Lobbyisten offenstehenden Beteiligungsmöglichkeiten ermöglichen es erst, bestehende gesellschaftliche oder partikulare Interessenlagen in den Zyklus der Politikgestaltung miteinzubringen.¹²⁶

Auf den Punkt bringt es dieser Satz *Classens*: „Die Interessen der souveränen Gesellschaftsmitglieder haben in jedem demokratischen System Ausgangspunkt für die Ausübung hoheitlicher Macht zu sein“.¹²⁷

6.2 Legitimierung

Wie bereits deutlich geworden ist, kann Lobbying als legale Form politischer Partizipation gesehen werden. Durch die Interessenvertretung wird es der Gesellschaft ermöglicht, sich politisch an den Entscheidungen zu beteiligen, von denen sie später betroffen sein werden.¹²⁸ Die politische Partizipation unterliege – so Kritiker – jedoch einem Legitimationsdefizit, das im Folgenden zunächst erörtert werden soll.

6.2.1 Das Problem der Legitimierung

Medien und Fachliteratur diagnostizieren der Interessenvertretung auf europäischer Ebene ein Legitimationsdefizit und fördern ganz unterschiedliche Gründe zu Tage, auf die sich eine Minderung gesellschaftlicher Akzeptanz und Anerkennung stützen lassen.¹²⁹ Manche dieser Gründe beziehen sich auf das Machtgefüge des politischen Systems der Europäischen Union im Ganzen; andere fokussieren gezielt die Vorgehensweisen von Interessenvertretern.¹³⁰

¹²⁵ Vgl. *Classen*, Interessenvertretung in der Europäischen Union, Zur Rechtmäßigkeit politischer Einflussnahme (2014), S. 1133.

¹²⁶ Vgl. *Classen*, Interessenvertretung in der Europäischen Union, Zur Rechtmäßigkeit politischer Einflussnahme (2014), S. 133.

¹²⁷ Vgl. *Classen*, Interessenvertretung in der Europäischen Union, Zur Rechtmäßigkeit politischer Einflussnahme (2014), S. 133.

¹²⁸ Vgl. *Biedermann*, Legitimierung, Regulierung und Kontrolle des Lobbying bei der Europäischen Union (2004), S. 22.

¹²⁹ Vgl. *Classen*, Interessenvertretung in der Europäischen Union, Zur Rechtmäßigkeit politischer Einflussnahme (2014), S. 139.

¹³⁰ Vgl. *Classen*, Interessenvertretung in der Europäischen Union, Zur Rechtmäßigkeit politischer Einflussnahme (2014), S. 139.

Im Folgenden wird das politische System der Europäischen Union bezüglich seiner Legitimationslage hinterfragt. Anschließend soll das Legitimationsdefizit, welches im Wesen der Interessenvertretung selbst liegt, untersucht werden.

6.2.2 Legitimationsdefizit des EU-Systems

Mit der Unterzeichnung des Vertrages von Maastricht wurde die Legitimität europäischer Entscheidungsfindung diskutiert.¹³¹ Der EU-Vertrag etablierte eine – zumindest in dieser Reichweite – bis dato nicht vorhandene demokratische Legitimationsstruktur der EU-Politik.¹³² Der EU-Vertrag brachte zum Beispiel die Europäische Bürgerinitiative gemäß Artikel 11 IV EUV, die „Unterrichtungspflicht“ der Europäischen Union gegenüber den nationalen Parlamenten sowie deren Möglichkeit, ihre Zuständigkeit im Wege einer Subsidiaritätsrüge nach Artikel 12 a) und b) EUV einzuklagen, und die Ausweitung des Mitentscheidungsverfahrens und die damit verbundene Stärkung des Beteiligungsgewichts des direkt legitimierten EU-Parlaments in das europäische System ein.¹³³

Über die Regelungen des EU-Vertrages hinaus erließ die Europäische Kommission das Weißbuch „Europäisches Regieren“, mit dem Ziel die Ausgestaltung einer bürgerverbundenen Rechtsetzung voranzutreiben.¹³⁴ Dennoch bleibt die Legitimationsstruktur der Europäischen Union ausbaufähig. Gesprochen wird unter anderem von einem Öffentlichkeitsdefizit, dem vielfach postulierten Demokratiedefizit und einem Legitimationsdefizit.¹³⁵

Zur Analyse der Legitimation von demokratischen Systemen hat *Fritz W. Scharpf* ein Modell von kollektiven Präferenzen und Interessen entwickelt, welches der in der demokratietheoretischen Diskussion inzwischen akzeptierten Unterscheidung zwischen input-

¹³¹ Vgl. *Classen*, Interessenvertretung in der Europäischen Union, Zur Rechtmäßigkeit politischer Einflussnahme (2014), S. 139.

¹³² Vgl. *Classen*, Interessenvertretung in der Europäischen Union, Zur Rechtmäßigkeit politischer Einflussnahme (2014), S. 139.

¹³³ Vgl. *Classen*, Interessenvertretung in der Europäischen Union, Zur Rechtmäßigkeit politischer Einflussnahme (2014), S. 139.

¹³⁴ *Kommission der Europäischen Gemeinschaften*, Europäisches Regieren – ein Weißbuch, KOM (2001) 428 endg., <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:52001DC0428&from=DE>, (Stand: 25.07.2001).

¹³⁵ *Classen*, Interessenvertretung in der Europäischen Union, Zur Rechtmäßigkeit politischer Einflussnahme (2014), S. 139 f.

orientierten und Output-orientierten Legitimationsargumenten entspricht.¹³⁶ Die Input-orientierte Perspektive betont die „Herrschaft durch das Volk“¹³⁷ und betrifft Aspekte der vorherigen Zustimmung (*Input*).¹³⁸ Demnach sind jene Entscheidungen legitim, die den Willen des Volkes widerspiegeln; zentrale Elemente dieser Argumentation sind „Partizipation“ und „Konsens“, die sich in Mehrheitsentscheidungen manifestieren.¹³⁹ Aufgrund der Distanz zwischen Entscheidern und Betroffenen - die in der Europäischen Union in weitaus größerem Maße vorhanden ist als in herkömmlichen staatlichen Systemen - *„muss unter pragmatischen Gesichtspunkten die Rechtfertigung der Mehrheitsherrschaft als Zentralproblem Inputorientierter Theorien demokratischer Legitimation angesehen werden“*, so Fritz W. Scharpf.¹⁴⁰

In Bezug auf die Europäische Union ist die Frage nach der Input-Legitimität problematisch, weil davon ausgegangen werden muss, dass die Union noch weit von einer starken kollektiven Identität entfernt ist, diese jedoch laut Scharpf als Bedingung für die legitimatorische Kraft von Mehrheitsentscheidungen gegeben sein muss.¹⁴¹ Dieses Defizit wird teilweise durch die ergänzende Argumentationsperspektive der Output-Legitimität aufgefangen, welche die „Herrschaft für das Volk“¹⁴² in den Vordergrund stellt und die nachträgliche Akzeptanz dessen, was als Ergebnis der hoheitlichen Entscheidungen im Raume steht (Output) betrifft.¹⁴³ *„Danach sind politische Entscheidungen legitim, wenn und weil sie auf wirksame Weise das allgemeine Wohl im jeweiligen Gemeinwesen fördern“*, so Scharpf.¹⁴⁴ Ein politisches System erhält seine Legitimation in diesem Sinne dadurch, dass es in der Lage ist, einen Output an kollektiven Lösungen für kollektive Probleme zu generieren.¹⁴⁵

¹³⁶ Scharpf, Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung, Working Paper 04/6, November 2004, Legitimationskonzepte jenseits des Nationalstaats, abrufbar: <http://www.mpifg.de/pu/workpap/wp04-6/wp04-6.html#ueber2>, (Stand: 29.03.2007).

¹³⁷ Vgl. Biedermann, Legitimierung, Regulierung und Kontrolle des Lobbying bei der Europäischen Union (2004), S. 23.

¹³⁸ Classen, Interessenvertretung in der Europäischen Union, Zur Rechtmäßigkeit politischer Einflussnahme (2014), S. 140.

¹³⁹ Vgl. Biedermann, Legitimierung, Regulierung und Kontrolle des Lobbying bei der Europäischen Union (2004), S. 23.

¹⁴⁰ Scharpf, Regieren in Europa: effektiv und demokratisch (1999), S. 17.

¹⁴¹ Vgl. Scharpf, Regieren in Europa: effektiv und demokratisch (1999), S. 17.

¹⁴² Vgl. Biedermann, Legitimierung, Regulierung und Kontrolle des Lobbying bei der Europäischen Union (2004), S. 23.

¹⁴³ Classen, Interessenvertretung in der Europäischen Union, Zur Rechtmäßigkeit politischer Einflussnahme (2014), S. 140.

¹⁴⁴ Scharpf, Regieren in Europa: effektiv und demokratisch (1999), S. 16.

¹⁴⁵ Biedermann, Legitimierung, Regulierung und Kontrolle des Lobbying bei der Europäischen Union (2004), S. 23.

Da die Europäische Union noch nicht mit einem herkömmlichen Staat verglichen werden kann, ist die Anwendung der Input-Legitimation auf die Europäische Union problematisch.¹⁴⁶ Dennoch soll bei der Frage des Legitimationsdefizits des EU-Lobbying auch diese Blickrichtung Berücksichtigung finden, weil sich die Europäische Union in ihrer Selbstbeschreibung als demokratisches System versteht und die beiden Aspekte dieses Legitimationsmodells, auch wenn die Europäische Union sie nicht für sich beansprucht, diese jedoch zumindest langfristig anstrebt.¹⁴⁷

6.2.3 Legitimationsdefizit der europäischen Interessenvertretung

Ein Grund zur Annahme eines europäischen Legitimationsdefizits der europäischen Interessenvertretungen selbst ist sicherlich darin zu sehen, dass Lobbying politisches Engagement voraussetzt, das seinerseits nur von denjenigen Gesellschaftsmitgliedern zu erwarten sein wird, die Interesse an politischen Vorgängen zeigen und bereit sind, ihre Anliegen in eigener Person oder über eine politische Organisation aktiv gegenüber der Politik zu vertreten.¹⁴⁸ Dieses Engagement ist im europäischen Mittel betrachtet allerdings nicht so groß, dass politische Teilhabe im Allgemeinen und Verbandsmitgliedschaften im Besonderen als Regelfall des gesellschaftlichen Miteinanders betrachtet werden könnten.¹⁴⁹ Soweit überhaupt ein Interesse an politischen Vorgängen besteht, wird der Großteil der europäischen Bevölkerung seine Haltung zur Arbeit von Interessenvertretern anhand des negativen Leitbildes ausrichten, das über die Massenmedien kommuniziert wird.¹⁵⁰ Das gesellschaftliche Bild richtet sich also vor allem nach dem medialen Diskurs. Das Problem Legitimationsdefizit der europäischen Interessenvertretungen liegt damit in der Gesellschaft selbst, die viel mehr am politischen Diskurs partizipieren könnte.

¹⁴⁶ Vgl. *Biedermann*, Legitimierung, Regulierung und Kontrolle des Lobbying bei der Europäischen Union (2004), S. 23.

¹⁴⁷ Vgl. *Biedermann*, Legitimierung, Regulierung und Kontrolle des Lobbying bei der Europäischen Union (2004), S. 23.

¹⁴⁸ Vgl. *Classen*, Interessenvertretung in der Europäischen Union, Zur Rechtmäßigkeit politischer Einflussnahme (2014), S. 152.

¹⁴⁹ *Classen*, Interessenvertretung in der Europäischen Union, Zur Rechtmäßigkeit politischer Einflussnahme (2014), S. 152.

¹⁵⁰ Vgl. *Biedermann*, Legitimierung, Regulierung und Kontrolle des Lobbying bei der Europäischen Union (2004), S. 23.

6.3 Legitimitätsgewinn der EU Kommission durch breite Konsultationen?

Die Kommission stellt im Vergleich zum europäischen Parlament kein gewähltes europäisches Organ dar und hat daher seit jeher mit einem Defizit in ihrer Legitimation zu kämpfen.¹⁵¹ Außerdem ist eine relativ große Distanz der Kommission zu den Regulierungsadressaten zu beobachten, verbunden mit einem manchmal gespannten Verhältnis zu den Mitgliedstaaten, auch in der Form der Beziehungen zum Rat.¹⁵²

Gelegenheit zur Kompensation dieses Legitimationsdefizits könnte möglicherweise in sogenannten breiten Konsultationen liegen, durch die möglichst viele gesellschaftliche Interessensfelder im Rahmen von Entscheidungsprozessen angesprochen werden sollen und so die Input-Legitimität gesteigert werden würde.¹⁵³ Ein solches Vorgehen bringt selbstverständlich auch negative Effekte mit sich, und zwar - ungeachtet der Frage des tatsächlichen Legitimitätsgewinns - vor allem in der Verlängerung der Entscheidungsprozesse und einer Verkomplizierung der Konsensfindung, da die Einbindung einer Vielzahl von Interessen zu diversifizierten Interessen führt.¹⁵⁴

Die Bedeutung der Partizipation für die Frage der Legitimität der Entscheidungsbefugnisse wird von der Kommission oft angeführt, um ihren unüberschaubaren, informellen Umgang mit Interessensgruppen zu verteidigen und gegen Regulierungsbemühungen zu argumentieren.¹⁵⁵

So heißt es im Weißbuch „Europäisches Regieren“: *„Wie gut, sachgemäß und wirksam die Politik der Union ist, hängt davon ab, inwieweit die Akteure in den Politikgestaltungs-*

¹⁵¹ Vgl. Biedermann, Legitimierung, Regulierung und Kontrolle des Lobbying bei der Europäischen Union (2004), S. 25.

¹⁵² Biedermann, Legitimierung, Regulierung und Kontrolle des Lobbying bei der Europäischen Union (2004), S. 25.

¹⁵³ Vgl. Biedermann, Legitimierung, Regulierung und Kontrolle des Lobbying bei der Europäischen Union (2004), S. 25.

¹⁵⁴ Vgl. Biedermann, Legitimierung, Regulierung und Kontrolle des Lobbying bei der Europäischen Union (2004), S. 25.

¹⁵⁵ Biedermann, Legitimierung, Regulierung und Kontrolle des Lobbying bei der Europäischen Union (2004), S. 25.

*prozess - von der Konzipierung bis hin zur Durchführung - einbezogen werden. Verstärkte Teilhabe bewirkt größeres Vertrauen in das Endergebnis und die Politik der Institutionen“.*¹⁵⁶

Die Pflege von Netzwerken mit subnationalen und gesellschaftlichen Akteuren stellt also einen Versuch der Kommission dar, ihre Distanz zur Bevölkerung zu kompensieren.¹⁵⁷ Sie sieht gar „*formlose direkte Kontakte mit den betroffenen Parteien*“ neben dem Europäischen Parlament sowie dem Wirtschafts- und Sozialausschuss und dem Ausschuss der Regionen als dritte Form der Beziehung zwischen den europäischen Institutionen und der Gesellschaft.¹⁵⁸ Die Kommission ist also bemüht für Legitimationssteigerung zu sorgen, indem sie sich offen gibt, was von den kleineren oftmals benachteiligten Gruppen durchaus positiv gewertet wird.¹⁵⁹

Andere Stimmen stehen diesem Versuch des Legitimationsgewinns durch die Einbeziehung der organisierten Zivilgesellschaft jedoch kritisch gegenüber, vor allem – und dies nicht wirklich überraschend – die Mitgliedstaaten, da diese einen Rückgang ihres Einflusses zugunsten der NGOs befürchten müssen.¹⁶⁰ So mahnt z.B. die Bundesrepublik Deutschland vor allem demokratietheoretische Bedenken an und verweist auf die fehlende bzw. unklare Legitimation dieser Organisationen, mit denen die Legitimation der Europäischen Union erhöht werden soll:

„Die von der Kommission als „Zivilgesellschaft“ bezeichneten Sozialpartner, NROs und informellen Gruppen nehmen im Rahmen der Artikulation von Interessen von Bürgern und Betroffenen auch gegenüber den europäischen Institutionen eine wichtige Rolle wahr. Ihre Einbeziehung in den gemeinschaftlichen Entscheidungsprozess begründet jedoch keine eigenständige oder ergänzende demokratische Legitimation. Die

¹⁵⁶ *Kommission der Europäischen Gemeinschaften*, Europäisches Regieren – ein Weißbuch vom 12.10.2001, KOM(2001) 428 endg., <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:52001DC0428&from=DE>, (Stand: 12.10.2001).

¹⁵⁷ *Biedermann*, Legitimierung, Regulierung und Kontrolle des Lobbying bei der Europäischen Union (2004), S. 25.

¹⁵⁸ *Kommission der Europäischen Gemeinschaften*, Mitteilung der Kommission, Hin zu einer verstärkten Kultur der Konsultation und des Dialogs - Allgemeine Grundsätze und Mindeststandards für die Konsultation betroffener Parteien durch die Kommission vom 11.12.2002 KOM(2002) 704 endgültig <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:52002DC0704&from=DE>, (Stand: 11.12.2002).

¹⁵⁹ *Lahusen/Jauß*, Lobbying als Beruf, Interessengruppen in der Europäischen Union¹ (2001) S. 205f.

¹⁶⁰ Vgl. *Biedermann*, Legitimierung, Regulierung und Kontrolle des Lobbying bei der Europäischen Union (2004), S. 25.

Konsultation der "Zivilgesellschaft" im Vorfeld von Entscheidungen kann zwar Transparenz und Effektivität des EU-Handelns verbessern; ihrer Einbeziehung in Entscheidungen oder der Übernahme von Verantwortung im Umsetzungsprozess steht jedoch entgegen, dass die Vertreter dieser Interessenvereinigungen weder über ein demokratisches Wahlmandat verfügen noch parlamentarisch kontrolliert werden, während das Gesamtinteresse durch die Parlamente vertreten wird“

(Bundesrepublik Deutschland, Deutsche Stellungnahme zum Weißbuch der Europäischen Kommission zum „Europäischen Regieren“ vom 12. Dezember 2001)

Politische Mitentscheidungsrechte für NGOs wären problematisch, denn sie passen nicht in eine Demokratie, bei der Mitentscheidungsrechte durch Wahlen erworben oder von gewählten Körperschaften verliehen werden müssen.¹⁶¹ Ihre Strukturen sind nicht immer demokratisch und transparent und die Repräsentativität ihrer Interessen kann höchstens durch die Zahl ihrer Anhänger bzw. Mitglieder abgeschätzt werden.¹⁶²

¹⁶¹ Vgl. Biedermann, Legitimierung, Regulierung und Kontrolle des Lobbying bei der Europäischen Union (2004), S. 25.

¹⁶² Vgl. Biedermann, Legitimierung, Regulierung und Kontrolle des Lobbying bei der Europäischen Union (2004), S. 26.

7 Transparenz als notwendige Voraussetzung der Legitimation

Die Arbeit hat bisher gezeigt, dass Lobbying als politische Teilhabe der gesellschaftlichen Interessensgruppen im politischen System der Europäischen Union betrachtet werden müssen. Diese Feststellung gerät jedoch an ihre Grenzen, wenn bestimmte Konditionen nicht gegeben sind, in denen die politische Einflussnahme der Interessenvertretungen geschieht.¹⁶³ Von besonderer Wichtigkeit scheinen dabei Transparenz und Offenheit der Interessenvertretung zu sein.¹⁶⁴

Das **Europäische Parlament** nimmt an, „dass die effiziente öffentliche Bekanntgabe der Identität und des Ausmaßes der Tätigkeit bezahlter Lobbyisten zur Einflussnahme auf EU-Organe im Entscheidungsfindungsprozess das Vertrauen der Öffentlichkeit in die Integrität der EU-Organe eindeutig erhöhen wird“.¹⁶⁵

Die **Kommission** sieht sich unter anderem dazu verpflichtet, Interessengruppen aktiver in die EU-Politikgestaltung einzubinden. In diesem Zusammenhang betonte die Kommission insbesondere, dass Konsultation und Beteiligung „unverzichtbare Bestandteile der Partnerschaft“ seien.¹⁶⁶ Ebenso hob die Kommission hervor, wie wichtig „ein hoher Grad an Transparenz“ sei, denn die Union müsse „für öffentliche Überprüfung offen sein und für ihre Arbeit zur Rechenschaft gezogen werden können“.¹⁶⁷

Transparenz führt also zu einer Steigerung der Legitimation des EU-Lobbying und des politischen Systems der Europäischen Union insgesamt.

¹⁶³ Vgl. Biedermann, Legitimierung, Regulierung und Kontrolle des Lobbying bei der Europäischen Union (2004), S. 26.

¹⁶⁴ Vgl. Biedermann, Legitimierung, Regulierung und Kontrolle des Lobbying bei der Europäischen Union (2004), S. 26.

¹⁶⁵ *Europäisches Parlament*, Ausschuss für Industrie, Außenhandel, Forschung und Energie vom 13. Juni 2003, vorläufig 2202/2264(INI) Teil A, Entwurf eines Berichts über die Rolle der europäischen Industrieverbände bei der Festlegung der politischen Maßnahmen der Union, Berichterstatter: Hans-Peter Martin, S. 6, <http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/committees/itre/20030619/499535DE.pdf> (Stand: 13. Juni 2003).

¹⁶⁶ *Kommission der Europäischen Gemeinschaften*, Grünbuch Europäische Transparenzinitiative Brüssel, den 3.5.2006 KOM(2006) 194 endgültig, <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:52006DC0194&from=DE>, (Stand: 3.5.2006).

¹⁶⁷ *Kommission der Europäischen Gemeinschaften*, Grünbuch Europäische Transparenzinitiative Brüssel, den 3.5.2006 KOM(2006) 194 endgültig, <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:52006DC0194&from=DE>, (Stand: 3.5.2006).

7.1 Die EU-Transparenzregister

Lobbyisten in Brüssel und Straßburg unterliegen **bis heute keiner verbindlichen Registrierungspflicht**, sondern können sich lediglich auf freiwilliger Basis in das Transparenzregister von EU-Parlament und Kommission eintragen.

In seiner Anhörung als neuer Kommissionspräsident vor dem Europäischen Parlament in Straßburg erklärte Jean-Claude Juncker am 15.7.2014, dass er ein einheitliches und verpflichtendes Lobbyregister¹⁶⁸ für das Parlament, den Rat und die Kommission einrichten wolle.¹⁶⁹ Hierfür sprach sich auch der designierte erste Vizepräsident der Juncker-Kommission, Frans Timmermans, in seiner Anhörung vor dem Europäischen Parlament am 7.10.2014 aus.¹⁷⁰ Anders als bisher wäre eine verpflichtende Registrierung aller in Brüssel tätigen Interessenvertreter fällig.

Obwohl durch Junckers Statement das Thema eines verpflichtenden und institutionsübergreifenden Lobbyregisters wieder in den Fokus der Öffentlichkeit gerückt ist, sollte nicht übersehen werden, dass eine Verschärfung des gegenwärtigen EU-Transparenzregisters bereits seit Jahren diskutiert wird.¹⁷¹

7.1.1 Der Werdegang bis zum Transparenzregister 2014

Schon seit vielen Jahren wird über die Frage diskutiert, ob und wie Lobbying im Prozess der Formulierung und Durchführung von EU-Politik geregelt werden soll.¹⁷²

¹⁶⁸ Die Bezeichnung „Lobbyregister“ bezieht sich auf die einzelnen Register der verschiedenen EU-Organe und der Mitgliedsstaaten. Die Bezeichnung „Transparenzregister“ betrifft das gemeinsame (Lobby-)Register von EU-Parlament und EU-Kommission. Die Bezeichnungen werden in dieser Arbeit letztlich synonym verwendet, da die Bezeichnung „Transparenzregister“ lediglich einen Titel darstellt, während es sich tatsächlich um ein gemeinsames Lobbyregister handelt.

¹⁶⁹ Juncker, A New Start for Europe: My Agenda for Jobs, Growth, Fairness and Democratic Change, 2014, 11, abrufbar: <http://www.eesc.europa.eu/resources/docs/jean-claude-juncker---political-guidelines.pdf>, (Stand: 15.07.2014).

¹⁷⁰ S. Mitschnitt der Anhörung, abrufbar unter : <http://www.elections2014.eu/de/new-commission/hearing/20140918HEA65220>, (Stand: 07.10.2014).

¹⁷¹ Vgl. *Gerig/Ritz*, Pläne für ein neues EU-Lobbyregister - kommt Zeit, kommt Rat, Europäische Zeitschrift für Wirtschaftsrecht, Heft 22/2014, 853 (853).

¹⁷² Vgl. etwa aus der Frühzeit der Integrationsentwicklung: *Rittstieg*, Wirtschaftsverbände und europäische Gemeinschaften. Eine Untersuchung zur institutionalisierten Interessenvertretung, 1967. Aus jüngerer Zeit: *Geiger*, Lobbyisten – des Teufels Advokaten? Europäische Zeitschrift für Wirtschaftsrecht (2003), Heft 13, 385; *Woll*, Herrschaft der Lobbyisten in der Europäischen Union? in: *Aus Politik und Zeitgeschichte* 15/16 (2006), 33; *Hoppe*, Transparenz per Gesetz – Zu einem künftigen Lobbyisten-Register, Zeitschrift für Rechtspolitik (ZRP) 2009, 39; *Sodan*, Lobbyregister als Verfassungsproblem, Landes- und Kommunalverwaltung (LKV) 2012, 193.

Das *Europäische Parlament* erließ im Jahr 1996 erste Regelungen zur Registrierung von Interessenrepräsentanten, welche ein Register und einen Verhaltenskodex umfassten.¹⁷³ Die Rechtsgrundlagen wurden in der Geschäftsordnung des Europäischen Parlaments verankert.¹⁷⁴ Ziel der Regelung war es, Informationen darüber zu erlangen, wer sich mit welchen Interessen am Entscheidungsfindungsprozess beteiligte und Personen und Organisationen, die sich registrierten, das Recht des freien Zugangs zu den Räumlichkeiten des Europäischen Parlaments zu gewähren.¹⁷⁵

Die *Europäische Kommission* richtete ihr Register im Juni 2008 ein. Dieses Register war auf Organisationen beschränkt und die Registrierung war nicht mit besonderen Rechten oder Privilegien verbunden.¹⁷⁶

Im Jahr 2011 kam es dann zum Abschluss *einer Interinstitutionellen Vereinbarung zwischen dem Europäischen Parlament und der Europäischen Kommission*, in der ein gemeinsames Register errichtet wurde.¹⁷⁷ Sein Anwendungsbereich erstreckt sich grundsätzlich auf alle Personen und Organisationen, die sich in den unionalen Prozess der Formulierung und Durchführung politischer Entscheidungen einschalten wollen und formuliert die Erwartung, dass sich diese Personen und Organisationen registrieren und dem Verhaltenskodex zustimmen.¹⁷⁸

¹⁷³ Nettesheim, Studie: „Die Registrierungspflicht im Transparenzregister für Interessenrepräsentanten: EU-Kompetenzen und Grundrechtsbindungen“; für die Generaldirektion interne Politikbereiche Fachabteilung C: Bürgerrechte und konstitutionelle Angelegenheiten; Konstitutionelle Fragen , S.6. https://www.jura.uni-tuebingen.de/professoren_und_dozenten/nettesheim/copy6_of_IPO-LAFCO_ET2013493038_DE.pdf , (Stand: November 2013).

