

## Die Stellung subnationaler Behörden im neuen EU-Transparenzregister

Von Martin Gerig und Christian Ritz, Berlin\*

*Seit dem 1. Januar 2015 fallen subnationale Behörden in den Anwendungsbereich des EU-Transparenzregisters. Die Änderungen des bisherigen Regelwerks werfen dabei einige Fragen auf. Insbesondere die Differenzierung zwischen regionalen und subregionalen Behörden und die mögliche Gleichstellung mit Interessenvertretungen aus der Wirtschaft ist nach Ansicht der Autoren kritisch zu betrachten. Der Beitrag skizziert diese Neuerungen und analysiert die damit verbundenen europarechtlichen Fragen.*

### I. Einleitung

Bereits im Jahr 2011 führten Kommission und EU-Parlament ein gemeinsames freiwilliges Transparenzregister ein.<sup>1</sup> Dieses soll alle Einzelpersonen und Organisationen enthalten, die auf die Politikgestaltung oder -umsetzung und die Beschlussfassungsprozesse der EU-Organe unmittelbar oder mittelbar Einfluss nehmen. Wer sich die Vorteile der Eintragung sichern will, etwa die Benachrichtigung über Konsultationen durch die Kommission,<sup>2</sup> muss bei der Registrierung verschiedene Informationen bereitstellen, unter anderem finanzielle Auskünfte in Bezug auf Tätigkeiten, die in den Geltungsbereich des Registers fallen. In den ersten drei Jahren seit der Registereinführung ließen sich rund 6.500 Organisationen eintragen, die schätzungsweise ca. 75% aller wirtschaftsbezogenen Organisationen und 60% der in Brüssel tätigen Nichtregierungsorganisationen ausmachen.<sup>3</sup>

Nachdem das Transparenzregister erstmals im April 2014 reformiert wurde,<sup>4</sup> gelten die Neuregelungen seit dem 1. Januar 2015. Auch wenn die Stimmen nach einer verpflichtenden Registrierung für alle Lobbyisten nicht abklingen, insbeson-

\* Dr. Martin Gerig, LL.M. (Canterbury) ist Leiter der Public Affairs-Abteilung in der Kanzlei *Freshfields Bruckhaus Deringer* in Berlin; Christian Ritz, LL.M. (Sydney) ist Rechtsanwalt im Bereich Antitrust & Competition bei *Freshfields Bruckhaus Deringer*. Der Aufsatz gibt ausschließlich die persönliche Auffassung der Autoren wieder. Die Autoren danken *Bernardo Bartolomei Viegas de Vasconcelos*, LL.M., für seine wertvolle Unterstützung bei der Recherche zu diesem Aufsatz.

1 Vereinbarung zwischen dem Europäischen Parlament und der Europäischen Kommission über die Einrichtung eines Transparenz-Registers für Organisationen und selbstständige Einzelpersonen, die sich mit der Gestaltung und Umsetzung von EU-Politik befassen, ABl. EU 2011 L 191/29; im Folgenden als „EU-Transparenzregister a.F.“ bezeichnet.

2 Des Weiteren können Einzelpersonen und Organisationen durch die Eintragung sicherstellen, dass ihre Stellungnahmen zusammen mit anderen registrierten Konsultationsteilnehmer veröffentlicht werden und nicht getrennt als Einzelbeiträge. Ebenso erfüllen sie damit die formellen Voraussetzungen zum Erhalt eines Zugangsausweises zum Parlament.

3 *Europäische Kommission*, Pressemittt. IP/13/1252 v. 13.12.2013.

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

dere von Seiten des Europäischen Parlaments,<sup>5</sup> erfolgt die Eintragung auch weiterhin auf freiwilliger Basis.<sup>6</sup> Allerdings brachte die Reform andere bedeutende Änderungen mit sich, die ebenfalls seit Einführung des Registers wiederholt gerügt wurden. So sollen einerseits Konkretisierungen helfen, Unsicherheiten im Hinblick auf die Auslegung der Registeranforderungen auszuräumen, und höhere Anforderungen an die Qualität der im Register enthaltenen Daten zu mehr Transparenz beitragen. Andererseits wurden stärkere Anreize für Lobbyisten zur Eintragung in das Register geschaffen, wie etwa die erleichterte Übermittlung von Informationen, bspw. durch besondere Adressenverzeichnisse, oder die Übernahme von Schirmherrschaften.<sup>7</sup>

Eine der bedeutendsten und zudem umstrittensten Änderungen des Transparenzregisters betrifft allerdings die Eintragungsmöglichkeit lokaler, regionaler und kommunaler Behörden.<sup>8</sup> Während diese sogenannten subnationalen Behörden in der alten Fassung des Registers ausdrücklich von dessen Anwendungsbereich ausgenommen waren,<sup>9</sup> ist dieser Grundsatz nun durchbrochen.<sup>10</sup> Gegenstand dieses Beitrags ist die Darstellung und Diskussion der praktischen und rechtlichen Auswirkungen dieser Neuerung insbesondere unter Würdigung der staatsorganisatorischen Stellung der subnationalen Behörden in den Mitgliedstaaten der Union.

