

## **BESCHLUSSEMPFEHLUNG UND BERICHT**

### **des Europa- und Rechtsausschusses (3. Ausschuss)**

#### **zur Konsultation zum EU-Transparenzregister**

##### **A Problem**

Die Transparenz der Rechtsetzung ist ein hohes Gut. Seit dem 23. Juni 2011 führen daher die Europäische Kommission und das Europäische Parlament auf der Grundlage einer „Vereinbarung über das Transparenzregister für Organisationen und selbstständige Einzelpersonen, die sich mit der Gestaltung und Umsetzung von EU-Politik befassen“, gemeinsam das so genannte EU-Transparenzregister. In dieser öffentlichen Datenbank sind Lobbyisten registriert, die sich an das Europäische Parlament, die Europäische Kommission und ihre jeweiligen Mitglieder sowie Vertreterinnen und Vertreter wenden. Aufgeführt sind beispielsweise Informationen zum Namen des Akteurs, zu seinen Zielen und Auftraggebern sowie die dafür zur Verfügung stehenden finanziellen Mittel. Die Eintragungen in das Transparenzregister finden derzeit auf freiwilliger Basis statt.

Allerdings hat die Nichteintragung Folgen, da sich die Kommission seit einer Verschärfung im Jahre 2014 grundsätzlich nur noch mit solchen Lobbyisten trifft, die in das Transparenzregister eingetragen sind. Seit dieser Verschärfung müssen Mitglieder der EU-Kommission und ihre Kabinette bis hin zu den Generaldirektoren auf ihren Webseiten ihre Lobbytreffen veröffentlichen.

Die Regelungen zu diesem Transparenzregister sollen erneut überarbeitet werden. Das vorgesehene neue System, das in einer interinstitutionellen Vereinbarung münden soll, würde über das derzeitige Register hinausgehen, indem es zum einen verpflichtend werden und zum anderen auch für den Rat der Europäischen Union gelten soll. Im Rahmen der geplanten Änderungen des Transparenzregisters gibt es Tendenzen, den Anwendungsbereich auf „regionale Behörden und ihre Vertretungen“ auszuweiten. Als „regionale Behörden und ihre Vertretungen“ werden für die Bundesrepublik Deutschland die deutschen Länder mit den Landesregierungen und Landtagen verstanden, die bisher vom Anwendungsbereich des Registers ausgenommen waren.

Der Landtag Mecklenburg-Vorpommern und seine Mitglieder sowie sämtliche Kommunen und ihre Vertretungen, die mit den europäischen Institutionen in Kontakt treten möchten, müssten sich somit in das EU-Transparenzregister eintragen.

Landtag und Landesregierung sind demokratisch legitimiert und als verfassungsrechtlich verankerter Teil der Bundesrepublik Deutschland und der Europäischen Union Akteure im europäischen Mehrebenensystem. Sie würden also nach einer entsprechenden Erweiterung der Regelungen behandelt wie Interessenvertreter und Lobby-Einrichtungen, die nicht Teil des Rechtsetzungsverfahrens sind.

Im Zusammenhang mit den geplanten Änderungen hat die EU-Kommission eine öffentliche Konsultation eingeleitet. Interessenten können sich sowohl zur derzeitigen Regelung für die Registrierung von Interessenvertretern, die Einfluss auf die Arbeit der EU-Organe nehmen wollen, als auch zum geplanten verbindlichen Lobby-Register äußern, das sich auf das Europäische Parlament, den Rat der Europäischen Union und die Kommission erstrecken soll. Parallel dazu wird der Themenkomplex derzeit im Europäischen Parlament beraten.

Am 5. April hat die Europaministerkonferenz in dieser Sache einen Umlaufbeschluss gefasst, in dem unter anderem mit Nachdruck darauf hingewiesen wird, „dass demokratisch gewählte und kontrollierte staatliche Einrichtungen auf nationaler, regionaler und lokaler Ebene sowie ihre Vertretungen vom interinstitutionellen Transparenzregister der europäischen Institutionen ausgenommen werden müssen.“

## **B Lösung**

In Ziffer 4 des Landtagsbeschlusses zu der Beschlussempfehlung des Europa- und Rechtsausschusses auf Drucksache 6/1966 hat der Landtag seine zuständigen Ausschüsse ausdrücklich beauftragt, „den Legislativ- und Politikplanungen der Europäischen Union angesichts der hohen Regelungsintensität und -breite europäischer Rechtsetzung weiterhin hohe Aufmerksamkeit zu widmen und dem Landtag hierzu und zu aktuellen fachspezifischen Fragestellungen der Europapolitik gegebenenfalls Beschlüsse zu empfehlen.“

Mit der vorliegenden Beschlussempfehlung wird dem Landtag in Wahrnehmung dieses Auftrages vorgeschlagen, klar Stellung zu nehmen gegenüber den Europäischen Institutionen mit der Forderung, dass die demokratisch legitimierten Verfassungsorgane des Landes und ihre Vertretungen - als integraler Bestandteil des EU-Rechtsetzungsverfahrens - vom Anwendungsbereich des Transparenzregisters der europäischen Institutionen ausgenommen bleiben. Denn das Land arbeitet mit Landtag und Landesregierung an der EU-Rechtsetzung über den EU-Ausschuss der Regionen, den Bundesrat und das Zusammenwirken von Bund und Ländern in EU-Angelegenheiten mit.

