

Reform des Transparenz-Registers – welche Neuerungen kommen auf Interessenvertreter in Brüssel nun zu?

27. April 2021

Während in Deutschland lange um ein Lobbyregister gerungen wurde, gibt es auf EU-Ebene bereits seit dem Jahr 2011 ein Pendant: das **Transparenz-Register**. Darin sind Organisationen und Einzelpersonen aufgeführt, die Einfluss auf die Rechtssetzung und Politikgestaltung der EU-Institutionen nehmen.

Am 27.04.2021 hat das Europäische Parlament die Zustimmung zur **Interinstitutionellen Vereinbarung zwischen dem Europäischen Parlament, dem Rat der Europäischen Union und der Europäischen Kommission über ein verbindliches Transparenz-Register** beschlossen. Die Reform hat damit die wohl wichtigste Hürde genommen und das verbindliche Transparenz-Register könnte noch im Sommer 2021 (nach der Zustimmung des Rats und der Kommission) in Kraft treten.

Für Verbände und andere Interessenvertreter gehen damit wichtige Neuerungen einher. Wir stellen im Folgenden das Transparenz-Register vor und fassen die – aus Sicht von Interessenvertretern – wichtigsten Neuerungen zusammen.

1. Wie erreicht das Register die gewünschte Transparenz?
2. Für welche EU-Institutionen gilt das Transparenz-Register?
3. Wer ist registrierungspflichtig?
4. Welche Tätigkeiten in der Interessenvertretung sind registrierungspflichtig?
5. Welche Tätigkeiten müssen nicht registriert werden?
6. Welche Informationen müssen im Transparenz-Register angegeben werden?
7. Welche Änderungen erfährt der Verhaltenskodex?
8. Was passiert bei einem Verstoß gegen den Verhaltenskodex oder bei unvollständigen oder falschen Angaben im Transparenz-Register?
9. Wann treten die Neuregelungen in Kraft?
10. Gibt es eine Übergangsfrist für bereits registrierte Interessenvertreter?
11. Worauf sollten Verbände und andere Interessenvertreter nunmehr achten?

Das Transparenz-Register ist auch Gegenstand des Online-Seminars „**Monatsbriefing – Recht im Verband**“ am 26. Mai 2021, 13:00 Uhr mit dem Titel „**Effektive Interessenvertretung in Brüssel und das reformierte EU-Transparenz-Register**“. Gerne nehmen wir vor der Veranstaltung Fragen zum Transparenz-Register entgegen. Anmeldung hier: [> Monatsbriefing – Recht im Verband](#).



1. Wie erreicht das Register die gewünschte Transparenz?

Das Transparenz-Register soll das Vertrauen der Bürgerinnen und Bürger in die Legitimität der politischen, legislativen und administrativen Prozesse der Union erhalten, indem es Transparenz und Rechenschaftspflicht stärkt. Das Register fördert die Transparenz auf verschiedenen Wegen:

- Zum einen sind (fast alle) im Transparenz-Register hinterlegten **Angaben öffentlich zugänglich**, sodass sich jedermann über die registrierten Interessenvertreter (sog. **Registrierte**), über deren Ziele und finanziellen Hintergründe informieren kann.
- Bereits in den Vorgängerfassungen des Transparenz-Registers sahen einige EU-Institutionen und Behörden die sog. **Konditionalität** vor: Bestimmte Zusammenkünfte mit Interessenvertretern oder ein Austausch durften nur bei vorheriger Registrierung im Transparenz-Register stattfinden. Mit der Reform des Transparenz-Registers wird dies nunmehr zur Pflicht (sog. „**verbindliches Transparenz-Register**“): Die Eintragung in das Transparenz-Register wird zur notwendigen Voraussetzung dafür, dass Interessenvertreter bestimmte „**abgedeckte Tätigkeiten**“ (siehe unten, Ziffern 4 und 5) ausüben können.
- Schließlich unterwerfen sich die Registrierten einem **Verhaltenskodex** (zu den Änderungen siehe unten, Ziffer 7). Dessen Regeln und Grundsätze sollen ebenfalls zu einer transparenten und ethischen Interessenvertretung beitragen.

2. Für welche EU-Institutionen gilt das Transparenz-Register?

Das Transparenz-Register galt bisher (seit dem Jahr 2011) nur für das **Europäische Parlament** und die **Europäische Kommission**. Der Rat der Europäischen Union hatte bislang nur eine Beobachterrolle. Das ändert sich nun: Auch der **Rat der Europäischen Union** schließt sich nunmehr der Interinstitutionellen Vereinbarung über das verbindliche Transparenz-Register an.