Vor diesem Hintergrund werden zunächst der bisherige sowie der künftige Anwendungsbereich des Registers für subnationale Behörden skizziert und die praktischen Folgen der Neuregelungen analysiert (II.). Im Anschluss wird die Rechtmäßigkeit dieser Neuerung überprüft, insbesondere unter Berücksichtigung der Rolle und Stellung subnationaler Behörden innerhalb der EU-Architektur (III.). Zuletzt wird ein Ausblick darüber gegeben, welche Konsequenzen die EU-Organe in Zukunft aus den rechtlichen Bedenken ziehen sollten (IV.).

## II. Eintragungspflicht für subnationale Behörden

### 1. Lage vor Änderung des Registers

Gemäß der alten Fassung des Transparenzregisters wurden lokale, regionale und kommunale Behörden ausdrücklich von dem Anwendungsbereich des Registers

5 *Europäisches Parlament*, Joint Transparency Register to be reinforced and ultimately made mandatory, v. 16.12.2013; Schreiben v. 19.12.2013 von *Wieland*, Vizepräsident des EP an Präsident *Schulz*, beigelegt als Begründung zum Bericht des Ausschusses für konstitutionelle Fragen v. 28.3.2014.

6 EU-Transparenzregister, ABl. EU 2014 L 277/11, Rn. 8. Hiernach wird lediglich „erwartet“, dass „alle Organisationen und selbstständigen Einzelpersonen, deren laufende oder in Vorbereitung befindliche Tätigkeiten in den Anwendungsbereich des Registers fallen“ sich registrieren lassen. Zu den jüngsten Vorstößen des neuen EU-Kommissionspräsidenten *M. Junker* vgl. *M. Gerig/Ch. Ritz*, Pläne für ein neues EU-Lobbyregister – kommt Zeit, kommt Rat, *EuZW* 2014, S. 853 ff.

7 EU-Transparenzregister, Abschnitt VI, Rn. 29 f.

8 EU-Transparenzregister, Abschnitt III, Rn. 16 f. und Anhang I, Kategorie VI.

9 EU-Transparenzregister a.F., Abschnitt IV, Rn. 13.

10 EU-Transparenzregister, Abschnitt III, Rn. 16 f.x.

ausgenommen. Gleichzeitig wurde aber darauf hingewiesen, dass von ihren für die Repräsentation bei den EU-Organen zuständigen Vertretungen und Körperschaften, Büros und Netzwerken sowie von ihren Verbänden, erwartet werde, dass sie sich registrieren lassen.<sup>11</sup>

Im Dezember 2014 waren 153 Organisationen<sup>12</sup> in die Registerkategorie „Lokale, regionale und kommunale Behörden (subnationale Ebene)“<sup>13</sup> eingetragen. Diese Zahl erscheint bereits angesichts der hohen Anzahl von Städten und Regionen in der EU relativ niedrig. Bei näherer Betrachtung fällt zudem auf, dass die Mehrheit registrierte Netzwerke und Verbände von Gemeinden oder Regionen/Provinzen sind.<sup>14</sup> Hinzu kommen vereinzelt Städte,<sup>15</sup> Provinzen,<sup>16</sup> Museen,<sup>17</sup> Schulen,<sup>18</sup> themenspezifische Organisationen<sup>19</sup> und Abteilungen von subnationalen Behörden.<sup>20</sup> Nur sehr wenige Vertretungen von Regionen hatten sich eingetragen, unter ihnen die Vertretung der tschechischen Region Süd Moravien<sup>21</sup> oder die Vertretungen mehrerer schwedischer Regionen, wie bspw. Skave<sup>22</sup>. Demgegenüber hatten sich einige Regionen registriert, obwohl sie eigentlich nicht in den Anwendungsbe- reich des Registers fielen. Hierzu zählten etwa einige niederländische Provinzen (die trotz der Bezeichnung Provinz in der niederländischen Staatsstruktur die gleiche Stellung wie die deutschen Bundesländer besitzen)<sup>23</sup> oder die kroatische Region Istrien.<sup>24</sup>

Es stellt sich somit die Frage, warum sich bisher nur so wenige Regionsvertretungen, darunter keine Vertretung eines deutschen Bundeslandes, registriert haben, obwohl dies dem Register zufolge „erwartet“ wurde und einige Vertretungen anderer Behörden diesem Aufruf nachkamen. Selbstverständlich hat nicht jede subnationale Behörde ein Vertretungsbüro, das sich mit den in den Anwendungsbe- reich des Registers fallenden Tätigkeiten befasst; allerdings gilt dies wohl nur für eine Minderheit der Regionen in der EU.<sup>25</sup> Der Großteil der Regionen verfügt

11 EU-Transparenzregister, a.F., Abschnitt III Rn. 13 und Anhang I, Kategorie VI.

12 Aufgerufen am 15.12.2014 unter: <http://ec.europa.eu/transparencyregister/public/consultation/listlobbyists.do?locale=de&reset=>.

13 EU-Transparenzregister, Abschnitt IV, Subkategorie 1.

14 Siehe bspw. Registrierungsnummer (Reg.-Nr.) 38518586446-36, „Assembly of European Regions“, oder Reg.-Nr. 32705794105-55, „Vereniging van Nederlandse Gemeenten“, die Vereinigung der Niederländischen Gemeinden.