Dabei soll hervorgehoben werden, dass die Transparenz der Rechtsetzung auf europäischer Ebene ein hohes Gut ist und daher grundsätzlich die Erfassung und Kontrolle der Aktivitäten von Interessenvertretern und Lobby-Einrichtungen, die nicht Teil des Rechtsetzungsverfahrens sind, begrüßt wird. Es muss aber der besonderen Rolle der deutschen Länder und Kommunen ausreichend Rechnung getragen werden. Vor diesem Hintergrund sollen die Anstrengungen der Landesregierung unterstützt werden, insbesondere über den Bundesrat und die Europaministerkonferenz dafür Sorge zu tragen, dass die Länder, Kommunen und ihre Vertretungen ihren besonderen Status im Hinblick auf den Zugang zu Europäischen Institutionen behalten.

Die Frist zur Beteiligung an der öffentlichen Konsultation der EU-Kommission läuft am 31. Mai 2016 ab, das Thema wird aktuell im zuständigen Ausschuss des Europäischen Parlaments beraten. Vor diesem Hintergrund wird die Präsidentin des Landtages mit der Beschlussempfehlung gebeten, den Landtagsbeschluss der Europäischen Kommission, dem Europäischen Parlament und dem Rat direkt zuzuleiten.

### **Mehrheitsentscheidung im Ausschuss**

#### **C Alternativen**

Keine.

#### **D Kosten**

Keine.

## **Beschlussempfehlung**

Der Landtag möge beschließen:

1. Das Land Mecklenburg-Vorpommern arbeitet mit dem Landtag und der Landesregierung im EU-Ausschuss der Regionen mit und ist damit sowie über die Mitwirkungsrechte des Bundesrates und das Zusammenwirken von Bund und Ländern in EU-Angelegenheiten integraler Bestandteil des EU-Rechtsetzungsverfahrens. Darüber hinaus wird die kommunale Ebene in Deutschland durch die Spitzenverbände im Ausschuss der Regionen repräsentiert. Die föderale Ordnung der Bundesrepublik Deutschland ist von der Europäischen Union auf der Grundlage der geltenden Verträge zu achten.
2. Die Transparenz der Rechtsetzung auf europäischer Ebene ist ein hohes Gut. Der Landtag anerkennt und unterstützt daher grundsätzlich die Erfassung und Kontrolle der Aktivitäten von Interessenvertretern und Lobby-Einrichtungen, die nicht Teil dieses Rechtsetzungsverfahrens sind, über ein gesondertes Register.
3. Der Landtag sieht mit Sorge, dass es auf EU-Ebene im Rahmen der Beratungen zu einem Europäischen Transparenzregister unverändert Tendenzen gibt, der besonderen Rolle der deutschen Länder und Kommunen nicht in ausreichendem Umfang Rechnung zu tragen und diese einer Registrierungspflicht zu unterwerfen.
4. Der Landtag fordert vor diesem Hintergrund, dass die demokratisch legitimierten Verfassungsorgane des Landes und ihre Vertretungen - als integraler Bestandteil des EU-Rechtsetzungsverfahrens - vom Anwendungsbereich des Transparenzregisters der europäischen Institutionen ausgenommen bleiben.
5. Der Landtag unterstützt die Anstrengungen der Landesregierung, insbesondere über den Bundesrat und die Europaministerkonferenz, dafür Sorge zu tragen, dass die Länder, Kommunen und ihre Vertretungen ihren besonderen Status im Hinblick auf den Zugang zu Europäischen Institutionen behalten.
6. Die Präsidentin des Landtages wird gebeten, diese Stellungnahme der Europäischen Kommission, auch im Rahmen der laufenden Konsultation zum Transparenzregister, dem Europäischen Parlament und dem Rat zuzuleiten.

Schwerin, den 7. April 2016

### **Der Europa- und Rechtsausschuss**

**Detlef Müller**

Vorsitzender und Berichterstatter

## **Bericht des Abgeordneten Detlef Müller**

### **I. Allgemeines**

Der Themenkomplex wurde im Europa- und Rechtsausschuss erstmalig im Rahmen einer Information durch das Informationsbüro des Landes bei der EU am 2. März 2016 beraten.

