Das neue Register der Kommission für Interessenvertreter
Ein Beitrag zu mehr Transparenz?

Julien Arnaud*

Inhalt

I. Einleitung 550

II. Vorgeschichte des Registers für Interessenvertreter 550

III. „Historische" Einordnung des Registers für Interessenvertreter 551

1. Die Mitteilung der Kommission aus dem Jahr 1992 zu den Interessengruppen 552

2. Weitere Veröffentlichungen der Kommission mit Bezug zu Interessenvertretern 552

IV. Inhalt des Registers und des Verhaltenskodex für Interessenvertreter 554

1. Definition „Interessenvertretung" 554

2. Im Register anzugebende Informationen 555

3. Verhaltenskodex und Sanktionsregime 556

4. Reichweite der Registrierung und der Annahme des Verhaltenskodex 557

V. Bewertung 558

1. Definition „Interessenvertreter" 558

2. Sanktionsregime und Regelungsrahmen für Interessenvertreter 560

3. Im Register vorgehaltene Informationen 561

VI. Fazit 563

* Der Autor ist als Rechtsanwalt in der Mannheimer Sozietät Roth, Klein, Gilcher & Partner tätig.

https://doi.org/10.5771/1435-439X-2008-3-549 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

I. Einleitung

Seit dem 23. Juni 2008 ist das von der Europäischen Kommission erstellte Register der Interessenvertreter online und kann unter der Adresse http://ec.europa.eu/transparency/regrin/ von jedermann eingesehen werden. Der interessierte Bürger kann sich mit wenigen Mausklicks über Interessengruppen informieren, die EU-Lobbying betreiben. Die Absicht der Kommission besteht darin, mit dem Register sowie einem Verhaltenskodex, zu dessen Achtung sich Interessenvertreter bei der Eintragung verpflichten müssen, ein höheres Maß an Transparenz auf dem Gebiet der Interessenvertretung zu erzielen.

Die Zahl der in dem Register eingetragenen Lobbygruppen ist bislang noch klein, jedoch im Wachsen begriffen: Waren zur Eröffnung des Registers am 23. Juni zunächst ganze zwei Gruppen registriert, waren es am 3. Juli immerhin bereits 106 und täglich kommen weitere hinzu.[1] Setzt man diese Zahlen allerdings in ein Verhältnis zu der Zahl von schätzungsweise 15.000 Lobbyisten und 2.500 Interessengruppen in Brüssel, besteht noch ein erheblicher Bedarf an Eintragungen, damit durch das Register wirklich mehr Transparenz hinsichtlich der Beziehungen der Kommission zu den Lobbyisten hergestellt wird.

II. Vorgeschichte des Registers für Interessenvertreter

Im Herbst 2005 stellte die Kommission ihre Transparenzinitiative,[2] in deren Rahmen sie mehr Transparenz des politischen Einflusses durch Interessenvertreter im politischen Raum der EU herstellen möchte, vor.[3] Lobbyisten sollen sich freiwillig in ein Register eintragen und sich einem Verhaltenskodex unterwerfen, dessen Einhaltung durch ein spezifisches Überwachungs- und Sanktionssystem gewährleistet werden soll.[4] Das Grünbuch der Kommission zur Europäischen Transparenzinitiative wurde in einem Konsultationsverfahren öffentlich zur Diskussion gestellt.[5]

---

1 Am 23.9.2008 waren 352 Organisationen eingetragen, https://webgate.ec.europa.eu/transparency/regrin/welcome.do?locale=de (23.9.2008).

2 Die Internet-Seite der Kommission zur Transparenzinitiative ist abrufbar unter http://ec.europa.eu/commission_barroso/kallas/transparency_de.htm (23.9.2008). Siehe auch *Hasler*, Die Europäische Transparenzinitiative und „Legislatives Lobbying", ZEuS 2007, S. 503.

3 Der Beitrag konzentriert sich nur auf diesen Aspekt der Transparenzinitiative. Weitere Anliegen der Transparenzinitiative sind das Herstellen größerer Transparenz hinsichtlich der Empfänger von EU-Geldern, der Zugang zu Dokumenten und berufsethische Regeln für EU-Einrichtungen, vgl. den erstgenannten Nachweis in Fn. 2.

4 Grünbuch, Europäische Transparenzinitiative v. 3.5.2006, KOM (2006) 194 endg., S. 9 f.

https://doi.org/10.5771/1435-439X-2008-3-549 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

Nach Abhaltung einer weiteren Konsultation zu dem von der Kommission entworfenen Text des Verhaltenskodexes für Interessenvertreter war geplant, das Register ab dem Frühjahr 2008 einzusetzen.[6] Nachdem im Europäischen Parlament zunächst Stellungnahmen der mit dem „Regelungsrahmen für die Tätigkeit von Interessenvertretern" befassten Ausschüsse erarbeitet wurden und das Parlament sodann am 8. Mai 2008 mit einer breiten Mehrheit eine Entschließung zu dem Aufbau eines Regelungsrahmens für die Tätigkeit von Interessenvertretern (Lobbyisten) bei den Organen der EU angenommen hatte,[7] veröffentlichte die Kommission am 27. Mai 2008 die endgültige Fassung ihrer Maßnahmen.[8] Der Rat bezog zu keinem Zeitpunkt Stellung zu dem Register. Seit dem 23. Juni 2008 sind Eintragungen in das Register der Interessenvertreter möglich.

III. „Historische" Einordnung des Registers für Interessenvertreter

Dieses Register der Interessenvertreter und der Verhaltenskodex markieren nicht den Beginn der Anstrengungen der Kommission, das EU-Lobbying spezifischen Regulierungsmaßnahmen zu unterwerfen und der immer wieder aufflammenden öffentlichen Kritik an der intensiven Einbeziehung organisierter Interessen in die Politikgestaltung der Kommission zu begegnen.