15 Siehe bspw. Reg.-Nr. 751123710257-40, „Landeshauptstadt München“.

16 Siehe bspw. Reg.-Nr. 216707913135-46, „Provinciebestuur Oost-Vlaanderen“.

17 Siehe bspw. Reg.-Nr. 045500812772-22, „Museum van Deinze en de Leiestreek“.

18 Siehe bspw. Reg.-Nr. 120528813335-10, „Randersgades Skole“.

19 Siehe bspw. Reg.-Nr. 67816104631-57, „Handwerkskammer Frankfurt-Rhein-Main“, oder Reg.-Nr. 91989144836-36, „Forum Kultur der Europäischen Metropolregion Nürnberg“.

20 Siehe bspw. Reg.-Nr. 630597512879-26 das „Niedersächsische Finanzministerium“ oder Reg.-Nr. 80460306257-04 das „Directorate General for Telecommunications and the Information Society of the Government of Catalonia“.

21 Reg.-Nr. 3717649347-10, „Representation of the South Moravian Region to the European Union“.

22 Reg.-Nr. 264715410758-45, „Skave European Office“.

23 Bspw. Reg.-Nr. 52022129231-93, „Provincie Utrecht“.

24 Reg.-Nr. 61164767423-82, „Region of Istria“.

25 Z.B. haben jedes deutsche Bundesland, jede italienische und jede spanische Region ein Vertretungsbüro in Brüssel, ohne dass dieses jedoch im Dezember 2014 in das Register eingetragen war.

sehr wohl über Büros oder Vertreter in Brüssel und Straßburg, die für sie Lobbyarbeit betreiben. Ein Hauptgrund für diese geringe Anzahl der Registrierungen ist sicherlich, dass die praktischen Konsequenzen einer nicht erfolgten Registrierung bisher kaum ins Gewicht fielen. Da die Eintragung nicht verpflichtend ist, wurden auch den nicht eingetragenen Vertretungen ein Zutrittsausweis zu Kommission und Parlament ausgestellt und ihnen damit auch diejenigen Anreize gewährt, die grundsätzlich nur registrierten Organisationen zustanden.

## 2. Lage nach Änderung des Registers

Die neue Fassung des Transparenzregisters differenziert nun ausdrücklich zwischen den Behörden der Regionen und ihren Vertretungen einerseits und allen sonstigen subnationalen Behörden andererseits (*subregionale Behörden*).<sup>26</sup>

### a) Regionale Behörden und ihre Vertretungen

Regionale Behörden, also bspw. die Behörden der deutschen Bundesländer, und ihre Repräsentanzen können sich nunmehr „auf Wunsch“ registrieren lassen.<sup>27</sup> Interessant an dieser Formulierung ist, dass sie einzig und allein für die Gruppe regionaler Behörden und ihrer Vertretungen verwendet wird, während im Übrigen von allen in den Anwendungsbereich des Registers fallenden Einzelpersonen oder Organisationen stets die Registrierung „erwartet“ wird. Letzteres gilt lediglich noch für Vereinigungen und Netzwerke, die Regionen kollektiv vertreten.<sup>28</sup>

Vor diesem Hintergrund stellen sich mehrere Fragen: Aus welchen Gründen wurde die neue Formulierung „auf Wunsch“ bei den Regionen und ihren Vertretungen gewählt? Wie ist diese Formulierung auszulegen? Warum wird nunmehr eine qualitative Abgrenzung zu den subregionalen Behörden vorgenommen?

Die nunmehr gewählte Formulierung deutet darauf hin, dass Regionen nach dem Willen der EU-Organe nunmehr auch vom Anwendungsbereich des Registers erfasst sein sollen. In Abstufung zur „erwarteten“ Eintragung, wie sie bislang von den Vertretungen der regionalen Behörden verlangt wurde, ist die Appellwirkung jedoch deutlich schwächer und dürfte den regionalen Behörden, zumindest dem Wortlaut nach, auch künftig die freie Entscheidung über eine Eintragung gewähren. Im Umkehrschluss bedeutet dies für die Vertretungen der Regionen, dem Wortlaut nach, eine Entlastung. Wegen dieser, dem Register bislang unbekannten Aufforderung „auf Wunsch“ sind die regionalen Behörden und ihre Vertretungen im Ergebnis weder rechtlich gebunden, noch sind sie explizit von dem Anwendungsbereich des Registers ausgeschlossen.

Aus diesem Grund sind auch die Folgen dieser Neuregelung für regionale Behörden nur schwer zu prognostizieren. Doch dürften ihnen durch die Entkräftung der

26 EU-Transparenzregister, Abschnitt III, Rn. 16 f. und Anhang I, Kategorie VI.

27 EU-Transparenzregister, Abschnitt III, Rn. 16.

28 EU-Transparenzregister, Abschnitt III, Rn. 16.

Appellwirkung hinsichtlich ihrer Vertretungen bei den EU Organen die Privilegien, die grundsätzlich Nicht-Registrierten nicht offen stehen, künftig auch ohne Eintragung zustehen.

Offen bleibt jedoch, ob in der Praxis ein Unterschied zwischen registrierten und nicht-registrierten Regionen und ihren Vertretungen gemacht werden wird. So könnten etwa die EU-Organen einen Dialog mit registrierten Regionen favorisieren, diese also als eine Art privilegierte Gesprächspartner adressieren, wie es regelmäßig bei Interessenvertretern aus der Wirtschaft der Fall ist. Dies liegt jedoch im Ermessen der EU-Gremien.