¹⁷⁴ Artikel 9 Abs. 4 und Annex X der Geschäftsordnung.

¹⁷⁵ Nettesheim, Studie: „Die Registrierungspflicht im Transparenzregister für Interessenrepräsentanten: EU-Kompetenzen und Grundrechtsbindungen“; für die Generaldirektion interne Politikbereiche Fachabteilung C: Bürgerrechte und konstitutionelle Angelegenheiten; Konstitutionelle Fragen , S.6. https://www.jura.uni-tuebingen.de/professoren_und_dozenten/nettesheim/copy6_of_IPO-LAFCO_ET2013493038_DE.pdf , (Stand: November 2013).

¹⁷⁶ Nettesheim, Studie: „Die Registrierungspflicht im Transparenzregister für Interessenrepräsentanten: EU-Kompetenzen und Grundrechtsbindungen“; für die Generaldirektion interne Politikbereiche Fachabteilung C: Bürgerrechte und konstitutionelle Angelegenheiten; Konstitutionelle Fragen , S.6. https://www.jura.uni-tuebingen.de/professoren_und_dozenten/nettesheim/copy6_of_IPO-LAFCO_ET2013493038_DE.pdf , (Stand: November 2013).

¹⁷⁷ *Europäischen Parlaments*, Beschluss vom 11. Mai 2011 zu dem Abschluss einer Vereinbarung zwischen dem Europäischen Parlament und der Kommission über ein gemeinsames Transparenz-Register (2010/2291(ACI)), abrufbar: <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P7-TA-2011-0222+0+DOC+XML+V0//DE> , (Stand: 11.05.2011).

¹⁷⁸ Nettesheim, Studie: „Die Registrierungspflicht im Transparenzregister für Interessenrepräsentanten: EU-Kompetenzen und Grundrechtsbindungen“; für die Generaldirektion interne Politikbereiche Fachabteilung C: Bürgerrechte und konstitutionelle Angelegenheiten; Konstitutionelle Fragen , S.6. https://www.jura.uni-tuebingen.de/professoren_und_dozenten/nettesheim/copy6_of_IPO-LAFCO_ET2013493038_DE.pdf , (Stand: November 2013).

Mit der Registrierung verbindet sich das Recht eines grundsätzlich freien Zugangs zu den Räumen des Europäischen Parlaments; im Falle einer Zuwiderhandlung gegen die Bestimmungen des Verhaltenskodex droht die Aussetzung oder Widerrufung der Mitgliedschaft im Register sowie der Widerruf der Vergünstigungen beim Zugang zu den Räumen des Europäischen Parlaments.¹⁷⁹

An der Institutionellen Vereinbarung hat sich der Rat der Europäischen Union nicht beteiligt.¹⁸⁰ Wie bereits erwähnt, sollte das Transparenzregister aus dem Jahre 2011 verpflichtend werden¹⁸¹ blieb jedoch unverbindlich. In dem Parlamentsbeschluss, mit dem das Europäische Parlament der Vereinbarung zustimmte,¹⁸² forderte es bereits „**erneut eine verbindliche Eintragung sämtlicher Lobbyisten in das Transparenz-Register ...**“¹⁸³

Europäisches Parlament und Europäische Kommission setzten daraufhin eine gemeinsame Arbeitsgruppe ein, die die Möglichkeiten einer Reform der Bestimmungen über das Transparenzregister diskutierte.¹⁸⁴

¹⁷⁹ *Nettesheim*, Studie: „Die Registrierungspflicht im Transparenzregister für Interessenrepräsentanten: EU-Kompetenzen und Grundrechtsbindungen“; für die Generaldirektion interne Politikbereiche Fachabteilung C: Bürgerrechte und konstitutionelle Angelegenheiten; Konstitutionelle Fragen , S.6. https://www.jura.uni-tuebingen.de/professoren_und_dozenten/nettesheim/copy6_of_IPO-LAFCO_ET2013493038_DE.pdf , (Stand: November 2013).

¹⁸⁰ *Nettesheim*, Studie: „Die Registrierungspflicht im Transparenzregister für Interessenrepräsentanten: EU-Kompetenzen und Grundrechtsbindungen“; für die Generaldirektion interne Politikbereiche Fachabteilung C: Bürgerrechte und konstitutionelle Angelegenheiten; Konstitutionelle Fragen , S.6. https://www.jura.uni-tuebingen.de/professoren_und_dozenten/nettesheim/copy6_of_IPO-LAFCO_ET2013493038_DE.pdf , (Stand: November 2013).

¹⁸¹ Den Hintergrund der Diskussionen bildete die sog. „Europäische Transparenzinitiative“ (Europäische Kommission, Grünbuch vom 3. Mai 2006, KOM (2006) 194). Hierzu ausführlich: *Hasler*, Die Europäische Transparenzinitiative und „Legislatives Lobbying“, in: *Zeitschrift für Europarechtliche Studien* (ZEuS) 4 (2007), 503f.

¹⁸² *Europäischen Parlaments, Beschluss* vom 11. Mai 2011 zu dem Abschluss einer Vereinbarung zwischen dem Europäischen Parlament und der Kommission über ein gemeinsames Transparenz-Register (2010/2291(ACI)), abrufbar: <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P7-TA-2011-0222+0+DOC+XML+V0//DE> , (Stand: 11.05.2011).

¹⁸³ *Europäischen Parlaments, Beschluss* vom 11. Mai 2011 zu dem Abschluss einer Vereinbarung zwischen dem Europäischen Parlament und der Kommission über ein gemeinsames Transparenz-Register (2010/2291(ACI)), abrufbar: <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P7-TA-2011-0222+0+DOC+XML+V0//DE> , (Stand: 11.05.2011).

¹⁸⁴ *Nettesheim*, Studie: „Die Registrierungspflicht im Transparenzregister für Interessenrepräsentanten: EU-Kompetenzen und Grundrechtsbindungen“; für die Generaldirektion interne Politikbereiche Fachabteilung C: Bürgerrechte und konstitutionelle Angelegenheiten; Konstitutionelle Fragen , S.6. https://www.jura.uni-tuebingen.de/professoren_und_dozenten/nettesheim/copy6_of_IPO-LAFCO_ET2013493038_DE.pdf , (Stand: November 2013).

Die Arbeitsgruppe trat zwischen August und Dezember 2013 neun Mal zusammen und stellte eine Liste von Empfehlungen zur Verbesserung des Registers zusammen.¹⁸⁵ Das Ergebnis ist eine neue Interinstitutionelle Vereinbarung, die am 9. April 2014 von der Kommission und am 15. April 2014 vom Parlament auf seiner Plenartagung angenommen wurde.¹⁸⁶ Diese wird gestützt auf den Vertrag über die Europäische Union, insbesondere dessen Artikel 11 Absätze 1 und 2 und den Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union, insbesondere dessen Artikel 295.¹⁸⁷

Die eben erwähnte Arbeitsgruppe hat es geschafft ein ab dem 01. Januar 2015 in Kraft getretenes neues Transparenzregister zu schaffen.

7.1.2 Möglichkeit eines verpflichtenden Transparenzregisters in der Zukunft

Um festzustellen, wie hoch die Erfolgchancen für ein verbindliches Transparenzregister sind, hilft ein Blick auf die diesbezüglichen Regulierungsentwicklungen in Brüssel.

7.1.3 Unionsrechtliche Voraussetzungen für ein verpflichtendes Lobbyregister

Zunächst müsste die Europäische Union eine Kompetenz zum Erlass eines für sämtliche Interessenvertreter verbindlichen Lobbyregisters innehaben.¹⁸⁸ Fehlt es bereits an einer solchen Kompetenz, würde es an einem Diskussionsansatz fehlen und ein verpflichtendes und institutionsübergreifendes Lobbyregister wäre hinfällig.¹⁸⁹

¹⁸⁵ Vgl. *Europäische Kommission*, MEMO, Transparenz-Register im neuen Gewand: mehr Informationen, mehr Anreize, strengere Sanktionen bei Verstößen, Brüssel, 15 April 2014, abrufbar: http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-14-302_de.htm, (Stand: 15.04.2015).

¹⁸⁶ Vgl. *Europäische Kommission*, MEMO, Transparenz-Register im neuen Gewand: mehr Informationen, mehr Anreize, strengere Sanktionen bei Verstößen, Brüssel, 15 April 2014, abrufbar: http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-14-302_de.htm, (Stand: 15.04.2014).

¹⁸⁷ Vgl. *Europäisches Parlament*, Beschluss des Europäischen Parlaments vom 15. April 2014 über die Änderung der Interinstitutionellen Vereinbarung über das Transparenz-Register (2014/2010(ACI)) <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P7-TA-2014-0376+0+DOC+XML+V0//DE>, (Stand: 13.05.2014).

¹⁸⁸ *Gerig/Ritz*, Pläne für ein neues EU-Lobbyregister - kommt Zeit, kommt Rat, *Europäische Zeitschrift für Wirtschaftsrecht*, Heft 22/2014, 853 (853).

¹⁸⁹ *Gerig/Ritz*, Pläne für ein neues EU-Lobbyregister - kommt Zeit, kommt Rat, *Europäische Zeitschrift für Wirtschaftsrecht*, Heft 22/2014, 853 (853).

7.1.3.1 Anknüpfungspunkt: Verordnung nach Art. 288 II AEUV

Ausgangspunkt der Betrachtung ist, dass ein verbindliches Lobbyregister als Verordnung iSd Art. 288 AEUV erlassen werden müsste, um einheitlich geltendes Recht für die gesamte Union zu garantieren.¹⁹⁰ Eine solche Verordnung ist das richtige Instrument, da sie verbindlich ist und gegenüber denjenigen, an die sie gerichtet ist, auch unmittelbar gilt.

Fraglich und umstritten ist, ob die Europäische Union über die Kompetenz verfügt, einen derartigen Rechtsakt zu erlassen. Nach dem Grundsatz der begrenzten Einzelermächtigung (Art. 5 I, II EUV) kann die Europäische Union nur dann gesetzgeberisch tätig werden, wenn für den geplanten Rechtsakt eine Ermächtigungsgrundlage zur Verfügung steht.¹⁹¹ Dabei enthalten weder der EUV noch der AEUV eine ausdrückliche Rechtsgrundlage für die Regulierung von Lobbyisten auf europäischer Ebene.¹⁹² In diesem Zusammenhang werden oft Art. 11 EUV und Art. 15 (1) AEUV genannt, die jedoch keine ausdrückliche Ermächtigung zum Erlass von bindendem EU-Sekundärrecht enthalten.¹⁹³ Die genannten Vorschriften begründen lediglich allgemeine Prinzipien, ihnen fehlt aber die für Ermächtigungsgrundlagen typische Formulierung "Das Europäische Parlament und der Rat erlassen...".¹⁹⁴

In Brüssel sowie der aktuellen Literatur werden insbesondere drei Kompetenztitel für den Erlass eines verbindlichen und institutionsübergreifenden Lobbyregisters diskutiert: Art. 298 II AEUV, das Prinzip der Implied Powers und Art. 352 AEUV.

7.1.3.2 Rechtsgrundlage Art. 298 I AEUV

Als ein solcher Kompetenztitel könnte zunächst Art. 298 AEUV herangezogen werden. Gemäß Art. 298 I AEUV stützen sich die Organe, Einrichtungen oder sonstigen Stellen

¹⁹⁰ Gerig/Ritz, Pläne für ein neues EU-Lobbyregister - kommt Zeit, kommt Rat, Europäische Zeitschrift für Wirtschaftsrecht, Heft 22/2014, 853 (853).

¹⁹¹ Vgl. Krajewski, Rechtliche Grundlagen eines verbindlichen EU-Registers für Lobbyisten, Zeitschrift für Rechtspolitik, Heft 08/2013, 236 (237).

¹⁹² Vgl. Krajewski, Rechtliche Grundlagen eines verbindlichen EU-Registers für Lobbyisten, Zeitschrift für Rechtspolitik, Heft 08/2013, 236 (237).

¹⁹³ Vgl. Krajewski, Rechtliche Grundlagen eines verbindlichen EU-Registers für Lobbyisten, Zeitschrift für Rechtspolitik, Heft 08/2013, 236 (237).

¹⁹⁴ Krajewski, Legal Study, Legal framework for a mandatory EU Lobbying register and regulations, S. 7, abrufbar: https://www.lobbycontrol.de/wp-content/uploads/130617-Legal_Study_Markus_Krajewski_Transparency_Register_endg%C3%BCtig.pdf, (Stand: keine Angaben; zuletzt abgerufen am 12.05.2015).

der Union zur Ausübung ihrer Aufgaben auf eine offene, effiziente und unabhängige europäische Verwaltung.

Art. 298 II AEUV erlaubt der Union, allgemeine verwaltungsverfahrensrechtliche Vorschriften, die auf eine offene, effiziente und unabhängige Verwaltung abzielen, einzuführen.¹⁹⁵ Da der Unionsgesetzgeber diese Vorschrift bisher nicht verwendet hat und sie ebenso wenig Gegenstand eines Verfahrens vor dem EuGH war, kann die Auslegung nicht auf Praxis oder Rechtsprechung zurückgreifen.¹⁹⁶

Um herauszufinden, ob Art. 298 II AEUV Rechtsgrundlage sein könnte, müssen zunächst die auslegungsbedürftigen Rechtsbegriffe "Europäische Verwaltung", sowie "offen" und "unabhängig" geklärt werden. Anschließend soll geklärt werden, ob Art. 298 II AEUV nur direkt die Verwaltung reguliert oder auch das Verhalten anderer gegenüber der Verwaltung?

- *Europäische Verwaltung*

Der Begriff "Europäische Verwaltung" in Art. 298 AEUV umfasst die Gesamtheit der Institutionen und Verfahren, die mit der Anwendung des Unionsrechts in konkret-individueller Weise befasst sind.¹⁹⁷

In institutioneller Hinsicht betrifft dies zunächst Kommission und Rat als die beiden Organe, die auf EU-Ebene am meisten mit administrativen und exekutiven Funktionen betraut sind, sowie ihre Dienststellen. Hinzu treten die Agenturen und anderen unabhängigen Institutionen, die administrative Aufgaben auf EU-Ebene wahrnehmen.¹⁹⁸

¹⁹⁵ Vgl. *Krajewski*, Rechtliche Grundlagen eines verbindlichen EU-Registers für Lobbyisten, *Zeitschrift für Rechtspolitik*, Heft 08/2013, 236 (237).

¹⁹⁶ Vgl. *Krajewski*, Rechtliche Grundlagen eines verbindlichen EU-Registers für Lobbyisten, *Zeitschrift für Rechtspolitik*, Heft 08/2013, 236 (237).

¹⁹⁷ *Dialer/Richter*, Lobbying in der Europäischen Union: Zwischen Professionalisierung und Regulierung (2014), S.273.

¹⁹⁸ *Dialer/Richter*, Lobbying in der Europäischen Union: Zwischen Professionalisierung und Regulierung (2014), S.273.

Art. 298 AEUV bezieht sich auf alle EU-Organe, daher erfasst der Begriff Verwaltung auch die administrativen Einheiten des Europäischen Parlaments.¹⁹⁹ Dagegen sind die Abgeordneten des Europäischen Parlaments selbst, da sie in erster Linie legislative Aufgaben wahrnehmen, nicht Teil der Europäischen Verwaltung.²⁰⁰ Ein derart weites Verständnis des Begriffs würde den Wortlaut überdehnen und dem Grundsatz der Gewaltenteilung widersprechen.²⁰¹ Es ist daher zweifelhaft, ob ein verbindliches Register für Lobbyisten, das auf Art. 298 AEUV gestützt wird, auch Lobbying-Aktivitäten gegenüber den Mitgliedern des Europäischen Parlaments erfassen würde.²⁰² Ohne eine Geltung auch gegenüber Parlaments-Lobbyismus würde ein verbindliches Register aber nur eine begrenzte Wirksamkeit entfalten.²⁰³

■ *Offen und unabhängig*

Offenheit im Zusammenhang von Art. 298 AEUV bezieht sich auf das allgemeine Prinzip der Transparenz, das in Art. 11 EUV und Art. 15 AEUV niedergelegt ist.²⁰⁴ Nach Art. 15 I AEUV sollen "die Organe, Einrichtungen und sonstigen Stellen der Union unter weitest gehender Beachtung des Grundsatzes der Offenheit" handeln. An dieser Stelle ist festzuhalten, dass ein verpflichtendes Lobbyisten-Register den Grundsatz der Offenheit keinesfalls beeinträchtigen würde, da es den Zugang von Bürgern, Unternehmen und Organisationen zu den Institutionen der Europäischen Union

¹⁹⁹ Vgl. *Krajewski*, Rechtliche Grundlagen eines verbindlichen EU-Registers für Lobbyisten, Zeitschrift für Rechtspolitik, Heft 08/2013, 236 (238).

²⁰⁰ Vgl. *Krajewski*, Rechtliche Grundlagen eines verbindlichen EU-Registers für Lobbyisten, Zeitschrift für Rechtspolitik, Heft 08/2013, 236 (238).

²⁰¹ *Dialer/Richter*, Lobbying in der Europäischen Union: Zwischen Professionalisierung und Regulierung (2014), S.273.

²⁰² *Dialer/Richter*, Lobbying in der Europäischen Union: Zwischen Professionalisierung und Regulierung (2014), S.273.

²⁰³ *Krajewski*, Rechtliche Grundlagen eines verbindlichen EU-Registers für Lobbyisten, Zeitschrift für Rechtspolitik, Heft 08/2013, 236 (238).

²⁰⁴ *Krajewski/Rösslein*, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim, Das Recht der Europäischen Union, 2012, Art. 298 AEUV Rdnr. 18; *Dialer/Richter*, Lobbying in der Europäischen Union: Zwischen Professionalisierung und Regulierung (2014), S.273.

nicht einschränkt.²⁰⁵ Vielmehr trägt ein solches Register gerade dazu bei, dass dieser Zugang seinerseits transparent gestaltet ist.²⁰⁶

Der Begriff der Unabhängigkeit bezieht sich auf objektive und unparteiische Entscheidungen und Handlungen der einzelnen Amtsträger.²⁰⁷ Der Europäische Kodex für gute Verwaltungspraxis der Europäischen Kommission legt fest, dass sich Beamte "jeder Form der Vorzugsbehandlung, mit welchen Gründen auch immer sie motiviert sein mag" enthalten sollen.²⁰⁸ So können Entscheidungen, die einseitig durch Lobbyismus beeinflusst werden, in Konflikt mit diesen Grundsätzen geraten.²⁰⁹ Ein verbindliches Lobbyisten-Register kann daher auch zu einer unabhängigen Europäischen Verwaltung beitragen.²¹⁰

■ *Reichweite der Kompetenz*

Art. 298 AEUV wurde in die Europäischen Verträge als Rechtsgrundlage für ein allgemeines EU-Verwaltungsverfahrenrecht eingeführt und zielte damit auf eine Regulierung der Verwaltung ab.²¹¹ Es stellt sich die Frage, ob Art. 298 AEUV auch Regelungen für Handlungen anderer Personen umfasst, welche die Verwaltung beeinflussen können.

Dazu muss der Begriff "Bestimmungen zu diesem Zweck" in Art. 298 II AEUV ausgelegt werden. Der Zweck, der in Absatz 1 der Vorschrift festgelegt ist, ergibt sich daraus, dass sich die Organe, Einrichtungen und

²⁰⁵ Dialer/Richter, Lobbying in der Europäischen Union: Zwischen Professionalisierung und Regulierung (2014), S.273.

²⁰⁶ Dialer/Richter, Lobbying in der Europäischen Union: Zwischen Professionalisierung und Regulierung (2014), S.273.

²⁰⁷ Krajewski, Rechtliche Grundlagen eines verbindlichen EU-Registers für Lobbyisten, Zeitschrift für Rechtspolitik, Heft 08/2013, 236 (238).

²⁰⁸ Europäische Kommission, Kodex für gute Verwaltungspraxis in den Beziehungen der Bediensteten der Europäischen Kommission zur Öffentlichkeit (20.10.2000), http://ec.europa.eu/transparency/code/docs/code_de.pdf, (Stand: 20.10.2000).

²⁰⁹ Vgl. Krajewski, Rechtliche Grundlagen eines verbindlichen EU-Registers für Lobbyisten, Zeitschrift für Rechtspolitik, Heft 08/2013, 236 (238).

²¹⁰ Krajewski, Rechtliche Grundlagen eines verbindlichen EU-Registers für Lobbyisten, Zeitschrift für Rechtspolitik, Heft 08/2013, 236 (238).

²¹¹ Nieto, Relevant Provisions of the Lisbon Treaty on EU Administrative Law, Note to the European Parliament, PE 432.744, 2010, S. 8 f., abrufbar: http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/note/JOIN/2010/432744/IPOL-JURI_NT%282010%29432744_EN.pdf (Stand:2010).

sonstigen Stellen der Union auf eine offene, effiziente und unabhängige europäische Verwaltung stützen können. Dieser Wortlaut beschränkt sich nicht auf Vorschriften, die sich an die Verwaltung richten.²¹² Vielmehr kann jede Maßnahme, die auf die Sicherung der Offenheit, Effizienz und Unabhängigkeit der Europäischen Verwaltung gerichtet ist, auf Art. 298 II AEUV gestützt werden.²¹³

- Rechtsgrundlage für eine verbindliche Regel für Lobbyisten, die darauf abzielt, die Europäische Verwaltung zu beeinflussen, könnte daher Art. 298 II AEUV sein; nicht unmittelbar erfasst wäre Lobbyismus gegenüber dem Parlament.²¹⁴ Folglich reicht Art. 298 II AEUV als alleinige Rechtsgrundlage nicht aus, um jegliche Handlungen und Verhaltensweisen auf EU-Ebene zu erfassen.²¹⁵

7.1.3.3 Implied Powers

In der Literatur wird daher bereits seit einiger Zeit nach alternativen, weiterreichenden Kompetenztiteln für den Erlass einer Verordnung zur institutionsübergreifenden Regulierung von Lobbyingaktivitäten gesucht. So könnte eine Ermächtigungsgrundlage in der Doktrin der "Implied Powers" verankert sein.

Die Doktrin der Implied Powers ermächtigt die Unionsorgane Maßnahmen zu ergreifen, denen eine ausdrückliche Rechtsgrundlage in den Verträgen fehlt, eine entsprechende Rechtsgrundlage aber implizit vorhanden ist, die sich aus anderen Kompetenzen der Europäischen Union ergibt.²¹⁶ Das Prinzip der Implied Powers ist seit Langem als allgemeiner Grundsatz des EU-Rechts anerkannt und wurde in der Rechtssache 8/55, „Fédéchar“, 1955 erstmals ausdrücklich erwähnt.²¹⁷ Der EuGH hat vor allem in den Außenbeziehun-

²¹² Vgl. *Krajewski*, Rechtliche Grundlagen eines verbindlichen EU-Registers für Lobbyisten, *Zeitschrift für Rechtspolitik*, Heft 08/2013, 236 (238).

²¹³ *Krajewski*, Rechtliche Grundlagen eines verbindlichen EU-Registers für Lobbyisten, *Zeitschrift für Rechtspolitik*, Heft 08/2013, 236 (238).

²¹⁴ Vgl. *Krajewski*, Rechtliche Grundlagen eines verbindlichen EU-Registers für Lobbyisten, *Zeitschrift für Rechtspolitik*, Heft 08/2013, 236 (238).

²¹⁵ Vgl. *Krajewski*, Rechtliche Grundlagen eines verbindlichen EU-Registers für Lobbyisten, *Zeitschrift für Rechtspolitik*, Heft 08/2013, 236 (238).

²¹⁶ Vgl. *Krajewski*, Rechtliche Grundlagen eines verbindlichen EU-Registers für Lobbyisten, *Zeitschrift für Rechtspolitik*, Heft 08/2013, 236 (238).

²¹⁷ Amtliche Entscheidungssammlung des EuGH 1955/56, S. 295 (312).

gen auf die Implied Powers Lehre zurückgegriffen, um die EG-Zuständigkeit für internationale Übereinkünfte zu begründen.²¹⁸ Allgemein anerkannt ist, dass eine implizite Kompetenz der Europäischen Union besteht, wenn ihr in einem Bereich ausdrücklich eine Kompetenz eingeräumt wurde, der Bereich aber nicht sinnvoll geregelt werden kann, ohne dass ein anderer Bereich gleichzeitig mitgeregelt wird.²¹⁹

So wird die Doktrin der Implied Powers herangezogen, um die der Europäischen Union in Art. 298 II AEUV übertragene Kompetenz zu ergänzen.²²⁰ Wie oben erwähnt, überträgt Art. 298 II AEUV ausdrücklich nur eine Kompetenz zur Regulierung von Lobbyismus gegenüber der Europäischen Verwaltung und nicht gegenüber dem Gesetzgeber.²²¹ Jedoch kann Lobbyismus gegenüber der Verwaltung nicht sinnvoll geregelt werden, ohne nicht gleichzeitig Lobbyismus gegenüber gesetzgeberischen oder politischen Aktivitäten zu regeln.²²² Eine implizite Kompetenz der Europäischen Union zur Regelung des Umgangs von Lobbyisten gegenüber dem Parlament lässt sich auch auf das Prinzip stützen, dass der Europäischen Union eine Kompetenz zukommt, weil nur sie die Materie regeln kann und eine mitgliedstaatliche Regelung offensichtlich sinnlos wäre.²²³

Für den vorliegenden Zusammenhang ist dieser Aspekt einer impliziten Kompetenz von erheblicher Bedeutung: Die Regelung von Lobbyismus gegenüber den Bediensteten, Organen und Institutionen der Europäischen Union auf europäischer Ebene (also in Brüssel und Straßburg) ist eine Angelegenheit, die in sinnvoller Weise nur auf europäischer Ebene geregelt werden kann.²²⁴ Es wird zudem in Zweifel gezogen, ob die Mitgliedstaaten überhaupt die Kompetenz hätten, Lobbyismus gegenüber EU-Organen zu regeln, da ihnen die

²¹⁸ EuGH, 31.03.1971 – 22/70 AETR.

²¹⁹ *Krajewski*, Rechtliche Grundlagen eines verbindlichen EU-Registers für Lobbyisten, Zeitschrift für Rechtspolitik, Heft 08/2013, 236 (239).

²²⁰ Vgl. *Krajewski*, Rechtliche Grundlagen eines verbindlichen EU-Registers für Lobbyisten, Zeitschrift für Rechtspolitik, Heft 08/2013, 236 (239).

²²¹ *Dialer/Richter*, Lobbying in der Europäischen Union: Zwischen Professionalisierung und Regulierung (2014), S.277; *Krajewski*, Rechtliche Grundlagen eines verbindlichen EU-Registers für Lobbyisten, Zeitschrift für Rechtspolitik, Heft 08/2013, 236 (239).

²²² *Dialer/Richter*, Lobbying in der Europäischen Union: Zwischen Professionalisierung und Regulierung (2014), S.277; *Krajewski*, Rechtliche Grundlagen eines verbindlichen EU-Registers für Lobbyisten, Zeitschrift für Rechtspolitik, Heft 08/2013, 236 (239).

²²³ *Krajewski*, Rechtliche Grundlagen eines verbindlichen EU-Registers für Lobbyisten, Zeitschrift für Rechtspolitik, Heft 08/2013, 236 (239).