---

5 Das Konsultationsverfahren lief vom 3.5.2006 bis zum 31.8.2006, Grünbuch, (Fn. 4), S. 4. Eine öffentliche Anhörung fand am 11.7.2006 statt, siehe DAV-Pressemitteilung, EuZW 2006, S. 482.

6 Diese Konsultation fand vom 10.12.2007 bis 15.2.2008 statt, http://ec.europa.eu/transparency/consultation_code/index_de.htm (23.9.2008).

7 Federführend war der EP-Ausschuss für konstitutionelle Fragen mit der Europäischen Transparenzinitiative befaßt (Berichterstatter: *Stubb*). Sein Bericht mit den Stellungnahmen der mitbefaßten Ausschüsse und dem Entwurf einer Entschließung des EP (Dok. Nr. A6-0105/2008) und die Entschließung des EP (Dok. Nr. P 6_TA(2008)0197) können unter http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=TA&reference=P6-TA-2008-0197&language=DE&ring=A6-2008-0105 abgerufen werden (23.9.2008).

8 Mitteilung der Kommission, Europäische Transparenzinitiative, Rahmen für die Beziehungen zu Interessenvertretern (Register und Verhaltenskodex) v. 27.5.2008, KOM (2008) 323 endg. Verlinkt über die Webseite des Interessenvertreter-Registers hält die Kommission auch ein „Register der Komitologie" vor, in dem u.a. 254 die Kommission unterstützende Ausschüsse im Bereich der delegierten Rechtsetzung (sog. Komitologie) aufgeführt sind sowie eine Liste von „Joint Entities resulting from international agreements", die im Jahre 2004 tätig waren.

https://doi.org/10.5771/1435-439X-2008-3-549 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

1. Die Mitteilung der Kommission aus dem Jahr 1992 zu den Interessengruppen

Bereits im Jahr 1992 legte die Kommission eine Mitteilung vor, welche die Beziehungen zwischen der Kommission und den Interessengruppen zum Gegenstand hatte.[9] Darin äußerte die Kommission den Wunsch, ihre Beziehungen zu Interessenvertretern transparenter zu gestalten, beabsichtigte, ein eigenes Verzeichnis der Interessengruppen anzufertigen und ermunterte den Lobbysektor dazu, alternativ ein eigenes Verzeichnis zu erstellen.[10] Darüber hinaus regte sie an, dass Interessengruppen eigene Verhaltenskodizes formulieren, für deren Inhalte die Kommission Mindeststandards vorgeben wollte.[11] Nach Auffassung der Kommission seien die Interessengruppen selbst am besten in der Lage, Verhaltensregeln aufzustellen und durchzusetzen.[12]

Hinsichtlich ihrer Beziehungen zu den außenstehenden Interessenvertretern genoss für die Kommission die Bewahrung der Offenheit und der guten Beziehungen höchste Priorität, da die von den Lobbyisten gelieferten „technischen Informationen" und „Anregungen" für ihre Arbeit sehr wertvoll seien.[13] Eine Änderung dieser Beziehungen zwischen Kommission und Interessenvertretern bewirkte die Mitteilung nicht[14] und war wohl auch nicht beabsichtigt.

2. Weitere Veröffentlichungen der Kommission mit Bezug zu Interessenvertretern

Die „Einbeziehung von Interessenvertretern" blieb weiter auf der Agenda der Kommission, allerdings unter Verwendung einer anders akzentuierten Begrifflichkeit. Im Jahr 2000 veröffentlichte die Kommission ein Diskussionspapier zum Ausbau ihrer partnerschaftlichen Zusammenarbeit zu den Nichtregierungsorganisationen,[15] wovon Impulse für eine verbesserte Zusammenarbeit mit diesen nichtstaatlichen Gruppen aus der Zivilgesellschaft ausgehen sollten. Überdies warb die Kommission mit ihrem Weißbuch Europäisches Regieren im Jahr 2001[16] für die stärkere Einbeziehung zivilgesellschaftlicher Akteure in die Politikgestaltung der EU. Beide Papiere vermieden es, von Interessenvertretern oder gar von Lobbyisten zu sprechen.

---

9 Mitteilung der Kommission v. 2.12.1992, Ein offener und strukturierter Dialog zwischen der Kommission und den Interessengruppen, ABl. Nr. C 63 v. 5.3.1993, S. 2.

10 Ibid., S. 2 f.

11 Ibid., S. 3, Anhang II.

12 Ibid., S. 7.

13 Ibid., S. 1, am Anfang.

14 *Buholzer*, Legislatives Lobbying in der EU – Ein Konzept für Interessengruppen, 1997, S. 17.

15 Siehe http://ec.europa.eu/civil_society/ngo/docs/communication_de.pdf (23.9.2008).

16 Europäisches Regieren, Weißbuch v. 25.7.2001, KOM (2001) 428 endg.

https://doi.org/10.5771/1435-439X-2008-3-549 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

Die Betonung lag mehr auf dem „(zivil-) gesellschaftlichen" Element der Interessenvertretung, dem Gesichtspunkt der „partizipativen Demokratie" bei der Einbeziehung gesellschaftlicher Gruppen in die Politikgestaltung sowie allgemein auf deren großer Bedeutung für die europäische Integration[17] als „Brücke zwischen dem Bürger und den europäischen Institutionen".[18]