Von größerer Bedeutung ist allerdings die Frage, ob die nun gewählte Formulierung „auf Wunsch“ nicht lediglich einen Zwischenschritt auf dem Weg zu einer vollständigen Erfassung der regionalen Behörden durch das Transparenzregister darstellt, die möglicherweise bereits bei der nächsten Überarbeitung der interinstitutionellen Vereinbarung folgen könnte. Die Änderungen lassen sich ansonsten kaum erklären. Die (rechtliche) Zulässigkeit einer daraus folgenden Gleichstellung subnationaler Behörden (nicht ihrer Vertretungen) mit Interessenvertretungen aus der Wirtschaft wird daher im folgenden Kapitel diskutiert.

#### *b) Subregionale Behörden*

Anders als unter der bisherigen Rechtslage wird nun von allen subregionalen Behörden und ihren Vertretungen, Verbänden oder Netzwerken<sup>29</sup> erwartet, dass sie sich registrieren lassen, sofern ihre Tätigkeiten in den Anwendungsbereich des Registers fallen.<sup>30</sup> Dies betrifft etwa Gemeinden, Städte, Landkreise und Regierungsbezirke.

Infolgedessen dürften grundsätzlich alle im EU-Transparenzregister gelisteten Privilegien<sup>31</sup> diesen subregionalen Behörden nicht mehr zustehen, sofern sie sich nicht registrieren lassen. Bspw. dürften ihre lobbyierenden Mitarbeiter keine Zugangsausweise mehr für die Gebäude des Europäischen Parlaments erhalten.<sup>32</sup> Ob diese praktischen Konsequenzen, insbesondere für die Städte, in der Praxis auch eintreten werden, bleibt allerdings abzuwarten. Nicht von großer Hilfe bei der Auslegung dieser Neuregelung sind in diesem Zusammenhang die Debatten im Zuge der Reform der interinstitutionellen Vereinbarung über das Transparenzregister. So führte etwa der zuständige Berichtersteller, Roberto Gualtieri, MdEP, in der Plenardebatte des EU-Parlaments vom 14. April 2014 aus, dass sich Bürgermeister und weitere Vertreter dieser Behörden im Gegensatz zu ihren ständigen

29 Vgl. die Beispiele in EU-Transparenzregister, Abschnitt III, Rn. 17.

30 EU-Transparenzregister, Abschnitt III, Rn. 17.

31 EU-Transparenzregister, Abschnitt VI.

32 EU-Transparenzregister, Abschnitt VI, Rn. 29.

Vertretungsbüros nicht registrieren lassen müssten,<sup>33</sup> obwohl diese Differenzierung klar dem Wortlaut der neuen Vereinbarung widerspricht.<sup>34</sup>

### 3. Auf dem Weg zu einer sukzessiven Gleichstellung subnationaler Behörden mit Interessenvertretungen der Wirtschaft?

Schon jetzt scheint sich abzuzeichnen, dass mittelfristig auch die subnationalen Behörden im Rahmen des Transparenzregisters Interessenvertretungen der Wirtschaft gleichgestellt werden könnten. Diese Tendenz war bereits 2011 erkennbar und wurde nunmehr durch die neuesten Änderungen verstärkt. Während bei den regionalen Behörden noch eine Differenzierung besteht, werden Städte und andere lokale Behörden nun nach dem Transparenzregister *de jure* und *de facto* hinsichtlich der Erwartungen an eine Registrierung den Wirtschaftslobbys gleichgestellt.

Dies haben im Anschluss an das Inkrafttreten des EU-Transparenzregisters sowohl die Regionen, z.B. in Gestalt des Beschlusses des Deutschen Bundesrates vom 7. November 2014<sup>35</sup>, als auch andere subnationale Behörden<sup>36</sup> getadelt. Auch der Ausschuss der Regionen hat sich der Kritik an dieser Gleichstellung angeschlossen.<sup>37</sup> Vor diesem Hintergrund stellt sich insbesondere die Frage, ob die vom neuen Transparenzregister vorgesehene Stellung subnationaler Behörden mit den Regelungen der europäischen Verträge und der EU-Architektur vereinbar ist.

## III. Rechtliche Betrachtung der Neuregelungen des EU-Transparenzregisters

Das Verhältnis der EU zu den Akteuren unterhalb der zentralstaatlichen Ebene (die selbstverständlich weiterhin die Hauptansprechpartner der EU-Organe bleiben) ist mit der Zeit immer besser geworden; man spricht von einer Multi-Level-

33 EU-Parlament, Plenardebatten am 14.4.2014, Tagespunkt 20: Institutionelle Vereinbarung über das Transparenzregister, I. Beitrag von Roberto Gualtieri, Berichterstatter.

34 Siehe (o. Fn. 30).

35 Siehe z.B. den Beschluss des Bundesrates vom 7.11.2014, BR-Drs. 456/14, Entschließung des Bundesrates zum EU-Transparenzregister, Rn. 4: „Er (der Bundesrat) betont, dass die Ausdehnung des Anwendungsbereichs langfristig nicht zur Gleichstellung der regionalen Behörden und ihrer Vertretungen mit Lobbygruppen aus Wirtschaft und Gesellschaft führen darf.“

36 A. Poth-Mögele, Council of European Municipalities and Regions, Brief an die Mitglieder des EU-Parlaments vom 11.4.2014, betreffend: „Vote on the Transparency Register: maintain the exemption of local and regional authorities from the scope of the register“.

37 Ausschuss der Regionen, Stellungnahme „Europa seinen Bürgern wieder näherbringen – mit einer intensiveren, besseren Kommunikation auf lokaler Ebene“ vom 3./4.12.2014, Punkt 34. Dieser lautet wie folgt: „[Der Ausschuss der Regionen] weist darauf hin, dass die lokalen Gebietskörperschaften für einen sehr großen Teil der Umsetzung der europäischen Rechtsvorschriften zuständig sind. Daher ist es von grundlegender Bedeutung, ihnen die bestmögliche Beteiligung am europäischen Rechtsetzungsprozess zu gewährleisten. Der jüngste Vorschlag der Europäischen Kommission und des Europäischen Parlaments, die lokalen Gebietskörperschaften und ihre Verbände zu verpflichten, sich in das Lobbyistenregister einzutragen, beschränkt diese Möglichkeiten zur Beteiligung jedoch erheblich. Der Ausschuss der Regionen ruft deshalb dazu auf, diesen Aspekt des Vorschlags zu überarbeiten und die lokalen Gebietskörperschaften und ihre Verbände genauso wie die Regionen von der Verpflichtung zur Eintragung auszunehmen.“

Governance.<sup>38</sup> Die Rolle dieser subnationalen Akteure wurde nicht nur in den Verträgen anerkannt (Art. 4 II EUV), es wurde auch ein Ausschuss der Regionen eingeführt, dessen Einbeziehung im europäischen Gesetzgebungsverfahren stets intensiviert worden ist, nicht zuletzt durch den Vertrag von Lissabon.

Folglich interpretieren die Akteure auf subnationaler Ebene die Änderungen des Anwendungsbereiches des Transparenzregisters als einen Schritt zurück in diesem Annäherungsprozess. Aus ihrer Sicht ist dies nicht nur politisch inakzeptabel, sondern auch rechtlich unzulässig.<sup>39</sup> Die hierzu vorgebrachten Argumente werden im Folgenden einer näheren Betrachtung unterzogen.

## 1. Neuregelung als Widerspruch zu Art. 11 EUV?

Hinsichtlich der rechtlichen Zulässigkeit der Neuregelung wird vorgebracht, sie stünden im Widerspruch zu den Regelungen des EU-Vertrages, insbesondere zu Art. 11 EUV.<sup>40</sup> Gemäß dieser Vorschrift sollen die Organe der EU neben der Zivilgesellschaft allen repräsentativen Verbänden in geeigneter Weise die Möglichkeit geben, ihre Ansichten in allen Bereichen des Handelns der Union öffentlich bekannt zu geben und auszutauschen (Abs. 1) und einen offenen, transparenten und regelmäßigen Dialog mit diesen pflegen (Abs. 2). Eine Pflicht zur Registrierung erschwere nach Ansicht des Ausschusses der Regionen diesen Dialog erheblich.<sup>41</sup> Allerdings enthält Art. 1 EUV auch ein Transparenzgebot. Von diesem ist wiederum das Register geschützt, weil es gerade dazu dient, die in Art. 11 EUV genannten Dialoge zwischen den EU-Organen und Dritten transparenter zu machen. Vor diesem Hintergrund steht die Neuregelung im Transparenzregister wohl nicht im Widerspruch zu Art. 11 EUV.

## 2. Differenzierende Betrachtung der Rechtmäßigkeit der Neuregelungen

Bei der Diskussion der übrigen Argumente ist es geboten, erneut zwischen Regionen und sonstigen subnationalen Behörden zu unterscheiden. Schließlich werden sie nicht nur vom Register unterschiedlich behandelt, sie verkörpern auch verschiedene Rollen innerhalb der Staatsstrukturen der Mitgliedsstaaten.

### *a) Regionale Behörden*

Die Rolle und Stellung der Regionen innerhalb der institutionellen Architektur der Mitgliedsstaaten variiert stark von Mitgliedsstaat zu Mitgliedsstaat. In föderal gegliederten Mitgliedsstaaten wie Deutschland, Spanien oder Österreich haben

38 *Ausschuss der Regionen*, Entschließung über eine Charta der Multi-level-Governance in Europa vom 2./3.4.2014; *W. Leitemann*, Europäisches Parlament brüskiert Kommunen, *EUROPA kommunal* 3/2014, S. 28 f.

39 Beschluss des Bundesrates (o. Fn. 35) Rn. 3, 5, 12; *A. Poth-Mögele* (o. Fn. 36).

40 *A. Poth-Mögele* (o. Fn. 36).

41 *A. Poth-Mögele* (o. Fn. 36).



die Regionen deutlich mehr Kompetenzen inne als in eher zentralistisch organisierten Mitgliedsstaaten wie Frankreich. Solche innerstaatlichen Angelegenheiten werden in Brüssel jedoch nur selten berücksichtigt. Die deutschen Bundesländer haben, beispielsweise im Ausschuss der Regionen, nicht mehr Privilegien als die französischen Regionen.<sup>42</sup>

Wie zuvor dargestellt, ist die Formulierung des Transparenzregisters hinsichtlich der Registrierung der Regionen („auf Wunsch“) und die damit verbundene Einbeziehung der Regionen in das Register nicht unkritisch zu bewerten. Ein Ungleichgewicht könnte etwa durch die Möglichkeit einer privilegierten Behandlung von solchen Regionen entstehen, die sich „auf Wunsch“ haben eintragen lassen. Dies würde in letzter Konsequenz dazu führen, dass die recht weiche Formulierung trotzdem die Wirkung einer Quasi-Verpflichtung entfaltet.

Es wird insbesondere vorgebracht, dass die Erweiterung des Anwendungsbereiches des Registers auf Regionen<sup>43</sup> gegen Art. 4 II EUV verstoße.<sup>44</sup> Danach hat die Union „die Gleichheit der Mitgliedstaaten vor den Verträgen und ihre jeweilige nationale Identität, die in ihren grundlegenden politischen und verfassungsmäßigen Strukturen einschließlich der regionalen und lokalen Selbstverwaltung zum Ausdruck kommt“ zu achten. Eben diese Grenze des Art. 4 II EUV würde durch eine Einbeziehung der Regionen in das Register überschritten werden.<sup>45</sup> Zudem stünde ein solcher Verstoß in Konflikt mit dem Register selbst; denn dort ist normiert, dass beim Betrieb des Registers die allgemeinen Grundsätze des Unionsrechts, und damit auch Art. 4 EUV, geachtet werden sollen.<sup>46</sup>

Fraglich ist mithin, ob ein solcher Verstoß tatsächlich vorliegt.

Abhängig von der staatlichen Struktur des jeweiligen Mitgliedsstaates haben die Regionen zum Teil eine herausragende Bedeutung in der Struktur der jeweiligen Mitgliedsstaaten. Ihre Einbeziehung in den Anwendungsbereich des Transparenzregisters, auch wenn sie im Moment dem Wortlaut nach nur „auf Wunsch“ erfolgt, könnte daher als Missachtung der jeweilig gewählten Struktursicherung der Mitgliedstaaten verstanden werden, da sie diese infrage stellt. Dies würde mit dem Regelungsgehalt des Art. 4 EUV kollidieren.

Wenn man bspw. die deutschen Bundesländer betrachtet, wird ihre Stellung im Staatsaufbau der Bundesrepublik Deutschland mehrmals in der Verfassung erwähnt und geschützt. Art. 79 III 2. Alt. GG garantiert den Ländern die Mitwirkung bei der Gesetzgebung, was für europäische Angelegenheiten zusätzlich in Art. 23 IV GG konkretisiert ist. Zudem sind die Länder nach Maßgabe des Art. 70 I GG grundsätzlich für die Gesetzgebung zuständig, während der Bund nur in den

42 De facto sieht dies natürlich anders aus, z.B. wird die Bundesrepublik Deutschland bei Angelegenheiten, die schwerpunktmäßig ausschließliche Gesetzgebungsbefugnisse der deutschen Länder auf den Gebieten der schulischen Bildung, der Kultur oder des Rundfunks betreffen, von einem vom Bundesrat gewählten Vertreter der Länder repräsentiert, Art. 23 VI, VII GG i.V.m. EUZBLG.

43 EU-Transparenzregister a.F., Abschnitt IV, Rn. 13.

44 Beschluss des Bundesrates (o. Fn. 35) Rn. 5ff.; A. Poth-Mögele (o. Fn. 36).

45 Beschluss des Bundesrates (o. Fn. 35) Rn. 13.

46 EU-Transparenzregister, Abschnitt I Rn. 2.



Bereichen tätig wird, die das Grundgesetz ihm ausdrücklich zuspricht, vgl. Art. 70 II, Art. 71 und 72 GG. Ferner führen die Länder die Bundesgesetze grundsätzlich als eigene Angelegenheit aus, zu denen auch diejenigen zählen, die auf europarechtliche Vorgaben zurückgehen.

Die Rolle der deutschen Bundesländer im europäischen Gesetzgebungsverfahren ist dabei nicht lediglich auf die Gesetzesausführung beschränkt. Die Länder können in bestimmten Situationen die Bundesrepublik Deutschland als solche repräsentieren, bspw. wenn bei europäischen Entscheidungsprozessen im Schwerpunkt die ausschließlichen Gesetzgebungsbefugnisse der Länder betroffen sind.<sup>47</sup> Zudem sind sie als Mitglieder des Ausschusses der Regionen an einer Mehrheit der europäischen Gesetzesvorhaben beteiligt.

Dass diese Rolle der Regionen der EU-Kommission auch grundsätzlich bewusst ist, erkennt man etwa an ihrem Beschluss über die Veröffentlichung von Informationen über Treffen zwischen Kommissionsmitgliedern und Organisationen oder selbstständigen Einzelpersonen.<sup>48</sup> Der Beschluss regelt die Veröffentlichung von sämtlichen Kontakten zwischen Kommissionsmitgliedern und Lobbyisten. Art. 2 b (2) dieses Beschlusses besagt, dass unter anderem für Kontakte mit regionalen Behörden der Mitgliedsstaaten (und sogar von Drittstaaten) keine Veröffentlichung notwendig ist. Dies wird damit begründet, dass „diese Behörden öffentliche Interessen verfolgen und nach dem Grundsatz der loyalen Zusammenarbeit einen Beitrag zur Arbeit der Kommission leisten“.<sup>49</sup>

Sieht man diese unumstrittene Funktion der Regionen nunmehr durch die Einbeziehung in das Transparenzregister gefährdet, insbesondere wenn die praktische Auslegung der Formulierung und ihre Konsequenzen zu einer „quasi-verpflichtenden Registrierung“ führen würde, so wäre ein Verstoß gegen Art. 4 II EUV wohl zu bejahen.