²²⁴ *Krajewski*, Rechtliche Grundlagen eines verbindlichen EU-Registers für Lobbyisten, Zeitschrift für Rechtspolitik, Heft 08/2013, 236 (239).

Kompetenz zur Regelung von Sachverhalten, die sich auf die EU-Organe beziehen, fehlt.²²⁵

In gleicher Weise ist in Deutschland anerkannt, dass nur der Bund die Kompetenz hat, verbindliche Regelungen für Lobbyismus gegenüber den Organen und Institutionen des Bundes zu schaffen, obwohl das GG hierzu keine ausdrückliche Regelung vorsieht.²²⁶ Eine Bundeskompetenz zur Regelung von Lobbyismus gegenüber Landesparlamenten besteht dagegen nicht.²²⁷

Die Situation auf EU-Ebene ist vergleichbar: Nur die Europäische Union kann Lobbyismus gegenüber ihren Einrichtungen regeln.²²⁸ Somit würde eine implizite Kompetenz der Europäischen Union zur Regelung von Lobbyismus auf EU-Ebene die Souveränität der Mitgliedstaaten nicht beeinträchtigen, da die Mitgliedstaaten in der Regelung von Lobbyismus auf staatlicher Ebene nicht beschränkt würden.²²⁹ Mitgliedstaatliche Kompetenzen werden weder eingeschränkt noch ausgehöhlt, da die Mitgliedsstaaten weiterhin auf der Grundlage des Territorialitäts- und Personalitätsprinzips Lobbying durch ihre eigenen Staatsangehörigen oder Unternehmen regeln können.²³⁰ Bei der Regelung von Lobbyismus gegenüber EU-Institutionen besteht diese Gefahr jedoch gerade nicht.²³¹

- Aus dem oben genannten ergibt sich also, dass die Europäische Union über die Kompetenz verfügt, Lobbyismus, der sich an EU-Institutionen richtet, die mit Gesetzgebung und Politikgestaltung befasst sind, zu regeln.²³² Diese Kompetenz könnte sogar den Erlass von Sanktionen umfassen, wie in der Rechtsprechung des

²²⁵ *Krajewski*, Rechtliche Grundlagen eines verbindlichen EU-Registers für Lobbyisten, Zeitschrift für Rechtspolitik, Heft 08/2013, 236 (239).

²²⁶ *Lobby-Control*, Initiative für Transparenz und Demokratie e.V., abrufbar: <https://www.lobbycontrol.de/2013/06/schwarz-gelb-versagt-beim-lobbyismus/>, (Stand: 25.06.2013), *Krajewski*, Rechtliche Grundlagen eines verbindlichen EU-Registers für Lobbyisten, Zeitschrift für Rechtspolitik, Heft 08/2013, 236 (239).

²²⁷ *Krajewski*, Rechtliche Grundlagen eines verbindlichen EU-Registers für Lobbyisten, Zeitschrift für Rechtspolitik, Heft 08/2013, 236 (239).

²²⁸ *Krajewski*, Rechtliche Grundlagen eines verbindlichen EU-Registers für Lobbyisten, Zeitschrift für Rechtspolitik, Heft 08/2013, 236 (239).

²²⁹ Vgl. *Krajewski*, Rechtliche Grundlagen eines verbindlichen EU-Registers für Lobbyisten, Zeitschrift für Rechtspolitik, Heft 08/2013, 236 (239).

²³⁰ Vgl. *Krajewski*, Rechtliche Grundlagen eines verbindlichen EU-Registers für Lobbyisten, Zeitschrift für Rechtspolitik, Heft 08/2013, 236 (239).

²³¹ *Krajewski*, Rechtliche Grundlagen eines verbindlichen EU-Registers für Lobbyisten, Zeitschrift für Rechtspolitik, Heft 08/2013, 236 (239).

²³² Vgl. *Krajewski*, Rechtliche Grundlagen eines verbindlichen EU-Registers für Lobbyisten, Zeitschrift für Rechtspolitik, Heft 08/2013, 236 (239).

EuGH angedeutet.²³³ In Verbindung mit der Kompetenz zur Regulierung von Lobbyismus gegenüber der Europäischen Verwaltung auf der Grundlage von Art. 298 II AEUV besteht somit eine vollumfängliche Kompetenz der Europäischen Union zur Regelung von Lobbyismus auf EU-Ebene.²³⁴

Bejaht man also einen Kompetenztitel nach dem Grundsatz der Implied Powers iVm Art. 298 II AEUV, so könnte ein verbindliches und institutionsübergreifendes Register im ordentlichen Gesetzgebungsverfahren nach Art. 294 AEUV verabschiedet werden.

7.1.3.4 Rechtsgrundlage Art. 352 AEUV

In der bisherigen Debatte über eine EU-Kompetenz zur verbindlichen Regelung von Lobbyismus wurde zumeist auf Art. 352 AEUV abgestellt.²³⁵ Nach dieser Vorschrift hat die Europäische Union eine ergänzende Rechtsetzungsbefugnis und soll im Rahmen der in den Verträgen festgelegten Politikbereiche tätig werden, um eines der Ziele der Verträge zu verwirklichen, auch wenn die hierfür erforderlichen Befugnisse nicht vorgesehen sind.²³⁶ Ein verbindliches Lobbyisten-Register würde zu einem der Ziele der Verträge, nämlich dem Transparenzprinzip gem. Art. 11 EUV und Art. 15 I AEUV beitragen.²³⁷ Allerdings verlangt Art. 352 AEUV einen einstimmigen Ratsbeschluss, was damit zusammenhängt, dass es sich bei Art. 352 AEUV um eine Vertragsabrundungskompetenz handelt, auf die nur dann zurückgegriffen werden soll, wenn keine ausdrückliche oder implizite Kompetenz der Europäischen Union besteht, ein Tätigwerden der Europäischen Union jedoch gleichwohl erforderlich erscheint.²³⁸ Der Rückgriff auf Art. 352 AEUV er-

²³³ EuGH, 13.09.2005 - C-176/03.

²³⁴ *Krajewski*, Rechtliche Grundlagen eines verbindlichen EU-Registers für Lobbyisten, Zeitschrift für Rechtspolitik, Heft 08/2013, 236 (239).

²³⁵ *Copeland*, Review of the European Transparency Register, Library Briefing of the European Parliament 18. 6. 2013, S.4, www.europarl.europa.eu/RegData/bibliotheque/briefing/2013/130538/LDM_BRI%282013%29130538_REV1_EN.pdf, (abgerufen am 29. 10. 2013).

²³⁶ *Krajewski*, Rechtliche Grundlagen eines verbindlichen EU-Registers für Lobbyisten, Zeitschrift für Rechtspolitik, Heft 08/2013, 236 (239).

²³⁷ *Krajewski*, Rechtliche Grundlagen eines verbindlichen EU-Registers für Lobbyisten, Zeitschrift für Rechtspolitik, Heft 08/2013, 236 (239).

²³⁸ *Krajewski*, Rechtliche Grundlagen eines verbindlichen EU-Registers für Lobbyisten, Zeitschrift für Rechtspolitik, Heft 08/2013, 236 (239).

scheint hier jedoch überflüssig, da - wie oben gezeigt - mit Art. 298 II AEUV in Verbindung mit dem Grundsatz der Implied Powers eine hinreichende Kompetenzgrundlage der Europäischen Union zur Verfügung steht.²³⁹

Zu einem anderen Ergebnis kommt die Arbeitsgruppe der Europäischen Kommission, die mit der neuen interinstitutionellen Vereinbarung bezüglich des EU-Transparenzregisters befasst war. Sie sieht die einschlägige Ermächtigungsgrundlage für ein verbindliches und institutionsübergreifendes Lobbyregister in Art. 352 I AEUV.²⁴⁰

Die Hürde für eine erfolgreiche Verabschiedung einer Verordnung zur Implementierung eines verpflichtenden und institutionsübergreifenden Lobbyregisters unter allen 28 Mitgliedstaaten ist dabei aber deutlich höher als bei der Implied Powers Doktrin, da der Rat die Entscheidungen nach Art. 352 I AEUV einstimmig treffen muss.²⁴¹

7.1.4 Rechtssetzungsverfahren

Art. 298 II AEUV sieht vor, dass eine Verordnung zur Errichtung eines verbindlichen Lobbyisten-Registers im ordentlichen Gesetzgebungsverfahren nach Art. 294 AEUV verabschiedet werden muss. Die Ergänzung dieser Rechtsgrundlage durch die Implied Powers Doktrin ändert daran nichts: Der Vertrag von Lissabon hat das ordentliche Gesetzgebungsverfahren zum "normalen" Gesetzgebungsverfahren gemacht, so dass es auch in diesem Fall zur Anwendung kommt.²⁴² Das ordentliche Gesetzgebungsverfahren erfolgt durch einen Vorschlag der Kommission und eine gemeinsame Entscheidung von Rat und

²³⁹ *Krajewski*, Rechtliche Grundlagen eines verbindlichen EU-Registers für Lobbyisten, Zeitschrift für Rechtspolitik, Heft 08/2013, 236 (239).

²⁴⁰ Vgl. *Europäische Kommission*, MEMO, Transparenz-Register im neuen Gewand: mehr Informationen, mehr Anreize, strengere Sanktionen bei Verstößen, Brüssel, 15 April 2014, abrufbar: [http://europa.eu/rapid/press-release MEMO-14-302_de.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-14-302_de.htm), (Stand 15.04.2014). Sowie *Nettesheim*, Studie: „Die Registrierungspflicht im Transparenzregister für Interessenrepräsentanten: EU-Kompetenzen und Grundrechtsbindungen“; für die Generaldirektion interne Politikbereiche Fachabteilung C: Bürgerrechte und konstitutionelle Angelegenheiten; Konstitutionelle Fragen, S.6. https://www.jura.uni-tuebingen.de/professoren_und_dozenten/nettesheim/copy6_of_IPOLAFCO_ET2013493038_DE.pdf, (Stand November 2013).

²⁴¹ *Gerig/Ritz*, Pläne für ein neues EU-Lobbyregister - kommt Zeit, kommt Rat, Europäische Zeitschrift für Wirtschaftsrecht, Heft 22/2014, 853 (854).

²⁴² *Krajewski*, Rechtliche Grundlagen eines verbindlichen EU-Registers für Lobbyisten, Zeitschrift für Rechtspolitik, Heft 08/2013, 236 (240).

Parlament. Da der Rat gegenwärtig verbindlichen Regeln skeptisch gegenübersteht, ist unklar, ob eine derartige Mehrheit erreicht werden könnte.²⁴³ Die Europäische Kommission, die bislang auch eine ablehnende Haltung eingenommen hat, könnte allerdings im Rahmen einer Europäischen Bürgerinitiative nach Art. 11 IV EUV und Art. 24 AEUV aufgefordert werden, einen entsprechenden Vorschlag zu unterbreiten.²⁴⁴

7.1.5 Einschränkung der Grundrechte der Berufs- und Unternehmensfreiheit nach Art. 15 und 16 GRCh

Eine verbindliche Verpflichtung für Lobbyisten, sich in ein Register einzutragen und bestimmte Verhaltensregeln einzuhalten, muss immer auf ihre Grundrechtsvereinbarkeit hinterfragt werden. Dabei sind vor allem die in Art. 15 und 16 Europäische Grundrechtecharta geschützte Berufs- und Unternehmensfreiheit zu beachten.²⁴⁵ Art. 15 und 16 GRCh sind wie alle EU-Grundrechte nicht schrankenlos gewährleistet, sondern unterfallen der allgemeinen Schrankenregel des Art. 52 I GRCh, der zur Folge jede Einschränkung der Ausübung der in dieser Charta anerkannten Rechte und Freiheiten gesetzlich vorgesehen sein muss und den Wesensgehalt dieser Rechte und Freiheiten achten. Unter Wahrung des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit dürfen Einschränkungen nur vorgenommen werden, wenn sie notwendig sind und den von der Union anerkannten dem Gemeinwohl dienenden Zielsetzungen oder den Erfordernissen des Schutzes der Rechte und Freiheiten anderer tatsächlich entsprechen, vgl. Art. 51 I GRCh.

Einer besonderen Beachtung bedarf es bei der Frage der Grundrechtsvereinbarkeit immer des Verhältnismäßigkeitsprinzips. Hierzu ist zu bemerken, dass die verbindliche Registrierung von Lobbyisten der Transparenz und offenen Verwaltung dient und somit verfassungslegitime Ziele verfolgt und im Rahmen der Erforderlichkeit und Angemessenheit der Regelung eine Pflicht zur Registrierung den Zugang zur Tätigkeit von Lobbyisten nicht einschränkt, sondern nur die Art und Weise der Berufsausübung reguliert.²⁴⁶ Aus-

²⁴³ *Krajewski*, Rechtliche Grundlagen eines verbindlichen EU-Registers für Lobbyisten, *Zeitschrift für Rechtspolitik*, Heft 08/2013, 236 (240).

²⁴⁴ *Krajewski*, Rechtliche Grundlagen eines verbindlichen EU-Registers für Lobbyisten, *Zeitschrift für Rechtspolitik*, Heft 08/2013, 236 (240).

²⁴⁵ Vgl. *Krajewski*, Rechtliche Grundlagen eines verbindlichen EU-Registers für Lobbyisten, *Zeitschrift für Rechtspolitik*, Heft 08/2013, 236 (240).

²⁴⁶ *Krajewski*, Rechtliche Grundlagen eines verbindlichen EU-Registers für Lobbyisten, *Zeitschrift für Rechtspolitik*, Heft 08/2013, 236 (240).

übungsregeln entfalten allgemein eine geringere Eingriffsschwere als Berufswahlbeschränkungen.²⁴⁷ Hinzu kommt, dass bloße Melde- und Registrierungspflichten (Anzeigepflichten) im Allgemeinen als die am wenigsten intensive Formen der Regulierung von wirtschaftlichen Tätigkeiten angesehen werden, da sie die Tätigkeit generell erlaubnisfrei zulassen und nur von einer Anmeldung abhängig machen.²⁴⁸

Wenn ein verbindliches Register weitere Verhaltensstandards erfassen sollte, wären diese jeweils im Einzelnen auch dem Verhältnismäßigkeitstest zu unterwerfen.²⁴⁹ Es bleibt festzuhalten, dass grundrechtliche Positionen zwar tangiert aber nicht verletzt werden.²⁵⁰

7.2 Zwischenergebnis

Demzufolge besitzt die Europäische Union eine Kompetenz zur Regelung von Lobbyismus auf europäischer Ebene gem. Art. 298 II AEUV in Verbindung mit der Implied Powers Doktrin.²⁵¹ Ein verbindliches Register kann daher als Verordnung implementiert werden, die im Wege des ordentlichen Gesetzgebungsverfahrens verabschiedet wurde.²⁵² Die Grundrechte von Unternehmen und Einzelpersonen, die als Lobbyisten tätig sind, werden durch ein verbindliches Register berührt, aber nicht verletzt.²⁵³

²⁴⁷ Rossi, in: Calliess/Ruffert, Art. 15 GRCh Rdnr. 16.

²⁴⁸ Stober, Allgemeines Wirtschaftsverwaltungsrecht¹⁷ (2011), § 29 III 1.

²⁴⁹ Krajewski, Rechtliche Grundlagen eines verbindlichen EU-Registers für Lobbyisten, Zeitschrift für Rechtspolitik, Heft 08/2013, 236 (240).

²⁵⁰ Krajewski, Rechtliche Grundlagen eines verbindlichen EU-Registers für Lobbyisten, Zeitschrift für Rechtspolitik, Heft 08/2013, 236 (240).

²⁵¹ Krajewski, Rechtliche Grundlagen eines verbindlichen EU-Registers für Lobbyisten, Zeitschrift für Rechtspolitik, Heft 08/2013, 236 (240).

²⁵² Krajewski, Rechtliche Grundlagen eines verbindlichen EU-Registers für Lobbyisten, Zeitschrift für Rechtspolitik, Heft 08/2013, 236 (240).

²⁵³ Krajewski, Rechtliche Grundlagen eines verbindlichen EU-Registers für Lobbyisten, Zeitschrift für Rechtspolitik, Heft 08/2013, 236 (240).

7.3 Die neue institutionelle Vereinbarung zwischen der Kommission und dem Parlament vom 16.04.2014; in Kraft seit 01.01.2015 (Anhang)

7.3.1 Verbesserungen innerhalb des neuen Transparenzregisters 2014

Die neue Vereinbarung ist in einigen Punkten verbessert und klarer gefasst worden. Im Folgenden werden einige Punkte aus der Institutionellen Vereinbarung 2014 und einem MEMO der Europäischen Kommission vom April 2015 vorgestellt:²⁵⁴

- *Die Abschnitte wurden klarer gefasst, um den sich registrierenden Organisationen und Einzelpersonen die Wahl der richtigen Kategorie zu erleichtern (Anhang I der Interinstitutionellen Vereinbarung).*
- *Die Warnmechanismen und Beschwerdeverfahren wurden im Interesse einer schnelleren und effizienteren Überprüfung und einer besseren Datenqualität überarbeitet (Abschnitt VII und Anhang IV der institutionellen Vereinbarung).*
- *Die Anforderungen des Verhaltenskodex wurden durch die Aufnahme zweier neuer Buchstaben (f und i) erhöht.*
- *Um die Eintragung zu fördern, verpflichten sich die Parteien, mehr Anreize zu bieten (Abschnitt VI). Die Kommission wird alle Dienststellen anweisen, bei Interessenträgern und Mitgliedern von Expertengruppen auf eine Registrierung hinzuwirken. Die Mitglieder der Kommission werden*

²⁵⁴ Vgl. Amtsblatt der Europäischen Union, Institutionelle Vereinbarung, 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, L 277/11, 19.9.2014, abrufbar: https://www2.jurion.de/files/lexsoft/share/pdf/l_27720140919de00110024.pdf, (Stand: 19.09.2014); Vgl. Europäische Kommission, MEMO, Transparenz-Register im neuen Gewand: mehr Informationen, mehr Anreize, strengere Sanktionen bei Verstößen, Brüssel, 15 April 2014, abrufbar: http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-14-302_de.htm, (Stand 15.04.2014).

nicht länger die Schirmherrschaft von Veranstaltungen übernehmen, deren Organisatoren eigentlich im Register registriert sein müssten, es aber nicht sind.

- *Die von allen sich registrierenden Organisationen und Einzelpersonen verlangten finanziellen Auskünfte wurden vereinheitlicht (Anhang 2 der institutionellen Vereinbarung).*

- *Die vom Register erfassten Tätigkeiten wurden ausführlicher erläutert, um auch Anwaltskanzleien zur Eintragung zu bewegen (Institutionelle Vereinbarung, Nr. 10).*

Als Präventionsmechanismen gegen Korruption, Nötigung und sonstige Skandale dienen die Verhaltensvorschriften für Interessenvertreter und EU-Bedienstete, die in verschiedenen Verhaltenskodizes der Transparenzregister aus den Jahren 1996, 2008, 2011 und 2014 niedergeschrieben sind.²⁵⁵ Ihre Verbindlichkeit und die Möglichkeiten zur Überprüfung ihrer Einhaltung sind allerdings begrenzt, da die Anerkennung der Verhaltensvorschriften des Kodex für Interessenvertreter aufgrund der Freiwilligkeit der Registrierung nicht verbindlich ist und zum anderen die Mehrzahl der Austauschverhältnisse zwischen Lobbyist und Hoheitsträger durch ein großes Maß an Informalität gekennzeichnet sind.²⁵⁶ Diese Informalität ist es, die eine effektive Strafverfolgung durch sanktionsberechtigte Instanzen erschwert.²⁵⁷

Trotz der schlechten Erfahrungen der Union in mancherlei Hinsicht und der daraus gezogenen Lehren, hat auf mitgliedstaatlicher Ebene keine oder nur eine bruchstückhafte Umsetzung stattgefunden.²⁵⁸ In manchen Mitgliedstaaten existieren bis heute überhaupt keine

²⁵⁵ Vgl. *Classen*, Interessenvertretung in der Europäischen Union, Zur Rechtmäßigkeit politischer Einflussnahme (2014), S. 133.

²⁵⁶ *Classen*, Interessenvertretung in der Europäischen Union, Zur Rechtmäßigkeit politischer Einflussnahme (2014), S. 133.

²⁵⁷ Vgl. *Classen*, Interessenvertretung in der Europäischen Union, Zur Rechtmäßigkeit politischer Einflussnahme (2014), S. 133.

²⁵⁸ Vgl. *Classen*, Interessenvertretung in der Europäischen Union, Zur Rechtmäßigkeit politischer Einflussnahme (2014), S. 133.

Regelungen zu Verhaltensvorschriften und gehen die Verhaltensvorschriften für EU-Bedienstete und Lobbyisten der Europäischen Union weit über das hinaus was nationalstaatliche Regelungen kodifizieren.²⁵⁹ Die Rückständigkeit mancher europäischer Mitgliedsstaaten lässt aber erkennen, dass deren politischen Systeme und das politische System der Europäischen Union in Punkto Lobby-Regulierung erst am Beginn einer Entwicklung stehen.²⁶⁰

7.3.2 Annahme des neuen Transparenzregisters

Inzwischen haben sich schätzungsweise 75 % aller wirtschaftsbezogenen Organisationen und rund 60 % der in Brüssel tätigen NRO registrieren lassen.²⁶¹ Insgesamt sind derzeit rund 6500 Organisationen registriert.²⁶² Nach vorsichtiger Schätzung entfallen auf jede Organisation im Durchschnitt fünf Einzelpersonen, d. h. mindestens 32 500 Interessenvertreter unterliegen jetzt dem Verhaltenskodex des Transparenzregisters.²⁶³ **Die Eintragung in das Register ist nach wie vor freiwillig, da es an einer klaren, eindeutigen Rechtsgrundlage fehlt** und Kommission wie Parlament daran gelegen ist, mit allen Interessenvertretern ungeachtet ihres Status einen offenen Dialog zu pflegen.

7.3.3 Ein verbindliches Transparenzregister für die Zukunft?

Die nächste Überarbeitung des Transparenzregisters ist für 2017 vorgesehen. Im Bericht über die Änderung der institutionellen Vereinbarung über das Transparenzregister vom Ausschuss für konstitutionelle Fragen von Berichterstatter Roberto Gaultier, wird das Parlament wie folgt zitiert:

²⁵⁹ Vgl. *Classen*, Interessenvertretung in der Europäischen Union, Zur Rechtmäßigkeit politischer Einflussnahme (2014), S. 133.

²⁶⁰ Vgl. *Classen*, Interessenvertretung in der Europäischen Union, Zur Rechtmäßigkeit politischer Einflussnahme (2014), S. 133.

²⁶¹ Vgl. *Europäische Kommission*, MEMO, Transparenz-Register im neuen Gewand: mehr Informationen, mehr Anreize, strengere Sanktionen bei Verstößen, Brüssel, 15 April 2014, abrufbar: http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-14-302_de.htm, (Stand: 15.04.2014).

²⁶² Vgl. *Europäische Kommission*, MEMO, Transparenz-Register im neuen Gewand: mehr Informationen, mehr Anreize, strengere Sanktionen bei Verstößen, Brüssel, 15 April 2014, abrufbar: http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-14-302_de.htm, (Stand: 15.04.2014).

²⁶³ Vgl. *Europäische Kommission*, MEMO, Transparenz-Register im neuen Gewand: mehr Informationen, mehr Anreize, strengere Sanktionen bei Verstößen, Brüssel, 15 April 2014, abrufbar: http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-14-302_de.htm, (Stand: 15.04.2014).

Das Europäische Parlament

- bedauert, dass der Vorschlag für eine Änderung der Vereinbarung vom 23. Juni 2011 **nicht zur Einrichtung eines verbindlichen Transparenz-Registers führen wird**; fordert aus diesem Grund erneut – wie bereits in der genannten Entschließung vom 8. Mai 2008 und dem genannten Beschluss vom 11. Mai 2011 – eine verbindliche Registrierung für die Durchführung von Lobbyarbeit bei den Organen der Europäischen Union;²⁶⁴
- ist der Ansicht, dass die vorgeschlagene Änderung der Vereinbarung vom 23. Juni 2011 zum jetzigen Zeitpunkt **einen kleinen Schritt in die richtige Richtung** darstellt;²⁶⁵
- fordert die Kommission auf, bis Ende 2016 einen **Legislativvorschlag für die Einrichtung eines verbindlichen Registers auf der Grundlage von Artikel 352 AEUV** vorzulegen;²⁶⁶
- fordert die Kommission auf, im Rahmen aller zukünftigen Vorschläge für eine umfassende Reform der Verträge einen Vorschlag zu unterbreiten, der entweder eine Änderung des Artikels 298 AEUV oder eine geeignete spezifische Rechtsgrundlage, mit der im Rahmen des ordentlichen Gesetzgebungsverfahrens **ein verbindliches Register eingerichtet werden kann**, vorsieht.²⁶⁷

²⁶⁴ *Europäisches Parlament*, Bericht über die Änderung der institutionellen Vereinbarung über das Transparenzregister (2014/2010(ACI)) vom Ausschuss für konstitutionelle Fragen von Berichterstatter Roberto Gaultier, <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+REPORT+A7-2014-0258+0+DOC+XML+V0//DE>, (Stand: 31.03.2014).

²⁶⁵ *Europäisches Parlament*, Bericht über die Änderung der institutionellen Vereinbarung über das Transparenzregister (2014/2010(ACI)) vom Ausschuss für konstitutionelle Fragen von Berichterstatter Roberto Gaultier, <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+REPORT+A7-2014-0258+0+DOC+XML+V0//DE>, (Stand: 31.03.2014).

²⁶⁶ *Europäisches Parlament*, Bericht über die Änderung der institutionellen Vereinbarung über das Transparenzregister (2014/2010(ACI)) vom Ausschuss für konstitutionelle Fragen von Berichterstatter Roberto Gaultier, <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+REPORT+A7-2014-0258+0+DOC+XML+V0//DE>, (Stand: 31.03.2014).

²⁶⁷ *Europäisches Parlament*, Bericht über die Änderung der institutionellen Vereinbarung über das Transparenzregister (2014/2010(ACI)) vom Ausschuss für konstitutionelle Fragen von Berichterstatter Roberto Gaultier, <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+REPORT+A7-2014-0258+0+DOC+XML+V0//DE>, (Stand: 31.03.2014).

7.3.4 Mögliche Ausgestaltung des Transparenzregisters 2017

Es ist das **EU-Parlament**, welches sich konsequent hinter die Idee eines verbindlichen Transparenzregisters stellt und Druck bei der Kommission macht. Mit großer Mehrheit fordern die Parlamentarier die Kommission dazu auf, ab 2017 ein verbindliches Lobbyregister einzuführen, das für mehr Transparenz sorgen soll.²⁶⁸

Das Parlament will ein neues Regelwerk einführen, das die Lobbyisten dazu bewegen soll, sich bei diesem Register anzumelden. Unter anderem sind folgende Punkte vorgesehen:

- Für nicht-registrierte Organisationen soll der Zugang zum Parlament eingeschränkt werden;
- Europaabgeordnete sollen Lobbyisten dazu auffordern, sich in das Register einzutragen;
- Der Informationszugang soll für registrierte Lobbyisten erleichtert werden, so dass sie Veranstaltungen im Parlament leichter mitorganisieren und an öffentlichen Anhörungen teilnehmen können;
- Das Parlament wird nur noch eingeschränkt bei Veranstaltungen nichtregistrierter Organisationen vertreten sein.²⁶⁹

Der italienische Europaabgeordnete **Roberto Gaultier** (S&D) ist für die Überarbeitung des Transparenzregisters verantwortlich und erklärte: *"Um zu vermeiden, dass die Stärke einiger weniger die Interessen vieler überwiegt, sollten die Aktivitäten von Interessensgruppen (...) klaren Regeln unterliegen. Die vorgeschlagenen Änderungen gehen in die*

²⁶⁸ Euractiv.de, EU-Innenpolitik, News, EU-Lobbyisten ab 2017 an der kurzen Leine?, <http://www.euractiv.de/sections/eu-innenpolitik/eu-lobbyisten-ab-2017-der-kurzen-leine-301628>, (abgerufen am 15.04.2015).