Sodann veröffentlichte die Kommission, wie sie es im Weißbuch angekündigt hatte, im Jahr 2002 zwei Mitteilungen im Hinblick auf die Regulierung der Einbeziehung externer Kräfte in ihre Politikgestaltung, vor allem in die Gestaltung der Ausübung des Initiativrechts (Art. 211, 3. Spiegelstrich EGV). Dabei handelte es sich um Mindeststandards für die Konsultation betroffener Parteien[19] sowie Grundsätze und Leitlinien im Hinblick auf die Einholung und Nutzung von Expertenwissen[20] durch die Kommission. Der Zweck dieser Mitteilungen bestand darin, die Einbeziehung von zivilgesellschaftlichen Akteuren einerseits und die Mitwirkung von „Experten" an der Politikfindung und -gestaltung andererseits auf der Grundlage nachvollziehbarer Kriterien zu steuern und zu regeln. Flankiert wurden die Regeln im Laufe der Zeit durch zwei Register, in welchen zum einen die Sachverständigengruppen der Kommission aufgeführt sind (Register of Expert Groups, mit etwa 1.200 Gruppen[21]) und zum anderen die Datenbank CONECCS,[22] in der sich Organisationen der Zivilgesellschaft registrieren konnten. Die Datenbank CONECCS wurde allerdings im Frühjahr 2008 von der Kommission geschlossen und kann seither nicht mehr eingesehen werden, was mit der Einrichtung des neuen Registers für Interessenvertreter begründet wird.[23]

Festzuhalten ist, dass bereits vor der Initiierung der Transparenzinitiative im Jahr 2005 Regelungsbemühungen und Register der Kommission bestanden, mit welchen ihr Zusammenwirken mit außenstehenden Interessenakteuren bei der Politikgestaltung offengelegt und reguliert wurde. Auf die soeben angeklungenen, nicht unproblematischen Überschneidungen von sachverständiger Politikberatung und politischer Interessenvertretung wird im Folgenden noch gesondert eingegangen.

---

17 Z.B. Nichtregierungsorganisationen, siehe Weißbuch, (Fn. 16), S. 6 f.

18 Ibid., S. 19 f.; *Suhr*, in: Calliess/Ruffert, EUV/EGV, 3. Aufl. 2007, Art. 257 EGV, Rdnr. 11.

19 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 v. 11.12.2002, KOM (2002) 704 endg.

20 Mitteilung der Kommission, Über die Einholung und Nutzung von Expertenwissen durch die Kommission: Grundsätze und Leitlinien „Eine bessere Wissensgrundlage für eine bessere Politik" v. 11.12.2002, KOM (2002) 713 endg.

21 Siehe http://ec.europa.eu/transparency/regexpert/ (23.9.2008).

22 Die Abkürzung steht für *Consultation, the European Commission and Civil Society (database).*

23 Siehe http://ec.europa.eu/civil_society/coneccs/index.html (23.9.2008). Aufgrund der bislang geringen Zahl der im neuen Register geführten Gruppen sowie aufgrund dessen zunächst einjähriger Probezeit wäre es im Hinblick auf die Transparenz der Interessenvertretung geboten gewesen, die Datenbank CONECCS mindestens vorläufig weiter öffentlich zugänglich zu halten.

https://doi.org/10.5771/1435-439X-2008-3-549 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

IV. Inhalt des Registers und des Verhaltenskodex für Interessenvertreter

1. Definition „Interessenvertretung"

Die Definition des Begriffs „Interessenvertreter" legt fest, für welche Subjekte eine freiwillige Eintragung in das Register in Betracht kommt. Die maßgebliche Begriffsfestlegung ist in der Mitteilung und wortgleich im Verhaltenskodex für Interessenvertreter, der der Mitteilung als Anhang beigefügt ist, niedergelegt.[24]

In persönlicher Hinsicht schließt die Definition als professionelle Lobbyisten tätige Einzelpersonen von vorneherein von der Möglichkeit der Eintragung ins Register aus. Dies erscheint insofern konsequent, als solche Personen keine eigenen, sondern lediglich auf vertraglicher Grundlage fremde Interessen ihres Auftraggebers vertreten und somit selbst keine eigenständige Qualität als Interessengruppe besitzen. Vielmehr ist der im Hintergrund verbleibende Auftraggeber selbst Interessenakteur, der vermittelt über den Lobbyisten handelt. Dies gilt allerdings auch für solche Lobby-Agenturen oder Kanzleien, die als Zusammenschluss mehrerer Personen organisiert fremde Privatinteressen in einen Entscheidungsprozess der EU einbringen – insoweit ist bereits an dieser Stelle kritisch festzuhalten, dass die Differenzierung zwischen Einzelpersonen und Organisationen nicht sachgerecht ist.

Der Mitteilung der Kommission zufolge sind auf EU-Ebene Interessenvertretung betreibende private Organisationen, einschließlich der Arbeitgeberverbände und Gewerkschaften, soweit diese außerhalb des speziellen Rechtsetzungsverfahrens des sozialen Dialoges (Art. 138 f. EGV) als Lobbyisten agieren, zur Eintragung aufgefordert. Ausgenommen vom Interessenvertreter-Begriff der Kommission sind daher öffentliche Stellen (z.B. die Vertretungen der deutschen Bundesländer in Brüssel), auch wenn sie in der Sache Lobbyarbeit betreiben.

Zu den privaten Organisationen zählen nach der Kommission auch in privater Rechtsform organisierte Vereinigungen öffentlicher oder gemischt öffentlich-private Einrichtungen, sofern sie als Interessenvertreter auf EU-Ebene handeln. Damit werden alle „formell Privaten" als eintragungsfähige Lobbygruppen verstanden; auf die Eigenschaft als materiell private Organisation kommt es nicht an – obgleich für die Unterscheidung zwischen öffentlicher und privater Institution die Substanz eines politischen Akteurs mehr Aufschluss gibt als dessen (Rechts-)Form.