Hiergegen ließe sich allerdings anführen, dass den Regionen durch die fehlende Eintragung kein Nachteil entstünde bzw. ihnen dieselben Privilegien zustünden wie eingetragenen Regionen. Mit anderen Worten ließe sich argumentieren, das In-Aussicht-Stellen einer Eintragung habe keine rechtlichen Konsequenzen. Nur stellt sich dann die Frage, warum sie nicht weiterhin ausdrücklich vom Register ausgenommen sind.

Was hier auf dem Spiel steht, ist nicht lediglich die Gewährung eines Hausausweises zu den Gebäuden der beiden EU-Organe, sondern vielmehr die Stellung der Regionen in der Architektur der EU. Regionale Behörden in einem offiziellen Dokument weitgehend den Interessenvertretungen der Wirtschaft anzunähern, die im Auftrag Privater deren Interessen gegenüber den europäischen Institutionen

47 Dann soll die Bundesrepublik Deutschland von einem vom Bundesrat benannten Vertreter der Länder – unter Beteiligung der Bundesregierung – repräsentiert werden, *O. W. Gabriel/E. Holtmann*, Politische System der Bundesrepublik Deutschland, 3. Auflage, S. 269.

48 KOM (2014) 9051 endg., Beschluss über die Veröffentlichung von Informationen über Treffen zwischen Kommissionsmitgliedern und Organisationen oder selbstständigen Einzelpersonen.

49 KOM (o. Fn. 48) Präambel Nr. 8.

vertreten, wird ihrer Rolle als bedeutsamer Teil des jeweiligen Mitgliedstaates und damit als Teil der EU nicht gerecht.<sup>50</sup> Aufgrund dieser Stellung, die insbesondere aus den vielfältigen unionsrechtlichen Aktivitäten auf regionaler Ebene resultiert, wird sogar behauptet, dass Art. 4 II EUV nicht nur Mitgliedstaaten einen Anspruch gegen die Union gewährt, sondern auch den subnationalen Behörden.<sup>51</sup> Würde man dies konsequent weiter denken, müsste diese Quasi-Verpflichtung auch für alle anderen politischen Gremien der EU gelten, die bei den EU-Organen lobbyieren.<sup>52</sup> Dies kann jedoch kaum gewollt sein.

Der Einwand, die Regionen müssten als öffentliche Behörden ohnehin der Transparenz oberste Priorität einräumen, ändert nichts daran, dass hierdurch die Architektur der EU künstlich aufgebrochen wird.

Wenn nunmehr vorgebracht wird, die Vertretungen der Regionen seien letztlich in vielen Fällen auch Vertreter der Industrie, so ist dies grundsätzlich nicht von der Hand zu weisen. Doch ist es durchaus fraglich, ob sich hieraus die Forderung ableiten lässt, dass auch die Aktivitäten der regionalen Behörden öffentlich zugänglich sein müssen, um eine bestmögliche Transparenz zu erhalten. Denn hierdurch wird an der falschen Stelle angesetzt. Die Behörden der Regionen sind als Teil der EU bereits die lobbyierten Organe. Sie selbst müssen darüber entscheiden, welchen Stimmen sie Gehör schenken. Wenn man also der Architektur der EU Rechnung tragen möchte und gleichzeitig sicherstellen wollte, dass größtmögliche Transparenz gewährleistet wird, müsste die Einflussnahme dort kontrolliert und transparent gemacht werden, wo die wirtschaftlichen Interessen direkt und originär auf den EU-Apparat einwirken. Dies wären auf regionaler Ebene, etwa in Deutschland die Bundesländer, vor allem die Landtage bzw. die Landesministerien.

Vor diesem Hintergrund scheint es aus rechtlicher Sicht schwer zu begründen, regionale Behörden in den Anwendungsbereich des Registers einzubeziehen. Eine Überschreitung der Grenzen des Art. 4 II EUV wäre jedenfalls nicht offensichtlich von der Hand zu weisen.

### *b) Andere subnationale Behörden*

Wie bereits erwähnt, wird von allen subregionalen Behörden (z.B. lokalen und kommunalen Behörden oder Städte) erwartet, dass sie sich registrieren lassen. Sie fallen damit nicht nur in den Anwendungsbereich des Registers, die Bindungswirkung ist zudem deutlich konkreter als diejenige für Regionen. Viele der oben für Regionen genannten Argumente gelten mithin auch für diese Behörden.

50 Beschluss des Bundesrates (o. Fn. 35), Rn. 9.

51 A.v. Bogdandy/S. Schill in Grabitz/Hilf/Nettesheim, Das Recht der Europäischen Union, 53. Auflage, EUV, Art. 4, Rn. 11.

52 So müsste sich bspw. auch die Agentur für die Zusammenarbeit der Energieregulierungsbehörden (ACER) künftig im Transparenzregister registrieren, wenn sich ihre Vertreter beim Parlament melden, um die Abgeordneten bei der Gesetzgebung zu unterstützen.

Demgegenüber ist jedoch auch der qualitative Unterschied zwischen den Behörden der Regionen und den subregionalen Behörden in der jeweiligen Staatsstruktur zu berücksichtigen.