Andere EU-Organe, Einrichtungen, Ämter und Agenturen der Union sind ausdrücklich eingeladen, sich ebenfalls dem verbindlichen Transparenz-Register anzuschließen. Es kann daher davon ausgegangen werden, dass in Kürze die Mehrheit der EU-Organe und Behörden bei abgedeckten Tätigkeiten zwingend voraussetzen wird, dass die Interessenvertreter im Transparenz-Register eingetragen sind.

Auch einige **Ständige Vertretungen der Mitgliedstaaten** haben bereits signalisiert, sich dem Transparenz-Register anschließen zu wollen.

3. Wer ist registrierungspflichtig?

Anknüpfungspunkt für die Registrierungspflicht ist, ob eine „abgedeckte Tätigkeit“ ausgeübt wird (zu den abgedeckten Tätigkeiten unten, Ziffern 4 und 5). Registrieren muss sich **jeder Interessenvertreter** (d.h. jede natürliche oder juristische Person oder jede formelle oder informelle Gruppe, Vereinigung oder jedes Netzwerk), die bzw. das sich mit einer vom Transparenz-Register abgedeckten Tätigkeit befasst.

Die Interinstitutionelle Vereinbarung unterscheidet zwischen Interessenvertretern, welche ihre eigenen Interessen oder die gemeinsamen Interessen ihrer Mitglieder vertreten, und sog. Mandant-Vermittler-Beziehungen.

Vermittler (vorher: „Mittler“) ist jeder Interessenvertreter, der die Interessen eines Mandanten durch die Ausübung der abgedeckten Tätigkeiten fördert (Art. 2 lit. e) Interinstitutionelle Vereinbarung). Demgegenüber ist der **Mandant** jeder Interessenvertreter, der eine vertragliche Beziehung mit einem Vermittler eingegangen ist, damit durch diesen Vermittler die Interessen dieses Interessenvertreters durch die Durchführung abgedeckter Tätigkeiten gefördert werden (Art. 2 lit. d) Interinstitutionelle Vereinbarung).

Diese Unterscheidung zwischen den Registrierten spielt insbesondere bei den anzugebenden Finanzinformationen (siehe unten, Ziffer 6) eine Rolle.

4. Welche Tätigkeiten in der Interessenvertretung sind registrierungspflichtig?

Registrierungspflichtig sind Tätigkeiten, die mit dem **Ziel** durchgeführt werden, auf die **Formulierung oder Umsetzung von Politik oder Rechtsvorschriften** oder auf die **Entscheidungsprozesse** von Parlament, Rat oder Kommission oder anderen Organen, Einrichtungen, Ämtern oder Agenturen der EU **Einfluss zu nehmen** (sog. „abgedeckte Tätigkeiten“, Art. 3 Interinstitutionelle Vereinbarung). Darunter fallen insbesondere:

- Organisation von oder Teilnahme an Treffen, Konferenzen oder Veranstaltungen sowie die Aufnahme ähnlicher Kontakte mit EU-Organen;
- Beiträge zu oder Teilnahme an Konsultationen, Anhörungen oder ähnlichen Initiativen;
- Organisation von Kommunikationskampagnen, Plattformen, Netzwerken und bürgernahen Initiativen;
- Erstellung oder Beauftragung von Strategie- und Positionspapieren, Abänderungen, Meinungsumfragen und Erhebungen, offenen Briefen und anderem Kommunikations- oder Informationsmaterial sowie die Beauftragung und Durchführung von Forschungsarbeiten.

5. Welche Tätigkeiten müssen nicht registriert werden?

Nur wenige Tätigkeiten im Bereich der Interessenvertretung unterfallen nicht der Registrierungspflicht (Art. 4 Abs. 1 Interinstitutionelle Vereinbarung). Ausgenommen sind:

- Erbringung von Rechts- und sonstiger professioneller Beratung im Rahmen einer Mandant-Vermittler-Beziehung (vorbehaltlich weiterer Voraussetzungen);

- Abgabe von Stellungnahmen als Vertragspartei oder Dritter im Rahmen von Rechts- oder Verwaltungsverfahren sowie Stellungnahmen auf der Grundlage einer vertraglichen Beziehung zu einem der unterzeichnenden Organe oder auf der Grundlage einer aus Unionsmitteln finanzierten Finanzhilfvereinbarung;
- Tätigkeiten der Sozialpartner als Teilnehmer am sozialen Dialog gemäß Art. 152 AEUV;
- Abgabe von Stellungnahmen als Reaktion auf direkte und spezifische Ersuchen eines der EU-Organe, ihrer Vertreter oder ihres Personals um Sachinformationen, Daten oder Fachwissen;
- Tätigkeiten, die von natürlichen Personen in rein persönlicher Eigenschaft ausgeführt werden und wenn diese nicht in Verbindung mit anderen handeln;
- spontane Treffen, Treffen mit rein privatem oder gesellschaftlichem Charakter und Treffen, die im Rahmen eines durch den EUV oder den AEUV oder durch Rechtsakte der Union festgelegten Verwaltungsverfahrens stattfinden.