In sachlicher Hinsicht ist zur Eintragung aufgefordert, wer „Tätigkeiten" ausübt, „mit denen auf die Politikgestaltung und den Entscheidungsprozess der europäischen Organe und Einrichtungen Einfluss genommen werden soll". Ausdrücklich nicht Interessenvertretung in diesem Sinne sind die spezifisch-anwaltliche Arbeit

[24] KOM (2008) 323 endg., (Fn. 8), S. 3 f., 7.

https://doi.org/10.5771/1435-439X-2008-3-549 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

der Rechtsberatung und Rechtsvertretung und die Tätigkeiten der Sozialpartner als Akteure des „sozialen Dialogs" gemäß Art. 138 f. EGV. Ausgenommen sind auch „Tätigkeiten aufgrund eines direkten Ersuchens der Kommission, wie ad hoc oder regelmäßig ergehende Ersuchen um Sachinformationen, Daten oder Fachwissen, Einladungen zu öffentlichen Konsultationen oder Mitwirkung in beratenden Ausschüssen oder auf ähnlichen Foren." Die Kommission ist sich dabei bewusst, dass Interessengruppen neben der „eigentlichen Lobbyarbeit" auch an der „Erstellung von Studien, Statistiken und anderen Informationen und Dokumentationen sowie an Schulungen und Maßnahmen zur Erweiterung der Kompetenz für Mitglieder oder Klienten" beteiligt sind. Sofern dabei keine Interessenvertretung stattfinde, erfüllten diese Tätigkeiten jedoch nicht die Definition von „Interessenvertretung".[25]

2. Im Register anzugebende Informationen

Die Mitteilung der Kommission und der Verhaltenskodex enthalten keine Angaben dazu, welche Informationen eine Interessengruppe im Rahmen der Registrierung anzugeben hat. Die erforderlichen Daten ergeben sich nur aus der im Internet vorgehaltenen Eingabemaske des Registers, in der bestimmte Angaben zur Interessengruppe und zu ihrer Tätigkeit einzufügen sind. Diese Informationen unterscheiden sich je nachdem, welcher von vier Kategorien eine Organisation zuzuordnen ist. Jede eintragungswillige Organisation muss ferner erklären, die Regeln des Verhaltenskodexes zu akzeptieren.

Anzugeben im Hinblick auf die Organisation sind ihr Name, rechtlicher Status, Adresse und Leitungspersonal. Des Weiteren erfolgt eine Untergliederung in vier Hauptkategorien: Professionelle Berater und Anwaltskanzleien, die in der EU-Lobbyarbeit tätig sind (1); Unternehmenslobbyisten und Wirtschaftsverbände (2); Nichtregierungsorganisationen (NRO) und Denkfabriken (*think-tanks*) (3) sowie andere Organisationen (4). Diese Hauptkategorien werden wiederum in jeweils drei bis vier Unterkategorien gegliedert. Innerhalb dieser Unterkategorien muss beispielsweise eine Organisation der zweiten Hauptkategorie angeben, ob sie ein Wirtschaftsverband, ein Unternehmen, eine Gewerkschaft bzw. eine Organisation ähnlicher Art ist.

Im Hinblick auf die Tätigkeit der Interessengruppe sind nach eigenem Ermessen und in einer von der Organisation gewählten (Amts-)Sprache die Ziele und Aufgaben der Organisation darzustellen und offenzulegen, auf welchen (Politik-)Ebenen (regional, national, europäisch, weltweit) ihre „Interessen anzusiedeln" sind. Anzuzeigen ist ferner, in welchen Verbänden, Dachorganisationen und Netzwerken die Organisation Mitglied ist. Weiterhin sind Interessenschwerpunkte anzugeben, wobei die Einteilung der Zuständigkeitsverteilung der politischen Generaldirektionen

25 Ibid., S. 3.

https://doi.org/10.5771/1435-439X-2008-3-549 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

der Kommission entspricht (z.B. Beschäftigung und Soziales, Unternehmen, Steuern, Binnenmarkt). In diesen mitgeteilten Bereichen will die Kommission die registrierten Gruppen per E-Mail über anstehende öffentliche Konsultationen informieren.

Ein in der öffentlichen Darstellung des neuen Registers stets betonter Aspekt im Hinblick auf die Transparenz der politischen Einflußnahme auf die EU-Organe sind die Angaben zu den Finanzen der eingetragenen Lobby-Gruppen. Unter dieser Überschrift ist die Eintragung der „geschätzten Kosten der direkten Lobbyarbeit bei den EU-Organen" für ein Geschäftsjahr (in 50.000 Euro-Einheiten) vorzunehmen. Diese Information kann „im Sinne der Transparenz" (fakultativ) durch weitere Angaben ergänzt werden.

Ebenso freiwillig kann eine Organisation auch ihr Gesamtbudget angeben.[26] Bei den Akteuren, die unter die Kategorien „NRO und Denkfabriken" und „andere Organisationen" fallen, ist hingegen die Anzeige des Budgets obligatorisch, insbesondere sind die Finanzierungsquellen offenzulegen. Auch nähere Angaben zur Organisationsstruktur („Angaben zu den Mitgliedern und Mitgliedsorganisationen; Angabe, in welchen Staaten die Organisation vertreten ist") sind bei diesen Arten von Interessengruppen verpflichtend.

Bei Organisationen, die im Auftrag Dritter Lobbying betreiben, ist die Anzeige des geschätzte Umsatzes aus dieser Lobbyarbeit bei den EU-Organen (in 50.000 Euro-Einheiten) erforderlich. Klienten, die einen besonderen Anteil am erzielten Umsatz mit EU-Lobbying erbracht haben, sind gesondert aufzuführen und namentlich zu nennen.

Schließlich können von allen Interessengruppen Angaben zu ihrer Lobbytätigkeit, also darüber, auf welche Weise die Interessenvertretung betrieben wird, eingegeben werden. Insoweit liegt es jedoch im Ermessen der einzelnen Lobbygruppe, ob sie Angaben macht.