²⁶⁹ Euractiv.de, EU-Innenpolitik, News, EU-Lobbyisten ab 2017 an der kurzen Leine?, <http://www.euractiv.de/sections/eu-innenpolitik/eu-lobbyisten-ab-2017-der-kurzen-leine-301628>, (abgerufen am 15.04.2015).

richtige Richtung. (...) sind aber nur ein Teilschritt - das Parlament fordert weiterhin die Einrichtung eines verbindlichen Registers." ²⁷⁰

Das Parlament drängt die Kommission dazu, ähnliche Maßnahmen zu ergreifen, damit sich Interessensverbände eintragen.²⁷¹

7.3.5 Positionen zum Transparenzregister

„Transparenz alleine ist das mindeste, was man fordern kann. Dennoch reicht sie alleine nicht aus, um den überproportional starken Einfluss der Finanzlobby auf die Gesetzgebung in Brüssel einzuschränken. Um die Finanzkrise zu bekämpfen, lässt die Politik sich von denen beraten, die diese Finanzkrise erst verursacht haben. Das Ergebnis sind Rettungsschirme für Banken auf Kosten der Steuerzahler und Austeritätsmaßnahmen, die die normalen Bürger vor allem in den von der Krise am stärksten betroffenen EU-Mitgliedstaaten in die Knie zwingen. Das gehört gestoppt.“, empört sich **Martin Ehrenhauser**.²⁷²

In einer Stellungnahme zu der Abstimmung sagt die Society of Affairs Professionals (SEAP), dass sie sich weiterhin einer verbindlichen Registrierung entgegenstellt: "Es sollte nicht darum gehen, uns zur Einhaltung zu zwingen", sagt Vizepräsident **Philip Sheppard**. "Außerdem haben wir in lange währenden Diskussionen immer wieder gehört, dass eine gesetzliche Grundlage dafür fehlt und welche verheerenden Folgen ein verbindliches Register für den freien Zugang zu politischen Entscheidungsträgern hätte."²⁷³

²⁷⁰ Europäisches Parlament, Aktuelles, Lobbyisten zur Unterzeichnung des Transparenzregisters ermutigen, <http://www.europarl.europa.eu/news/de/news-room/content/20140411IPR43441/html/Lobbyisten-zur-Unterzeichnung-des-Transparenz-Registers-ermutigen>, (abgerufen am 15.04.2015).

²⁷¹ Euractiv.de, EU-Innenpolitik, News, EU-Lobbyisten ab 2017 an der kurzen Leine?, <http://www.euractiv.de/sections/eu-innenpolitik/eu-lobbyisten-ab-2017-der-kurzen-leine-301628>, (abgerufen am 15.04.2015).

²⁷² Ehrenhauser, EU-Lobbyregister-Revision: „Das neue Lobbyregister ist zahnlos gegen die übermächtige Finanzlobby“, abrufbar: <http://www.ehrenhauser.at/martin-ehrenhauser-zur-eu-lobbyregister-revision-das-neue-lobbyregister-ist-zahnlos-gegen-die-ubermachtige-finanzlobby/>, abgerufen am (18.04.2015).

²⁷³ Euractiv.de, EU-Innenpolitik, News, EU-Lobbyisten ab 2017 an der kurzen Leine?, <http://www.euractiv.de/sections/eu-innenpolitik/eu-lobbyisten-ab-2017-der-kurzen-leine-301628>, (abgerufen am 15.04.2015).

„Es ist sehr ermutigend, dass das Europaparlament weiterhin die Einrichtung eines verbindlichen Registers unterstützt“, sagt der Präsident der European Public Affairs Consultancies‘ Association (EPACA), **Karl Isaksson**. EPACA freue sich sowohl auf die Umsetzung als auch auf die verbesserten Anreize für diejenigen, die sich eintragen. Ein verbindliches Register würde faire Rahmenbedingungen schaffen. Ebenso freue man sich auf die Zusammenarbeit mit dem Parlament für mehr Transparenz bei der Entscheidungsfindung auf europäischer Ebene.²⁷⁴

„Nach dem sehr enttäuschenden Ergebnis bei der Überprüfung des EU-Lobbyregisters im Dezember ist die heutige Entschließung des Parlaments eine gute Nachricht dafür, in der Zukunft tatsächlich Transparenz im Bereich Lobbyismus zu erreichen. Nach den Wahlen im nächsten Monat sollte das Parlament hart daran arbeiten, die neue Kommission für Reformen der Transparenzbestimmungen zu gewinnen“, sagt Pam **Bartlett Quintanilla** von Access Info Europa, Mitglied des Dachverbandes ALTER-EU.²⁷⁵

Max Bank von LobbyControl, ebenfalls ALTER-EU-Mitglied, meint: "Im Gegensatz zur Kommission zeigt das Parlament mit dieser Entschließung den politischen Willen, die vielen Mängel des derzeitigen EU-Lobbyregisters zu beheben. Transparenz muss eine Verpflichtung für alle Lobbyisten sein, die den EU-Entscheidungsprozess beeinflussen wollen."²⁷⁶

²⁷⁴ *Euractiv.de*, EU-Innenpolitik, News, EU-Lobbyisten ab 2017 an der kurzen Leine?, <http://www.euractiv.de/sections/eu-innenpolitik/eu-lobbyisten-ab-2017-der-kurzen-leine-301628>, (abgerufen am 15.04.2015).

²⁷⁵ *Euractiv.de*, EU-Innenpolitik, News, EU-Lobbyisten ab 2017 an der kurzen Leine?, <http://www.euractiv.de/sections/eu-innenpolitik/eu-lobbyisten-ab-2017-der-kurzen-leine-301628>, (abgerufen am 15.04.2015).

²⁷⁶ *Euractiv.de*, EU-Innenpolitik, News, EU-Lobbyisten ab 2017 an der kurzen Leine?, <http://www.euractiv.de/sections/eu-innenpolitik/eu-lobbyisten-ab-2017-der-kurzen-leine-301628>, (abgerufen am 15.04.2015).

8 Regulierung und Kontrolle

Im bisherigen Verlauf der Arbeit konnte gezeigt werden, dass Lobbying in der Europäischen Union vor dem Hintergrund demokratietheoretischer Überlegungen sich einer Reihe von Fragen stellen muss. So ist unklar, in wie weit sich Lobbyismus einer Kontrolle unterwirft und wer diese Kontrolle übernimmt bzw. wie Lobbyismus überhaupt reguliert wird.

8.1 Hintergründe der Regulierungsdiskussion

Anfang der 90er Jahren hat sich eine Diskussion um die Regulierung der Interessenvertretung entwickelt, die bis heute nicht abgeschlossen ist.²⁷⁷

Neben den allgemeinen, demokratie- und legitimationstheoretischen Fragen haben andere bereits angesprochene Faktoren zu dieser Diskussion beigetragen: Zum einen das Definitionsproblem, also die Frage, welche Tätigkeiten überhaupt als Lobbying verstanden werden können und folglich Gegenstand einer eventuellen Regulierung sein sollen, und zum anderen der unter den Interessensgruppen verschärft stattfindende Wettbewerb, der zu einer Zunahme von unkorrekten Verhaltensweisen von Lobbyisten beigetragen hat.²⁷⁸

Unter diese unkorrekten Verhaltensweisen gehören etwa das stundenlange Blockieren von Faxmaschinen, das unangekündigte Auftauchen in den Büros der Abgeordneten und Beamten, das Entwenden von internen Dokumenten, der Verkauf derselben zu hohen Preisen, das missbräuchliche Verwenden von offiziellen Logos usw.²⁷⁹ Ebenfalls wird berichtet von „bombardment[s] of letters and phone calls from companies“²⁸⁰ und anderem aufdringlichen Verhalten von Lobbyisten, durch das sich manche Abgeordnete unter

²⁷⁷ Vgl. *Biedermann*, Legitimierung, Regulierung und Kontrolle des Lobbying bei der Europäischen Union (2004), S. 32.

²⁷⁸ Vgl. *Biedermann*, Legitimierung, Regulierung und Kontrolle des Lobbying bei der Europäischen Union (2004), S. 32.

²⁷⁹ Vgl. *Biedermann*, Legitimierung, Regulierung und Kontrolle des Lobbying bei der Europäischen Union (2004), S. 32.

²⁸⁰ *Coen/Richardson*, Lobbying the European Union, Institutions, Actors, and Issues (2009), 3.3.5. Lobbying committees.

Druck gesetzt fühlen.²⁸¹ Berichtet wird auch von Problemen im Parlament, wo Abgeordnete sich nicht ausreichend mit den vor den Sitzungen ausliegenden Unterlagen eindecken konnten, da diese bereits von früher eingetroffenen Lobbyisten genommen wurden.²⁸²

Im Folgenden sollen nun die verschiedenen zur Diskussion stehenden Regulierungsmodelle analysiert werden.

8.2 Selbstregulierung, freiwillige institutionelle Register und verbindliche Rechtsregeln

Im Allgemeinen können drei verschiedene Ansätze zur Regulierung von Lobbyismus unterschieden werden: Selbstregulierung durch Berufsverbände, freiwillige institutionelle Register und verbindliche Rechtsregeln.

8.2.1 Selbstregulierung

Selbstregulierung umfasst Verhaltenskodizes, die von den Berufsgruppen und ihren Verbänden entwickelt wurden und freiwillige Standards enthalten.²⁸³ Die Einhaltung dieser Standards wird typischerweise durch den Druck aus den eigenen Reihen gesichert, denn eine externe Überprüfung der Wirkung dieser Standards ist nicht vorgesehen.²⁸⁴ Die Effektivität reiner Selbstregulierung wird bei Lobbyismus eher als gering eingeschätzt, so die OECD: *“however, without proper measures and resources for implementation and enforcement, self-regulation cannot achieve its desired objectives.”*²⁸⁵

²⁸¹ Vgl. Biedermann, Legitimierung, Regulierung und Kontrolle des Lobbying bei der Europäischen Union (2004), S. 32.

²⁸² Vgl. Biedermann, Legitimierung, Regulierung und Kontrolle des Lobbying bei der Europäischen Union (2004), S. 32.

²⁸³ Vgl. Krajewski, Rechtliche Grundlagen eines verbindlichen EU-Registers für Lobbyisten, Zeitschrift für Rechtspolitik, Heft 08/2013, 236 (236).

²⁸⁴ Krajewski, Rechtliche Grundlagen eines verbindlichen EU-Registers für Lobbyisten, Zeitschrift für Rechtspolitik, Heft 08/2013, 236 (236).

²⁸⁵ OECD, Lobbyists, Governments and Public Trust, Vol. 1 - Increasing Transparency through Legislation (2009), S.30, abrufbar: http://www.planejamento.gov.br/secretarias/upload/Arquivos/seges/arquivos/OCDE2011/OECD_Lobbyists.pdf, (Stand: 2009; zuletzt abgerufen am 13.05.2015).

8.2.2 Institutionelle Standards

Institutionelle Register gelten für Lobbyisten, die Zugang zu den Räumen von Parlamenten oder anderen Institutionen begehren oder mit Parlamentariern oder Regierungsvertretern in Kontakt treten wollen.²⁸⁶

Von allen Mitgliedstaaten der Europäischen Union hat Deutschland die älteste Lobbyisten-Vorschrift: Die 1972 eingefügte Anlage 2 zur Geschäftsordnung des Bundestages macht die parlamentarische Anhörung von Interessenverbänden von einem kurzen Eintrag in das Lobbyisten-Register abhängig.²⁸⁷ Dieser Mechanismus wird als ineffektiv kritisiert, da der Inhalt des Registers wenig aussagekräftig sei, das System keine Sanktionen enthalte und leicht umgangen werden könne.²⁸⁸

Das gegenwärtige Transparenzregister der Europäischen Union gehört ebenfalls in die Gruppe der freiwilligen institutionellen Register.²⁸⁹ Es beruht auf einer interinstitutionellen Vereinbarung zwischen dem Europäischen Parlament und der Kommission, welche ihre Rechtsgrundlage in Art. 295 AEUV hat.²⁹⁰ Sie haben die gleiche Rechtswirkung wie die Geschäftsordnungen der beteiligten Organe: Sie binden die Organe nach innen, entfalten aber keine Rechtswirkung nach außen.²⁹¹

²⁸⁶ *Krajewski*, Rechtliche Grundlagen eines verbindlichen EU-Registers für Lobbyisten, *Zeitschrift für Rechtspolitik*, Heft 08/2013, 236 (236 f.).

²⁸⁷ GO-BT, Anlage 2 - Registrierung von Verbänden und deren Vertretern; dazu auch *Hoppe*, Transparenz per Gesetz? – Zu einem künftigen Lobbyisten-Register*, *Zeitschrift für Rechtspolitik* (2009), 39 (39), *Krajewski*, Rechtliche Grundlagen eines verbindlichen EU-Registers für Lobbyisten, *Zeitschrift für Rechtspolitik*, Heft 08/2013, 236 (237).

²⁸⁸ *Schmedes*, Mehr Transparenz wagen? Zur Diskussion um ein gesetzliches Lobbyregister beim Deutschen Bundestag, *Zeitschrift für Parlamentsfragen* 2009, 543 (544 f.), abrufbar: <http://www.nomos-elibrary.de/?dokid=294960>, (abgerufen am 20.04.2015); siehe auch *Krajewski*, Rechtliche Grundlagen eines verbindlichen EU-Registers für Lobbyisten, *Zeitschrift für Rechtspolitik*, Heft 08/2013, 236 (237).

²⁸⁹ *Krajewski*, Rechtliche Grundlagen eines verbindlichen EU-Registers für Lobbyisten, *Zeitschrift für Rechtspolitik*, Heft 08/2013, 236 (237).

²⁹⁰ Amtsblatt der *Europäischen Union*, Institutionelle Vereinbarungen, 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 vom 19.09.2014, L 277/11, abrufbar: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=OJ:L:2014:277:FULL&from=EN>, (Stand: 19.09.2014).

²⁹¹ *Krajewski*, Rechtliche Grundlagen eines verbindlichen EU-Registers für Lobbyisten, *Zeitschrift für Rechtspolitik*, Heft 08/2013, 236 (237).

8.2.3 Verbindliche Rechtsregeln

Verbindliche Standards für Lobbyisten beruhen regelmäßig auf rechtlich bindenden Gesetzen oder Verordnungen und stellen eine Form der Berufsregelung dar.²⁹² Derartige Ansätze finden sich insbesondere in den USA und Kanada, seit einiger Zeit jedoch auch in einigen Mitgliedstaaten der Europäischen Union wie Österreich, Polen oder Slowenien.²⁹³

Auch wenn sich diese Regeln im Einzelnen deutlich unterscheiden, ermöglichen sie die Durchsetzung der relevanten Verpflichtungen durch Sanktionen wie z. B. Geldstrafen.²⁹⁴

Auf EU-Ebene hat sich das Europäische Parlament für das Jahr 2017 für die Errichtung eines verbindlichen Regelwerks ausgesprochen. Derartige Forderungen werden auch in der Literatur und von zivilgesellschaftlichen Gruppen erhoben.²⁹⁵

Die OECD sieht auch die verbindlichen Regelungen für ein Lobbyregister kritisch. So schreibt die OECD in "Lobbyists, Governments and Public Trust, Vol. 1 - Increasing Transparency through Legislation", dass "[...] *the open nature of the business and public ignorance of professional codes has rendered their efforts largely ineffective. The codes, therefore, state important ground rules for lobbyists in their relations with one another, with clients and with government officials, but because enforcement is extremely limited they do little to constrain those lobbyists who wish to break the rules.*"²⁹⁶

8.3 Optionen für die regulatorische Ausgestaltung von Lobbyregistern anhand von Beispielen

Die bestehenden Varianten von Lobbyregistern weltweit, können den oben erläuterten Regulierungsstufen zugeordnet werden.²⁹⁷ Diese Regulierungsstufen sollen im Folgenden

²⁹² Krajewski, Rechtliche Grundlagen eines verbindlichen EU-Registers für Lobbyisten, Zeitschrift für Rechtspolitik, Heft 08/2013, 236 (237).

²⁹³ Krajewski, Rechtliche Grundlagen eines verbindlichen EU-Registers für Lobbyisten, Zeitschrift für Rechtspolitik, Heft 08/2013, 236 (237).

²⁹⁴ Vgl. Krajewski, Rechtliche Grundlagen eines verbindlichen EU-Registers für Lobbyisten, Zeitschrift für Rechtspolitik, Heft 08/2013, 236 (237).

²⁹⁵ Krajewski, Rechtliche Grundlagen eines verbindlichen EU-Registers für Lobbyisten, Zeitschrift für Rechtspolitik, Heft 08/2013, 236 (237).

²⁹⁶ OECD, Lobbyists, Governments and Public Trust, Vol. 1 - Increasing Transparency through Legislation (2009), S.80, abrufbar: http://www.planejamento.gov.br/secretarias/upload/Arquivos/seges/arquivos/OCDE2011/OECD_Lobbyists.pdf, (Stand: 2009; zuletzt abgerufen am 13.04.2015).

²⁹⁷ Gerig/Ritz, Pläne für ein neues EU-Lobbyregister - kommt Zeit, kommt Rat, Europäische Zeitschrift für Wirtschaftsrecht, Heft 22/2014, 853 (855).

anhand von ausgewählten Beispielen aus dem europäischen sowie dem amerikanischen Rechtsraum dargestellt werden. Dabei soll ein Überblick über die bestehenden Formen der Regulierung von Lobbying gegeben werden.

8.3.1 Die deutsche Lobbyliste

Die 1972 erstmals vom Präsidenten des Deutschen Bundestages eingeführte deutsche Lobbyliste²⁹⁸ stellt "die älteste Lobbyisten-Vorschrift"²⁹⁹ innerhalb Europas dar. Sie stellt aber wider Erwarten eine der schwächsten Regulierungen weltweit dar.³⁰⁰ Das derzeitige Lobbyregister ist freiwillig und öffentlich zugänglich.³⁰¹ Aktuell sind 2246 Vereinigungen registriert.³⁰²

Von der Eintragung sind unter anderem Körperschaften, Stiftungen, Anstalten des öffentlichen Rechts und Einzelfirmen, aber auch selbstständig tätige Lobbyisten ausgenommen, da sie kein Interessenverband im Sinne der Lobbyliste sind.³⁰³ Sofern man als Verbandsvertreter nicht unbedingt einen Hausausweis³⁰⁴ wünscht, besteht keine Notwendigkeit zur Eintragung.³⁰⁵

Zwar heißt es, dass gemäß Anlage 2 II GO-BT eine Anhörung nur dann stattfindet, wenn die Verbände vollständige Angaben zu ihrem Namen und Sitz, der Zusammensetzung von Vorstand und Geschäftsführung, ihrem Interessenbereich, der Mitgliederzahl und den Namen der Verbandsvertreter sowie der Anschrift der Geschäftsstelle am Sitz von Bundestag und Bundesregierung gemacht haben, doch entgegen des eindeutigen Wortlauts

²⁹⁸ Gerig/Ritz, Pläne für ein neues EU-Lobbyregister - kommt Zeit, kommt Rat, Europäische Zeitschrift für Wirtschaftsrecht, Heft 22/2014, 853 (855).

²⁹⁹ Hoppe, Transparenz per Gesetz? – Zu einem künftigen Lobbyisten-Register*, Zeitschrift für Rechtspolitik (2009), 39 (39).

³⁰⁰ Gerig/Ritz, Pläne für ein neues EU-Lobbyregister - kommt Zeit, kommt Rat, Europäische Zeitschrift für Wirtschaftsrecht, Heft 22/2014, 853 (855).

³⁰¹ Gerig/Ritz, Pläne für ein neues EU-Lobbyregister - kommt Zeit, kommt Rat, Europäische Zeitschrift für Wirtschaftsrecht, Heft 22/2014, 853 (855).

³⁰² Die öffentliche Liste mit den registrierten Verbänden kann auf der Homepage des Deutschen Bundestags eingesehen werden, abrufbar: <https://www.bundestag.de/blob/189476/b1af7526be-ddc0510a5376e9284322c3/lobbylisteaktuell-data.pdf> (Stand 17.04.2015).

³⁰³ Gerig/Ritz, Pläne für ein neues EU-Lobbyregister - kommt Zeit, kommt Rat, Europäische Zeitschrift für Wirtschaftsrecht, Heft 22/2014, 853 (855).

³⁰⁴ Vgl. Anlage 2 III GO-BT, abrufbar: https://www.bundestag.de/bundestag/aufgaben/rechtsgrundlagen/go_bt/anlage2/245180, (abgerufen am: 20.04.2015).

³⁰⁵ Gerig/Ritz, Pläne für ein neues EU-Lobbyregister - kommt Zeit, kommt Rat, Europäische Zeitschrift für Wirtschaftsrecht, Heft 22/2014, 853 (855).

der Anlage 2 II GO-BT ist eine Anhörung auch von nichtregistrierten Verbänden durchaus zulässig und wird in der Regel auch nicht vom betroffenen Gremium gerügt.³⁰⁶

Selbstverständlich gibt es auch auf mitgliedstaatlicher Ebene in Deutschland Befürworter eines strengeren, verpflichtenden Registers.³⁰⁷ Doch auch auf nationaler Ebene stellt sich die Frage nach einer rechtlichen Grundlage für den Erlass eines diesbezüglichen Bundesgesetzes.³⁰⁸ Im Ergebnis könnte man ein verbindliches Lobbyregister zwar wohl auf die Annexkompetenz als ungeschriebene Zuständigkeit des Bundes stützen,³⁰⁹ jedoch werden neben Bedenken hinsichtlich der formellen Verfassungsmäßigkeit auch materiell-rechtliche, insbesondere grundrechtliche, Bedenken vorgebracht.³¹⁰

So sieht etwa *Sodan* in einem verbindlichen Lobbyregister Eingriffe in das Recht auf informationelle Selbstbestimmung aus Art. 2 I iVm Art. 1 I GG, in die Vereinigungs- und Koalitionsfreiheit aus Art. 9 GG sowie in die Berufsfreiheit aus Art. 12 I GG.³¹¹ Eine verfassungsrechtliche Rechtfertigung der Eingriffe verneint er im Ergebnis.³¹²

8.3.2 Das EU-Register

Auf europäischer Ebene wurden im Jahr 2011 die bis dahin bestehenden Register der Kommission und des Parlaments zu einem gemeinsamen Transparenzregister zusammengeführt. Darüber hinaus wurde ein gemeinsames Sekretariat bei dem Generalsekretariat der Kommission eingerichtet, das für die Überwachung und Berichterstattung bezüglich des Transparenzregisters zuständig ist.³¹³

³⁰⁶ Vgl. *Gerig/Ritz*, Pläne für ein neues EU-Lobbyregister - kommt Zeit, kommt Rat, Europäische Zeitschrift für Wirtschaftsrecht, Heft 22/2014, 853 (855).

³⁰⁷ *Gerig/Ritz*, Pläne für ein neues EU-Lobbyregister - kommt Zeit, kommt Rat, Europäische Zeitschrift für Wirtschaftsrecht, Heft 22/2014, 853 (855); *Gerig/Ritz*, Pläne für ein neues EU-Lobbyregister - kommt Zeit, kommt Rat, Europäische Zeitschrift für Wirtschaftsrecht, Heft 22/2014, 853 (855).

³⁰⁸ Vgl. *Gerig/Ritz*, Pläne für ein neues EU-Lobbyregister - kommt Zeit, kommt Rat, Europäische Zeitschrift für Wirtschaftsrecht, Heft 22/2014, 853 (855).

³⁰⁹ *Hoppe*, Transparenz per Gesetz? – Zu einem künftigen Lobbyisten-Register*, Zeitschrift für Rechtspolitik (2009), 39 (40).

³¹⁰ Vgl. *Gerig/Ritz*, Pläne für ein neues EU-Lobbyregister - kommt Zeit, kommt Rat, Europäische Zeitschrift für Wirtschaftsrecht, Heft 22/2014, 853 (855).

³¹¹ *Sodan*, Lobbyregister als Verfassungsproblem, LKV 2012, 198 ff..

³¹² *Sodan*, Lobbyregister als Verfassungsproblem, LKV 2012, 198 ff..

³¹³ Amtsblatt der Europäischen Union, Institutionelle Vereinbarung, 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. 2011 L 191, 29, abrufbar: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2011:191:0029:0038:DE:PDF>, (Stand: 22.07.2011).

Der Anwendungsbereich der aktuellen Regelungen ist allerdings denkbar weit.³¹⁴ So sind alle Tätigkeiten, "mit denen auf die Politikgestaltung oder -umsetzung und die Entscheidungsprozesse der EU-Organe unmittelbar oder mittelbar Einfluss genommen werden soll"³¹⁵, einzutragen. Anders als bei der deutschen Regelung gilt das Transparenzregister somit für alle Lobbyisten, deren Registrierung zwar kostenlos und freiwillig ist, jedoch zugleich erwartet wird ("expected to register").³¹⁶

Eine Registrierung ist zudem mit einigen Vorteilen verbunden, wie etwa Anhörungs- und Zutrittsrechten, so dass trotz der Freiwilligkeit ein gewisser Anreiz für Lobbyisten besteht, sich eintragen zu lassen.³¹⁷ Damit geht eine Eintragung in das EU-Transparenzregister über eine reine Formalie hinaus und kann somit als zumindest quasi-verpflichtend angesehen werden.³¹⁸ Dabei müssen die Lobbyisten im Rahmen des aktuellen EU-Transparenzregisters auch Angaben zu ihren Auftraggebern, ihren Budgets, den Namen der tätigen Lobbyisten, den Interessenbereichen der Organisation und den Namen der Klienten machen.³¹⁹ Weiterhin sind alle registrierten Lobbyisten dazu verpflichtet, den Verhaltenskodex der Vereinbarung zu unterzeichnen.³²⁰

³¹⁴ Gerig/Ritz, Pläne für ein neues EU-Lobbyregister - kommt Zeit, kommt Rat, Europäische Zeitschrift für Wirtschaftsrecht, Heft 22/2014, 853 (856).

³¹⁵ Amtsblatt der Europäischen Union, Institutionelle Vereinbarung, 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. 2011 L 191, 29, Rn. 8, abrufbar: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2011:191:0029:0038:DE:PDF>, (Stand: 22.07.2011); Gerig/Ritz, Pläne für ein neues EU-Lobbyregister - kommt Zeit, kommt Rat, Europäische Zeitschrift für Wirtschaftsrecht, Heft 22/2014, 853 (856).