Ferner müssen sich bestimmte Stellen nicht registrieren (Art. 4 Abs. 2 Interinstitutionelle Vereinbarung). Dazu zählen beispielsweise

- politische Parteien (mit Ausnahme von Organisationen, die von Parteien gegründet wurden oder mit diesen verbunden sind);
- Verbände und Netzwerke öffentlicher Stellen auf Unions-, nationaler oder regionaler Ebene, sofern sie ausschließlich im Namen der betreffenden öffentlichen Stellen handeln.

6. Welche Informationen müssen im Transparenz-Register angegeben werden?

Der Umfang der im Transparenz-Register anzugebenden Informationen ergibt sich aus Anhang II der Interinstitutionellen Vereinbarung. Der Umfang der Angaben wird durch die Reform nur geringfügig geändert. So bleiben die Angaben zu **allgemeinen Informationen** (z.B. Name der Organisation, verfolgte Ziele und geographische Ebene des Engagements, Zahl der Beschäftigten, Mitgliedschaften) und zu den Verbindungen zu EU-Organen (z.B. Mitgliedschaften in Expertengruppen der Kommission und anderen von der Union unterstützten Foren) im Wesentlichen gleich.

Die anzugebenden **Finanzinformationen** wurden durch die Reform jedoch erweitert:

- **Registrierte**, einschließlich Vermittler, müssen den Betrag und die Quelle aller Zuschüsse der Union, die zu ihren Betriebskosten beitragen, angeben.
- **Registrierte, die ihre eigenen Interessen oder die gemeinsamen Interessen ihrer Mitglieder fördern**, müssen eine aktuelle Schätzung der jährlichen Kosten im Zusammenhang mit den abgedeckten Tätigkeiten in vorgegebenen Größenklassen angeben.
- **Vermittler** müssen die geschätzten jährlich erwirtschafteten Gesamteinnahmen, die den abgedeckten Tätigkeiten zuzuordnen sind, in vorgegebenen Größenklassen angeben. Einnahmen von einzelnen Mandanten für abgedeckte Tätigkeit sind dabei ebenfalls in vorgegebenen Größenklassen anzugeben, wobei damit zugleich anzugeben ist, auf welche Legislativvorschläge, Maßnahmen oder Initiativen der Union diese abgedeckten Tätigkeiten abzielen. Ferner müssen Vermittler im Register die Mandanten angeben, in deren Namen abgedeckte Tätigkeiten ausgeführt werden. Derzeitige Mandanten, die nicht vom letzten abgeschlossenen Geschäftsjahr erfasst werden, sind im Register gesondert namentlich anzugeben.
- **Mandanten** müssen die Vermittler, die in ihrem Namen abgedeckte Tätigkeiten ausführen, und die Kosten für jeden einzelnen Vermittler gemäß vorgegebenen Größenklassen angeben. Derzeitige Vermittler, die nicht vom

letzten abgeschlossenen Geschäftsjahr erfasst werden, sind im Register gesondert namentlich anzugeben.

Die Schätzungen beziehen sich jeweils auf ein vollständiges Geschäftsjahr und beziehen sich auf das letzte seit der Registrierung oder der jährlichen Aktualisierung der Angaben zur Registrierung abgeschlossene Geschäftsjahr.

Ferner müssen **Registrierte, die keine kommerziellen Interessen vertreten**, folgende Informationen bereitstellen:

- ihr Gesamtbudget für das letzte abgeschlossene Haushaltsjahr,
- ihre Hauptfinanzierungsquellen nach Kategorien: Unionsmittel, öffentliche Mittel, Zuschüsse, Spenden, Beiträge ihrer Mitglieder usw.;
- den Betrag jedes Beitrags, den sie erhalten haben und der 10 % ihres Gesamtbudgets übersteigt, wenn die Beiträge über 10.000 € liegen, sowie den Namen des Beitragszahlers.

7. Welche Änderungen erfährt der Verhaltenskodex?

Die Registrierung setzt voraus, dass der Antragsteller bzw. der Registrierte den in Anhang I der Interinstitutionellen Vereinbarung festgelegten Verhaltenskodex einhält (Art. 6 Abs. 1 Interinstitutionelle Vereinbarung). Im Kern bleibt der Verhaltenskodex unverändert. Klargestellt wurde durch die Reform insbesondere:

- einmal registriert, müssen die Registrierten ihren Namen und ihre Registrierungsnummer nunmehr allen EU-Organen, Einrichtungen, Ämtern oder Agenturen der Union im Rahmen ihrer Beziehungen offenlegen, auch wenn sich diese Institution nicht formal dem EU-Transparenz-Register angeschlossen hat;
- Registrierte beschaffen sich nicht auf unlautere Weise oder durch Ausübung unstatthaften Drucks oder durch unangemessenes Verhalten oder Beleidigungen Informationen und dürfen auch keinen Versuch hierzu unternehmen;
- die Registrierung darf nicht für kommerzielle Zwecke missbraucht werden und darf auch nicht falsch dargestellt werden;
- die Logos der Unionsorgane dürfen nicht ohne ausdrückliche Genehmigung verwendet werden;
- Registrierte achten die Umsetzung und Anwendung der einschlägigen von den Unionsorganen festgelegten öffentlich zugänglichen Regeln, Kodizes und Leitlinien und vermeiden jede Behinderung dieser Umsetzung und Anwendung;
- Registrierte berücksichtigen bei der Beschäftigung von ehemaligen Mitgliedern des Europäischen Parlaments, Mitgliedern der Kommission und Bediensteten der Unionsorgane die für diese Personen nach deren Ausscheiden aus dem jeweiligen Organ geltenden Vertraulichkeitsanforderungen und -vorschriften gebührend, um Interessenkonflikte zu vermeiden.

Einige Pflichten wurden verschärft bzw. neu eingeführt, insbesondere:

- während die Angaben im Transparenz-Register zuvor nur „nach bestem Wissen“ richtig sein mussten, besteht nach der Neufassung eine harte Pflicht dazu, dass die Angaben „vollständig, aktuell, korrekt und nicht irreführend“ sind;
- besteht eine Vermittler-Mandanten Beziehung, so müssen beide Seiten sicherstellen, dass der jeweilige Gegenpart registriert und dass die Beziehung veröffentlicht ist;
- bei der Einbindung Dritter in die Interessenvertretung haben die Registrierten sicherzustellen, dass diese

Dritten, sofern sie nicht selbst registriert sind, ethische Standards einhalten, die den für Registrierte geltenden Standards mindestens gleichwertig ist;

- Registrierte ergreifen geeignete Maßnahmen, um sicherzustellen, dass alle ihre Mitarbeiter, die an abgedeckten Tätigkeiten beteiligt sind, über ihre Verpflichtung als Registrierte zur Einhaltung dieses Verhaltenskodex informiert werden;
- Registrierte informieren die Mandanten oder Mitglieder, die sie im Rahmen der abgedeckten Tätigkeiten vertreten, über ihre Verpflichtung als Registrierte zur Einhaltung des Verhaltenskodex.

8. Was passiert bei einem Verstoß gegen den Verhaltenskodex oder bei unvollständigen oder falschen Angaben im Transparenz-Register?

Das Sekretariat des Transparenz-Registers, eine gemeinsame operative Struktur von Parlament, Rat und Kommission, überwacht die Eintragungen und bewertet die fortlaufende Eignung der Registrierten sowie die Einhaltung des Verhaltenskodex. Das Sekretariat kann auf eigene Initiative oder auf eine Beschwerde hin eine Untersuchung darüber anstoßen, ob der Registrierte die Eignungsvoraussetzungen für eine Registrierung nicht mehr erfüllt. Wie auch bereits im Rahmen der Antragsstellung kann das Sekretariat im Untersuchungsverfahren vom Antragssteller bzw. Registrierten Informationen verlangen, z.B. Belege darüber, dass die Informationen im Register weiterhin zutreffend sind.

Kommt das Sekretariat zum Schluss, dass die Eignungsvoraussetzungen nicht mehr vorliegen, so kann es die Registrierung streichen. Erfolgt die Streichung wegen eines Verstoßes gegen den Verhaltenskodex, kann das Sekretariat auch, wenn dies angesichts der Schwere der Nichtbeachtung angemessen ist, dem betreffenden Interessenvertreter die erneute Eintragung für einen Zeitraum zwischen 20 Arbeitstagen und zwei Jahren untersagen. Alle getroffenen Maßnahmen kann das Sekretariat auf der Website des Transparenz-Registers veröffentlichen.

Die Entscheidung des Sekretariats kann auf Antrag durch den Verwaltungsrat des Transparenz-Registers überprüft werden. Gegen dessen Entscheidung ist wiederum der Rechtsweg zum Europäischen Gericht nach Art. 263 AEUV eröffnet. Daneben besteht die Möglichkeit zur Anrufung des Europäischen Bürgerbeauftragten nach Art. 228 AEUV.

9. Wann treten die Neuregelungen in Kraft?

Mit dem Beschluss des Europäischen Parlaments vom 27.04.2021 hat die Interinstitutionelle Vereinbarung die wohl wichtigste Hürde genommen. Es stehen zwar noch die Zustimmungen vom Rat der Europäischen Union und der Europäischen Kommission aus. Jedoch dürfte es sich hierbei nur noch um eine Formalität handeln, da die politische Einigung bereits im Dezember 2020 erzielt wurde und inhaltliche Änderungen nicht mehr erwartet werden.

Erst im Anschluss an die Zustimmung von Rat und Kommission wird die Vereinbarung im EU-Amtsblatt veröffentlicht werden. Die Regelungen treten sodann am zwanzigsten Tag nach der Veröffentlichung der Vereinbarung im EU-Amtsblatt in Kraft.

Es kann damit gerechnet werden, dass die Vereinbarung noch im Sommer 2021 in Kraft tritt.

10. Gibt es eine Übergangsfrist für bereits registrierte Interessenvertreter?

Die große Mehrzahl der Verbände und Interessenvertreter ist bereits im Transparenz-Register eingetragen. Registrierte können innerhalb von sechs Monaten nach Inkrafttreten der Vereinbarung ihre Eintragung ändern, um so die neuen, sich aus der Vereinbarung ergebenden Anforderungen, zu erfüllen.

11. Worauf sollten Verbände und andere Interessenvertreter nunmehr achten?

- Liegt bereits eine Registrierung vor, so sollte innerhalb der Übergangsfrist von sechs Monaten die im Transparenz-Register hinterlegten Angaben überprüft und aktualisiert werden. Für Unternehmen und Organisationen, die abgedeckte Tätigkeiten ausüben, aber bisher noch nicht registriert sind, sollte die Reform Anlass sein, dies unverzüglich zu überprüfen.
- Interne Vorlagen für den Austausch mit EU-Organen oder Behörden müssen im Hinblick auf die zwingenden Angaben aktualisiert werden.
- Mitarbeiter, insbesondere solche, die im direkten Austausch mit EU-Organen oder Behörden stehen, sollten hinsichtlich der Pflichten nach dem Verhaltenskodex geschult werden. Interne Leitlinien zum Verhaltenskodex könnten aktualisierungsbedürftig sein.
- Mandanten und Mitglieder sind über die Verpflichtung zur Einhaltung des Verhaltenskodex zu informieren.

#eurecht_kapellmann

Unternehmen, Verbände und öffentliche Institutionen beraten wir in allen Fragen des EU-Rechts, das zukünftig weiter an Bedeutung gewinnen wird. Dazu gehören auch regulatorische Fragen des europäischen Binnenmarkts wie Produktsicherheit, Standardisierung und Finanzdienstleistungen.

Unser Büro liegt direkt im Brüsseler EU-Viertel. Alle Anwältinnen und Anwälte dort sind mit den Brüsseler Regeln und Abläufen bestens vertraut. Als mittelständische deutsche Kanzlei verstehen wir die Interessen unserer Mandanten und vertreten sie überzeugend vor den Brüsseler Institutionen – regelmäßig auch vor EU-Gerichten.

„Empfohlene Kanzlei für Europarecht“

– Handelsblatt/Best Lawyers® "Deutschlands Beste Anwälte 2020

„Eine der von Unternehmensjuristen meistempfohlene Kanzlei für Europarecht & Internationales Recht“

– kanzleimonitor.de 2020/2021

„sehr gute Kontakte zu europäischen Institutionen“

– JUVE Handbuch 2018/19

Unsere Expertise in der Beratung klassischer Verbände, aber auch von Industry Coalitions, Multi-Akteurs-Partnerschaften und ähnlichen Institutionen bündeln wir in unserem Kompetenzteam **› Verbände und Public Affairs.**

„Eine der von Unternehmensjuristen meistempfohlene Kanzleien für die Branche Verwaltung/Verbände“

– kanzleimonitor.de 2019/20

AUTHORS



**Prof. Dr Robin van der Hout,
LL.M.**

 Office Brussels

 +32 2 23411-60

 robin.vanderhout@kapellmann.de

Dr Christian Wagner

 Office Brussels

 +32 2 23411-60

 christian.wagner@kapellmann.de

Valentine Lemonnier, LL.M.

 Office Brussels

 +32 2 23411-60

 valentine.lemonnier@kapellmann.de