In seiner Sitzung am 6. April 2016 hat der Europa- und Rechtsausschuss dazu auf der Grundlage eines Auftrages des Plenums eine Beschlussempfehlung erarbeitet. Denn in Ziffer 4 des Landtagsbeschlusses zu der Beschlussempfehlung des Europa- und Rechtsausschusses auf Drucksache 6/1966 hat der Landtag seine zuständigen Ausschüsse ausdrücklich beauftragt, „den Legislativ- und Politikplanungen der Europäischen Union angesichts der hohen Regulationsintensität und -breite europäischer Rechtsetzung weiterhin hohe Aufmerksamkeit zu widmen und dem Landtag hierzu und zu aktuellen fachspezifischen Fragestellungen der Europapolitik gegebenenfalls Beschlüsse zu empfehlen.“

### **II. Wesentliche Ergebnisse der Beratungen des Europa- und Rechtsausschusses**

#### **1. Allgemeines**

Die Staatskanzlei informiert regelmäßig zu aktuellen EU-Themen. Anfang März 2016 wurde in diesem Zusammenhang auf Bestrebungen hingewiesen, das EU-Transparenzregister zu reformieren. Dieses Register reiche bis in das Jahr 2010 zurück. Im November 2010 einigten sich die Europäische Kommission und das Europäische Parlament auf ein gemeinsames sogenanntes Transparenzregister, das am 23. Juni 2011 eingeführt worden sei. In dieser öffentlichen Datenbank seien Lobbyisten registriert, die sich aufgrund eigener Interessen an das Europäische Parlament und die Europäische Kommission wenden. Im Register würden beispielsweise Informationen zum Namen des Akteurs, seine Ziele und Auftraggeber sowie die dafür zur Verfügung stehenden finanziellen Mittel aufgeführt. Die Eintragungen in das Transparenzregister fänden auf freiwilliger Basis statt.

Das Transparenzregister aus dem Jahr 2011 fasse die bis dahin getrennten Lobbyregister von EU-Kommission und Parlament zusammen. Mit diesem Register sei für EU-Bürger eine zentrale Anlaufstelle für Informationen über Lobbyaktivitäten im EU-Parlament und in der EU-Kommission geschaffen worden, um mehr Transparenz im europäischen Rechtsetzungsprozess zu generieren. Die Registrierung der Lobbyakteure sei derzeit Voraussetzung für den Erhalt dauerhafter Zugangspässe zum EU-Parlament.

Im November 2014 habe die Europäische Kommission ihre sogenannte „Transparenzinitiative“ gestartet. Im Rahmen dieser Initiative habe die Kommission ihre eigenen internen Vorschriften umfassend überarbeitet. Seitdem müssten EU-Kommissarinnen und Kommissare und ihre Kabinette bis hin zu den Generaldirektoren auf ihren Webseiten ihre Lobbytreffen veröffentlichen, spätestens zwei Wochen nachdem der Termin stattgefunden habe.

Des Weiteren hätten sich die Mitglieder der Kommission, im Einklang mit ihren festgelegten Arbeitsmethoden, darauf verständigt, grundsätzlich nur noch Organisationen zu treffen, die im Transparenzregister aufgeführt seien. Akteure, die auf europäischer Ebene als Lobbyisten gelten, müssten sich somit in das Transparenzregister eintragen, um die Möglichkeit zu erhalten, mit Kommissionsmitgliedern einen Termin vereinbaren zu können.

Diese internen Reformen der Kommission hätten bereits zu einer starken Zunahme der Eintragungen im Transparenzregister geführt: Am 1. März 2016 habe das derzeitige Transparenz-Register 9286 Einträge gezählt; am 31. Oktober 2014, bevor die jetzige Kommission ihr Amt angetreten und diese Reformen durchgeführt habe, seien es noch 7020 Einträge gewesen.

Das bisherige gemeinsame Transparenzregister aus dem Jahr 2011 solle nun reformiert werden. Das vorgesehene neue System, das in eine interinstitutionelle Vereinbarung münden solle, werde über das derzeitige Register hinausgehen, das gemeinsam vom Europäischen Parlament und der Kommission verwaltet werde, aber nicht verbindlich sei und den Rat nicht mit umfasse.

Die geplanten Änderungen des Transparenzregisters seien Teil umfassenderer Bemühungen zur Reformierung der politischen Willensbildung in der EU. Im Zuge ihrer im Mai 2015 vorgelegten Agenda für bessere Rechtsetzung habe die Kommission zugesagt, ihre Politikgestaltung für weitere Kontrollen und weiteres Input durch die Öffentlichkeit zu öffnen.