3. Verhaltenskodex und Sanktionsregime

Der von der Kommission angenommene Verhaltenskodex enthält sieben Verhaltensregeln, zu deren Einhaltung die eingetragenen Organisationen verpflichtet sind: Interessenvertreter müssen sich namentlich nennen und die Organisation angeben, für die sie tätig sind (1); machen über sich selbst keine falschen Angaben im Hinblick auf die Registrierung in Täuschungsabsicht (2); geben an, welche Interessen und gegebenenfalls wen sie vertreten (3); stellen sicher, dass ihre Informationen nach bestem Wissen unverzerrt, vollständig, aktuell und nicht irreführend sind (4); beschaffen sich nicht auf unlautere Weise Informationen, er-

[26] So etwa die Interessengruppe *Bernardi Eugenio*, vgl. Register, (Fn. 1).

https://doi.org/10.5771/1435-439X-2008-3-549 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

wirken auf diese Weise auch keine Entscheidungen und versuchen dies auch nicht (5); verleiten EU-Bedienstete nicht dazu, gegen die für sie geltenden Regeln zu verstoßen (6) und respektieren, falls sie ehemalige EU-Bedienstete beschäftigen, deren Pflicht, die für sie geltenden Regeln einzuhalten und ihrer Geheimhaltungspflicht zu genügen (7).

Jedermann kann wegen eines angeblichen Verstoßes gegen den Kodex eine Beschwerde einreichen, die aber nur dann von der Kommission geprüft wird, wenn sie durch konkrete Fakten belegt wird. Erweist sich eine Beschwerde als begründet, kommt es zu einem Verwaltungsverfahren. Ein Verstoß gegen eine Verhaltensregel kann zur (vorübergehenden) Streichung oder zum (endgültigen) Ausschluss aus dem Register führen, was „die Aussetzung aller Vorzüge der Registrierung" nach sich ziehen soll.

4. Reichweite der Registrierung und der Annahme des Verhaltenskodex

Die Registrierung und die Befolgung des Verhaltenskodex sind lediglich im Verhältnis der Interessenvertreter zur Kommission von Relevanz.[27] Der „interinstitutionelle Ansatz", also die Schaffung eines einzigen, institutionenübergreifenden Registers für Lobbyisten, wird zwar von der Kommission angesprochen und auch vom Europäischen Parlament grundsätzlich befürwortet,[28] doch über die Absichtserklärung hinaus sind Bemühungen dieser Art nicht gediehen. Insbesondere hat auch der Rat weder zu dem neuen Register der Kommission Stellung bezogen, noch ein gemeinsames Register gutgeheißen. Vielmehr ist der Rat offenbar weiterhin der Auffassung, dass Kontakte zu Interessenvertretern von der Kommission gepflegt werden.[29]

Den Kommisionsbeamten wird nahegelegt, „das Register als Referenz für Kontakte zu nutzen" und „im Interesse der Transparenz bei ihren Arbeitskontakten nicht registrierte Organisationen bzw. Einrichtungen stets zur Registrierung aufzufordern". Da die Kommission die Registrierung als einen „wesentlichen Beitrag zur Transparenz" ansieht, fordert sie alle Lobbygruppen auf, sich einzutragen.[30]

---

27 KOM (2008) 323 endg., (Fn. 8), S. 6.

28 Siehe Entschließung des EP, (Fn. 7).

29 EP, DG for Research, Working Paper "Lobbying in the EU: Current Rules and Practices", http://ec.europa.eu/civil_society/interest_groups/docs/workingdocparl.pdf (23.9.2008), S. 42.

30 KOM (2008) 323 endg., (Fn. 8), S. 6.

https://doi.org/10.5771/1435-439X-2008-3-549 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

V. Bewertung

Die Einführung des Registers und des Verhaltenskodexes für Interessenvertreter haben großflächigen und tendenziell zustimmenden Widerhall in den Medien gefunden.[31] Doch werden durch die Registrierung und die Annahme des Verhaltenskodexes die Beziehungen zwischen Interessenvertretern und der Kommission tatsächlich transparent(er)? Welche Defizite weist der neue Regelungsrahmen für Lobbyisten auf? Dies soll nachfolgend beleuchtet werden. Um zu einer ausgewogenen und fairen Bewertung zu gelangen, werden dabei auch die Beziehungen des Europäischen Parlaments zu Interessenvertretern herangezogen.[32]

1. Definition „Interessenvertreter"

Die von der Kommission gewählte und auch vom Europäischen Parlament[33] akzeptierte Definition von „Interessenvertretung" ist denkbar weit und schließt alle Tätigkeiten, mit denen eine Einflussnahme auf die Entscheidungen und die Politikgestaltung der EU angestrebt wird, ein. Erfasst werden, um nur einige fiktive Beispiele zu bilden, so unterschiedliche Sachverhalte wie etwa die Einladung an einen Beamten der Kommission zum „Arbeitsessen", die Öffentlichkeitsarbeit von Verbänden mit Bezug zu EG-Initiativen, öffentliche Äußerungen von Leitern internationaler Unternehmen zu europäischen Politikinitiativen oder auch gewerkschaftlich organisierte Streiks aufgrund einer geplanten Regelung aus Brüssel. All dies unterfällt der Lobbyisten-Definition der Kommission, wenn dahinter die Absicht einer politischen Einflußnahme steht.

Die Definition von Interessenvertretung ist damit noch ziemlich unbestimmt. Konsequenterweise werden daher bestimmte, einzeln aufgezählte Aktivitäten hiervon ausgenommen. So werden die spezifisch-anwaltliche Arbeit und der „soziale Dialog" zu Recht nicht als Lobbying eingestuft. Zum einen besteht die typisch anwaltliche Arbeit in der Rechtsberatung sowie -vertretung und nicht in der Politikbeeinflussung. Zum anderen ist der „soziale Dialog" ein in Art. 138 f. EGV vorgesehenes Verfahren der Rechtsetzung, das daher schlechterdings nicht als Lobbying, als einer (versuchten) von außerhalb der Rechtsetzungsorgane kommenden Einflussnahme auf die Rechtsetzung bezeichnet werden kann.