So ist die Gesetzgebungskompetenz in Deutschland nur in Länder- und Bundeskompetenzen aufgeteilt. Weder den Städten noch den Landkreisen oder den Gemeinden wird im Grundgesetz eine Mitwirkung bei der Bundesgesetzgebung garantiert. Art. 28 II GG gewährt Gemeinden und Gemeindeverbänden „lediglich“ das Recht zur Selbstverwaltung. Obwohl sie einen beträchtlichen Teil der hoheitlichen Aufgaben wahrnehmen, könnte daher erwogen werden, ihre Mitwirkung als Organ des EU-Apparates infrage zu stellen und daher in der Eintragsverpflichtung keinen Verstoß gegen Art. 4 II EUV zu sehen.

Allerdings darf darüber nicht vergessen werden, dass in anderen EU Mitgliedsstaaten den Städten und Gemeinden sogar mehr Kompetenzen zukommen als den Regionen; die subregionalen Behörden gelten in diesen Mitgliedsstaaten als wichtigste subnationale Behörden.<sup>53</sup> Des Weiteren hat die Kommission selbst in ihrem Beschluss über die Veröffentlichung von Informationen über Treffen zwischen Kommissionsmitgliedern und Organisationen oder selbstständigen Einzelpersonen festgestellt, dass Treffen mit Vertretern von Behörden der Mitgliedstaaten nicht unter diesen Beschluss fallen, da diese Behörden öffentliche Interessen verfolgen und nach dem Grundsatz der loyalen Zusammenarbeit einen Beitrag zur Arbeit der Kommission leisten.<sup>54</sup> Hierunter fallen schließlich auch die subnationalen Behörden und deren Vertretungen.

Auch wenn den subregionalen Behörden im mitgliedsstaatlichen Staatsaufbau und insbesondere den nationalen Gesetzgebungsverfahren i.d.R. nicht die Bedeutung regionaler Behörden zukommt, lässt sich mit den obigen Argumenten durchaus begründen, dass sie durch die Einbeziehung in das Transparenzregister und insbesondere durch die nunmehr erwartete Eintragung in ihren Rechten aus Art. 4 II EUV verletzt werden.

#### IV. Fazit

Nach dem bisher geltenden Transparenzregister waren lokale, kommunale und regionale Behörden von dem Anwendungsbereich des Registers explizit ausgenommen. Hingegen wurde von ihren Repräsentanzen bei den EU-Organen erwartet, dass sie sich registrieren lassen.

Die seit dem 1. Januar 2015 geltenden Neuregelungen beinhalten nunmehr keinen expliziten Ausschluss vom Anwendungsbereich, sondern differenzieren zwischen

53 Dies ist bspw. in Portugal der Fall. Dort existieren unterhalb der zentralstaatlichen Ebene lediglich Städte bzw. Gemeinden („municípios“) als subnationale Behörden. Somit gibt es in der gegenwärtigen portugiesischen Staatsordnung, mit Ausnahme der autonomen Regionen Azoren und Madeira, keine Regionen (vgl. Website der Portugiesischen Regierung unter <http://www.portugal.gov.pt/en/portuguese-democracy/o-poder-local/o-poder-local.aspx>).

54 KOM (o. Fn. 48) Art. 2 b (2) und Präambel Nr. 8.

regionalen Behörden und allen anderen Behörden auf subnationaler Ebene. Während von den subregionalen Behörden „erwartet“ wird, dass sie sich bzw. ihre Repräsentanzen registrieren lassen, können sich die regionalen Behörden und ihre Vertretungen „auf Wunsch“ eintragen. Obwohl die Differenzierung dem Wortlaut nach eindeutig erscheint, bleibt abzuwarten, ob bzw. wie sich dieser Unterschied in der Praxis niederschlagen wird. Allerdings geben bereits zum jetzigen Zeitpunkt verschiedene Aussagen und Stellungnahmen im Rahmen der Debatte der Neuregelungen durchaus Anlass dazu, diese Differenzierung nur als einen Zwischenschritt zu einer weitergehenden Annäherung der regionalen Behörden an die Stellung von Interessenvertretungen der Wirtschaft unter dem Transparenzregister zu betrachten.

In rechtlicher Hinsicht erscheint die Neuregelung daher durchaus bedenklich. Die Einbeziehung der regionalen Behörden sowie der subregionalen Behörden in das Transparenzregister stellt nach Ansicht der Autoren – jedenfalls wenn und soweit eine Nichtregistrierung auch praktische Konsequenzen nach sich ziehen würde – eine Überschreitung der Grenzen des Art. 4 II EUV dar.

Insbesondere vor dem Hintergrund der erst kürzlich von *Jean-Claude Juncker* geäußerten Bestrebungen der Einführung eines institutionsübergreifenden, verpflichtenden Transparenzregisters bleibt abzuwarten, wie sich dies auf die Stellung der Regionen sowie der anderen subnationalen Behörden auswirken wird.

Gerade im Lichte dieser Bestrebungen erscheint es jedoch unwahrscheinlich, dass die Forderung des Bundesrates erhört wird: Regionen mit staatlichen Funktionen anlässlich der nächsten Überarbeitung des Transparenzregisters wieder aus dem Anwendungsbereich des Registers herauszunehmen.