Vor diesem Hintergrund habe die EU-Kommission eine öffentliche Konsultation eingeleitet, die am 1. März 2016 begonnen habe und bis zum 31. Mai 2016 andauern werde. Interessenten könnten sich sowohl zur derzeitigen Regelung für die Registrierung von Interessenvertretern, die Einfluss auf die Arbeit der EU-Organe nehmen wollen, als auch zum geplanten verbindlichen Lobby-Register äußern, das sich auf das Europäische Parlament, den Rat der Europäischen Union und die Kommission erstrecken solle. Der erste Teil der Konsultation ermögliche es auch denjenigen auf grundsätzliche Fragen und Fragen zum Geltungsbereich des Registers zu antworten, die bisher das Register noch nicht genutzt hätten. Im zweiten Teil würden Nutzer des derzeitigen Systems um Stellungnahmen zu dessen praktischer Funktionsweise gebeten.

Die Kommission sei der Auffassung, dass die Zusammenarbeit mit den Gesetzgebern, dem Europäischen Parlament und dem Rat, wichtig sei, um zu gewährleisten, dass die Bürgerinnen und Bürger einen vollständigen Überblick darüber haben, welche Interessenvertreter den Gesetzgebungsprozess zu beeinflussen versuchten. Die öffentliche Konsultation werde in den Vorschlag einfließen, den die Kommission später in diesem Jahr vorlegen werde.

Im Rahmen der geplanten Änderungen des Transparenzregisters sei unter anderem eine Ausdehnung des Anwendungsbereiches auf „regionale Behörden und ihre Vertretungen“ vorgesehen. Die „regionalen Behörden und ihren Vertretungen“ seien in der Bundesrepublik Deutschland die deutschen Länder, die bisher vom Anwendungsbereich des Registers ausdrücklich ausgenommen seien.

Eine solche Änderung hätte auf die konkrete Arbeit der Landesbehörden erhebliche Auswirkungen. So stehe zu befürchten, dass sich beispielsweise Landtagsdelegationen, das Informationsbüro des Landes und Fraktionen in dem geplanten Transparenzregister einzutragen hätten, um Termine mit Vertretern auf europäischer Ebene vereinbaren zu können. Andernfalls müssten die EU-Vertreter eine Terminabfrage aufgrund der fehlenden Eintragung absagen.

Diese Ausdehnung des Anwendungsbereichs würde langfristig zur Gleichstellung der demokratisch legitimierten Verfassungsorgane des Landes mit Lobbygruppen aus Wirtschaft und Gesellschaft führen.

Die deutschen Landtage und Landesregierungen seien demokratisch legitimiert und als verfassungsrechtlich verankerter Teil der Bundesrepublik Deutschland und der Europäischen Union Akteure im europäischen Mehrebenensystem.

Die deutschen Länder und ihre Vertreter träten auch unmittelbar als Handelnde im europäischen Institutionengefüge auf, etwa im Rahmen des EU-Ausschusses der Regionen.

Am 5. April habe die Europaministerkonferenz in dieser Sache einen Umlaufbeschluss gefasst, in dem unter anderem mit Nachdruck darauf hingewiesen werde, „dass demokratisch gewählte und kontrollierte staatliche Einrichtungen auf nationaler, regionaler und lokaler Ebene sowie ihre Vertretungen vom interinstitutionellen Transparenzregister der europäischen Institutionen ausgenommen werden müssen.“ Derzeit werde der Themenkomplex im zuständigen Ausschuss des Europäischen Parlaments intensiv beraten.

Auf eine Frage vonseiten der Fraktion DIE LINKE nach der Positionierung Österreichs in dieser Angelegenheit ist vonseiten der Staatskanzlei zum Ausdruck gebracht worden, dass die dortigen Bundesländer inhaltlich dieselbe Auffassung wie die deutschen Länder hätten.

Auf eine Frage vonseiten der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN nach den Auswirkungen eines reformierten Transparenzregisters auf kommunal bestimmte Unternehmen ist ausgeführt worden, dass es sich dabei nicht um demokratisch gewählte, staatliche Institutionen handele, die mit Ländern, Landtagen, Landesregierungen und Kommunen vergleichbar seien.

## **2. Zur Beschlussempfehlung insgesamt**

Die Beschlussempfehlung beruht auf einer Beratungsvorlage des Ausschussvorsitzenden, die dieser vorgelegt hatte.

Die Beschlussempfehlung insgesamt ist mehrheitlich mit den Stimmen der Fraktionen der SPD, der CDU, DIE LINKE und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN und einer Gegenstimme vonseiten der Fraktion der NPD angenommen worden.

Schwerin, den 7. April 2016

**Detlef Müller**  
Berichterstatter