---

31 Siehe z.B. Kommision nimmt Verhaltenskodex für Interessenvertreter an, EuZW 2008, S. 355; EU-Kommission stellt Lobbyisten-Register online, Beck aktuell v. 24.6.2008; Kommission nimmt Verhaltenskodex für Lobbyisten an, Bundesrechtsanwaltskammer, Nachrichten aus Brüssel 11/2008, S. 1 f.

32 Da der Rat offiziell keinen Umgang mit Lobbyisten pflegt, existieren auch keine Dokumente, welche die Beziehungen des Rates mit Interessenvertretern betreffen.

33 Entschließung des EP, (Fn. 7), Ziffer 9.

https://doi.org/10.5771/1435-439X-2008-3-549 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

Hingegen geht die weitere Herausnahme bestimmter Tätigkeiten aus dem Begriff der Interessenvertretung (Mitwirkung auf Ersuchen der Kommission und Lieferung von Fachwissen) an der Realität der Einflussnahme auf die Kommission vorbei. Interessenvertretung gegenüber der Kommission und Bereitstellung von Fachwissen an diese lassen sich, zumal in der Praxis, nicht trennscharf auseinanderhalten. Der insbesondere für die gesetzgeberische Initiativaufgabe der Kommission benötigte Sachverstand sowie die benötigten Daten, Fakten und Informationen aus der Praxis können auch von Personen und Organisationen stammen, die an der zu regelnden Frage ein unmittelbares Eigeninteresse haben. Es sind in der legislatorischen Praxis gerade auch private Interessengruppen, die der Kommission als „Experten" die erforderlichen Informationen bereitstellen und in den beratenden Ausschüssen der Kommission zur Wahrnehmung des Initiativrechts mitwirken. „Praktiker" aus Unternehmen und Verbänden sind sogar oftmals die besten Fachleute mit Zugang zu Informationen, die für akademische Fachleute nicht ohne weiteres verfügbar sind – und diese Tatsachen sind der Kommission auch durchaus bewußt.[34] So beschreibt die Kommission bereits in ihrer Mitteilung zu den Interessengruppen aus dem Jahr 1992, dass Interessenvertretung und sachverständige Politikberatung sich überschneiden, weil Interessengruppen „als technische Sachverständige für die Kommission auf zahlreichen Gebieten, etwa bei der Ausarbeitung technischer Vorschriften" tätig sind.[35] Die „Herausdefinition" der sachverständigen Beratung aus dem Begriff der Interessenvertretung ist vor diesem Hintergrund nicht nachvollziehbar.

Die Ausgrenzung der in beratenden Ausschüssen der Kommission mitwirkenden Interessenvertreter aus dieser Interessenvertreter-Definition ist aus den gleichen Gründen unrichtig. Auch diesbezüglich veranschaulicht die Mitteilung der Kommission aus dem Jahr 1992 den wirklichen Sachverhalt: „Es bestehen im wesentlichen zwei Formen des Kontakts zwischen der Kommission und den Interessengruppen: über beratende Ausschüsse und Sachverständigengruppen, die die Kommission bei der Wahrnehmung ihrer Aufgaben unterstützen, sowie durch informelle Ad-hoc-Kontakte mit den Interessengruppen".[36] Mit anderen Worten: Die Mitwirkung von Interessenvertretern in beratenden Ausschüssen und Sachverständigengruppen der Kommission ist integraler, vielleicht sogar der effektivste Bestandteil erfolgreicher Lobbyarbeit – und damit selbstverständlich Interessenvertretung, wenn auch eine sachverständige.

Im Hinblick auf das neue Register ist fraglich, ob sich in diesem Lichte wirklich alle in Brüssel aktiven Interessengruppen von dem „neuen Regelungsrahmen" angesprochen fühlen müssen. Einige könnten sich darauf berufen, sie seien ledig-

---

34 KOM (2002) 713 endg., (Fn. 20), S. 3, 6.

35 Mitteilung der Kommission, (Fn. 9), S. 1.

36 Ibid.

https://doi.org/10.5771/1435-439X-2008-3-549 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

lich in ihrer Funktion als „Experten" in die Politikgestaltung der Kommission eingebunden, was nun ausdrücklich nicht Interessenvertretung im Verständnis des Verhaltenskodexes der Kommission ist. Zu kritisieren ist auch, daß etwa nationale politische Parteien, die selbstverständlich auch Einfluss auf die Europapolitik ausüben möchten und damit der Definition zufolge Interessenvertretung betreiben sowie auch die journalistische Tätigkeit nicht ausdrücklich vom Begriff der Interessenvertretung ausgenommen werden. Offen bleiben aufgrund der vagen Definition der Kommission auch weitere Fälle im Grenzbereich des Lobbyismus: So fragt sich etwa, ob kirchliche Interessenvertretungen in Brüssel unter die Definition zu fassen sind (dem Wortlaut nach: Ja) oder ob aufgrund ihres in den Mitgliedstaaten teilweise öffentlich-rechtlichen Status als Religionsgemeinschaften und der besonderen grundrechtlichen Gewährleistung der Religionsfreiheit in Europa (Art. 9 Abs. 1 EMRK) etwas anderes gelten sollte.