³¹⁶ Amtsblatt der Europäischen Union, Institutionelle Vereinbarung, 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. 2011 L 191, 29, Rn. 9, abrufbar: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2011:191:0029:0038:DE:PDF>, (Stand: 22.07.2011); Gerig/Ritz, Pläne für ein neues EU-Lobbyregister - kommt Zeit, kommt Rat, Europäische Zeitschrift für Wirtschaftsrecht, Heft 22/2014, 853 (856).

³¹⁷ Vgl. Gerig/Ritz, Pläne für ein neues EU-Lobbyregister - kommt Zeit, kommt Rat, Europäische Zeitschrift für Wirtschaftsrecht, Heft 22/2014, 853 (856).

³¹⁸ Gerig/Ritz, Pläne für ein neues EU-Lobbyregister - kommt Zeit, kommt Rat, Europäische Zeitschrift für Wirtschaftsrecht, Heft 22/2014, 853 (856).

³¹⁹ Gerig/Ritz, Pläne für ein neues EU-Lobbyregister - kommt Zeit, kommt Rat, Europäische Zeitschrift für Wirtschaftsrecht, Heft 22/2014, 853 (856).

³²⁰ Gerig/Ritz, Pläne für ein neues EU-Lobbyregister - kommt Zeit, kommt Rat, Europäische Zeitschrift für Wirtschaftsrecht, Heft 22/2014, 853 (856).

Im Vergleich zu der deutschen Regelung bezüglich der Lobbyisten kann es folglich als eine durchaus effektivere Stufe der Regulierung angesehen werden.³²¹ Am 20.04.2015 sind über 8425 Lobbyisten registriert.³²²

- Gelb:** Beratungsfirmen/Anwaltskanzleien/selbständige Berater [1068]
- Blau:** In-House-Lobbyisten, Gewerbe-, Wirtschafts- und Berufsverbände [4124]
- Grün:** Nichtregierungsorganisationen [2179]
- Lila:** Denkfabriken, Forschungs- und Hochschuleinrichtungen [604]
- Rot:** Organisationen, die Kirchen und Religionsgemeinschaften vertreten [44]
- Orange:** Organisationen, die lokale, regionale und kommunale Behörden, andere öffentliche oder gemischte Einrichtungen vertreten [406]



Quelle: europa.eu, Statistiken des Transparenzregisters, <http://ec.europa.eu/transparencyregister/public/consultation/statistics.do?locale=de&action=prepareView> .

³²¹ Vgl. Gerig/Ritz, Pläne für ein neues EU-Lobbyregister - kommt Zeit, kommt Rat, Europäische Zeitschrift für Wirtschaftsrecht, Heft 22/2014, 853 (856).

³²² Europa.eu, Statistiken des Transparenzregisters, <http://ec.europa.eu/transparencyregister/public/consultation/statistics.do?locale=de&action=prepareView> , (Stand: 20.04.2015).

8.3.3 Österreich

Am 1.1.2013 trat in Österreich das Lobbying- und Interessenvertretungs-Transparenz-Gesetz (LobbyG) in Kraft. Seitdem hat Österreich genauso wie die EU-Mitgliedstaaten Litauen, Polen, das Vereinigte Königreich und Slowenien ein verpflichtendes Lobbyregister.³²³

Dieses gilt gemeinsam mit dem slowenischen Lobbygesetz als das wirkungsvollste und umfassendste Lobbygesetz in der Europäischen Union.³²⁴ Nach § 1 I iVm § 4 Nr. 1 und Nr. 4 LobbyG sind nur Tätigkeiten erfasst, mit denen auf bestimmte Entscheidungsprozesse der Legislative oder der Exekutive des Bundes, der Länder, der Gemeinden und der Gemeindeverbände unmittelbar Einfluss genommen werden soll. Die Tätigkeit muss in Form eines organisierten und strukturierten Kontakts mit Funktionsträgern zur Einflussnahme vorliegen.³²⁵

Damit ist das österreichische LobbyG im Vergleich zum EU-Transparenzregister insofern deutlich enger, als es nur bei unmittelbarem und gezieltem Beeinflussen von Entscheidungsprozessen zur Anwendung kommen kann.³²⁶ Das LobbyG unterscheidet weiterhin zwischen Lobby-Agenturen, Unternehmen, Interessenverbänden und gesetzlichen Kammern, vgl. § 4 LobbyG. Je nachdem, welcher Kategorie die Interessenvertreter zuzuordnen sind, gelten unterschiedliche Anforderungen zur Offenlegung bestimmter Daten, vgl. 3. Abschnitt, §§ 9 ff. LobbyG.

Bei einmaliger Verletzung der Registrierungs- oder Verhaltenspflichten droht dem Betroffenen gem. § 13 I LobbyG eine Geldstrafe bis zu 20.000 Euro, bei mehrmaliger Verletzung bis zu 60.000 Euro. Bei schwerwiegendem Verstoß kann der Betroffene für drei Jahre aus dem Register gestrichen werden (vgl. § 14 LobbyG).

Dies sind insbesondere im Vergleich zum ebenfalls sanktionierenden, britischen Transparency of Lobbying Act 2014 sehr weitgehende Strafen. So können nach der britischen

³²³ Gerig/Ritz, Pläne für ein neues EU-Lobbyregister - kommt Zeit, kommt Rat, Europäische Zeitschrift für Wirtschaftsrecht, Heft 22/2014, 853 (856); weitere Informationen finden sich auch auf der Homepage der OECD (www.oecd.org).

³²⁴ Gerig/Ritz, Pläne für ein neues EU-Lobbyregister - kommt Zeit, kommt Rat, Europäische Zeitschrift für Wirtschaftsrecht, Heft 22/2014, 853 (856).

³²⁵ Vgl. § 1 I iVm § 4 Nr. 1 und Nr. 4 LobbyG.

³²⁶ Gerig/Ritz, Pläne für ein neues EU-Lobbyregister - kommt Zeit, kommt Rat, Europäische Zeitschrift für Wirtschaftsrecht, Heft 22/2014, 853 (856).

Regelung lediglich Bußgelder in Höhe von bis zu 7500 GBP (knapp 10.000 Euro) verhängt werden.³²⁷

Aktuell haben sich in Österreich erst 254 Interessenvertreter eintragen lassen (Stand 20.04.2015).³²⁸

8.3.4 USA

Die Geschichte der Regulierung von Lobbyaktivitäten in den USA geht bis zur Gründung der Vereinigten Staaten zurück.³²⁹ So wird in Amerika Lobbying als Teil des in der Bill of Rights garantierten Petitionsrechts angesehen.³³⁰

Durch die Einführung des Lobbying Disclosure Act (LDA) 1995 existiert in den USA nunmehr seit fast 20 Jahren ein verpflichtendes Lobbyregister.³³¹ Im Jahre 2007 wurden mit dem Honest Leadership and Open Government Act (HLOGA) einige Bestimmungen des LDA präzisiert und die drohenden Strafen deutlich verschärft.³³²

Lobbying in den USA „means lobbying contacts and efforts in support of such contacts, including preparation and planning activities, research and other background work that is intended, at the time it is performed, for use in contacts, and coordination with the lobbying activities of others“, vgl. § 3 III Nr. 7 LDA. Das bedeutet, dass jede Art von Kommunikation und jede Form der Vorbereitung der Kommunikation mit Abgeordneten und Verwaltungsangestellten, welche die Beeinflussung von Gesetzen zum Ziel hat, als Lobbying-Aktivität verstanden wird.³³³

³²⁷ Transparency of Lobbying, Non-Party Campaigning and Trade Union Administration Act 2014 CHAPTER 4 CONTENTS, Part 1, Civil penalties, § 16 (3), abrufbar: http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2014/4/pdfs/ukpga_20140004_en.pdf, (abgerufen am 20.04.2015).

³²⁸ Das aktuelle Register kann auf der Homepage des österreichischen Justizministeriums (<http://www.lobbyreg.justiz.gv.at/edikte/ir/iredi18.nsf/liste!OpenForm&subf=a>) eingesehen werden.

³²⁹ Gerig/Ritz, Pläne für ein neues EU-Lobbyregister - kommt Zeit, kommt Rat, Europäische Zeitschrift für Wirtschaftsrecht, Heft 22/2014, 853 (857).

³³⁰ Gerig/Ritz, Pläne für ein neues EU-Lobbyregister - kommt Zeit, kommt Rat, Europäische Zeitschrift für Wirtschaftsrecht, Heft 22/2014, 853 (857).

³³¹ Office of the Clerk, U.S. House of Representatives, Public Law, 104-65-DEC. 19, 1995 109 STAT. 691, Public Law 104-65 104th Congress, 109 STAT. 691, abrufbar: <http://lobbyingdisclosure.house.gov/lda.html>, (abgerufen am 20.04.2015).

³³² Text of the Honest Leadership and Open Government Act of 2007, abrufbar: <https://www.govtrack.us/congress/bills/110/s1/text>, (abgerufen am: 20.04.2015).

³³³ Gerig/Ritz, Pläne für ein neues EU-Lobbyregister - kommt Zeit, kommt Rat, Europäische Zeitschrift für Wirtschaftsrecht, Heft 22/2014, 853 (856).

Lobbyist im Sinne des LDA ist jede in irgendeiner Form bezahlte oder entschädigte Person, welche mehr als einmal versucht, Gesetze zu beeinflussen, beziehungsweise deren Lobbyaktivität mehr als 20 % ihrer Arbeitszeit in einem Zeitraum von drei Monaten in Anspruch nimmt, vgl § 3 X LDA.

Durch den HLOGA sind Lobbyisten neben einer Registrierung auch dazu verpflichtet, vierteljährlich, spätestens 20 Tage nach Quartalsende einen Tätigkeitsbericht abzugeben.³³⁴ Dieser muss die Namen der tätigen Lobbyisten und der Auftraggeber sowie eine Schätzung der durch die Lobbytätigkeit erzielten Einnahmen und der voraussichtlich getätigten Aufwendungen enthalten.³³⁵

Macht der Registrierende falsche Angaben in seinem Tätigkeitsbericht, drohen ihm in den USA seit Inkrafttreten des HLOGA neben einer Geldbuße von bis zu 200.000 USD sogar bis zu fünf Jahren Freiheitsstrafe.³³⁶ Solche drakonischen Strafen erscheinen in der Europäischen Union derzeit (noch) unvorstellbar.³³⁷ Mit dem LDA und dem HLOGA ist damit die Regulierung in den USA de lege lata eine der striktesten und detailliertesten Regulierungsformen weltweit.³³⁸

Allerdings spricht die sinkende Zahl der registrierten Lobbyisten in Washington D. C. (12.281 im Jahre 2013)³³⁹ im Vergleich zu den tatsächlich tätigen Lobbyisten (ca. 100.000)³⁴⁰ nicht unbedingt für eine erfolgreiche Regulierungsform.

³³⁴ Sec. 201 (a) (1) (B) HLOGA, abrufbar: <http://www.gpo.gov/fdsys/pkg/STATUTE-121/pdf/STATUTE-121-Pg735.pdf> (Stand: 14.09.2007).

³³⁵ Gerig/Ritz, Pläne für ein neues EU-Lobbyregister - kommt Zeit, kommt Rat, Europäische Zeitschrift für Wirtschaftsrecht, Heft 22/2014, 853 (857).

³³⁶ Sec. 211 (a) (1) HLOGA, abrufbar: <http://www.gpo.gov/fdsys/pkg/STATUTE-121/pdf/STATUTE-121-Pg735.pdf> , (Stand: 14.09.2007).

³³⁷ Vgl. Gerig/Ritz, Pläne für ein neues EU-Lobbyregister - kommt Zeit, kommt Rat, Europäische Zeitschrift für Wirtschaftsrecht, Heft 22/2014, 853 (857).

³³⁸ Gerig/Ritz, Pläne für ein neues EU-Lobbyregister - kommt Zeit, kommt Rat, Europäische Zeitschrift für Wirtschaftsrecht, Heft 22/2014, 853 (857).

³³⁹ So wenig Lobbyisten waren zuletzt 2002 registriert, vgl. Lee Fang, Where have all the lobbyists gone?, The Nation v. 19.2.2014, abrufbar: <http://www.thenation.com/article/178460/shadow-lobbying-complex> , (Stand: 19.02.2014).

³⁴⁰ Vgl. Lee Fang, Where have all the lobbyists gone?, The Nation v. 19.2.2014, abrufbar: <http://www.thenation.com/article/178460/shadow-lobbying-complex> , (Stand: 19.02.2014).

8.4 Kontrolle

Jede Regulierung braucht auch Kontrollinstanzen, sonst verliert sie ihre beabsichtigte Wirkung.³⁴¹ Zunächst ist an die politische Opposition zu denken, die in ihrem eigenen Interesse überwacht, ob die Regierung und deren Administration die Regularien auch einhält - dies funktioniert aber nur auf nationalstaatlicher Ebene.³⁴² Das supranationale System der Europäischen Union funktioniert nicht nach der Unterscheidung Regierung/Opposition. Die Kompetenzen des Regierens und die kontrollierenden Gegengewichte sind auf die verschiedenen Organe verteilt und stimmen sich im Mehrebenensystem der Europäischen Union aufeinander ab.³⁴³ Dieser Umstand bietet vielfältige und günstige Bedingungen für Lobbyisten, ihre Interessen zu vertreten und erschwert die Kontrolle³⁴⁴ und bietet Lobbyisten zugleich ein leichtes Spiel, wenn es um die Vertretung ihrer eigenen Interessen geht. In Bezug auf die Kommission kommt begünstigend hinzu, dass sie keine Rücksicht auf Wählerinteressen zu nehmen braucht, sie kann also ganz nach eigenem Interesse darüber entscheiden, welche Organisationen sie kontaktiert und welche nicht.³⁴⁵

Ebenfalls problematisch ist die Tatsache, dass eine kritische politische und gleichzeitig europäische Öffentlichkeit als Kontrollinstanz (noch) fehlt.³⁴⁶ Gesamtgesellschaftliche politische Diskurse konzentrieren sich in erster Linie auf die Mitgliedstaaten, während auf europäischem Niveau eine solche Entwicklung noch nicht oder höchstens erst in Ansätzen zu beobachten ist.³⁴⁷

So ist es nicht erstaunlich, dass sich die Vorgänge der Interessenvertretung weitgehend der öffentlichen Wahrnehmung entziehen und immer noch zu einem großen Teil still und

³⁴¹ Vgl. *Biedermann*, Legitimierung, Regulierung und Kontrolle des Lobbying bei der Europäischen Union (2004), S. 42.

³⁴² Vgl. *Biedermann*, Legitimierung, Regulierung und Kontrolle des Lobbying bei der Europäischen Union (2004), S. 42.

³⁴³ Vgl. *Biedermann*, Legitimierung, Regulierung und Kontrolle des Lobbying bei der Europäischen Union (2004), S. 42.

³⁴⁴ Vgl. *Biedermann*, Legitimierung, Regulierung und Kontrolle des Lobbying bei der Europäischen Union (2004), S. 42.

³⁴⁵ Vgl. *Biedermann*, Legitimierung, Regulierung und Kontrolle des Lobbying bei der Europäischen Union (2004), S. 42.

³⁴⁶ Vgl. *Leif/Speth*, Anatomie des Lobbyismus Einführung in eine unbekannte Sphäre der Macht. Anatomie des Lobbyismus (2003), S. 19.

³⁴⁷ Vgl. *Biedermann*, Legitimierung, Regulierung und Kontrolle des Lobbying bei der Europäischen Union (2004), S. 42.

leise geschehen.³⁴⁸ Intermediäre Strukturen wie europäische Parteien und europäische Medien als Voraussetzung einer europäischen Öffentlichkeit fehlen bis jetzt noch fast vollständig, so dass EU-Entscheidungsprozesse nach wie vor nur einer verhältnismäßig geringen Publikumsbeobachtung unterliegen.³⁴⁹ Eine Kontrollinstanz könnten Organisationen der Zivilgesellschaft sein, welche die politischen Abläufe in der Europäischen Union beobachten und die Einhaltung demokratischer Prinzipien überwachen.³⁵⁰

- In den USA gibt es mehrere Dutzend sogenannter gemeinnütziger „Watchdog“- Organisationen, zu deren Aufgabe die Beobachtung und öffentliche Darstellung von Entwicklungen in der Politikfinanzierung und der Lobbying- und Interessenvertretungszene gehören.³⁵¹
- In Europa sind solche Organisationen noch nicht verbreitet, eine Ausnahme bildet der *European Citizen Action Service* (ECAS), „an association about action as much as information, creating balance between public interest and corporate lobbying“.³⁵²
- Hinzu kommt noch „Transparency International“, die sich aber nicht gezielt mit Lobbying, sondern der Bekämpfung von Korruption befassen und nicht nur auf die Europäischen Union fokussiert sind.³⁵³

³⁴⁸ Biedermann, Legitimierung, Regulierung und Kontrolle des Lobbying bei der Europäischen Union (2004), S. 42.

³⁴⁹ Biedermann, Legitimierung, Regulierung und Kontrolle des Lobbying bei der Europäischen Union (2004), S. 42.

³⁵⁰ Biedermann, Legitimierung, Regulierung und Kontrolle des Lobbying bei der Europäischen Union (2004), S. 43.

³⁵¹ Vgl. Thunert, Is hat the way we like it? Lobbying in den USA, in: Leif/Spieth (Hrsg.) Die stille Macht, Lobbyismus in Deutschland, (2003), 330. Als wichtigste Organisationen nennt Thunert (ebd.) „Center for Public Integrity“, „Common Cause“ und das „Center for Responsive Politics“. Online jederzeit einsehbar sind die Lobbyakteure, Lobbyadressaten und Lobbyaufwendungen in den USA unter <http://gab.wi.gov/> , (abgerufen am: 20.04.2015).

³⁵² *European Citizen Action Service*, abrufbar: www.ecas.org, (abgerufen am 20.04.2015).

³⁵³ *Transparency International*, www.transparency.org ; vgl. Biedermann, Legitimierung, Regulierung und Kontrolle des Lobbying bei der Europäischen Union (2004), S. 43.

9 Fazit und Ausblick

9.1 Wie wahrscheinlich ist ein verpflichtendes EU-Lobbyregister?

Ausgehend von der derzeitigen wohl vorherrschenden Sichtweise der Europäischen Kommission, dass ein verbindliches und institutionenübergreifendes Lobbyregister nur auf Basis des Art. 352 AEUV möglich ist, wäre eine Verschärfung der jetzigen Transparenzvorschriften im Bereich Lobbying in Brüssel derzeit wohl lediglich bei einem Konsens unter den Mitgliedstaaten möglich.³⁵⁴

Im Folgenden sollen die gegenwärtigen Entwicklungen in den Mitgliedstaaten betrachtet und anschließend etwaige Rückschlüsse für die Diskussion auf EU-Ebene gezogen werden.

9.2 Regelungstendenzen in den EU-Mitgliedsstaaten

Trotz immer wieder aufkommender Forderungen in den Medien und der Gesellschaft³⁵⁵ und trotz einiger Anträge der Oppositionsfraktionen, ein verpflichtendes Lobbyregister einzuführen,³⁵⁶ erscheint ein solches Vorhaben in Deutschland weiterhin äußerst unwahrscheinlich.³⁵⁷ Neben den bereits erwähnten rechtlichen Bedenken enthält auch der Koalitionsvertrag keine diesbezüglichen Ausführungen.³⁵⁸

Aktuelle Entwicklungen zu Lobbyregistern gibt es allerdings in anderen EU-Mitgliedstaaten. Neben dem 2014 in Kraft getretenen britischen Lobby-Gesetz gibt es auch in Irland bereits einen Entwurf, der nach Einschätzung der Regierung ab Sommer 2015 in

³⁵⁴ Gerig/Ritz, Pläne für ein neues EU-Lobbyregister - kommt Zeit, kommt Rat, Europäische Zeitschrift für Wirtschaftsrecht, Heft 22/2014, 853 (857).

³⁵⁵ Vgl. etwa Neurer/Döring, Panzerdeal setzt Gabriel unter Druck, Handelsblatt v. 19.5.2014, abrufbar: <http://www.handelsblatt.com/politik/deutschland/leopard-2-panzerdeal-setzt-gabriel-unter-druck/9916404.html>, (Stand: 19.05.2014); Weiland, Koalitionsverhandlungen: Angriff der Lobbyisten, Spiegel v. 19.11.2013, abrufbar: <http://www.spiegel.de/politik/deutschland/was-lobbyisten-von-der-grossen-koalition-erwarten-a-930821.html>, (Stand: 19.11.2013).

³⁵⁶ Sodan, Lobbyregister als Verfassungsproblem, LKV 2012, 194f..

³⁵⁷ Vgl. Gerig/Ritz, Pläne für ein neues EU-Lobbyregister - kommt Zeit, kommt Rat, Europäische Zeitschrift für Wirtschaftsrecht, Heft 22/2014, 853 (857).

³⁵⁸ Vgl. Gerig/Ritz, Pläne für ein neues EU-Lobbyregister - kommt Zeit, kommt Rat, Europäische Zeitschrift für Wirtschaftsrecht, Heft 22/2014, 853 (857).

Kraft treten soll.³⁵⁹ Dieser sieht bisher ein verpflichtendes Lobbyregister für all diejenigen vor, die mit der Regierung und der Verwaltung in öffentlichen Fragen in Kontakt treten wollen.³⁶⁰ Nach dem Diskussionsentwurf sollen Verstöße eine Verwarnung oder ein festgelegtes Verwarnungsgeld iHv 200 Euro nach sich ziehen.³⁶¹ Sowohl in Großbritannien als auch in Irland ist den jeweiligen Gesetzen ein langer politischer Diskurs und Normgebungsprozess vorangegangen.³⁶²

Neben diesen beiden Ländern haben in den letzten Jahren auch Frankreich, Dänemark und die Niederlande freiwillige Lobbyregister mit unterschiedlicher Regulierungsintensität eingeführt.³⁶³

Dies verdeutlicht zwar einerseits, dass es bei einer wachsenden Zahl von Staaten eine zunehmende Auseinandersetzung mit diesem Thema gibt und mit Blick auf die kürzlich eingeführten Regelungen auch die entsprechende politische Zustimmung für die Etablierung derartiger Lobbyregister vorhanden ist, jedoch verfügen - freiwillige und verpflichtende Lobbyregister zusammen genommen - nur zwölf Mitgliedstaaten über eine entsprechende Regelung.³⁶⁴ Andererseits jedoch spiegeln die aufgezeigten Entwicklungen auf nationaler Ebene ebenso wider, dass die europäischen Mitgliedstaaten zumindest derzeit noch weit von einem einheitlichen regulatorischen Vorgehen in Richtung eines verpflichtenden Lobbyregisters entfernt sind.³⁶⁵

³⁵⁹ *Howlin* (irischer Minister für öffentliche Ausgaben), Pressemitteilung vom 20.6.2014, abrufbar unter www.per.gov.ie; *Gerig/Ritz*, Pläne für ein neues EU-Lobbyregister - kommt Zeit, kommt Rat, Europäische Zeitschrift für Wirtschaftsrecht, Heft 22/2014, 853 (857).

³⁶⁰ *Gerig/Ritz*, Pläne für ein neues EU-Lobbyregister - kommt Zeit, kommt Rat, Europäische Zeitschrift für Wirtschaftsrecht, Heft 22/2014, 853 (857).

³⁶¹ Nähere Informationen zum Gesetzentwurf finden sich auf der Homepage des Departure of Public Expenditure and Reform (www.per.gov.ie); *Gerig/Ritz*, Pläne für ein neues EU-Lobbyregister - kommt Zeit, kommt Rat, Europäische Zeitschrift für Wirtschaftsrecht, Heft 22/2014, 853 (857).

³⁶² *Gerig/Ritz*, Pläne für ein neues EU-Lobbyregister - kommt Zeit, kommt Rat, Europäische Zeitschrift für Wirtschaftsrecht, Heft 22/2014, 853 (858).

³⁶³ Nähere Informationen dazu finden sich auf der Homepage der OECD (www.oecd.org); *Gerig/Ritz*, Pläne für ein neues EU-Lobbyregister - kommt Zeit, kommt Rat, Europäische Zeitschrift für Wirtschaftsrecht, Heft 22/2014, 853 (858).

³⁶⁴ Vgl. *Gerig/Ritz*, Pläne für ein neues EU-Lobbyregister - kommt Zeit, kommt Rat, Europäische Zeitschrift für Wirtschaftsrecht, Heft 22/2014, 853 (858).

³⁶⁵ Vgl. *Gerig/Ritz*, Pläne für ein neues EU-Lobbyregister - kommt Zeit, kommt Rat, Europäische Zeitschrift für Wirtschaftsrecht, Heft 22/2014, 853 (858).

9.3 Entwicklung auf EU-Ebene

Auf europäischer Ebene wurde 2014 eine neue Vereinbarung zwischen der Kommission und dem Parlament unterzeichnet. Diese Änderungen sind am 1.1.2015 in Kraft getreten. Kommission und Parlament haben bereits in ihrer Vereinbarung über das gemeinsame Transparenzregister den Europäischen Rat eingeladen, dem Register beizutreten.³⁶⁶

Nachdem kontinuierlich verschiedene Mitglieder des Parlaments - wie etwa Anneli Jäätteenmäki, Schattenberichterstatterin der Fraktion der Liberalen im Europäischen Parlament für die interinstitutionelle Vereinbarung über die Änderungen des Transparenzregisters - die Einführung eines verpflichtenden Lobbyregisters gefordert haben, sprach sich das Parlament schließlich im April 2014 für ein verbindliches Lobbyregister aus: Mit einer eindeutigen Mehrheit von 646 Stimmen forderte das Parlament die Kommission auf, bis 2016 in diese Richtung tätig zu werden.³⁶⁷

Dabei machten die Sachverständigen, die bei der Formulierung der Vereinbarung mitgewirkt haben, bereits frühzeitig klar, dass ein verpflichtendes Lobbytransparenzregister, wie es Juncker und Jäätteenmäki fordern, nur über die Kompetenzgrundlage des Art. 352 AEUV zu erreichen sei.³⁶⁸ Hierfür wäre ein einstimmiger Ratsbeschluss notwendig.³⁶⁹

9.4 Fazit

Das Europäische Parlament steht weiterhin vehement hinter seinem Bestreben ein verbindliches Lobbyregister zu schaffen. Berücksichtigt man die gegenwärtig existierenden Regulierungsstufen in den Mitgliedsstaaten und der Europäischen Union selbst, sind wir in der Europäischen Union jedoch noch weit vom selbst proklamierten Ziel des Europäischen Parlaments entfernt.

³⁶⁶ Amtsblatt der *Europäischen Union*, Institutionelle Vereinbarung, 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. 2011 L 191, 29, Rn. 28, abrufbar: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2011:191:0029:0038:DE:PDF>, (Stand: 22.07.2011).

³⁶⁷ Philipp, Berufsrecht: Forderung des Parlaments nach verbindlichem Transparenz-Register, EuZW 2014, 361 (365); Gerig/Ritz, Pläne für ein neues EU-Lobbyregister - kommt Zeit, kommt Rat, Europäische Zeitschrift für Wirtschaftsrecht, Heft 22/2014, 853 (858).

³⁶⁸ Gerig/Ritz, Pläne für ein neues EU-Lobbyregister - kommt Zeit, kommt Rat, Europäische Zeitschrift für Wirtschaftsrecht, Heft 22/2014, 853 (858).

³⁶⁹ Vgl. *Europäische Kommission*, MEMO, Transparenz-Register im neuen Gewand: mehr Informationen, mehr Anreize, strengere Sanktionen bei Verstößen, Brüssel, 15 April 2014, abrufbar: http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-14-302_de.htm, (Stand: 15.04.2014).

Halten die EU-Gremien weiter an Art. 352 AEUV als Rechtsgrundlage fest, bedarf es eines einstimmigen Ratsbeschlusses für die Einführung eines verbindlichen Lobbyregisters. Bedenkt man, dass die Politikgestaltung auf EU-Ebene immer wichtiger und umfangreicher wird, erscheint es paradox auf ein verbindliches Lobbyregister in der Europäischen Union zu warten, während die meisten Mitgliedsstaaten auf nationaler Ebene an einem freiwilligen Register festhalten.

Ebenso bereiten vertraglichen Anforderungen, Uneinigkeit in der Frage über die richtige Rechtsgrundlage und das Konfliktpotenzials spezifischer Einzelfragen Hindernisse, die einer schnellen Umsetzung entgegenstehen. Letztlich mag das ehrbare Bestreben des Europäischen Parlaments als ambitionierter einzustufen sein, als es auf den ersten Blick erscheinen mag.

Interessanterweise existiert derzeit kein verbindliches Lobbyregister in Deutschland, wo doch gerade Deutschland nicht als regulierungskritisch bezeichnet werden kann. In der aktuellen Politdiskussion in Deutschland ist jedenfalls nichts von einem Bestreben der Bundesregierung zu merken, das vergleichsweise schwache Lobbyregister in Zukunft zu verstärken.

Die Geschichte der Regulierung von Lobbyaktivitäten in den USA geht bis zur Gründung der Vereinigten Staaten zurück. Die „Vorreiter“ USA zeigen zwar, dass eine umfassende gesetzliche Regulierung möglich ist und sich gegebenenfalls sogar förderlich auf die Entwicklung des professionellen Lobbyings auswirken kann, sich eine derartige Regulierung jedoch über Jahre hinweg entwickeln muss.

Es bleibt daher abzuwarten, wie sich der Tanz des professionellen Lobbying auf dem Brüsseler Parkett in den nächsten Jahren entwickeln wird. Das Europäische Parlament sowie EU-Kommissionspräsident Juncker werden jedenfalls eine richtungsweisende Rolle in der noch vergleichsweise jungen Lobbying Geschichte Europas zu bekleiden gedenken.

10 Anhang

19.9.2014

DE

Amtsblatt der Europäischen Union

L 277/11

INTERINSTITUTIONELLE VEREINBARUNGEN

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

DAS EUROPÄISCHE PARLAMENT UND DIE EUROPÄISCHE KOMMISSION („die Parteien“) —

gestützt auf den Vertrag über die Europäische Union, insbesondere dessen Artikel 11 Absätze 1 und 2, den Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union, insbesondere dessen Artikel 295, sowie den Vertrag zur Gründung der Europäischen Atomgemeinschaft (gemeinsam im Folgenden „die Verträge“),

in der Erwägung, dass die politischen Entscheidungsträger in Europa nicht isoliert von der Zivilgesellschaft tätig sind, sondern einen offenen, transparenten und regelmäßigen Dialog mit den repräsentativen Verbänden und der Zivilgesellschaft pflegen;

in der Erwägung, dass die Parteien das Transparenz-Register (im Folgenden „das Register“), das mit der Vereinbarung zwischen dem Europäischen Parlament und der Europäischen Kommission vom 23. Juni 2011 über die Einrichtung eines Transparenz-Registers für Organisationen und selbstständige Einzelpersonen, die sich mit der Gestaltung und Umsetzung von EU-Politik befassen⁽¹⁾, eingerichtet wurde, gemäß Nummer 30 dieser Vereinbarung überprüft haben —

VEREINBAREN FOLGENDES:

I. GRUNDSÄTZE DES REGISTERS

1. Die Einrichtung und der Betrieb des Registers haben weder Auswirkungen auf die Ziele des Europäischen Parlaments, wie sie in seiner Entschließung vom 8. Mai 2008 zu dem Aufbau des Regelungsrahmens für die Tätigkeit von Interessenvertretern (Lobbyisten) bei den Organen der Europäischen Union⁽²⁾ und in seinem Beschluss vom 11. Mai 2011 zu dem Abschluss einer Vereinbarung zwischen dem Europäischen Parlament und der Kommission über ein gemeinsames Transparenz-Register⁽³⁾ zum Ausdruck kommen, noch greifen sie diesen vor.
2. Beim Betrieb des Registers werden die allgemeinen Grundsätze des Unionsrechts, einschließlich der Grundsätze der Verhältnismäßigkeit und der Nichtdiskriminierung, geachtet.
3. Beim Betrieb des Registers werden die Rechte der Mitglieder des Europäischen Parlaments im Hinblick auf die uneingeschränkte Ausübung ihres parlamentarischen Mandats geachtet.
4. Der Betrieb des Registers wirkt sich nicht nachteilig auf die Zuständigkeiten oder Vorrechte der Parteien oder auf deren jeweilige Organisationsgewalt aus.
5. Die Parteien streben an, alle vergleichbare Tätigkeiten ausübenden Vertreter in vergleichbarer Weise zu behandeln und einheitliche Bedingungen für die Registrierung von Organisationen und selbstständigen Einzelpersonen, die sich mit der Gestaltung und Umsetzung von EU-Politik befassen, zu schaffen.

II. STRUKTUR DES REGISTERS

6. Das Register besitzt folgende Struktur:
 - a) Bestimmungen über den Anwendungsbereich des Registers, in den Anwendungsbereich des Registers fallende Tätigkeiten, Definitionen, Anreize und Ausnahmen;
 - b) Kategorien für eine Registrierung (Anhang I);

⁽¹⁾ ABl. L 191 vom 22.7.2011, S. 29.

⁽²⁾ ABl. C 271 E vom 12.11.2009, S. 48.

⁽³⁾ ABl. C 377 E vom 7.12.2012, S. 176.

- c) Informationen, die von sich registrierenden Organisationen und Einzelpersonen verlangt werden, einschließlich der finanziellen Offenlegungspflichten (Anhang II);
- d) Verhaltenskodex (Anhang III);
- e) Meldemechanismen und Beschwerdeverfahren sowie Maßnahmen, die im Falle der Nichteinhaltung des Verhaltenskodex anzuwenden sind, einschließlich der Verfahren für Meldungen sowie für die Untersuchung und Bearbeitung von Beschwerden (Anhang IV);
- f) Leitlinien für die Umsetzung mit praktischen Informationen für sich registrierende Organisationen und Einzelpersonen.

III. ANWENDUNGSBEREICH DES REGISTERS

Abgedeckte Tätigkeiten

7. In den Anwendungsbereich des Registers fallen alle nicht in den Nummern 10 bis 12 genannten Tätigkeiten zum Zweck der unmittelbaren oder mittelbaren Einflussnahme auf die Politikgestaltung oder -umsetzung und die Beschlussfassungsprozesse der EU-Organe, unabhängig vom Ort, an dem die Tätigkeiten ausgeführt werden, sowie vom verwendeten Kommunikationskanal oder -medium, wie etwa Outsourcing, Medien, Verträge mit professionellen Mittlern, Denkfabriken, Plattformen, Foren, Kampagnen oder Basisinitiativen.

Im Sinne dieser Vereinbarung sind unter „unmittelbarer Einflussnahme“ Einflussnahme durch einen unmittelbaren Kontakt zu bzw. eine unmittelbare Kommunikation mit den EU-Organen und andere Folgemaßnahmen zu solchen Tätigkeiten zu verstehen, während „mittelbare Einflussnahme“ eine Einflussnahme unter Nutzung von Intermediären wie Medien, der öffentlichen Meinung, Konferenzen oder gesellschaftlichen Veranstaltungen, mit denen die EU-Organe erreicht werden sollen, bezeichnet.

Insbesondere umfassen diese Tätigkeiten

- die Kontaktaufnahme zu Mitgliedern und deren Assistenten, Beamten oder sonstigen Bediensteten der EU-Organe;
- die Vorbereitung, Verbreitung und Übermittlung von Schreiben, Informationsmaterial und Diskussions- und Positionspapieren;
- die Organisation von Veranstaltungen, Treffen, Werbemaßnahmen, Konferenzen oder gesellschaftlichen Veranstaltungen, für die Einladungen an Mitglieder und deren Assistenten, Beamte oder sonstige Bedienstete der EU-Organe versendet wurden, und
- freiwillige Beiträge zu und die freiwillige Beteiligung an formalen Konsultationen oder Anhörungen zu geplanten Gesetzgebungsakten und sonstigen Rechtsakten der EU sowie anderen offenen Konsultationen.

8. Von allen Organisationen und selbstständigen Einzelpersonen — unabhängig von ihrem Rechtsstatus —, deren laufende oder in Vorbereitung befindliche Tätigkeiten in den Anwendungsbereich des Registers fallen, wird erwartet, dass sie sich registrieren lassen.

Bei allen Tätigkeiten, die in den Anwendungsbereich des Registers fallen und die von einem Mittler, der Rechtsberatung und sonstige fachliche Beratung leistet, im Auftrag durchgeführt werden, kommen sowohl der Mittler als auch sein Mandant für eine Registrierung infrage. Diese Mittler geben alle Mandanten im Rahmen solcher Aufträge sowie die mit den Mandanten für Repräsentationstätigkeiten jeweils erzielten Umsätze gemäß Anhang II Teil II Abschnitt C Nummer 2 Buchstabe b an. Diese Bestimmung stellt die Mandanten nicht davon frei, sich registrieren zu lassen und die Kosten der Tätigkeiten, mit denen sie Mittler beauftragt haben, in ihre eigene Kostenschätzung aufzunehmen.

Nicht abgedeckte Tätigkeiten

9. Eine Organisation kommt für eine Aufnahme in das Register nur dann infrage, wenn sie vom Register abgedeckte Tätigkeiten ausübt, die mittel- oder unmittelbar Kommunikation mit den EU-Organen zur Folge hatten. Eine nicht infrage kommende Organisation kann aus dem Register entfernt werden.

10. Tätigkeiten im Zusammenhang mit Rechtsberatung und sonstiger fachlicher Beratung fallen nicht in den Anwendungsbereich des Registers, sofern

- es sich bei ihnen um Beratungstätigkeiten und Kontakte mit öffentlichen Stellen handelt, die dazu bestimmt sind, Mandanten über die allgemeine Rechtslage oder ihre spezifische Rechtsstellung aufzuklären oder sie darüber zu beraten, ob bestimmte rechtliche oder verwaltungstechnische Schritte nach geltendem Recht und den rechtlichen Rahmenbedingungen geeignet oder zulässig sind;
- es sich bei ihnen um die Beratung von Mandanten handelt, um unterstützend darauf hinzuwirken, dass die Mandanten bei ihren Tätigkeiten die einschlägigen Gesetze einhalten;
- es sich bei ihnen um die Erstellung von Analysen und Studien für Mandanten zu den möglichen Auswirkungen von Änderungen der Rechts- und Verwaltungsvorschriften auf ihre Rechtslage oder ihr Tätigkeitsgebiet handelt;

- es sich bei ihnen um eine Vertretung im Rahmen von Schlichtungs- oder Mediationsverfahren zur Vermeidung eines Gerichts- oder Verwaltungsverfahrens handelt; oder
- sie mit der Ausübung des Grundrechts eines Mandanten auf ein faires Verfahren einschließlich des Rechts auf Verteidigung in Verwaltungsverfahren verbunden sind, wie beispielsweise die Tätigkeiten von Rechtsanwälten oder Angehörigen anderer einschlägiger Berufsgruppen.

Sofern ein Unternehmen und seine Berater als Partei an einer bestimmten Rechtssache oder einem bestimmten Verwaltungsverfahren beteiligt sind, fällt jede direkt darauf bezogene Tätigkeit, die nicht an sich auf eine Änderung des bestehenden Rechtsrahmens abzielt, nicht in den Anwendungsbereich des Registers. Dies gilt für alle Unternehmensbereiche in der Europäischen Union.

Die folgenden Tätigkeiten im Zusammenhang mit Rechtsberatung und sonstiger fachlicher Beratung fallen jedoch in den Anwendungsbereich des Registers, wenn mit ihnen eine Einflussnahme auf EU-Organe, ihre Mitglieder und deren Assistenten oder ihre Beamten oder anderen Bediensteten beabsichtigt ist:

- die Bereitstellung von Unterstützung mittels Vertretung bzw. Mediation und von Beratungsmaterial einschließlich Argumentations- und Formulierungshilfen und
- die Bereitstellung taktischer oder strategischer Beratung einschließlich des Ansprechens von Fragen, deren Gegenstand und Zeitpunkt der Mitteilung darauf ausgelegt sind, auf die EU-Organe, ihre Mitglieder und deren Assistenten sowie auf ihre Beamten oder anderen Bediensteten Einfluss zu nehmen.

11. Tätigkeiten der Sozialpartner als Teilnehmer am sozialen Dialog (Gewerkschaften, Arbeitgeberverbände usw.) fallen nicht in den Anwendungsbereich des Registers, wenn diese Sozialpartner die ihnen in den Verträgen zugedachte Rolle wahrnehmen. Dies gilt entsprechend für jede Organisation, der gemäß den Verträgen eine institutionelle Rolle zukommt.

12. Tätigkeiten aufgrund direkter und individueller Ersuchen von EU-Organen oder Mitgliedern des Europäischen Parlaments, wie ad hoc oder regelmäßig ergehende Ersuchen um Sachinformationen, Daten oder Fachwissen, fallen nicht in den Anwendungsbereich des Registers.

Besondere Bestimmungen

13. Das Register gilt nicht für Kirchen und Religionsgemeinschaften. Jedoch wird von den Vertretungen und Körperschaften, Büros und Netzwerken, die geschaffen wurden, um Kirchen und Religionsgemeinschaften beim Umgang mit den EU-Organen zu repräsentieren, sowie von ihren Verbänden erwartet, dass sie sich registrieren lassen.

14. Das Register gilt nicht für politische Parteien. Jedoch wird von jeder Organisation, die von politischen Parteien geschaffen oder unterstützt wird und deren Tätigkeitsbereich in den Anwendungsbereich des Registers fällt, erwartet, dass sie sich registrieren lässt.

15. Das Register gilt nicht für staatliche Stellen der Mitgliedstaaten, Regierungen von Drittstaaten, internationale zwischenstaatliche Organisationen und deren diplomatische Vertretungen.

16. Von regionalen Behörden und ihren Vertretungen wird nicht erwartet, sich registrieren zu lassen, sie können dies jedoch auf Wunsch tun. Von Vereinigungen oder Netzwerken, die eingerichtet wurden, um Regionen kollektiv zu vertreten, wird erwartet, dass sie sich registrieren lassen.

17. Von allen Behörden auf subnationaler Ebene — mit Ausnahme der in Nummer 16 genannten — wie beispielsweise lokalen und kommunalen Behörden oder Städten bzw. deren Vertretungsbüros, Verbänden oder Netzwerken wird erwartet, dass sie sich registrieren lassen.

18. Von Netzwerken, Plattformen und anderen Formen kollektiver Tätigkeiten, die keinen Rechtsstatus und keine Rechtspersönlichkeit besitzen, die aber de facto eine Quelle organisierter Einflussnahme darstellen und deren Tätigkeitsbereich in den Anwendungsbereich des Registers fällt, wird erwartet, dass sie sich registrieren lassen. Mitglieder dieser Formen kollektiver Tätigkeiten bestimmen einen Vertreter, der als verantwortlicher Ansprechpartner für die Beziehungen mit dem gemeinsamen Transparenz-Registersekretariat fungiert.

19. Für die Bewertung der Möglichkeit der Aufnahme in das Register werden jene Tätigkeiten berücksichtigt, die (unmittelbar oder mittelbar) auf die EU-Organe, -Agenturen und -Einrichtungen sowie ihre Mitglieder und deren Assistenten, Beamten und sonstigen Bediensteten abzielen. Tätigkeiten, die sich an die Mitgliedstaaten und insbesondere an deren Ständige Vertretungen bei der Europäischen Union richten, zählen nicht dazu.

20. Europäische Netzwerke, Vereinigungen, Verbände und Plattformen sind aufgefordert, gemeinsame transparente Leitlinien für ihre Mitglieder zu erstellen, in denen die in den Anwendungsbereich des Registers fallenden Tätigkeiten benannt werden. Es wird erwartet, dass sie diese Leitlinien veröffentlichen.

IV. AUF SICH REGISTRIERENDE ORGANISATIONEN UND EINZELPERSONEN ANWENDBARE BESTIMMUNGEN

21. Mit der Registrierung erklären die betreffenden Organisationen und Einzelpersonen, dass:
- sie zustimmen, dass die von ihnen für die Aufnahme in das Register beigebrachten Informationen öffentlich gemacht werden;
 - sie sich bereit erklären, in Einklang mit dem Verhaltenskodex gemäß Anhang III zu handeln und gegebenenfalls den Wortlaut eines berufsständischen Verhaltenskodex, an den sie gebunden sind, beizubringen⁽¹⁾;
 - sie die Korrektheit der für die Aufnahme in das Register beigebrachten Informationen gewährleisten und sich bei Verwaltungsanträgen auf ergänzende Informationen und Aktualisierungen zur Zusammenarbeit bereit erklären;
 - sie akzeptieren, dass Meldungen oder Beschwerden, die sie betreffen, auf der Grundlage der Bestimmungen des Verhaltenskodex gemäß Anhang III behandelt werden;
 - sie sich allen im Falle eines Verstoßes gegen den Verhaltenskodex gemäß Anhang III anzuwendenden Maßnahmen unterwerfen und anerkennen, dass im Falle des Nichteinhaltens des Kodex die in Anhang IV vorgesehenen Maßnahmen auf sie Anwendung finden können;
 - sie zur Kenntnis nehmen, dass die Parteien gegebenenfalls auf Antrag und gemäß den Bestimmungen der Verordnung (EG) Nr. 1049/2001 des Europäischen Parlaments und des Rates⁽²⁾ Korrespondenz und sonstige Dokumente betreffend die Tätigkeit registrierter Organisationen und Einzelpersonen offenzulegen haben.

V. UMSETZUNG

22. Die Generalsekretäre des Europäischen Parlaments und der Europäischen Kommission sind für die Überwachung des Systems und für alle wesentlichen operationellen Aspekte verantwortlich und ergreifen im gegenseitigen Einvernehmen alle zur Umsetzung dieser Vereinbarung erforderlichen Maßnahmen.

23. Obwohl es sich um ein gemeinsam betriebenes System handelt, steht es den Parteien frei, das Register in unabhängiger Weise für ihre eigenen spezifischen Zwecke zu verwenden.

24. Um das System umzusetzen, unterhalten die Dienststellen des Europäischen Parlaments und der Europäischen Kommission eine gemeinsame Verwaltungsstruktur mit der Bezeichnung „gemeinsames Transparenz-Registersekretariat“. Das gemeinsame Transparenz-Registersekretariat besteht aus einer Gruppe von Beamten des Europäischen Parlaments und der Europäischen Kommission auf der Grundlage einer Vereinbarung zwischen den zuständigen Dienststellen. Es wird von einem Referatsleiter im Generalsekretariat der Europäischen Kommission koordiniert. Zu den Aufgaben des gemeinsamen Transparenz-Registersekretariats gehören die Ausarbeitung von Leitlinien für die Umsetzung innerhalb der durch diese Vereinbarung gesetzten Grenzen, um eine einheitliche Auslegung der Regeln durch die registrierten Organisationen und Einzelpersonen zu ermöglichen, sowie die Überwachung der inhaltlichen Qualität des Registers. Das gemeinsame Transparenz-Registersekretariat prüft anhand der verfügbaren Verwaltungsressourcen die inhaltliche Qualität des Registers, wobei jedoch letztlich die registrierten Organisationen und Einzelpersonen für die von ihnen bereitgestellten Informationen verantwortlich sind.

25. Die Parteien sorgen für angemessene Schulungen und Projekte zur internen Kommunikation, um ihre Mitglieder und Bediensteten auf das Register sowie auf die Meldemechanismen und Beschwerdeverfahren aufmerksam zu machen.

26. Die Parteien ergreifen angemessene externe Maßnahmen, um auf das Register aufmerksam zu machen und seine Verwendung zu fördern.

27. Eine Reihe grundlegender Statistiken aus der Datenbank des Registers wird regelmäßig auf der Europa-Website des Transparenz-Registers veröffentlicht und wird über eine nutzerfreundliche Suchmaschine zugänglich gemacht. Der öffentlich zugängliche Inhalt dieser Datenbank wird in elektronischen, maschinenlesbaren Formaten zugänglich gemacht.

28. Die Generalsekretäre des Europäischen Parlaments und der Europäischen Kommission legen dem zuständigen Vizepräsidenten des Europäischen Parlaments und dem zuständigen Vizepräsidenten der Europäischen Kommission einen jährlichen Bericht über den Betrieb des Registers vor. Der jährliche Bericht enthält Sachinformationen über das Register, seinen Inhalt sowie seine Weiterentwicklung und wird jedes Jahr für das vorangegangene Kalenderjahr veröffentlicht.

⁽¹⁾ Der berufsständische Verhaltenskodex, an den eine sich registrierende Organisation oder Einzelperson gebunden ist, kann Verpflichtungen umfassen, die über die Anforderungen des in Anhang III festgelegten Kodex hinausgehen.

⁽²⁾ Verordnung (EG) Nr. 1049/2001 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 30. Mai 2001 über den Zugang der Öffentlichkeit zu Dokumenten des Europäischen Parlaments, des Rates und der Kommission (ABL L 145 vom 31.5.2001, S. 43).

VI. MASSNAHMEN FÜR REGISTRIERTE UND IM EINKLANG MIT DEN VORSCHRIFTEN HANDELNDE ORGANISATIONEN UND EINZELPERSONEN

29. Zugangsausweise für die Gebäude des Europäischen Parlaments werden nur dann an Einzelpersonen ausgegeben, die Organisationen, die in den Anwendungsbereich des Registers fallen, vertreten bzw. für diese arbeiten, wenn diese Organisationen oder Einzelpersonen registriert sind. Die Registrierung berechtigt jedoch nicht automatisch zur Ausstellung eines solchen Zugangsausweises. Die Ausgabe und Kontrolle der Ausweise für den langfristigen Zugang zu den Gebäuden des Europäischen Parlaments erfolgt auch weiterhin im Rahmen eines internen Verfahrens und unter Verantwortung des Parlaments.

30. Die Parteien bieten im Rahmen ihrer Verwaltungsbefugnisse Anreize, um eine Registrierung innerhalb der mit dieser Vereinbarung geschaffenen Rahmenbedingungen zu fördern.

Die den registrierten Organisationen und Einzelpersonen vom Europäischen Parlament gebotenen Anreize können Folgendes umfassen:

- den erleichterten Zugang zu seinen Gebäuden, seinen Mitgliedern und deren Assistenten sowie seinen Beamten und anderen Bediensteten;
- die Genehmigung, in seinen Räumlichkeiten Veranstaltungen zu organisieren oder als deren Mitveranstalter zu fungieren;
- die erleichterte Übermittlung von Informationen, einschließlich bestimmter Adressenverzeichnisse;
- die Teilnahme als Redner an Anhörungen der Ausschüsse;
- die Übernahme von Schirmherrschaften durch das Europäische Parlament.

Die den registrierten Organisationen und Einzelpersonen von der Europäischen Kommission gebotenen Anreize können Folgendes umfassen:

- Maßnahmen hinsichtlich der Übermittlung von Informationen an die registrierten Organisationen und Einzelpersonen bei der Einleitung von öffentlichen Konsultationen;
- Maßnahmen hinsichtlich Sachverständigengruppen und anderer Beratungsgremien;
- besondere Adressenverzeichnisse;
- die Übernahme von Schirmherrschaften durch die Europäische Kommission.

Die registrierten Organisationen und Einzelpersonen werden von den Parteien über die ihnen zur Verfügung stehenden spezifischen Anreize informiert.

VII. MASSNAHMEN IM FALLE DER NICHT-EINHALTUNG DES VERHALTENSKODEX

31. Im Falle etwaiger Verstöße gegen den Verhaltenskodex gemäß Anhang III kann jede Person unter Rückgriff auf das auf der Website des Registers zur Verfügung stehende Standard-Kontaktformular Meldungen machen und Beschwerden vorbringen. Meldungen und Beschwerden werden nach den in Anhang IV genannten Verfahren bearbeitet.

32. Ein Meldemechanismus ist ein Instrument zur Ergänzung der vom gemeinsamen Transparenz-Registersekretariat gemäß Nummer 24 durchgeführten Qualitätsprüfungen. Jede Person kann sachliche Fehler bei den von den registrierten Organisationen oder Einzelpersonen bereitgestellten Informationen melden. Auch Registrierungen von nicht infrage kommenden Organisationen oder Einzelpersonen können gemeldet werden.

33. Im Falle mutmaßlicher Verstöße registrierter Organisationen oder Einzelpersonen gegen den Verhaltenskodex — außer bei sachlichen Fehlern — kann jede Person eine formelle Beschwerde einreichen. Beschwerden über eine vermutete Nichteinhaltung des Kodex müssen durch konkrete Fakten untermauert werden.

Das gemeinsame Transparenz-Registersekretariat geht dem mutmaßlichen Verstoß unter gebührender Berücksichtigung der Grundsätze der Verhältnismäßigkeit und der guten Verwaltungspraxis nach. Die vorsätzliche Nichteinhaltung des Verhaltenskodex durch registrierte Organisationen oder Einzelpersonen oder ihre Vertreter führt zur Anwendung der in Anhang IV genannten Maßnahmen.

34. Stellt das gemeinsame Transparenz-Registersekretariat im Rahmen der Verfahren gemäß den Nummern 31 bis 33 fest, dass es wiederholt zur Verweigerung der Zusammenarbeit, zu wiederholtem unangemessenem Verhalten oder zu schwerwiegenden Verstößen gegen den Verhaltenskodex gekommen ist, wird die betreffende registrierte Organisation oder Einzelperson für einen Zeitraum von einem oder zwei Jahren aus dem Register ausgeschlossen und diese Maßnahme gemäß Anhang IV im Register veröffentlicht.

VIII. EINBEZIEHUNG ANDERER ORGANE UND EINRICHTUNGEN

35. Der Europäische Rat und der Rat sind eingeladen, sich dem Register anzuschließen. Andere Organe, Einrichtungen und Stellen der Europäischen Union sind aufgefordert, den mit dieser Vereinbarung geschaffenen Rahmen als Referenzinstrument für ihre eigene Zusammenarbeit mit Organisationen und selbstständigen Einzelpersonen, die sich mit der Gestaltung und Umsetzung von EU-Politik befassen, zu nutzen.

IX. SCHLUSSBESTIMMUNGEN

36. Diese Vereinbarung ersetzt die Vereinbarung zwischen dem Europäischen Parlament und der Europäischen Kommission vom 23. Juni 2011, die mit dem Zeitpunkt der Anwendbarkeit dieser Vereinbarung ihre Gültigkeit verliert.

37. Das Register wird 2017 überarbeitet.

38. Diese Vereinbarung tritt am zwanzigsten Tag nach dem Tag ihrer Veröffentlichung im *Amtsblatt der Europäischen Union* in Kraft. Sie gilt ab dem 1. Januar 2015.

Organisationen oder Einzelpersonen, die zum Geltungsbeginn dieser Vereinbarung bereits registriert sind, ändern ihre Registrierung innerhalb von drei Monaten nach dem Geltungsbeginn dahin gehend, dass sie den neuen Anforderungen dieser Vereinbarung genügt.

Geschehen zu Straßburg, am 16. April 2014.

Im Namen des Europäischen Parlaments

Der Präsident

M. SCHULZ

Für die Europäische Kommission

Der Vizepräsident

M. ŠEFČOVIČ

ANHANG I

„Transparenz-Register“

Organisationen und selbstständige Einzelpersonen, die sich mit der Gestaltung und Umsetzung von EU-Politik befassen

Kategorien		Merkmale/Anmerkungen
I — Beratungsfirmen/Anwaltskanzleien/selbstständige Berater		
Subkategorie	Beratungsfirmen	Firmen, die im Namen von Mandanten Tätigkeiten in den Bereichen Beratung und Vertretung, Lobbying, Interessenvertretung, öffentliche Angelegenheiten und Behördenkontakte ausüben
Subkategorie	Anwaltskanzleien	Anwaltskanzleien, die im Namen von Mandanten Tätigkeiten in den Bereichen Beratung und Vertretung, Lobbying, Interessenvertretung, öffentliche Angelegenheiten und Behördenkontakte ausüben
Subkategorie	Selbstständige Berater	Selbstständige Berater oder Anwälte, die im Namen von Mandanten Tätigkeiten in den Bereichen Beratung und Vertretung, Lobbying, Interessenvertretung, öffentliche Angelegenheiten und Behördenkontakte ausüben Diese Subkategorie richtet sich an Rechtssubjekte, bei denen nur eine Person mitwirkt.
II — In-House-Lobbyisten und Gewerbe-, Wirtschafts- und Berufsverbände		
Subkategorie	Unternehmen und Unternehmensgruppen	Unternehmen oder Unternehmensgruppen (mit oder ohne Rechtspersönlichkeit), die in-house auf eigene Rechnung Tätigkeiten in den Bereichen Beratung und Vertretung, Lobbying, Interessenvertretung, öffentliche Angelegenheiten und Behördenkontakte ausüben
Subkategorie	Gewerbe- und Wirtschaftsverbände	Gewinnorientierte oder gemeinnützige Organisationen, die gewinnorientierte Unternehmen oder gemischte Gruppen und Plattformen vertreten
Subkategorie	Gewerkschaften und Berufsverbände	Vertretung der Interessen von Arbeitnehmern, Angestellten, Branchen oder Berufsgruppen
Subkategorie	Andere Organisationen, darunter — gewinnorientierte oder gemeinnützige Rechtssubjekte, die Veranstaltungen organisieren; — interessenbezogene Medien oder forschungsorientierte Rechtssubjekte, die Verbindungen zu privaten gewinnorientierten Interessen haben; — Ad-hoc-Zusammenschlüsse und vorübergehende Strukturen (mit profitorientierten Mitgliedern)	
III — Nichtstaatliche Organisationen		
Subkategorie	Nichtstaatliche Organisationen, Plattformen, Netzwerke, Ad-hoc-Zusammenschlüsse, vorübergehende Strukturen und andere ähnliche Organisationen	Gemeinnützige Organisationen (mit oder ohne Rechtspersönlichkeit), die unabhängig von Behörden oder gewerblichen Organisationen tätig sind, einschließlich Stiftungen, Wohltätigkeitsorganisationen usw. Alle solchen Rechtssubjekte mit gewinnorientierten Elementen unter ihren Mitgliedern müssen sich in Kategorie II registrieren lassen

L 277/18

DE

Amtsblatt der Europäischen Union

19.9.2014

Kategorien		Merkmale/Anmerkungen
IV — Denkfabriken, Forschungs- und Hochschuleinrichtungen		
Subkategorie	Denkfabriken und Forschungseinrichtungen	Spezialisierte Denkfabriken und Forschungseinrichtungen, die sich mit den Tätigkeiten und der Politik der Europäischen Union beschäftigen
Subkategorie	Hochschuleinrichtungen	Einrichtungen mit einem Bildungsauftrag als Hauptzweck, die sich jedoch mit den Tätigkeiten und der Politik der Europäischen Union beschäftigen
V — Organisationen, die Kirchen und Religionsgemeinschaften vertreten		
Subkategorie	Organisationen, die Kirchen und Religionsgemeinschaften vertreten	Körperschaften, Büros, Netzwerke oder Verbände, die als Vertretung dienen
VI — Organisationen, die lokale, regionale und kommunale Behörden, andere öffentliche oder gemischte Einrichtungen usw. vertreten		
Subkategorie	Regionale Strukturen	Regionen und ihre Vertretungen sind nicht verpflichtet, sich registrieren zu lassen, können dies jedoch auf Wunsch tun. Von nationalen Verbänden oder Netzwerken, die eingerichtet wurden, um Regionen kollektiv zu vertreten, wird erwartet, dass sie sich registrieren lassen.
Subkategorie	Andere Behörden auf subnationaler Ebene	Von allen anderen Behörden auf subnationaler Ebene wie beispielsweise Städten, lokalen und kommunalen Behörden, ihren Vertretungen, nationalen Zusammenschlüssen oder Netzwerken wird erwartet, dass sie sich registrieren lassen.
Subkategorie	Transnationale Zusammenschlüsse und Netzwerke regionaler oder anderer subnationaler Behörden	
Subkategorie	Andere aufgrund von Rechtsvorschriften geschaffene öffentliche oder gemischte Rechtssubjekte, die im öffentlichen Interesse handeln sollen	Deckt andere öffentliche oder gemischte (öffentliche/private) Organisationen ab

ANHANG II

VON DEN SICH REGISTRIERENDEN ORGANISATIONEN UND EINZELPERSONEN BEREITZUSTELLENDE INFORMATIONEN

I. ALLGEMEINE UND GRUNDLEGENDE INFORMATIONEN

- a) Name(n) der Organisation, Anschrift des Hauptsitzes und gegebenenfalls Anschrift in Brüssel, Luxemburg oder Straßburg, Telefonnummer, E-Mail-Adresse, Website;
- b) Namen der rechtlich für die Organisation verantwortlichen Person und des Direktors oder des geschäftsführenden Gesellschafters der Organisation oder gegebenenfalls der wichtigsten Kontaktperson in Bezug auf die in den Anwendungsbereich des Registers fallenden Tätigkeiten (d. h. der für EU-Angelegenheiten verantwortlichen Person); Namen der Personen mit Zugangsberechtigung zu den Gebäuden des Europäischen Parlaments ⁽¹⁾;
- c) Zahl der Personen (Mitglieder, Mitarbeiter usw.), die an den in den Anwendungsbereich des Registers fallenden Tätigkeiten beteiligt sind, Zahl der Personen, die über einen Zugangsausweis für die Gebäude des Europäischen Parlaments verfügen, sowie Zeit, die jede Person diesen Tätigkeiten widmet (angegeben als Anteil an einer Vollzeittätigkeit — 25 %, 50 %, 75 % oder 100 %);
- d) Zweck/Aufgabe — Interessengebiete — Tätigkeiten — Länder, in denen Tätigkeiten ausgeübt werden — Netzwerkzugehörigkeiten — allgemeine Informationen, die in den Anwendungsbereich des Registers fallen;
- e) Mitgliedschaft und, falls zutreffend, Zahl der Mitglieder (Einzelpersonen und Organisationen).

II. SPEZIFISCHE INFORMATIONEN

A. In den Anwendungsbereich des Registers fallende Tätigkeiten

Zu den wichtigsten Legislativvorschlägen oder Politikbereichen, auf die die in den Anwendungsbereich des Registers fallenden Tätigkeiten der sich registrierenden Organisation oder Einzelperson abzielen, werden spezifische Einzelheiten bereitgestellt. Dabei kann auf andere spezifische Tätigkeiten wie Veranstaltungen oder Veröffentlichungen verwiesen werden.

B. Verbindungen zu EU-Organen

- a) Mitgliedschaft in hochrangigen Arbeitsgruppen, beratenden Ausschüssen, Sachverständigengruppen, sonstigen von der EU unterstützten Strukturen und Plattformen usw.
- b) Mitgliedschaft in oder Beteiligung an interfraktionellen Arbeitsgruppen des Europäischen Parlaments oder Branchenforen usw.

C. Finanzielle Auskünfte in Bezug auf in den Geltungsbereich des Registers fallende Tätigkeiten

1. Jede sich registrierende Organisation oder Einzelperson macht die folgenden Angaben:

- a) Eine Schätzung der jährlichen Kosten im Zusammenhang mit den in den Geltungsbereich des Registers fallenden Tätigkeiten. Die finanziellen Angaben umfassen ein vollständiges Geschäftsjahr und beziehen sich auf das letzte seit der Registrierung oder der jährlichen Aktualisierung der Angaben zur Registrierung abgeschlossene Geschäftsjahr.
- b) Betrag und Quelle der Finanzmittel, die von EU-Organen im letzten seit der Registrierung oder der jährlichen Aktualisierung der Angaben zur Registrierung abgeschlossenen Geschäftsjahr ausbezahlt wurden. Diese Angaben müssen dem vom europäischen Finanztransparenzsystem übermittelten Betrag entsprechen ⁽²⁾.

2. Beratungsfirmen/Anwaltskanzleien/selbstständige Berater (Kategorie I des Anhangs I) legen zusätzlich Folgendes vor:

- a) Den Umsatz, der auf die in den Anwendungsbereich des Registers fallenden Tätigkeiten entfällt, nach folgender Tabelle:

Jährlicher Umsatz für Repräsentationstätigkeiten in EUR
0-99 999
100 000-499 999
500 000-1 000 000
> 1 000 000

⁽¹⁾ Die sich registrierenden Organisationen oder Einzelpersonen können mit Abschluss des Registrierungsverfahrens die Genehmigung für den Zugang zu den Gebäuden des Europäischen Parlaments beantragen. Die Namen der Einzelpersonen, denen Ausweise für den Zugang zu den Gebäuden des Europäischen Parlaments ausgestellt werden, werden in das Register eingetragen. Aus der Registrierung ergibt sich kein automatischer Anspruch auf einen solchen Zugangsausweis.

⁽²⁾ http://ec.europa.eu/budget/ftz/index_de.htm

- b) Eine Auflistung aller Mandanten, in deren Namen in den Anwendungsbereich des Registers fallende Tätigkeiten ausgeübt werden. Der mit den Mandanten für Repräsentationstätigkeiten erzielte Umsatz wird nach folgender Tabelle aufgeführt:

Größenklasse der Repräsentationstätigkeit pro Mandant und Jahr in EUR
0-9 999
10 000-24 999
25 000-49 999
50 000-99 999
100 000-199 999
200 000-299 999
300 000-399 999
400 000-499 999
500 000-599 999
600 000-699 999
700 000-799 999
800 000-899 999
900 000-1 000 000
> 1 000 000

- c) Auch von Mandanten wird erwartet, dass sie sich registrieren lassen. Die von Beratungsfirmen/Anwaltskanzleien/selbstständigen Beratern abgegebene, ihre Mandanten betreffende Erklärung der finanziellen Interessen (Verzeichnis und Tabelle) befreit die Mandanten nicht von der Verpflichtung, die als Unteraufträge vergebenen Tätigkeiten in ihre eigenen Erklärungen aufnehmen, damit die erklärten Finanzaufwendungen nicht zu gering angesetzt werden.
3. **In-House-Lobbyisten, Gewerbe-, Wirtschafts- und Berufsverbände (Kategorie II des Anhangs 1) legen zusätzlich Folgendes vor:**
- Den Umsatz, der auf die in den Anwendungsbereich des Registers fallenden Tätigkeiten entfällt, auch wenn er sich auf weniger als 10 000 EUR beläuft.
4. **Nichtstaatliche Organisationen — Denkfabriken, Forschungs- und Hochschuleinrichtungen — Organisationen, die Kirchen und Religionsgemeinschaften vertreten — Organisationen, die lokale, regionale und kommunale Behörden, andere öffentliche oder gemischte Einrichtungen usw. vertreten (Kategorien III bis VI des Anhangs I), legen zusätzlich Folgendes vor:**
- das Gesamtbudget der Organisation;
 - eine Aufschlüsselung der wichtigsten Beträge und Finanzquellen.

ANHANG III

VERHALTENSKODEX

Die Parteien sind der Auffassung, dass alle mit ihnen interagierenden Interessenvertreter diesen Verhaltenskodex einhalten sollten, unabhängig davon, ob sie registriert sind und ob es sich bei ihnen um eine einmalige oder eine häufigere Vertretung handelt.

In ihren Beziehungen zu den EU-Organen und deren Mitgliedern, Beamten und sonstigen Bediensteten befolgen die Interessenvertreter folgende Regeln:

- a) Sie geben stets ihren Namen und ihre Registrierungsnummer sowie gegebenenfalls den Namen des Rechtssubjekts oder der Rechtssubjekte an, für die sie tätig sind oder die sie vertreten; sie geben an, welche Interessen, Ziele oder Zwecke sie verfolgen und gegebenenfalls, welche Mandanten oder Mitglieder sie vertreten;
- b) sie beschaffen sich nicht auf unlautere Weise oder durch Ausübung unstatthaften Drucks oder durch unangemessenes Verhalten Informationen oder erwirken auf unlautere Weise oder durch Ausübung unstatthaften Drucks oder durch unangemessenes Verhalten Entscheidungen und unternehmen keine diesbezüglichen Versuche;
- c) sie geben in ihrem Umgang mit Dritten weder vor, in irgendeiner formellen Beziehung zur Europäischen Union oder zu einem ihrer Organe zu stehen, noch stellen sie die Tatsache ihrer Registrierung in einer Weise dar, die Dritte oder Beamte oder sonstige Bedienstete der EU irreführen soll; ebenso wenig verwenden sie die Logos der EU-Organen ohne ausdrückliche Genehmigung;
- d) sie stellen sicher, dass die von ihnen bei der Registrierung und danach im Rahmen ihrer in den Anwendungsbereich des Registers fallenden Tätigkeiten bereitgestellten Informationen nach ihrem besten Wissen vollständig, aktuell und nicht irreführend sind; sie akzeptieren, dass sämtliche vorgelegten Informationen überprüft werden, und erklären sich zur Zusammenarbeit bei von der Verwaltung ausgehenden Anforderungen ergänzender Informationen und Aktualisierungen bereit;
- e) sie verkaufen keine Kopien von Dokumenten, die sie von einem EU-Organ erhalten haben, an Dritte;
- f) sie verpflichten sich grundsätzlich dazu, die Umsetzung und Anwendung der von den EU-Organen festgelegten Regeln, Kodizes und guten Verwaltungsverfahren zu achten und nicht zu behindern;
- g) sie verleiten Mitglieder der EU-Organen, Beamte oder sonstige Bedienstete der Europäischen Union oder Assistenten oder Praktikanten dieser Mitglieder nicht dazu, gegen die für sie geltenden Regeln und Verhaltensnormen zu verstößen;
- h) falls sie ehemalige Beamte oder sonstige Bedienstete der Europäischen Union oder Assistenten oder Praktikanten von Mitgliedern der EU-Organen beschäftigen, achten sie deren Verpflichtung, die für sie geltenden Regeln und Geheimhaltungsaufgaben einzuhalten;
- i) bevor sie eine Vertragsbeziehung mit Personen aus dem Mitarbeiterstab eines Mitglieds oder mehrerer Mitglieder des Europäischen Parlaments eingehen oder diese beschäftigen, holen sie die Zustimmung des jeweiligen Mitglieds oder der Mitglieder ein;
- j) sie beachten sämtliche Bestimmungen über die Rechte und Pflichten ehemaliger Mitglieder des Europäischen Parlaments und der Europäischen Kommission;
- k) sie unterrichten die von ihnen vertretenen Parteien über ihre Verpflichtungen gegenüber den EU-Organen.

Einzelpersonen, die sich beim Europäischen Parlament zum Zweck der Ausstellung eines persönlichen, nicht übertragbaren Zugangsausweises für die Gebäude des Europäischen Parlaments registriert haben, befolgen folgende Regeln:

- l) sie stellen sicher, dass sie den Zugangsausweis in den Gebäuden des Europäischen Parlaments stets sichtbar tragen;
- m) sie befolgen konsequent die einschlägigen Bestimmungen der Geschäftsordnung des Europäischen Parlaments;
- n) sie akzeptieren, dass der Beschluss über die Gewährung eines Zugangs zu den Gebäuden des Europäischen Parlaments das alleinige Vorrecht des Parlaments ist und dass sich aus der Registrierung nicht automatisch ein Anspruch auf einen Zugangsausweis ergibt.

ANHANG IV

VERFAHREN FÜR MELDUNGEN UND FÜR DIE UNTERSUCHUNG UND BEARBEITUNG VON BESCHWERDEN

I. Meldungen

Meldungen bezüglich der im Register enthaltenen Angaben oder bezüglich unzulässiger Registrierungen können von jeder Person über das Standard-Kontaktformular auf der Website des Registers an das gemeinsame Transparenz-Registersekretariat gemacht werden.

Bei Meldungen bezüglich Angaben im Register wird von einem mutmaßlichen Verstoß gegen den Buchstaben d des Verhaltenskodex gemäß Anhang III ausgegangen⁽¹⁾. Die betreffende registrierte Organisation oder Einzelperson wird aufgefordert, die Angaben zu aktualisieren oder vor dem gemeinsamen Transparenz-Registersekretariat die Gründe auszuführen, aus denen keine Aktualisierung der Angaben erforderlich ist. Ist die betreffende registrierte Organisation oder Einzelperson nicht zur Zusammenarbeit bereit, können die in den Zeilen 2-4 der nachstehenden Tabelle der Maßnahmen genannten Maßnahmen angewandt werden.

II. Beschwerden

Phase 1: Einreichung einer Beschwerde

1. Beschwerden können von jeder Person über ein Standardformular auf der Website des Registers an das gemeinsame Transparenz-Registersekretariat übermittelt werden. In dem Formular wird Folgendes angegeben:
 - a) die registrierte Organisation oder Einzelperson, die Gegenstand der Beschwerde ist;
 - b) der Name und die Kontaktdaten des Beschwerdeführers;
 - c) Einzelheiten über den mutmaßlichen Verstoß gegen den Verhaltenskodex, einschließlich etwaiger Unterlagen oder sonstiger Materialien, die die Beschwerde untermauern, sowie Angaben darüber, ob der Beschwerdeführer geschädigt wurde, und Angaben über die Gründe für den Verdacht auf einen vorsätzlichen Verstoß.Anonymen Beschwerden wird nicht nachgegangen.
2. In der Beschwerde werden die Regeln des Verhaltenskodex angegeben, gegen die nach Ansicht des Beschwerdeführers verstoßen wurde. Beschwerden über Verstöße, bei denen das gemeinsame Transparenz-Registersekretariat gleich zu Beginn zu der Auffassung kommt, dass eindeutig keine Absicht vorlag, können vom gemeinsamen Transparenz-Registersekretariat als Meldung eingestuft werden.
3. Der Verhaltenskodex gilt ausschließlich für die Beziehungen zwischen Interessenvertretern und den EU-Organen und kann nicht dazu verwendet werden, Beziehungen zwischen Dritten oder zwischen registrierten Organisationen oder Einzelpersonen zu regeln.

Phase 2: Zulässigkeit

4. Bei Eingang der Beschwerde geht das gemeinsame Transparenz-Registersekretariat folgendermaßen vor:
 - a) Es bestätigt dem Beschwerdeführer innerhalb von fünf Werktagen den Eingang der Beschwerde;
 - b) es stellt fest, ob die Beschwerde gemäß dem in Anhang III festgelegten Verhaltenskodex und gemäß Phase 1 (siehe oben) in den Anwendungsbereich des Registers fällt;
 - c) es prüft die Beweise, die in Form von Dokumenten, anderen Materialien oder persönlichen Aussagen zur Untermauerung der Beschwerde erbracht wurden; grundsätzlich sollten alle materiellen Beweismittel von der von der Beschwerde betroffenen registrierten Organisation oder Einzelperson beschafft werden oder einem Dokument, das von einem Dritten erstellt wurde, bzw. öffentlich verfügbaren Quellen entnommen sein. Reine Werturteile seitens des Beschwerdeführers werden als Beweismittel nicht berücksichtigt;
 - d) es entscheidet auf der Grundlage der gemäß den Buchstaben b und c vorgenommenen Prüfungen über die Zulässigkeit der Beschwerde.
5. Wird die Beschwerde als unzulässig erachtet, setzt das gemeinsame Transparenz-Registersekretariat den Beschwerdeführer schriftlich darüber in Kenntnis, wobei die Gründe für die Entscheidung erläutert werden.
6. Wird die Beschwerde als zulässig erachtet, werden sowohl der Beschwerdeführer als auch die betreffende registrierte Organisation oder Einzelperson vom gemeinsamen Transparenz-Registersekretariat über die Entscheidung und das anzuwendende Verfahren informiert, das nachstehend beschrieben wird.

⁽¹⁾ Buchstabe d verpflichtet Interessenvertreter, im Hinblick auf ihre Beziehungen zu den EU-Organen und ihren Mitgliedern, Beamten und sonstigen Bediensteten sicherzustellen, „dass die von ihnen bei der Registrierung und danach im Rahmen ihrer in den Anwendungsbereich des Registers fallenden Tätigkeiten bereitgestellten Informationen nach ihrem besten Wissen vollständig, aktuell und nicht irreführend sind“, und zu „akzeptieren, dass sämtliche vorgelegten Informationen überprüft werden, und [...] sich zur Zusammenarbeit bei von der Verwaltung ausgehenden Anforderungen ergänzender Informationen und Aktualisierungen [bereituerklären]“.

Phase 3: Bearbeitung einer zulässigen Beschwerde — Prüfung und vorläufige Maßnahmen

7. Die betreffende registrierte Organisation oder Einzelperson wird vom gemeinsamen Transparenz-Registersekretariat über den Inhalt der Beschwerde und die mutmaßlich missachtete Regel oder die mutmaßlich missachteten Regeln informiert und gleichzeitig dazu aufgefordert, innerhalb von 20 Werktagen schriftlich Stellung zu der Beschwerde zu beziehen. Zur Unterstützung dieser Stellungnahme kann die registrierte Organisation oder Einzelperson innerhalb derselben Frist zusätzlich ein von einem repräsentativen Berufsverband erstelltes Memorandum einreichen. Dies gilt insbesondere für reglementierte Berufsgruppen oder Organisationen, die an einen berufsständischen Verhaltenskodex gebunden sind.
8. Wird die in Nummer 7 genannte Frist nicht eingehalten, führt dies dazu, dass die betreffende registrierte Organisation oder Einzelperson bis zur Wiederaufnahme der Zusammenarbeit vorübergehend aus dem Register ausgeschlossen wird.
9. Alle im Rahmen der Ermittlungen zusammengetragenen Informationen werden vom gemeinsamen Transparenz-Registersekretariat überprüft, das beschließen kann, die betreffende registrierte Organisation oder Einzelperson, den Beschwerdeführer oder beide Seiten anzuhören.
10. Ergibt die Überprüfung des bereitgestellten Materials, dass die Beschwerde unbegründet ist, setzt das gemeinsame Transparenz-Registersekretariat sowohl die betreffende registrierte Organisation oder Einzelperson als auch den Beschwerdeführer von der Entscheidung in Kenntnis und begründet sie.
11. Wird die Beschwerde aufrechterhalten, wird die betreffende registrierte Organisation oder Einzelperson vorübergehend aus dem Register ausgeschlossen, bis Maßnahmen zur Klärung der Angelegenheit ergriffen werden (siehe nachstehend Phase 4). Zudem muss sie — insbesondere, wenn sie die Zusammenarbeit verweigert — mit weiteren Sanktionen rechnen, einschließlich des Ausschlusses aus dem Register und gegebenenfalls des Entzugs jeglicher Zugangsberechtigungen zu den Gebäuden des Europäischen Parlaments gemäß den internen Verfahren dieses Organs (siehe Phase 5 und Zeilen 2-4 der nachstehenden Tabelle der Maßnahmen).

Phase 4: Bearbeitung einer zulässigen Beschwerde — Lösung

12. Wird die Beschwerde aufrechterhalten und werden Probleme ermittelt, ergreift das gemeinsame Transparenz-Registersekretariat gemeinsam mit der betreffenden registrierten Organisation oder Einzelperson alle erforderlichen Maßnahmen, um die Angelegenheit aufzuklären.
13. Erklärt sich die betreffende registrierte Organisation oder Einzelperson zur Zusammenarbeit bereit, gewährt das gemeinsame Transparenz-Registersekretariat eine dem jeweiligen Fall angemessene Zeitspanne für die Lösung.
14. Wird eine mögliche Lösung des Problems ermittelt und erklärt sich die betreffende registrierte Organisation oder Einzelperson zur Zusammenarbeit bei der Umsetzung dieser Lösung bereit, wird ihre Registrierung reaktiviert und die Beschwerde geschlossen. Das gemeinsame Transparenz-Registersekretariat unterrichtet sowohl die betreffende registrierte Organisation oder Einzelperson als auch den Beschwerdeführer über die Entscheidung und die entsprechenden Beweggründe.
15. Wird eine mögliche Lösung des Problems ermittelt und die betreffende registrierte Organisation oder Einzelperson ist nicht zur Zusammenarbeit bei der Umsetzung dieser Lösung bereit, wird ihre Registrierung gelöscht (siehe Zeilen 2 und 3 der nachstehenden Tabelle der Maßnahmen). Das gemeinsame Transparenz-Registersekretariat unterrichtet sowohl die betreffende registrierte Organisation oder Einzelperson als auch den Beschwerdeführer über die Entscheidung und die entsprechenden Beweggründe.
16. Bedarf eine mögliche Lösung des Problems der Entscheidung eines Dritten oder einer einzelstaatlichen Behörde eines Mitgliedstaats, wird die endgültige Entscheidung des gemeinsamen Transparenz-Registersekretariats ausgesetzt, bis dieser Schritt erfolgt ist.
17. Erklärt sich die registrierte Organisation oder Einzelperson innerhalb von 40 Tagen ab dem Datum der Mitteilung der Beschwerde gemäß Nummer 7 nicht zur Zusammenarbeit bereit, werden für Verstöße vorgesehene Maßnahmen ergriffen (siehe Phase 5, Nummern 19 bis 22, und Zeilen 2-4 der nachstehenden Tabelle der Maßnahmen).

Phase 5: Bearbeitung einer zulässigen Beschwerde — Maßnahmen, die im Falle der Nichteinhaltung des Verhaltenskodex angewandt werden

18. Ergreift die betreffende registrierte Organisation oder Einzelperson unmittelbar Korrekturmaßnahmen, übermittelt das gemeinsame Transparenz-Registersekretariat sowohl dem Beschwerdeführer als auch der betreffenden Organisation oder Einzelperson eine schriftliche Bestätigung der Tatsachen und ihrer Korrektur (siehe Zeile 1 der nachstehenden Tabelle der Maßnahmen).
19. Reagiert die betreffende registrierte Organisation oder Einzelperson nicht innerhalb der in Nummer 17 genannten Frist von 40 Tagen, führt dies zum Ausschluss aus dem Register (siehe Zeile 2 der nachstehenden Tabelle der Maßnahmen) und zum Verlust des Zugangs zu allen mit der Registrierung verbundenen Anreizen.
20. Wird unangemessenes Verhalten festgestellt, so wird die betreffende registrierte Organisation oder Einzelperson aus dem Register ausgeschlossen (siehe Zeile 3 der nachstehenden Tabelle der Maßnahmen) und verliert den Zugang zu allen mit der Registrierung verbundenen Anreizen.
21. In den in den Nummern 19 und 20 genannten Fällen kann sich die betreffende registrierte Organisation oder Einzelperson erneut registrieren lassen, wenn die Gründe, die zu dem Ausschluss führten, ausgeräumt wurden.

22. Wird festgestellt, dass es offenbar wiederholt und vorsätzlich zur Verweigerung der Zusammenarbeit oder zu unangemessenem Verhalten gekommen ist oder dass ein schwerwiegender Verstoß vorliegt (siehe Zeile 4 der nachstehenden Tabelle der Maßnahmen), beschließt das gemeinsame Transparenz-Registersekretariat, die Wiederaufnahme in das Register für einen Zeitraum von einem oder zwei Jahren (je nach Schwere des Falls) zu untersagen.
23. Das gemeinsame Transparenz-Registersekretariat unterrichtet sowohl die betreffende registrierte Organisation oder Einzelperson als auch den Beschwerdeführer über jede gemäß den Nummern 18 bis 22 oder den Zeilen 1-4 der nachstehenden Tabelle der Maßnahmen ergriffene Maßnahme.
24. Sofern eine vom gemeinsamen Transparenz-Registersekretariat beschlossene Maßnahme zu einem langfristigen Ausschluss aus dem Register führt (siehe Zeile 4 der nachstehenden Tabelle der Maßnahmen), kann die betreffende registrierte Organisation oder Einzelperson innerhalb von 20 Werktagen ab dem Datum der Mitteilung der Maßnahme bei den Generalsekretären des Europäischen Parlaments und der Europäischen Kommission einen begründeten Antrag auf erneute Prüfung dieser Maßnahme einreichen.
25. Der zuständige Vizepräsident des Europäischen Parlaments und der zuständige Vizepräsident der Europäischen Kommission werden nach dem Auslaufen der Frist von 20 Tagen oder im Anschluss an den endgültigen Beschluss der Generalsekretäre unterrichtet, und die Maßnahme wird im Register veröffentlicht.
26. Wird im Rahmen eines Beschlusses über ein vorübergehendes Verbot einer erneuten Registrierung auch beschlossen, das Anrecht auf Beantragung einer Zugangsberechtigung als Interessenvertreter zu den Gebäuden des Europäischen Parlaments auszusetzen, wird dem Kollegium der Quästoren ein Vorschlag des Generalsekretärs des Europäischen Parlaments übermittelt, in dem es aufgefordert wird, den Entzug von entsprechenden Zugangsberechtigungen der betreffenden Einzelperson oder Einzelpersonen für den fraglichen Zeitraum zu genehmigen.
27. Das gemeinsame Transparenz-Registersekretariat fasst seine Beschlüsse über die gemäß diesem Anhang anzuwendenden Maßnahmen unter gebührender Berücksichtigung der Grundsätze der Verhältnismäßigkeit und der guten Verwaltungspraxis. Es wird von einem Referatsleiter im Generalsekretariat der Europäischen Kommission koordiniert und ist den Generalsekretären des Europäischen Parlaments und der Europäischen Kommission unterstellt, die es ordnungsgemäß auf dem Laufenden hält.

Tabelle der Maßnahmen, die im Falle der Nichteinhaltung des Verhaltenskodex zur Verfügung stehen

	Art der Nichteinhaltung (mit den Ziffern wird auf die vorstehenden Nummern verwiesen)	Maßnahme	Erwähnung der Maßnahme im Register	Formeller Beschluss über den Entzug der Zugangsberechtigung zu den Gebäuden des Europäischen Parlaments
1	Nichteinhaltung, die sofort korrigiert wird (18)	Schriftliche Benachrichtigung mit Bestätigung der Tatsachen und ihrer Korrektur	Nein	Nein
2	Verweigerung der Zusammenarbeit mit dem gemeinsamen Transparenz-Registersekretariat (19 und 21)	Ausschluss aus dem Register, Deaktivierung der Zugangsberechtigung zu den Gebäuden des Europäischen Parlaments, Verlust anderer Anreize	Nein	Nein
3	Unangemessenes Verhalten (20 und 21)	Ausschluss aus dem Register, Deaktivierung der Zugangsberechtigung zu den Gebäuden des Europäischen Parlaments, Verlust anderer Anreize	Nein	Nein
4	Wiederholte und vorsätzliche Verweigerung der Zusammenarbeit oder wiederholtes unangemessenes Verhalten (22) und/oder schwerwiegender Verstoß	a) Ausschluss aus dem Register für ein Jahr und formeller Entzug der Zugangsberechtigung zu den Gebäuden des Europäischen Parlaments (als akkreditierter Vertreter einer Interessengruppe); b) Ausschluss aus dem Register für zwei Jahre und formeller Entzug der Zugangsberechtigung zu den Gebäuden des Europäischen Parlaments (als akkreditierter Vertreter einer Interessengruppe)	Ja, durch Beschluss der Generalsekretäre des Europäischen Parlaments und der Europäischen Kommission	Ja, durch Beschluss des Kollegiums der Quästoren



11 Literaturverzeichnis

Lehrbücher:

- Althaus, Marco:* Kampagne! Neue Strategien für Wahlkampf, PR und Lobbying, LIT-Verlag, Münster 2005. (Zitiert: Althaus, Kampagne! (2001), S.).
- Althaus, Marco/Rahwe, Sven:* Einfluss und Erfolgsfaktoren im Lobbying der Wirtschaftsverbände, Ausgewählte Ergebnisse des DIPA-Verbändesurvey, Deutsches Institut für Public Affairs, Berlin 2005. (Zitiert: Althaus/Rahwe, Einfluss und Erfolgsfaktoren im Lobbying der Wirtschaftsverbände, Ausgewählte Ergebnisse des DIPA-Verbändesurvey (2005), S.).
- Biedermann, Marc:* Legitimierung, Regulierung und Kontrolle des Lobbying bei der Europäischen Union, Grin Verlag, München 2004. (Zitiert: Biedermann, Legitimierung, Regulierung und Kontrolle des Lobbying bei der Europäischen Union (2004), S.).
- Coen, David/Richardson, Jeremy:* Lobbying the European Union, Institutions, Actors and Issues, Oxford University Press, New York 2009. (Zitiert: Coen/Richardson, Lobbying the European Union, Institutions, Actors, and Issues (2009), Kapitel).
- Classen, Alexander:* Interessenvertretung in der Europäischen Union, Zur Rechtmäßigkeit politischer Einflussnahme, Springer Verlag, Wiesbaden 2014. (Zitiert: Classen, Interessenvertretung in der Europäischen Union, Zur Rechtmäßigkeit politischer Einflussnahme (2014), S.).
- Dialer, Doris/Richter, Margarethe:* Lobbying in der Europäischen Union, Zwischen Professionalisierung und Regulierung, Springer Verlag, Wiesbaden 2014. (Zitiert: Dialer/Richter, Lobbying in der Europäischen Union, Zwischen Professionalisierung und Regulierung (2014), S.).
- Fischer, Klemens H.:* Lobbying und Kommunikation in der Europäischen Union, 2. Aufl., Berlin Verlag, Berlin 2005. (Zitiert: Fischer: Lobbying und Kommunikation in der Europäischen Union, S.).

-
- Lahusen, Christian/Claudia Jauß:* Lobbying als Beruf. Interessengruppen in der Europäischen Union, Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden 2001. (Zitiert: Lahusen/Jauß, Lobbying als Beruf (2001), S.)
- Leif, Thomas/Speth, Rudolf:* Anatomie des Lobbyismus, Einführung in eine unbekannte Sphäre der Macht, in: Leif/Speth (Hrsg.) Die stille Macht, Lobbyismus in Deutschland, Westdeutscher Verlag 2003. (Zitiert: Leif / Speth, Anatomie des Lobbyismus Einführung in eine unbekannte Sphäre der Macht. Anatomie des Lobbyismus (2003), S.).
- Lösche, Peter:* Verbände und Lobbyismus in Deutschland, Stuttgart 2007. (Zitiert: *Lösche*, Verbände und Lobbyismus in Deutschland (2007), S.).
- Plehwe, Dieter:* Europäisches Kräfteressen – europäische Kräfte messen, Eine Auswertung von verfügbaren statistischen Daten zur Entwicklung und zum ungleichen Stand der Interessenvertretung in Brüssel (Organisationen, Personal, Finanzen) Materialien zu Wirtschaft und Gesellschaft Nr. 113, Abteilung Wirtschaftswissenschaft und Statistik der Kammer für Arbeiter und Angestellte für Wien (Hrsg.), Wien 2012. (Zitiert: *Plehwe*, Europäisches Kräfteressen – europäische Kräfte messen (2012), S.).
- Rittstiegl, Helmut:* Wirtschaftsverbände und europäische Gemeinschaften. Eine Untersuchung zur institutionalisierten Interessenvertretung, Schriftenreihe zur europäischen Integration, Appel Verlag, Hamburg 1967. (Zitiert: Rittstiegl, Wirtschaftsverbände und europäische Gemeinschaften. Eine Untersuchung zur institutionalisierten Interessenvertretung, 1967).
- Scharpf, Fritz W.:* Regieren in Europa – Effektiv und demokratisch?, Frankfurt am Main/New York 1999. (Zitiert: *Scharpf*, Regieren in Europa: effektiv und demokratisch (1999), S.).
- Stober, Rolf:* Allgemeines Wirtschaftsverwaltungsrecht: Grundlagen des deutschen, europäischen und internationalen öffentlichen Wirtschaftsrechts (Studienbücher Rechtswissenschaften und Verwaltung), 17. Aufl., Kohlhammer Verlag, Stuttgart 2011. (Zitiert:

Stober, Allgemeines Wirtschaftsverwaltungsrecht¹⁷ (2011), §).

Teuber, Jörg:

Interessensverbände und Lobbying in der Europäischen Union, Europäische Hochschulschriften XXXI Politikwissenschaft, B. 423, Peter Lang Verlag, Frankfurt a.M. 2001. (Zitiert: Teuber, Interessensverbände und Lobbying in der Europäischen Union (2001), S.).

Thunert, Martin:

Is hat the way we like it? Lobbying in den USA, in: Leif/Speth (Hrsg.), Die stille Macht, Lobbying in Deutschland; Westdeutscher Verlag 2003, (Zitiert: Thunert, Is hat the way we like it? Lobbying in den USA, in: Leif/Spieth (Hrsg.) Die stille Macht, Lobbyismus in Deutschland, (2003), S.).

Handlexika:

Köppl, Peter:

Lobbyist; in: Althaus, Marco/Geffken Michael/Rawe, Sven (Hrsg.): Handlexikon Public Affairs, Band 1, LIT Verlag, Münster 2005. (zitiert: Köppl, Lobbyist (2005), S.).

Zeitschriften:

Geiger, Andreas :

Lobbyisten – des Teufels Advokaten? Europäische Zeitschrift für Wirtschaftsrecht (EuZW), Heft 13, C.H. Beck Verlag, München 2003. (zitiert: Geiger, Lobbyisten – des Teufels Advokaten? Europäische Zeitschrift für Wirtschaftsrecht (2003), Heft 13, 385 (S.)).

Gerig, Martin/Ritz, Christian:

Pläne für ein neuen EU-Lobbyregister – Kommt Zeit, kommt Rat, Europäische Zeitschrift für Wirtschaftsrecht (EuZW), Heft 22/2014, S. 853 / Aufsätze und Berichte, C.H. Beck Verlag, München 2014. (zitiert: Gerig/Ritz, Pläne für ein neues EU-Lobbyregister - kommt Zeit, kommt Rat, Europäische Zeitschrift für Wirtschaftsrecht, Heft 22/2014, 853 (S.)).

-
- Hasler, Dirk:* Die Europäische Transparenzinitiative und „Legislatives Lobbying“, in: Zeitschrift für Europarechtliche Studien (ZEuS) 4 (2007), Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden 2007. (zitiert: Die Europäische Transparenzinitiative und „Legislatives Lobbying“, in: Zeitschrift für Europarechtliche Studien (ZEuS) 4 (2007), S.)
- Hoppe, Tillmann:* Transparenz per Gesetz – Zu einem künftigen Lobbyisten-Register, Zeitschrift für Rechtspolitik (ZRP), Heft 2/2009, C.H. Beck Verlag, München 2009. (zitiert: Hoppe, Transparenz per Gesetz – Zu einem künftigen Lobbyisten-Register, Zeitschrift für Rechtspolitik (ZRP) 2009, 39 (S.)).
- Krajewski, Markus:* Rechtliche Grundlagen eines verbindlichen EU-Registers für Lobbyisten, Zeitschrift für Rechtspolitik (ZRP), Heft 08/2013, S. 236 / Themen der Zeit, C.H.Beck Verlag, München 2013. (zitiert: *Krajewski*, Rechtliche Grundlagen eines verbindlichen EU-Registers für Lobbyisten, Zeitschrift für Rechtspolitik, Heft 08/2013, 236 (S.)).
- Philipp, Otmar:* Berufsrecht: Forderung des Parlaments nach verbindlichem Transparenzregister, Europäische Zeitschrift für Wirtschaftsrecht (EuZW), C.H.Beck Verlag, München 2014, (zitiert: Philipp, Berufsrecht: Forderung des Parlaments nach verbindlichem Transparenz-Register, EuZW 2014, 361 (S.)).
- Sodan, Helge:* Lobbyregister als Verfassungsproblem, Landes- und Kommunalverwaltung (LKV) 5/12, 22. Jahrgang, Nomos Verlag, Baden-Baden 2012. (zitiert: *Sodan*, Lobbyregister als Verfassungsproblem, Landes- und Kommunalverwaltung (LKV) 2012, 193 (S.)).
- Woll, Cornelia:* Herrschaft der Lobbyisten in der Europäischen Union?, Aus Politik und Zeitgeschichte (APuZ) 15/16 (2006), 10. April 2006, Bundeszentrale für politische Bildung, Berlin 2006. (zitiert: Woll, Herrschaft der Lobbyisten in der Europäischen Union? in: Aus Politik und Zeitgeschichte 15/16 (2006), 33 (S.)).

Kommentare:

- Callies, Christian/Ruffert, Matthias* EUV/AEUV, Das Verfassungsrecht der Europäischen Union mit Europäischer Grundrechtecharta Kommentar, 4. Auflage, Verlag C.H. Beck, München 2010. (zitiert: *Name, in: Calliess/Ruffert, Art. GRCh, Rdnr.*)
- Krajewski, Markus/Rösslein, Ulrich* Grabitz/Hilf/Nettesheim, Das Recht der Europäischen Union EUV/AEUV, Loseblattausgabe, 47. Ergänzungslieferung 2012, Art. 298 AEUV, C.H.Beck Verlag, München 2012. (zitiert: *Krajewski/Rösslein, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim, Das Recht der Europäischen Union, 2012, Art. 298 AEUV Rdnr.*)

Rechtsprechung:

- EuGH, 13.09.2005 - C-176/03* Kommission der Europäischen Gemeinschaften gegen Rat der Europäischen Union. Nichtigkeitsklage - Artikel 29 EU, 31 Buchstabe e EU, 34 EU und 47 EU - Rahmenbeschluss 2003/80/JI - Umweltschutz - Strafrechtliche Sanktionen - Zuständigkeit der Gemeinschaft - Rechtsgrundlage - Artikel 175 EG.
- EuGH, 31.03.1971 – 22/70 AETR* Kommission der Europäischen Gemeinschaften gegen Rat der Europäischen Gemeinschaften. Europäisches Übereinkommen über Strassenverkehr.
- EuGH, 29.11.1956 – Rs. 8/55 1956* Fédération Charbonnière de Belgique gegen Hohe Behörde der Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl.

Rechtsquellen:Europäische Rechtsquellen:*LobbyG*

Lobbygesetz

GG

Grundgesetz

GO-BT

Geschäftsordnung Bundestag

StGB

Strafgesetzbuch

*Transparency of Lobbying, Non-Party
Campaigning and Trade Union Ad-
ministration Act 2014*Transparency of Lobbying, Non-Party
Campaigning and Trade Union Adminis-
tration Act 2014, [http://www.legisla-
tion.gov.uk/ukpga/2014/4/pdfs/ukpga_2014
0004_en.pdf](http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2014/4/pdfs/ukpga_20140004_en.pdf).Rechtsquellen der Vereinigten Staaten:*HLOGA*Honest Leadership and open Government
Act, 110th Congress, September 14, 2007,
[https://www.govtrack.us/con-
gress/bills/110/s1/text](https://www.govtrack.us/congress/bills/110/s1/text).*LDA*Lobbying Disclosure Act, Office of the
Clerk, U.S. House of Representatives, Pub-
lic Law, 104-65-DEC. 19, 1995 109 STAT.
691, Public Law 104-65 104th Congress,
109 STAT. 691, [http://lobbyingdisclo-
sure.house.gov/lda.html](http://lobbyingdisclosure.house.gov/lda.html).

Internetquellen

Alber/Geiger, The Hill, The Evolution of Lobbying in Europe, <http://thehill.com/opinion/op-ed/7305-the-evolution-of-lobbying-in-europe>.

Bundeszentrale für politische Bildung, Politik unter Einfluss <http://www.bpb.de/themen/NL5R8W,0,Politik-unter-Einfluss.html>.

Copeland, Review of the European Transparency Register, Library Briefing of the European Parliament 18. 6. 2013, www.europarl.europa.eu/RegData/bibliotheque/briefing/2013/130538/LDM_BRI%282013%29130538_REV1_EN.pdf.

Deckwirth, Der Tagesspiegel, Ist Lobbyismus eine Gefahr für die Demokratie?, <http://www.tagesspiegel.de/meinung/ist-lobbyismus-eine-gefahr-fuer-die-demokratie/9218984.html>.

Departure of Public Expenditure and Reform (www.per.gov.ie).

Ehrenhauser, EU-Lobbyregister-Revision: „Das neue Lobbyregister ist zahnlos gegen die übermächtige Finanzlobby“, abrufbar: <http://www.ehrenhauser.at/martin-ehrenhauser-zur-eu-lobbyregister-revision-das-neue-lobbyregister-ist-zahnlos-gegen-die-ubermachtige-finanzlobby/>.

Euraktiv.de, Lobbying in der EU und in den USA – ein Vergleich, <http://www.euractiv.de/pa/lobbying-eu-usa-vergleich/article-135594>.

Euractiv.de, EU-Innenpolitik, News, EU-Lobbyisten ab 2017 an der kurzen Leine?, <http://www.euractiv.de/sections/eu-innenpolitik/eu-lobbyisten-ab-2017-der-kurzen-leine-301628>.

Europa.eu, Statistiken des Transparenzregisters, <http://ec.europa.eu/transparencyregister/public/consultation/statistics.do?locale=de&action=prepareView>.

European Citizen Action Service, abrufbar: www.ecas.org.

Europäische Kommission, Kodex für gute Verwaltungspraxis in den Beziehungen der Bediensteten der Europäischen Kommission zur Öffentlichkeit vom 20.10.2000, http://ec.europa.eu/transparency/code/docs/code_de.pdf.

Europäische Kommission, MEMO, Transparenz-Register im neuen Gewand: mehr Informationen, mehr Anreize, strengere Sanktionen bei Verstößen, Brüssel, 15 April 2014, abrufbar: http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-14-302_de.htm.

Europäisches Parlament, Ausschuss für Industrie, Außenhandel, Forschung und Energie vom 13. Juni 2003, vorläufig 2202/2264(INI) Teil A, Entwurf eines Berichts über die Rolle der europäischen Industrieverbände bei der Festlegung der politischen Maßnahmen der Union, Berichterstatter: Hans-Peter Martin, S. 6, <http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/committees/itre/20030619/499535DE.pdf>.

Europaen Parliament, Working Paper, Lobbying in the European Union: Current rules and practices (04-2003), Constitutional Affairs Series, AFCO 104 EN, p. 37, http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/etudes/join/2003/329438/DG-4-AFCO_ET%282003%29329438_EN.pdf.

Europäisches Parlament, Beschluss vom 11. Mai 2011 zu dem Abschluss einer Vereinbarung zwischen dem Europäischen Parlament und der Kommission über ein gemeinsames Transparenz-Register (2010/2291(ACI)), abrufbar: <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P7-TA-2011-0222+0+DOC+XML+V0//DE>.

Europäisches Parlament, Bericht über die Änderung der institutionellen Vereinbarung über das Transparenzregister (2014/2010(ACI)) vom Ausschuss für konstitutionelle Fragen von Berichterstatter Roberto Gaultier, <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+REPORT+A7-2014-0258+0+DOC+XML+V0//DE>, (Stand: 31.03.2014).

Europäisches Parlament, Aktuelles, Lobbyisten zur Unterzeichnung des Transparenzregisters ermutigen, <http://www.europarl.europa.eu/news/de/news-room/content/20140411IPR43441/html/Lobbyisten-zur-Unterzeichnung-des-Transparenz-Registers-ermutigen>.

Europäischen Union, Amtsblatt, Institutionelle Vereinbarung, 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. 2011 L 191, 29, abrufbar: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2011:191:0029:0038:DE:PDF>.

Europäischen Union, Amtsblatt, Institutionelle Vereinbarung, 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, L 277/11, 19.9.2014, abrufbar: https://www2.jurion.de/files/lexsoft/share/pdf/l_27720140919de00110024.pdf.

Howlin (irischer Minister für öffentliche Ausgaben), Pressemitteilung vom 20.6.2014, abrufbar unter www.per.gov.ie.

Juncker, A New Start for Europe: My Agenda for Jobs, Growth, Fairness and Democratic Change, 2014, 11, abrufbar: <http://www.eesc.europa.eu/resources/docs/jean-claude-juncker---political-guidelines.pdf>, Stand 15.07.2014.

OBS, Marktordnung für Lobbyisten – ONLINETEIL (2011), Arbeitsheft 70, https://www.otto-brenner-stiftung.de/fileadmin/user_data/lobby/03_Online_Teile/AH_70_Lobby_End.pdf.

OECD (www.oecd.org).

OECD, Lobbyists, Governments and Public Trust, Vol. 1 - Increasing Transparency through Legislation (2009), S.30, abrufbar: http://www.planejamento.gov.br/secretarias/upload/Arquivos/seges/arquivos/OCDE2011/OECD_Lobbyists.pdf.

Konrad-Adenauer-Stiftung, Soziale Marktwirtschaft, Garant für wirtschaftlichen Erfolg und soziale Stabilität, <http://www.kas.de/wf/de/71.10203/>.

Kommission der Europäischen Gemeinschaften, Europäisches Regieren – ein Weißbuch, KOM (2001) 428, endg., ABl. C287/1, <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:52001DC0428&from=DE>.

Kommission der Europäischen Gemeinschaften, Geschäftsordnung der Kommission vom 08.12.2000, K(2000) 3614, ABl. L308/26, <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:32000Q3614&from=DE>.

Kommission der Europäischen Gemeinschaften, Mitteilung der Kommission, Hin zu einer verstärkten Kultur der Konsultation und des Dialogs - Allgemeine Grundsätze und Mindeststandards für die Konsultation betroffener Parteien durch die Kommission vom 11.12.2002 KOM(2002) 704 endgültig <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:52002DC0704&from=DE>.

Kommission der Europäischen Gemeinschaften, Grünbuch - Europäische Transparenzinitiative vom 3.5.2006 KOM(2006) 194 endgültig, http://europa.eu/documents/comm/green_papers/pdf/com2006_194_de.pdf .

Kommission der Europäischen Gemeinschaften, Mitteilung der Kommission, Europäische Transparenzinitiative, Rahmen für die Beziehungen zu Interessenvertretern (Register und Verhaltenskodex) vom 27.05.2008, KOM (2008) 323 endg., http://ec.europa.eu/transparency/docs/323_de.pdf .

Krajewski, Legal Study, Legal framework for a mandatory EU Lobbying register and regulations, S. 7, abrufbar: https://www.lobbycontrol.de/wp-content/uploads/130617-Legal_Study_Markus_Krajewski_Transparency_Register_endg%C3%BCltig.pdf,

Lee Fang, Where have all the lobbyists gone?, The Nation v. 19.2.2014, abrufbar: <http://www.thenation.com/article/178460/shadow-lobbying-complex> .

Lobbycontrol, Initiative für Transparenz und Demokratie e.V., <https://www.lobbycontrol.de/lobbyismus-hoeht-die-demokratie-aus-zehn-thesen/> .

Nieto, Relevant Provisions of the Lisbon Treaty on EU Administrative Law, Note to the European Parliament, PE 432.744, 2010, S. 8 f., abrufbar: http://www.europarl.europa.eu/Reg-Data/etudes/note/join/2010/432744/IPOL-JURI_NT%282010%29432744_EN.pdf .

Nettesheim, Studie: „Die Registrierungspflicht im Transparenzregister für Interessenrepräsentanten: EU-Kompetenzen und Grundrechtsbindungen“; für die Generaldirektion interne Politikbereiche Fachabteilung C: Bürgerrechte und konstitutionelle Angelegenheiten; Konstitutionelle Fragen , S.6. https://www.jura.uni-tuebingen.de/professoren_und_dozenten/nettesheim/copy6_of_IPO-LAFCO_ET2013493038_DE.pdf .

Neurer/Döring, Panzerdeal setzt Gabriel unter Druck, Handelsblatt v. 19.5.2014, abrufbar: <http://www.handelsblatt.com/politik/deutschland/leopard-2-panzerdeal-setzt-gabriel-unter-druck/9916404.html>.

Scharpf, Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung, Working Paper 04/6, November 2004, Legitimationskonzepte jenseits des Nationalstaats, abrufbar: <http://www.mpifg.de/pu/workpap/wp04-6/wp04-6.html#ueber2> .

Schmedes, Mehr Transparenz wagen? Zur Diskussion um ein gesetzliches Lobbyregister beim Deutschen Bundestag, Zeitschrift für Parlamentsfragen 2009, 543 (544 f.), abrufbar: <http://www.nomos-elibrary.de/?dokid=294960>.

Timmermans, Frans, Mittschnitt der Anhörung vor dem Europäischen Parlament am 7.10.2014, abrufbar: <http://www.elections2014.eu/de/new-commission/hearing/20140918HEA65220> .

Transparency International, www.transparency.org.

Weiland, Koalitionsverhandlungen: Angriff der Lobbyisten, Spiegel v. 19.11.2013, abrufbar: <http://www.spiegel.de/politik/deutschland/was-lobbyisten-von-der-grossen-koalition-erwarten-a-930821.html> .

Wendt/Lavaud, Lobbying, Praktische Gewerkschaftsarbeit, PGA 10, abrufbar: <http://www.wu.ac.at/fileadmin/wu/o/we2u/text/pga-10.pdf> .