2. Sanktionsregime und Regelungsrahmen für Interessenvertreter

Der Verhaltenskodex beinhaltet sieben Regeln, deren Einhaltung für jede seriös arbeitende Interessengruppe eine Selbstverständlichkeit ist. Unbekannte oder als unseriös im Verdacht stehende Lobbyisten dürften ohnehin bei den Beamten der Kommission regelmäßig kein Gehör erlangen, da der Kommission viele tausend in Brüssel aktive Interessenvertreter als bereitwillige und kostenlose „Zuarbeiter" ständig zur Verfügung stehen. Selbst wenn eine Beschwerde mit der Behauptung eingereicht wird, eine Interessengruppe habe gegen den Kodex verstoßen, wird diese nur geprüft, wenn sie mit konkreten Fakten untermauert ist. Wird die Beschwerde schließlich als begründet erachtet, droht als Rechtsfolge lediglich die Streichung aus dem Register, was „die Aussetzung aller Vorzüge aus der Registrierung" zur Folge hat.

Doch worin bestehen eigentlich die Vorzüge einer Registrierung? Als einziger Vorteil ist ersichtlich, dass registrierte Interessenvertreter in den von ihnen angegebenen Politikbereichen über öffentliche Konsultationen der Kommission per E-Mail benachrichtigt werden. Diese Information kann jedoch jedermann im Internet auf der Seite „Ihre Stimme in Europa"[37] ohne weiteres erlangen – ein wirklicher Vorzug liegt in der Benachrichtigung über öffentliche Konsultationen per E-Mail daher nicht.

Dabei sind wirksame Sanktionen durchaus möglich. Beispielsweise könnte den Mitarbeitern oder Vertretern einer aus dem Register gestrichenen Interessengruppe der Zugang zu Gebäuden der Kommission durch Inanspruchnahme des Hausrechts verboten werden. Solch „schneidige" Sanktionen hat das Europäische Parlament in seinem Verhältnis mit den Interessenvertretern längst eingeführt.[38]

---

37 Siehe http://ec.europa.eu/yourvoice/consultations/index_de.htm (23.9.2008).

https://doi.org/10.5771/1435-439X-2008-3-549 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

Im Regelungsrahmen der Kommission ist von Sanktionen dieser Intensität nichts zu lesen. Freilich ist eine solche Sanktionierung nur mit einem obligatorischen Registrierungsmechanismus vorstellbar, welchen die Kommission jedoch stets abgelehnt hat.

3. Im Register vorgehaltene Informationen

Die in das Register einzugebenden Informationen liegen in nicht unerheblichem Ausmaß im Ermessen der Organisationen selbst, ebenso wie die Sprache, in der sie verfasst sind. Aus diesem Grund, möglicherweise auch in Verbindung mit einer nachlässigen Kontrolle der Eingaben durch die Kommission, sind teilweise evident unrichtige Angaben festzustellen.[39] Weiterhin ist gerade im Hinblick auf die mit dem Register angestrebten Transparenzgewinne kritikwürdig, dass die Angaben nur in der von der eingebenden Organisation gewählten Sprache verfügbar sind, da große Teile der Bevölkerung Angaben nicht nachvollziehen können, die in einer von ihnen nicht beherrschten Sprache eingegeben sind.

Daher ist eine stärkere inhaltliche und sprachliche Assistenz und Kontrolle durch die Kommission vonnöten. Aufgrund der konstatierten Defizite erscheint auch die Auffassung des Europäischen Parlaments[40] berechtigt, dass von der Kommission genügend Mittel eingesetzt werden müssen, um die in dem Register enthaltenen Informationen zu prüfen. Unverständliche oder gar falsche Informationen im Register tragen nicht zu mehr Transparenz bei.

Weiter ist zu kritisieren, dass offensichtlich auch vollkommen unbedeutende Interessengruppen in dem Register eingetragen sind. Beispielsweise ist in die Kategorie „andere Organisationen" *Eurosenior* eingetragen, die nach ihren Angaben über ein Gesamtbudget von 3.350 Euro verfügt. Es ist evident, dass mit diesen Mitteln Lobbyarbeit in der EU nicht zu leisten ist. Die in derselben Kategorie geführte *REPresenting You in Brussels E.C.* hat offensichtlich keinen definierten Tätigkeitsbereich,[41] der indes bei einer echten Interessenvertretung zwingend vorliegen

---

38 Siehe Art. 9 Abs. 4 GO-EP i.V.m. Anlage IX zur GO-EP. Verstöße gegen den Verhaltenskodex des EP für Interessenvertreter können insbesondere den Entzug der Zugangsberechtigung für Interessenvertreter und deren Organisationen zu den Gebäuden des EP zur Folge haben. In dem öffentlich einsehbaren Register für Interessenvertreter des EP sind tausende Interessengruppen unter namentlicher Nennung der zutrittsberechtigten Vertreter aufgeführt.

39 Beispielsweise gibt die Bundesvereinigung gegen Fluglärm e.V. ein Gesamtbudget von 0 Euro an; der Bundesverband deutscher Wohnungs- und Immobilienunternehmen gibt seine geschätzten Kosten der Lobbyarbeit mit 110 Euro an, worin u.a. Personalkosten für die Brüsseler Mitarbeiterin eingeschlossen sein sollen.

40 Entschließung des EP, (Fn. 7), Ziffer 18.

41 "Ziele und Aufgaben der Organisation: Scouting, intelligencing, advocating, trends-setting, networking, meeting, reporting, [...] mostly in the lobbies, corridors, stations, [...] to the best interest of both the EU and our other partners."

https://doi.org/10.5771/1435-439X-2008-3-549 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

muss, da andernfalls kein zu vertretendes Partikularinteresse besteht. Die Gruppe *TOSED-Turkish Business Association-Brussels* hat lediglich 105 natürliche Personen als Mitglieder und weist ein aus Mitgliedsbeiträgen finanziertes Jahresbudget von 20.000 Euro aus, was auch diese „Lobbygruppe" als unrepräsentativ und unbedeutend erscheinen lässt.

Ein weiteres „Negativ-Beispiel" aus der Kategorie „Professionelle Berater und Anwaltskanzleien, die in der EU-Lobbyarbeit tätig sind" ist *L' Europe à la Une*. Dabei handelt es sich den Angaben zufolge um eine im Jahr 2007 gegründete „Lobby-Agentur", die einen Umsatz von 0 Euro für das Geschäftsjahr 2007 angibt und offenbar über keinerlei Kundschaft verfügt.[42]

Diese Registrierung von bedeutungslosen Interessengruppen führt den Bürger in die Irre. Denn Organisationen, die ohne jeden politischen Einfluß in Brüssel sind, müssen ihren (nicht vorhandenen) Einfluss auf EU-Organe auch nicht offenlegen. Ganz im Gegenteil erzeugt die Registrierung solcher „Kleinorganisationen" den – falschen – Anschein, dass diese politisch einflussreich seien. Transparenz ist hingegen notwendig im Hinblick auf die „großen" Interessengruppen, also diejenigen, die tatsächlich und mit hohem politischen Einflusspotential in die Politikgestaltung der Kommission einbezogen sind. Regelmäßig sind dies die großen Verbände, Unternehmen oder beispielsweise auch die repräsentativen Nichtregierungsorganisationen. Die benannten und andere bedeutungslose Gruppen scheinen das Register als Gratiswerbung einzusetzen, was dem Zweck des Registers, zur Transparenz der Interessenvertretung beizutragen, aber entgegenläuft.

Hingegen haben sich wichtige Interessengruppen (bislang) nicht registriert (z.B. *Business Europe, ETUC, BDI, CEFIC*), was deshalb nicht weiter verwundert, weil – wie oben festgestellt – keine echten Registrierungsanreize bestehen. Zudem werden die genannten, aber auch andere einflussreiche Interessengruppen möglicherweise darauf verweisen, in großem Umfang Tätigkeiten auszuüben, für die eine Registrierung nicht eingefordert wird (Tätigkeiten auf Ersuchen der Kommission, Lieferung von Fachwissen, Mitwirkung in beratenden Gremien der Kommission) und somit die Registrierung unterlassen. Wie oben angedeutet, würde eine insbesondere die „sachverständige Interessenvertretung" einschließende Definition der Interessenvertung sowie ein „schneidigeres" Sanktionenregime der Kommission deutlich stärkere Registrierungsanreize setzen.

Es muss als äußerst fraglich gelten, ob durch die Registrierung Transparenz in den Beziehungen der Kommission zu den Interessenvertretern hergestellt werden kann, wenn sich gerade die für die Politikgestaltung der Kommission wichtigen Interessengruppen nicht registrieren.

---

42 „Klienten mit einem Umsatz von weniger als 50.000 Euro: néant".

https://doi.org/10.5771/1435-439X-2008-3-549 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

VI. Fazit

Steigert also das neue Register die Transparenz der Beziehungen von Interessenvertretern zur Kommission? Daran kann gezweifelt werden. Zwar ist grundsätzlich positiv zu vermerken, dass die Kommission den Versuch unternimmt, Informationen zur Interessenvertretung auf EU-Ebene zentral zusammenzufassen, zu ordnen und öffentlich zugänglich zu machen. Damit kann grundsätzlich ein Beitrag zu mehr Offenheit der unter Einfluss privater Interessengruppen getroffenen Entscheidungen der EU-Organe im Sinne von Art. 1 Abs. 2 EUV hergestellt werden. Angesichts der bis in das Jahr 1992 zurückreichenden Bemühungen der Kommission um eine Regulierung der Interessenvertretung sind dies aber keine wirklich innovativen Maßnahmen.

Zu kritisieren ist, dass aufgrund der sachlich unangemessenen Definition der Interessenvertreter wichtige Interessengruppen auf europäischer Ebene nicht dem Adressatenkreis des Regelungsrahmens für Interessenvertreter unterfallen und auch weitere Fragen der vom Register angesprochenen Einrichtungen offenbleiben. Angesichts der langen Zeit der Auseinandersetzung der Kommission mit der Problematik und der Fülle an – auch wissenschaftlichen – Veröffentlichungen zum Problemkreis „Interessenvertretung in der EU" enttäuscht der von der Kommission gewählte Definitionsansatz.

Anlass für Beanstandungen liefert auch die Freiwilligkeit des Registrierungssystems und dessen schwaches Sanktionensystem, wodurch keine Anreize für die Registrierung und die Einhaltung des Verhaltenskodex gesetzt werden. Diese Umstände lassen nicht erwarten, dass das Register jemals ein vollständiges Abbild der auf europäischer Ebene aktiven Lobbygruppen widerspiegeln wird.

Schließlich führen die im Register eingetragenen Angaben mitunter in die Irre und sind dem interessierten Bürger, an den sich das Register ausdrücklich richtet, wegen der Vielzahl der verwendeten Sprachen auch nicht immer verständlich. Hier ist die Kommission dazu aufgerufen, die Angaben zu prüfen und Übersetzungsarbeiten durchzuführen. Insbesondere jedoch muss sie, damit das Register an Glaubwürdigkeit gewinnt, alle auf europäischer Ebene bedeutenden Interessengruppen zur Registrierung bewegen. Solange zahlreiche unbedeutende Interessengruppen im Register eingetragen sind, die wichtigen Akteure des EU-Lobbyings aber nicht erfasst werden, werden die Beziehungen der Kommission zu den Interessenvertretern nicht realitätsgetreu dargestellt. Erst wenn das Register der Kommission der Öffentlichkeit ein wirklichkeitsnahes Abbild der Beziehungen mit Interessenvertretern liefert, kann es zur Herstellung von Transparenz dieser in der politischen Praxis der Kommission eminent wichtigen Beziehungen beitragen.

https://doi.org/10.5771/1435-439X-2008-3-549 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

https://doi.org/10.5771/1435-436X-2006-3-549 https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -