

Sonderbericht

EU-Transparenz-Register:

Nützliche, aber begrenzte Informationen
über Lobbytätigkeiten



EUROPÄISCHER
RECHNUNGSHOF

Inhalt

	Ziffer
Zusammenfassung	I - VIII
Einleitung	01 - 12
Prüfungsumfang und Prüfungsansatz	13 - 19
Bemerkungen	20 - 74
Die Interinstitutionelle Vereinbarung über das EUTR hat positive Aspekte, die Durchsetzungsmaßnahmen sind jedoch unzureichend	20 - 26
Die IIV 2021 steht weitgehend mit den internationalen Grundsätzen im Einklang	22 - 23
Die Streichung von Lobbyisten aus dem Register ist die wichtigste Durchsetzungsmaßnahme	24 - 26
Nicht alle Lobbytätigkeiten erfordern eine Registrierung im EUTR, doch haben die Organe einige ergänzende Transparenzmaßnahmen eingeführt	27 - 48
Lobbyisten müssen nur für bestimmte Treffen und Tätigkeiten im EUTR registriert sein	28 - 40
Die Organe ergreifen ergänzende Maßnahmen, um die Transparenz zu erhöhen und die Eintragung zu fördern	41 - 48
Das EUTR-Sekretariat steht bezüglich seiner Arbeitsvereinbarungen vor Herausforderungen hinsichtlich Koordinierung und Datenqualität	49 - 71
Als gemeinsame operative Struktur erfordert das Sekretariat eine umfassende Koordinierung	51 - 58
Die Datenqualität ist nicht optimal, die vom Sekretariat durchgeführten Kontrollen haben sich jedoch in jüngster Zeit verbessert	59 - 71
Die Website des EUTR weist erhebliche Einschränkungen in Bezug auf Vollständigkeit und Benutzerfreundlichkeit auf	72 - 74
Schlussfolgerungen und Empfehlungen	75 - 82

Anhänge

Anhang I – Definitionen von Lobbying

Anhang II – Unterschiedliche finanzielle Offenlegungspflichten

Anhang III – Arten der Registrierten und der angegebenen Interessenvertretungen

Abkürzungen

Glossar

Antworten des Parlaments

Antworten des Rates

Antworten der Kommission

Zeitschiene

Prüfungsteam

Zusammenfassung

I Lobbying ist weithin als wichtiges Instrument in demokratischen Gesellschaften anerkannt. Durch Lobbying können Organisationen und Einzelpersonen einen Beitrag zur Politikgestaltung und zum Entscheidungsprozess leisten, indem sie ihre Anliegen und Ideen einbringen. Die Kehrseite der Medaille ist, dass Lobbying ohne Transparenzmechanismen zu unzulässiger Einflussnahme, unlauterem Wettbewerb oder sogar Korruption führen kann. Das Europäische Parlament und die Europäische Kommission richteten im Jahr 2011 zum ersten Mal im Wege einer Interinstitutionellen Vereinbarung (IIV) ein EU-Transparenz-Register ein. Der Rat schloss sich dem Register im Rahmen der jüngsten Vereinbarung aus dem Jahr 2021 an, die bis Juli 2025 einer Überprüfung unterzogen werden soll. Die Prüfung des Hofes zielt daher darauf ab, mit Blick auf eine etwaige Berücksichtigung im Rahmen dieser Überprüfung zeitnah eine Analyse und Empfehlungen vorzulegen.

II Ziel der Prüfung des Hofes war es, zu bewerten, ob das Transparenz-Register ein nützliches Mittel ist, um für Transparenz hinsichtlich der Lobbytätigkeiten im Rahmen der Politikgestaltung und des Entscheidungsprozesses der EU zu sorgen. Prüfungsschwerpunkt war der Zeitraum 2019–2022.

III Der Hof gelangt zu dem Schluss, dass die Interinstitutionelle Vereinbarung von 2021 über das Transparenz-Register die wichtigsten Elemente umfasst, die gemäß internationalen Grundsätzen für einen Lobbyingrahmen erforderlich sind, und dass das Transparenz-Register nützliche Informationen bereitstellt, anhand deren Bürgerinnen und Bürger Lobbytätigkeiten nachvollziehen können. Schwachstellen und Lücken bei diesen Informationen beeinträchtigen jedoch in der Praxis die Transparenz hinsichtlich der in den drei unterzeichnenden Organen stattfindenden Lobbytätigkeiten.

IV Im Jahr 2021 wurde als eine der wichtigsten Neuerungen der "Grundsatz der Konditionalität" eingeführt, dem zufolge für bestimmte Lobbytätigkeiten in den unterzeichnenden Organen eine Eintragung im Transparenz-Register zwingend erforderlich ist. Der Hof stellte jedoch fest, dass die Organe bei diesem Grundsatz unterschiedliche Ansätze verfolgten und nur bestimmte Tätigkeiten und nur hochrangige Bedienstete dieser Konditionalität unterlagen. Darüber hinaus können Lobbyisten zwar in bestimmten Fällen aus dem Register gestrichen werden, es bestehen aber nur in begrenztem Umfang Durchsetzungsmaßnahmen, um sicherzustellen, dass die Lobbyisten die Eintragungs- und Informationspflichten erfüllen.

V Das Sekretariat des Transparenz-Registers ist eine gemeinsame operative Struktur, die geschaffen wurde, um das Funktionieren des Registers zu gewährleisten. Die Arbeitsvereinbarungen des Sekretariats haben keinen formellen Charakter, und da es sich um eine gemeinsame Struktur handelt, ist eine umfassende Koordinierung erforderlich, was wiederum das Risiko erhöht, dass ein effizienter Ablauf nicht länger gewährleistet ist. Bei der Prüfung des Hofes wurden Probleme im Hinblick auf die Datenqualität festgestellt, wie z. B. Doppeleintragungen, widersprüchliche oder unvollständige Finanzdaten und fehlende Angaben bei zwingend einzutragenden Daten. Der Hof stellte fest, dass sich die Kontrollen des Sekretariats in jüngster Zeit verbessert haben.

VI Die Registrierten können selbst angeben, zu welcher Kategorie sie gehören, was sich auf ihre finanziellen Offenlegungspflichten auswirkt. Es besteht daher die Gefahr, dass Registrierte, die von Dritten finanziert werden, Finanzinformationen einschließlich ihrer Finanzierungsquellen nicht offenlegen, indem sie angeben, dass sie ihre eigenen Interessen oder die gemeinsamen Interessen ihrer Mitglieder vertreten.

VII Der Hof stellte ferner erhebliche Einschränkungen bezüglich der auf der öffentlich zugänglichen Website des Transparenz-Registers bereitgestellten Informationen fest. Beispielsweise fehlten wichtige Daten zu individuellen Treffen mit Mitgliedern des Europäischen Parlaments oder zur Datenhistorie erneut eingetragener Stellen. Darüber hinaus stellt die Website nicht auf interaktive Weise aggregierte Daten über Lobbyisten und ihre Tätigkeiten zur Verfügung.

VIII Der Hof empfiehlt den unterzeichnenden Organen,

- den Rahmen für das Transparenz-Register zu stärken;
- Informationen über nicht geplante Treffen mit Lobbyisten zu veröffentlichen;
- die Datenqualität besser zu kontrollieren;
- die öffentliche Website des Transparenz-Registers benutzerfreundlicher und sachdienlicher zu gestalten.

Einleitung

01 Lobbying ist weithin als integraler Bestandteil der Demokratie anerkannt. Interessenvertreter, oftmals als "Lobbyisten" bezeichnet, können öffentlichen Entscheidungsträgern mit ihrem Fachwissen wertvolle Einblicke bieten und Daten zu politischen Fragen zur Verfügung stellen. Gemäß dem Vertrag über die Europäische Union sind die Organe der Union verpflichtet, "einen offenen, transparenten und regelmäßigen Dialog mit den repräsentativen Verbänden und der Zivilgesellschaft [zu pflegen]"¹. Ist Lobbying jedoch nicht ausreichend transparent, kann es zu unzulässiger Einflussnahme, unlauterem Wettbewerb oder sogar Korruption kommen.

02 Lobbying ist nicht einheitlich definiert (siehe [Anhang I](#)); die bestehenden Definitionen – beispielsweise der Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD) oder des Europarats² – ähneln einander jedoch. Der Europarat definiert Lobbying als konzertierte Bemühungen, mit denen auf die Politikgestaltung und den Entscheidungsprozess Einfluss genommen werden soll, um bei Regierungsbehörden und gewählten Vertretern ein bestimmtes Ergebnis zu erzielen³. Bei der Regulierung von Lobbying spielen Fragen der Ethik, Transparenz, Integrität und Korruptionsbekämpfung eine Rolle. Überall auf der Welt haben Regierungen und internationale Organisationen Vorschriften, Grundsätze, Standards oder Leitlinien⁴ entwickelt, um transparente und ethische Lobbypraktiken einzuführen.

03 Im Jahr 2011 beschlossen das Europäische Parlament und die Europäische Kommission im Wege einer Interinstitutionellen Vereinbarung ([IIV 2011](#)), ein gemeinsames Transparenz-Register einzurichten. Es wurde später in EU-Transparenz-Register (EUTR) umbenannt. Die Vereinbarung wurde im Jahr 2014 überarbeitet, als der Rat der Europäischen Union Beobachterstatus erhielt. Im Jahr 2021, als der Rat sich der Vereinbarung als drittes unterzeichnendes Organ anschloss, wurde eine neue Vereinbarung unterzeichnet (siehe [Abbildung 1](#)).

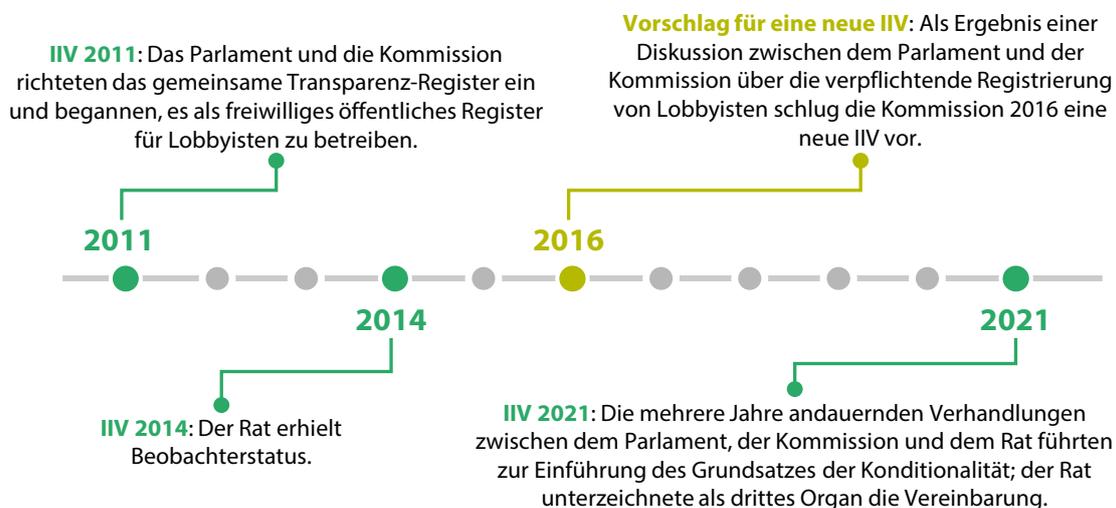
¹ Artikel 11 des [Vertrags über die Europäische Union](#).

² OECD (2021), [Lobbying in the 21st Century; Transparency, Integrity and Access](#), OECD Publishing, Paris, 2021. Europarat, [Empfehlung CM/Rec \(2017\)2](#).

³ Parlamentarische Versammlung des Europarats, [Empfehlung CM/Rec \(2017\)2](#) und [Begründung](#), Nummer B.1.10.

⁴ Deutschland, [Lobbyregistergesetz 2021](#), Irland, [Regulation of Lobbying Act 2015](#), OECD (2012), [Private Interests, Public Conduct: The Essence of Lobbying](#), Europarat, [Empfehlung CM/Rec \(2017\)2](#) und [Begründung](#).

Abbildung 1 – Zeitlicher Überblick über die betreffend das Transparenz-Register geschlossenen Vereinbarungen



Quelle: Europäischer Rechnungshof auf der Grundlage der IIV 2011, der IIV 2014, des Vorschlags der Kommission aus dem Jahr 2016 für eine Interinstitutionelle Vereinbarung und der IIV 2021.

04 Wie schon bei den vorherigen Vereinbarungen der Fall, wurden mit der IIV 2021 bestimmte Regeln festgelegt, an die die unterzeichnenden Organe gebunden sind. Es handelt sich nicht um einen vollstreckbaren EU-Rechtsakt. Ziel ist es vielmehr, den Bürgerinnen und Bürgern die Möglichkeit zu geben, sich über Lobbytätigkeiten und über den potenziellen Einfluss von Lobbyisten zu informieren, unter anderem indem diese ihre finanzielle Unterstützung offenlegen⁵.

05 Mit der IIV 2021 wurde der Grundsatz der Konditionalität eingeführt⁶. Dadurch wird die Eintragung im EUTR zu einer notwendigen Voraussetzung für Lobbyisten, die sich mit den Mitgliedern oder Bediensteten der unterzeichnenden Organe in bestimmter Form austauschen möchten. Im Rahmen der IIV 2021 verpflichtete sich jedes Organ, im Wege von Einzelbeschlüssen eigene Konditionalitäts- und Transparenzmaßnahmen festzulegen⁷. Es werden in diesen Beschlüssen die Tätigkeiten definiert, für die die Eintragung im EUTR erforderlich ist, damit Lobbyisten sich mit den unterzeichnenden Organen austauschen können (z. B. Teilnahme an Treffen, Konferenzen, Expertengruppen oder Anhörungen), sowie sonstige Tätigkeiten, für die eine Eintragung zwar empfohlen wird, jedoch keine zwingende Voraussetzung ist. Die unterzeichnenden Organe einigten sich auf ein koordiniertes Vorgehen bezüglich der

⁵ IIV 2021, Erwägungsgrund 5.

⁶ Ebd., Erwägungsgrund 7.

⁷ Ebd., Artikel 5.

von der IIV 2021 abgedeckten Lobbytätigkeiten. Sie einigten sich jedoch nicht darauf, welche dieser Tätigkeiten jeweils von der Eintragung im Register abhängig gemacht werden würden⁸.

06 Die Generalsekretäre der unterzeichnenden Organe bilden den Verwaltungsrat des EUTR. Der Verwaltungsrat überwacht die Umsetzung der IIV 2021 insgesamt, legt die Prioritäten für das EUTR fest, erteilt dem Sekretariat des EUTR allgemeine Anweisungen und nimmt den vom Sekretariat erstellten [Jahresbericht](#) an. Die Generalsekretäre sitzen dem Verwaltungsrat turnusmäßig für die Dauer eines Jahres vor und entscheiden durch Konsens⁹. Das zur Unterstützung des Verwaltungsrates eingesetzte Sekretariat ist eine gemeinsame operative Struktur, die sich aus Bediensteten der drei unterzeichnenden Organe zusammensetzt. Es soll das Funktionieren der EUTR-Datenbank und der öffentlichen Website des EUTR sicherstellen. Im Jahr 2022¹⁰ waren 10 Vollzeitäquivalente für das Sekretariat tätig.

07 Die unterzeichnenden Organe übertragen dem Verwaltungsrat und dem Sekretariat die Befugnis, in ihrem Namen individuelle Entscheidungen gegenüber Antragstellern und Registrierten zu fassen (z. B. über die Eignung zur Aufnahme, die Streichung aus dem Register und Kontrollen der Datenqualität)¹¹. [Abbildung 2](#) gibt einen Überblick über die wichtigsten Durchführungsmodalitäten für das EUTR.

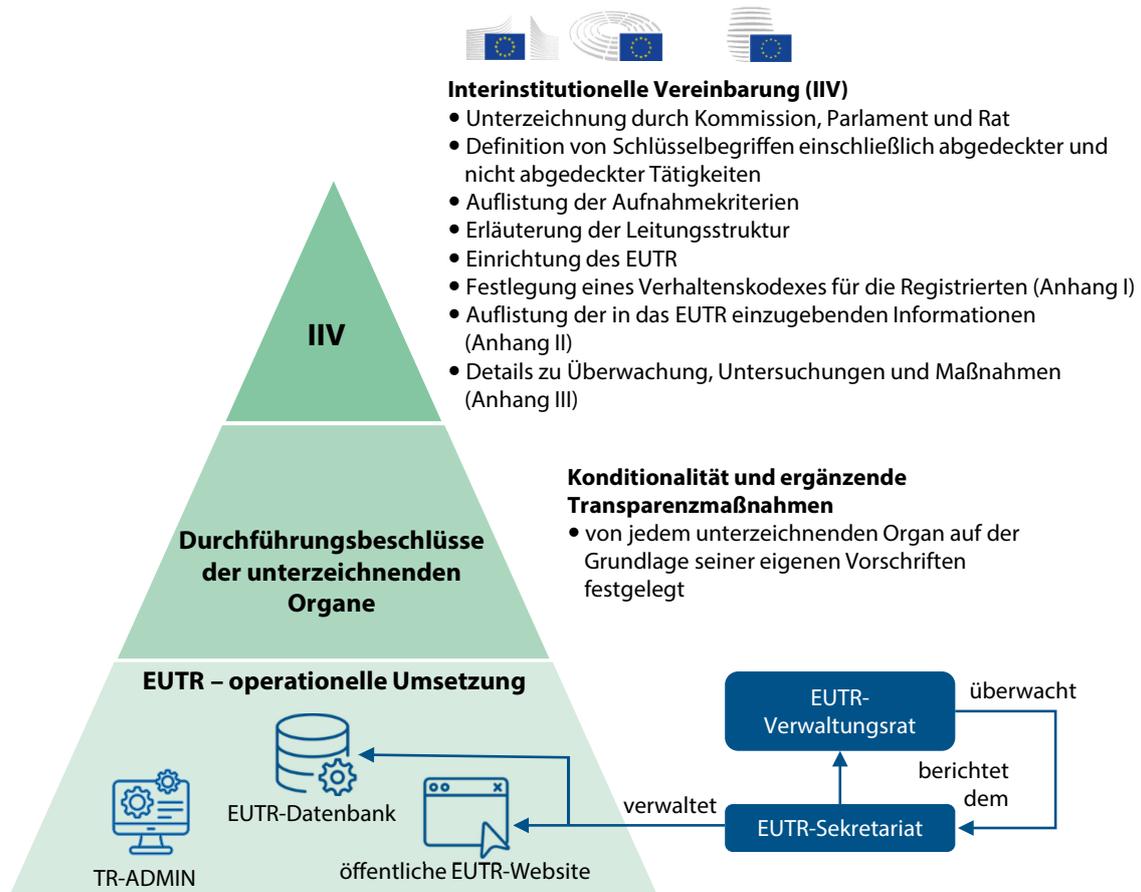
⁸ Ebd., Artikel 1.

⁹ Ebd., Artikel 7.

¹⁰ [Jahresbericht über das EUTR 2022](#).

¹¹ IIV 2021, Artikel 9.

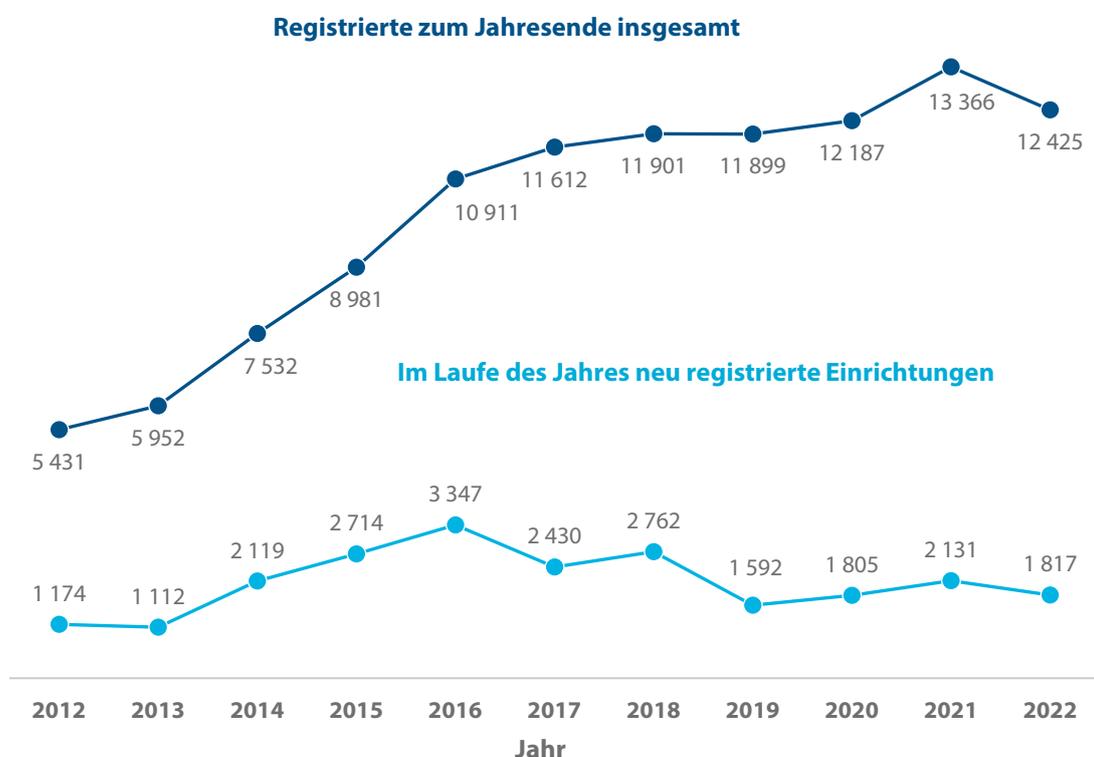
Abbildung 2 – IIV 2021 und Durchführungsmodalitäten



Quelle: Europäischer Rechnungshof auf der Grundlage der IIV 2021.

08 Die Zahl der im EUTR registrierten Stellen ist seit seiner Einführung deutlich gestiegen und umfasste Ende 2022 mehr als 12 000 Registrierte (siehe [Abbildung 3](#)).

Abbildung 3 – Im Laufe der Jahre im EUTR registrierte Stellen



Quelle: Europäischer Rechnungshof auf der Grundlage der Jahresberichte über das EUTR.

09 Gemäß Artikel 11 und 12 der [IIV 2021](#) können Organe, Einrichtungen, Ämter und Agenturen der EU, die nicht zu den unterzeichnenden Organen gehören, sowie die Mitgliedstaaten dem Verwaltungsrat Maßnahmen, mit denen sie beschließen, bestimmte Tätigkeiten von der Eintragung in das Register abhängig zu machen, oder ergänzende Transparenzmaßnahmen anzeigen. Bis September 2023 hatte nur der Europäische Wirtschafts- und Sozialausschuss dem Verwaltungsrat entsprechende ergänzende Transparenzmaßnahmen angezeigt¹², die im Juni 2023 in Kraft traten. Der Ausschuss der Regionen nahm am 4. Juli 2023 ähnliche Maßnahmen an.

¹² Europäischer Wirtschafts- und Sozialausschuss, [Beschluss C.6](#) vom 21. März 2023.

10 Die Mitgliedstaaten zeigten lediglich eine politische Erklärung an, die sie anlässlich der Annahme der IIV 2021 durch den Rat abgaben¹³ und in der sie sich dazu verpflichteten, Besprechungen zwischen Lobbyisten und ihrem Ständigen Vertreter bzw. ihrem Stellvertreter des Ständigen Vertreters von der Registrierung der Lobbyisten im EUTR abhängig zu machen. Dies betraf lediglich Treffen, die während des sechsmonatigen Ratsvorsitzes der Mitgliedstaaten und der vorangegangenen sechs Monate stattfanden; die Mitgliedstaaten verpflichteten sich ferner, Informationen über diese Treffen zu veröffentlichen.

11 In den letzten Jahren fanden in Bezug auf die Regulierung von Lobbying in den EU-Mitgliedstaaten beträchtliche Entwicklungen statt. Derzeit gibt es in acht Mitgliedstaaten (Deutschland, Irland, Griechenland, Frankreich, Litauen, Österreich, Polen und Slowenien) Registersysteme, bei denen eine Eintragungspflicht für Lobbyisten besteht; in vier Mitgliedstaaten (Belgien, Italien, Niederlande und Rumänien) ist die Eintragung freiwillig¹⁴. Außerhalb der EU gehören Kanada und die USA zu den Ländern, die verbindliche Lobbyregister eingerichtet haben.

12 Im Dezember 2022 wurden Vorwürfe laut, Katar habe ehemalige und aktuelle Mitglieder des Europäischen Parlaments (MdEP) unrechtmäßig beeinflusst, um außenpolitische Ziele zu erreichen¹⁵ ("Katargate"). In der Folge verabschiedete das Parlament eine [Reihe von Beschlüssen](#) im Zusammenhang mit der Anwendung des EUTR seitens des Parlaments:

- o Im Dezember 2022 legte die Präsidentin des Parlaments einen [14-Punkte-Vorschlag](#) zur Verschärfung der Vorschriften für MdEP vor. Zwei Punkte sahen eine stärkere Kontrolle von Lobbyisten und die zwingende Veröffentlichung von Informationen über Treffen vor.

¹³ [Politische Erklärung](#) anlässlich der Annahme der Interinstitutionellen Vereinbarung über ein verbindliches Transparenz-Register.

¹⁴ Wissenschaftlicher Dienst des Europäischen Parlaments, [Transparenz-Register: Mehr Klarheit über Lobbyarbeit bei der EU \(Infografiken\)](#), 2018, 2021 aktualisiert, sowie anschließend verabschiedetes griechisches Gesetz [4829/2021](#) zur Regulierung von Lobbying.

¹⁵ [Erklärung der Konferenz der Präsidenten](#), 13. Dezember 2022, und [Korruption: Parlament will Reformen zu Transparenz und Rechenschaftspflicht](#), 15. Dezember 2022.

- Im April 2023 nahm das Gremium, das interne Vorschriften für das Parlament festlegt (das Präsidium), [neue Maßnahmen in Bezug auf ehemalige MdEP](#) an, mit denen festgelegt wurde, dass sie bis sechs Monate nach dem Ende ihres Mandats warten sollten, bevor sie Lobbytätigkeiten ausüben, und dass sie sich zuvor in das EUTR eintragen sollten.
- Im Mai 2023 nahm das Präsidium eine neue "Regelung für den Zugang zum Europäischen Parlament" an, um die Zugangsrechte von Lobbyisten zu klären. Die Regelung trat am 8. Juni 2023 in Kraft.
- Im Juni 2023 nahm das Präsidium [zusätzliche Vorschriften für die Teilnahme von Interessenvertretern an allen Veranstaltungen in den Räumlichkeiten des Parlaments](#) an. Diese Vorschriften traten am 12. Juli 2023 in Kraft.
- Im September 2023 änderte das Parlament seine [Geschäftsordnung](#). Es wurde eine allgemeine Verpflichtung für alle MdEP und ihre parlamentarischen Assistenten aufgenommen, geplante Treffen mit Lobbyisten, die sich auf die parlamentarische Arbeit beziehen und in den Anwendungsbereich des EUTR fallen, zu veröffentlichen. Die Geschäftsordnung trat am 1. November 2023 in Kraft¹⁶.

¹⁶ Beschluss des Europäischen Parlaments [2023/2095\(REG\)](#), Abänderung 13, Geschäftsordnung des Europäischen Parlaments, Anlage I – Artikel 5a (neu).

Prüfungsumfang und Prüfungsansatz

13 Ziel dieser Prüfung war es, zu bewerten, ob das EUTR ein nützliches Mittel ist, um für Transparenz hinsichtlich der auf EU-Ebene durchgeführten Lobbytätigkeiten zu sorgen. Der Hof prüfte, ob

- o die dem EUTR zugrunde liegende IIV aus dem Jahr 2021 mit den international anerkannten Grundsätzen der Transparenz und Integrität bei der Lobbyarbeit im Einklang steht, auch was das Vorliegen von Durchsetzungsmechanismen in Bezug auf Lobbyisten betrifft;
- o die unterzeichnenden Organe Lobbytätigkeiten umfassend von der Eintragung im EUTR abhängig machen;
- o die Arbeitsvereinbarungen des EUTR-Sekretariats die Qualität der Daten über Lobbytätigkeiten begünstigen;
- o die öffentliche Website des EUTR sachdienliche Inhalte bietet und benutzerfreundlich ist.

14 Der Hof untersuchte nicht, ob ein Transparenz-Register anders als im Wege einer Interinstitutionellen Vereinbarung eingerichtet und betrieben werden könnte. Er untersuchte ebenfalls nicht, ob es alternative Möglichkeiten für den Betrieb des EUTR gibt, beispielsweise dessen Ansiedelung bei einem der unterzeichnenden Organe anstelle der bisherigen Arbeitsteilung oder die Übertragung der Aufgabe an eine unabhängige externe Stelle.

15 Es gibt zwar keine förmlich anerkannten internationalen Standards für Lobbying, doch gibt es entsprechende international anerkannte Grundsätze. Der Hof legte bei seiner Prüfung die [zehn Grundsätze der OECD für Transparenz und Integrität bei der Lobbyarbeit](#) zugrunde und konsultierte Vertreter der OECD. Des Weiteren berücksichtigte er die Empfehlung des Europarats zur gesetzlichen Regelung von Lobbytätigkeiten im Rahmen der öffentlichen Entscheidungsfindung¹⁷, die mit den Grundsätzen der OECD im Einklang steht.

¹⁷ Europarat, [Empfehlung CM/Rec \(2017\)2](#) und Begründung.

16 Der Hof untersuchte Publikationen¹⁸ über diese international anerkannten Grundsätze und über bewährte Verfahren im Rahmen nationaler Registrierungssysteme. Er analysierte ferner die Systeme von 12 Ländern, in denen es entweder eine Pflicht zur Eintragung in ein Register gibt oder in denen die Eintragung freiwillig ist (siehe Ziffer 11) und zog vier Länder heran, in denen es Beispiele für bewährte Verfahren gibt (Deutschland, Irland, Österreich und Kanada).

17 Der Schwerpunkt der Prüfungsarbeit des Hofes lag auf dem Zeitraum 2019–2022. Der Hof analysierte die Jahresberichte über die Funktionsweise des EUTR, die Protokolle des Verwaltungsrats und Dokumente über die Tätigkeiten des Sekretariats. Er befragte das Personal des Generalsekretariats sowie Beschäftigte des Parlaments, des Rates und der Kommission. Ferner traf er sich mit Vertretern der OECD und des Bürgerbeauftragten. Er berücksichtigte einschlägige Entwicklungen bis Ende September 2023.

18 Der Hof verwendete Datenanalysetechniken, um die gesamte EUTR-Population (zum Zeitpunkt der Datenextraktion vom 5. Oktober 2022 insgesamt 12 653 Registrierte) mit den im Rechnungsführungssystem der Kommission (ABAC) erfassten Zahlungen abzugleichen. Er nahm vertiefte Prüfungen der EUTR-Daten bezüglich ihrer Vollständigkeit und Richtigkeit vor. Ferner wählte er eine risikobasierte Stichprobe von 100 Registrierten aus, um die Datenqualität der Registrierten und die vom Sekretariat durchgeführten Kontrollen zu bewerten, und zwar auf der Grundlage bestimmter Risiken wie ausgelassene Daten in Pflichtfeldern, Ausreißerdaten beim Abgleich von Mitarbeiterzahl und Lobbykosten und Abweichungen beim Abgleich von Daten mit ABAC. Seine Stichprobe umfasste ein breites Spektrum von Lobbyisten, die zwischen 2008 und 2022 registriert waren, sodass eine hohe Wahrscheinlichkeit bestand, dass sie mindestens einer Qualitätskontrolle unterzogen worden waren, einschließlich einer rückwirkenden Bewertung der Eignung zur Aufnahme in das Register.

19 Die IIV 2021 soll bis Juli 2025 einer Überprüfung unterzogen werden. Die Prüfung des Hofes zielte daher darauf ab, mit Blick auf eine etwaige Berücksichtigung im Rahmen dieser Überprüfung zeitnah eine Analyse und Empfehlungen vorzulegen.

¹⁸ OECD, [Lobbying in the 21st century: Transparency, integrity and access](#), OECD Publishing, Paris, 2021, OECD, "Recommendation of the Council on principles for transparency and integrity in lobbying" [OECD/LEGAL/0379](#); und Europarat, Empfehlung [CM/Rec\(2017\)](#).

Bemerkungen

Die Interinstitutionelle Vereinbarung über das EUTR hat positive Aspekte, die Durchsetzungsmaßnahmen sind jedoch unzureichend

20 Die zehn Grundsätze der OECD¹⁹ geben Entscheidungsträgern Leitlinien und Empfehlungen an die Hand, anhand deren Transparenz und Integrität bei der Lobbyarbeit in vier Schlüsselbereichen gefördert werden sollen (siehe auch [Tabelle 1](#)):

- Schaffung eines wirksamen und fairen Rahmens zur Sicherstellung von Offenheit und Zugänglichkeit;
- Erhöhung der Transparenz;
- Förderung einer Kultur der Integrität;
- Bereitstellung von Mechanismen für die wirksame Umsetzung, Einhaltung und Überprüfung des Lobbying-Rahmens.

21 Der Hof überprüfte die [IIV 2021](#) auf Übereinstimmung mit diesen Grundsätzen.

Die IIV 2021 steht weitgehend mit den internationalen Grundsätzen im Einklang

22 Mit der IIV 2021 wird ein Rahmen geschaffen und es werden Funktionsprinzipien für die unterzeichnenden Organe festgelegt, indem Begriffsbestimmungen²⁰ eingeführt, die von der Vereinbarung abgedeckten und nicht abgedeckten Lobbytätigkeiten definiert²¹ und Leitungs- und Arbeitsstrukturen²² festgelegt werden. Das EUTR umfasst Bestimmungen über die Eignung zur Aufnahme in das Register für die Antragsteller, einen Verhaltenskodex für die Lobbyisten, in das Register einzugebende Angaben sowie Bestimmungen über Überwachung, Untersuchungen

¹⁹ "Recommendation of the Council on principles for transparency and integrity in lobbying", [OECD/LEGAL/0379](#).

²⁰ [IIV 2021](#), Artikel 2.

²¹ Ebd., Artikel 3 und 4.

²² Ebd., Artikel 7 und 8.

und damit verbundene Maßnahmen²³. Der Hof stellte fest, dass die IIV 2021 weitgehend mit den zehn OECD-Grundsätzen übereinstimmt, wie **Tabelle 1** zu entnehmen ist.

Tabelle 1 – Bewertung des durch die IIV 2021 geschaffenen Rahmens unter Zugrundelegung der OECD-Grundsätze

Vier von der OECD ermittelte Hauptbereiche	10 Grundsätze der OECD zur Förderung von Transparenz und Integrität bei der Lobbyarbeit	Bewertung des Hofes betreffend die IIV 2021
I. Schaffung eines wirksamen und fairen Rahmens zur Sicherstellung von Offenheit und Zugänglichkeit	1. Die Länder sollten einheitliche Voraussetzungen schaffen, indem sie allen Interessenträgern einen fairen und gleichberechtigten Zugang zur Entwicklung und Durchführung öffentlicher Politiken gewähren.	<p>✓ Das EUTR, mithilfe dessen Lobbyisten Zugang zur Entwicklung und Durchführung der EU-Politik erhalten können, wird eingerichtet.</p> <p>○ Nicht für alle Lobbytätigkeiten ist eine Registrierung erforderlich. Die Organe entscheiden selbst, welche der unter die IIV 2021 fallenden Tätigkeiten zwingend eine Registrierung voraussetzen.</p>
	2. Vorschriften und Leitlinien zur Lobbyarbeit sollten Bedenken, die sich aus Lobbytätigkeiten für das Regierungshandeln ergeben, Rechnung tragen und die soziopolitischen und administrativen Rahmenbedingungen berücksichtigen.	<p>✓ Die unterzeichnenden Organe bilden durch den Verwaltungsrat die Leitungsstruktur des EUTR und schaffen so einen Mechanismus für Rechenschaftspflicht und Aufsicht. Das EUTR enthält Bestimmungen über die Eignung zur Aufnahme in das Register, einen Verhaltenskodex und Bestimmungen über operative Verfahren.</p>
	3. Die Vorschriften und Leitlinien zur Lobbyarbeit sollten mit dem allgemeinen politischen und rechtlichen Rahmen im Einklang stehen.	<p>✓ Es werden auf die Zwecke der EU zugeschnittene Vorschriften und Leitlinien festgelegt.</p>
	4. Die Länder sollten die Begriffe "Lobbying" und "Lobbyist" klar definieren, wenn sie Vorschriften und Leitlinien für Lobbyarbeit prüfen oder ausarbeiten.	<p>✓ Der Begriff "Lobbyist"/"Interessenvertreter" wird definiert.</p> <p>✓ Der Begriff "Lobbying" wird indirekt definiert und es wird eine indikative Liste von Lobbytätigkeiten bereitgestellt.</p>
II. Erhöhung der Transparenz	5. Die Länder sollten für ein angemessenes Maß an Transparenz sorgen, damit öffentliche Bedienstete, Bürgerinnen und Bürger sowie Unternehmen ausreichende Informationen über Lobbytätigkeiten erhalten können.	<p>✓ Es wird eine Website eingerichtet, die öffentlich zugänglich ist und auf der Interessenträger Informationen über Lobbying einsehen können.</p>
	6. Die Länder sollten es Interessenträgern – einschließlich Organisationen der Zivilgesellschaft, Unternehmen, den Medien und der breiten Öffentlichkeit – ermöglichen, Lobbytätigkeiten zu überprüfen.	

²³ Ebd., Artikel 6, Anhänge I und III.

Vier von der OECD ermittelte Hauptbereiche	10 Grundsätze der OECD zur Förderung von Transparenz und Integrität bei der Lobbyarbeit	Bewertung des Hofes betreffend die IIV 2021
III. Förderung einer Kultur der Integrität	7. Die Länder sollten eine Kultur der Integrität in öffentlichen Organisationen und bei Entscheidungsprozessen fördern, indem sie klare Vorschriften und Leitlinien für das Verhalten von öffentlichen Bediensteten festlegen.	✓ Dies erfolgt im Rahmen der Einzelbeschlüsse der unterzeichnenden Organe, des EU-Beamtenstatuts und dem breiteren Ethikrahmen der EU-Organe.
	8. Lobbyisten sollten die Grundsätze der Professionalität und Transparenz einhalten; sie tragen gemeinsam die Verantwortung für die Förderung einer Kultur der Transparenz und Integrität bei der Lobbyarbeit.	✓ Die Antragsteller müssen bestätigen, dass sie sich zur Einhaltung des Verhaltenskodexes des EUTR verpflichten, bevor sie sich registrieren können.
IV. Bereitstellung von Mechanismen für die wirksame Umsetzung, Einhaltung und Überprüfung	9. Die Länder sollten die wichtigsten Akteure einbeziehen, um ein kohärentes Bündel verschiedener Strategien und Verfahren zu entwickeln, mit denen die Einhaltung der Regeln erreicht wird.	<p>✓ Es wird ein Überwachungsmechanismus eingerichtet, jedoch werden keine spezifischen Verpflichtungen für Lobbyisten festgelegt, mit denen sämtliche Lobbytätigkeiten abgedeckt würden.</p> <p>○ Es gibt Maßnahmen, mit denen gegen Verstöße vorgegangen werden kann, aber keine Sanktionen.</p>
	10. Die Länder sollten die Funktionsweise ihrer Vorschriften und Leitlinien für die Lobbyarbeit regelmäßig überprüfen und anhand der gewonnenen Erkenntnisse die erforderlichen Anpassungen vornehmen.	✓ Die Umsetzung der getroffenen Maßnahmen soll regelmäßig bewertet werden, um gegebenenfalls Empfehlungen zur Verbesserung und Ausweitung solcher Maßnahmen auszusprechen. Was "regelmäßig" bedeutet, wird nicht näher ausgeführt. Die IIV 2021 ist bis Juli 2025 einer Überprüfung zu unterziehen.

✓ *Positiver Aspekt/positive Aspekte*

○ *Schwachstelle(n)*

Quelle: Europäischer Rechnungshof auf der Grundlage von "Recommendation of the Council on principles for transparency and integrity in lobbying" [OECD/LEGAL/0379](#) und IIV 2021.

23 In der IIV 2021 sind keine Mindestanforderungen dafür festgelegt, wie die Vereinbarung in der Praxis umzusetzen ist. Es bleibt den unterzeichnenden Organen überlassen, die Tätigkeiten festzulegen, die zwingend eine Registrierung im EUTR voraussetzen und auf welche Weise diese Anforderungen umzusetzen sind. Dies hat dazu geführt, dass die unterzeichnenden Organe die IIV 2021 auf unterschiedliche Weise anwenden, beispielsweise hinsichtlich der abgedeckten Mitglieder und Bediensteten der Organe, der Definition von "Treffen" und der Frage, welche Informationen über Treffen veröffentlicht werden sollten. Folglich gibt es verschiedene Ansätze dafür, wie Lobbyisten mit den unterzeichnenden Organen interagieren können.

Die Streichung von Lobbyisten aus dem Register ist die wichtigste Durchsetzungsmaßnahme

24 Gemäß den OECD-Grundsätzen sollten die Länder, um die Einhaltung der Regeln sicherzustellen, ein kohärentes Bündel verschiedener Strategien und Mechanismen konzipieren und anwenden, einschließlich einer angemessen ausgestalteten Überwachung und Durchsetzung²⁴. Der Europarat empfiehlt ferner, dass die rechtlichen Regelungen zum Lobbying wirksame, verhältnismäßige und abschreckende Sanktionen für den Fall von Verstößen vorsehen sollten²⁵.

25 Die IIV aus dem Jahr 2021 ist kein Rechtsakt. Daher können darin keine Sanktionen für Lobbyisten festgelegt werden. Wenn im Register eingetragene Lobbyisten gegen die Regeln und Grundsätze des in der [IIV 2021](#) vorgesehenen Verhaltenskodexes verstoßen, ist die wichtigste Durchsetzungsmaßnahme ihre Streichung aus dem EUTR²⁶. Je nach Schwere des Verstoßes kann das Sekretariat dem Lobbyisten die erneute Registrierung für einen Zeitraum zwischen 20 Arbeitstagen und zwei Jahren untersagen und die ergriffene Maßnahme ferner auf der Website des EUTR veröffentlichen. Im Anschluss an Qualitätskontrollen oder aufgrund nicht rechtzeitig erfolgter Aktualisierung der Registrierung wurden zwischen 2019 und 2022 jedes Jahr durchschnittlich 990 Lobbyisten aus dem Register gestrichen. Nur sechs davon wurden allerdings aufgrund von Beschwerden und Ermittlungen aus dem Register gestrichen, und nur einem von ihnen wurde die erneute Registrierung untersagt. Über den Lobbyisten, dem die erneute Registrierung untersagt wurde, wurden Informationen veröffentlicht.

26 In anderen Registersystemen, die auf Rechtsvorschriften beruhen, sind neben der Streichung aus dem einschlägigen Register Geldbußen die häufigste Form von Sanktionen. In einigen dieser Systeme können auch strafrechtliche Sanktionen verhängt werden (siehe [Kasten 1](#)). Da beim EUTR die Registrierung auf freiwilliger Basis erfolgt, ist die Ergreifung solcher strafrechtlicher oder finanzieller Sanktionen rechtlich nicht möglich.

²⁴ "Recommendation of the Council on Principles for Transparency and Integrity in Lobbying" [OECD/LEGAL/0379](#), Grundsatz 9.

²⁵ Europarat, [Empfehlung CM/Rec \(2017\)2](#), Grundsatz 15.

²⁶ [IIV 2021](#), Anhang III, Nr. 8.

Kasten 1

Beispiele für Sanktionsmaßnahmen in nationalen Transparenz-Registern, die auf Rechtsakten beruhen

Deutschland

Wird eine Angabe nicht, nicht richtig, nicht rechtzeitig oder nicht vollständig eingetragen, so können Geldbußen von bis zu 20 000 Euro für einen fahrlässigen Verstoß und bis zu 50 000 Euro für einen vorsätzlichen Verstoß verhängt werden.

Irland

Der Verstoß gegen Lobbyvorschriften wird mit einer Geldstrafe von bis zu 2 500 Euro oder mit einer Freiheitsstrafe von bis zu zwei Jahren geahndet.

Österreich

Professionelle Lobbying-Tätigkeiten, die gegen das geltende Lobbying-Gesetz verstoßen, werden mit einer Geldstrafe von bis zu 60 000 Euro geahndet.

Kanada

Auf Bundesebene werden Verstöße gegen Lobbyvorschriften mit Freiheitsstrafen zwischen sechs Monaten und zwei Jahren geahndet.

Quelle: Europäischer Rechnungshof auf der Grundlage des deutschen [Lobbyregistergesetzes](#), des irischen Gesetzes zur Regulierung von Lobbying ([Regulation of Lobbying Act 2015](#)), des österreichischen [Lobbying- und Interessenvertretungs-Transparenz-Gesetzes](#) und des kanadischen Lobbying-Gesetzes ([Lobbying Act R.S.C. 1985, c. 44 \(4th Supp.\)](#)).

Nicht alle Lobbytätigkeiten erfordern eine Registrierung im EUTR, doch haben die Organe einige ergänzende Transparenzmaßnahmen eingeführt

27 Die unterzeichnenden Organe setzen die IIV 2021 durch Annahme eigener Durchführungsbeschlüsse über Konditionalität und ergänzende Transparenzmaßnahmen um. Des Weiteren spielen Elemente des Ethikrahmens der Organe in diesem Kontext eine Rolle. Der Hof untersuchte, ob die IIV 2021 von den unterzeichnenden Organen so umgesetzt wird, dass Interaktionen mit Lobbyisten umfassend abgedeckt werden und Lobbyisten einen fairen und gleichberechtigten Zugang zur Entwicklung und Durchführung der EU-Politik erhalten.

Lobbyisten müssen nur für bestimmte Treffen und Tätigkeiten im EUTR registriert sein

28 Gemäß der IIV 2021 bezeichnet Konditionalität den Grundsatz, nach dem die Eintragung im EUTR eine notwendige Voraussetzung dafür ist, dass Lobbyisten bestimmte von der Vereinbarung²⁷ abgedeckte Tätigkeiten ausüben können. Die unterzeichnenden Organe setzen den Grundsatz der Konditionalität um, indem Folgendes vorgeschrieben wird:

- Bestimmte Mitglieder (nur Kommissionsmitglieder) und Bedienstete der Organe treffen sich nur mit Lobbyisten, die im EUTR eingetragen sind.
- Bestimmte Tätigkeiten (z. B. Teilnahme an Anhörungen, Konferenzen oder Expertengruppen) sind Lobbyisten vorbehalten, die im EUTR eingetragen sind.

29 Die Organe nutzen die beiden oben genannten Kategorien auf unterschiedliche Art und Weise. Der Rat und die Kommission verwenden beide parallel. Das Parlament wendet den Grundsatz der Konditionalität auf Treffen mit Lobbyisten an, die aktiv (zum Beispiel als Sprecher oder Mitveranstalter) an Veranstaltungen teilnehmen, jedoch nicht auf individuelle Treffen mit Mitgliedern und Bediensteten.

30 Die Lobbyisten sollten im EUTR eingetragen sein, damit sie an bestimmten Treffen teilnehmen können. Die Durchsetzung dieser Vorschrift obliegt den Mitgliedern und den Bediensteten der Organe. Der Hof untersuchte zunächst, in welchem Umfang sich die Verpflichtung, sich nur mit registrierten Lobbyisten zu treffen, auf Mitglieder und Bedienstete erstreckt. Anschließend untersuchte er, ob die Tätigkeiten, die registrierten Lobbyisten vorbehalten sind, ausreichend breit gefasst sind.

²⁷ IIV 2021, Artikel 2.

31 Der Hof stellte fest, dass sich die Vorschrift, dass Lobbyisten im Register eingetragen sein müssen, damit sie sich mit Vertretern der Organe treffen können, nur auf hochrangige Entscheidungsträger des Rates und der Kommission bezieht. Beim Rat gelten die Anforderungen bezüglich der Eintragung von Lobbyisten nur für Treffen mit hochrangigen Bediensteten des Generalsekretariats (Generalsekretär und Generaldirektoren). Neben dem Generalsekretär und den Generaldirektoren sind auch die übrigen Bediensteten gehalten, zu überprüfen, ob Lobbyisten im EUTR eingetragen sind, bevor sie einem Treffen mit ihnen zustimmen²⁸. Bei der Kommission gilt die Vorschrift, dass Lobbyisten im EUTR eingetragen sein müssen, für Treffen mit Kommissionsmitgliedern, ihren Kabinetten und hochrangigen Bediensteten (Generalsekretär und Generaldirektoren). Beim Parlament ist die Registrierung im EUTR erforderlich, um einen Zugangsausweis zu erhalten, und seit Juli 2023, um Veranstaltungen in seinen Räumlichkeiten mit auszurichten bzw. aktiv an diesen teilzunehmen. Den MdEP und ihren Assistenten wird empfohlen, sich nur mit registrierten Lobbyisten zu treffen. Es gibt derzeit allerdings keine entsprechende Vorschrift, dass sich die Bediensteten des Parlaments nur mit registrierten Lobbyisten treffen dürfen.

32 Dies bedeutet, dass in keinem der unterzeichnenden Organe die Registrierung der Lobbyisten im EUTR Voraussetzung dafür ist, Mitarbeiter mit niedrigerem Dienstgrad als dem des Generaldirektors zu treffen. Treffen mit den meisten Bediensteten sind somit von dieser Vorschrift ausgenommen. Einzelheiten sind [Tabelle 2](#) zu entnehmen.

²⁸ Personalmitteilung des Rates 35/21, Abschnitt 2 (nicht öffentlich zugänglich).

Tabelle 2 – Für Mitglieder und Bedienstete geltende Vorschriften im Hinblick auf Treffen mit registrierten Lobbyisten

		Europäisches Parlament	Generalsekretariat des Rates	Kommission
Mitglieder	MdEP/ Kommissionsmitglieder	○	-	✓
Für die Mitglieder tätiges Personal	Personal der Mitglieder (Kabinette, Assistenten der MdEP)	○	-	✓
Bedienstete	Generalsekretär/ Generalsekretärin	✗	✓	✓
	Generaldirektoren	✗	✓	✓
	Stellvertretende Generaldirektoren	✗	○	○
	Direktoren	✗	○	○
	Leitende Berater, Berater	✗	○	○
	Referatsleiter	✗	○	○
	Sonstige Bedienstete	✗	○	○

✓ Die aufgeführte Person darf/die aufgeführten Personen dürfen sich nur mit im Register eingetragenen Lobbyisten treffen.

✗ Keine Vorschriften.

○ Keine Vorschriften, aber Empfehlung, sich nur mit registrierten Lobbyisten zu treffen.

Quelle: Europäischer Rechnungshof auf der Grundlage von Erwägungsgrund 6 des Beschlusses 2014/838/EU, Euratom der Kommission, von Artikel 7 des Beschlusses 2018/C 65/06 der Kommission, von Artikel 11 Absätze 2 und 3 der [Geschäftsordnung des Europäischen Parlaments von 2023](#) und von Artikel 3 des Beschlusses (EU) 2021/929 des Rates.

33 Die Definition, was unter einem Treffen zu verstehen ist, ist sowohl für Zusammenkünfte, für die die Eintragung im EUTR verbindlich vorgeschrieben ist, als auch für ergänzende Transparenzmaßnahmen relevant. In der IIV 2021 wird dies dadurch geregelt, dass angegeben wird, was nicht als ein Treffen zu verstehen ist²⁹. Jedes unterzeichnende Organ setzt diese Definition in der Praxis entweder durch förmliche Durchführungsbeschlüsse oder informelle interne Leitlinien um. Siehe [Kasten 2](#).

²⁹ IIV 2021, Artikel 4 Absatz 1 Buchstabe f.

Kasten 2

Definition eines individuellen "Treffens" in den unterzeichnenden Organen

Europäisches Parlament

Unter einem geplanten Treffen ist jedes Treffen zu verstehen, das auf Initiative eines Interessenvertreters oder des MdEP (freiwillige Veröffentlichung von Treffen), des Vorsitzenden, des Berichterstatters oder des Schattenberichterstatters (obligatorische Veröffentlichung von Treffen) stattfindet und von der anderen Partei akzeptiert wurde und für das ein bestimmter Termin und eine bestimmte Uhrzeit festgelegt sind. Das Adjektiv "geplant" impliziert, dass zufällige Treffen nicht in den Anwendungsbereich der Bestimmung fallen.

Rat

Das Generalsekretariat des Rates wendet die Eintragungspflicht für Lobbyisten auf sämtliche Treffen zwischen Interessenvertretern und dem Generalsekretär und den Generaldirektoren an. Dies gilt sowohl für Präsenzsitzungen als auch für Treffen, bei denen eine Form von Fernzuschaltung erfolgt, unabhängig davon, ob das Treffen in den Räumlichkeiten des Rates stattfindet oder nicht. Für Treffen rein privater oder gesellschaftlicher Natur sowie für spontane Treffen gilt die Eintragungspflicht nicht.

Kommission

Ein "Treffen" ist definiert als eine auf Initiative einer Organisation oder selbstständigen Einzelperson, eines Kommissionsmitglieds und/oder eines Mitglieds seines Kabinetts oder eines Generaldirektors veranstaltete bilaterale Zusammenkunft zur Erörterung von Fragen der Politikgestaltung und -umsetzung in der Union. Zusammenkünfte im Rahmen eines in den Verträgen oder in Rechtsakten der Union festgelegten Verwaltungsverfahrens, das unter die unmittelbare Verantwortung des Kommissionsmitglieds oder Generaldirektors fällt, sowie Begegnungen rein privater oder gesellschaftlicher Natur oder spontane Begegnungen fallen nicht unter diesen Begriff. Für die Kommission gelten Videokonferenzen und alle Arten von Telefonkonferenzen zur Erörterung von Fragen im Zusammenhang mit der Gestaltung und Umsetzung der EU-Politik als Treffen, Telefongespräche zwischen zwei Personen jedoch nicht.

Quelle: Europäischer Rechnungshof auf der Grundlage von Dokumenten des Parlaments und des Rates sowie von Artikel 2 Buchstabe b des Beschlusses [2014/838/EU, Euratom](#) der Kommission sowie Artikel 2 Buchstabe a des Beschlusses [2014/839/EU, Euratom](#) der Kommission.

34 Aus den vorstehenden Ausführungen geht hervor, dass nur im Voraus anberaumte Treffen klar unter die von den unterzeichnenden Organen verwendete Definition von "Treffen" fallen. Die IIV 2021 erstreckt sich nicht auf spontane Zusammenkünfte. Sonstige Interaktionen wie nicht geplante Telefongespräche und E-Mail-Austausche werden ebenfalls nicht als Treffen betrachtet. Dies bedeutet, dass Lobbying außerhalb des Bereichs der vom EUTR geschaffenen Transparenz bei einer Vielzahl von Interaktionen stattfinden kann, bei denen Lobbyisten versuchen könnten, Mitglieder oder Mitarbeiter zu beeinflussen.

35 Da die Mitglieder und Bediensteten der unterzeichnenden Organe für die praktische Umsetzung dieser Maßnahmen verantwortlich sind, ist es wichtig, dass sie mit den einschlägigen Vorschriften, Leitlinien und Definitionen vertraut sind. Den [Jahresberichten](#) über die Funktionsweise des EUTR zufolge haben die Organe Schritte unternommen, um für eine stärkere Sensibilisierung ihrer Bediensteten zu sorgen. Sensibilisierung ist umso wichtiger, als begrenzte interne Kontrollmechanismen vorlagen, um zu überprüfen, ob die Mitglieder und Bediensteten in der Praxis verlangen, dass Lobbyisten im EUTR eingetragen sind, bevor sie sich mit ihnen treffen.

36 Einige nationale Lobbyregelungen, die auf Rechtsakten beruhen, gelten verbindlich für Lobbyisten und decken einen breiteren Mitarbeiterkreis ab, als dies auf EU-Ebene der Fall ist. Ein Beispiel dafür ist in [Kasten 3](#) aufgeführt.

Kasten 3

Lobbyregelungen in Deutschland

Das [Lobbyregistergesetz](#) gilt für die Interessenvertretung gegenüber dem Deutschen Bundestag und gegenüber der Bundesregierung. Für Lobbyisten gilt seit dem 1. Januar 2022 eine Eintragungspflicht.

Im Hinblick auf den Deutschen Bundestag gilt die Eintragungspflicht nicht nur für Treffen mit den Abgeordneten und den ranghöchsten Mitarbeitern, sondern auch für Treffen mit den für sie tätigen Mitarbeitern, da davon ausgegangen wird, dass auch sie von Botschaften, die auf die Politikgestaltung oder den Entscheidungsprozess Einfluss nehmen sollen, erreicht werden.

37 Die Organe, die die IIV 2021 unterzeichnet haben, machen neben Treffen auch andere Lobbytätigkeiten von der Eintragung im EUTR abhängig. Die Durchführungsbeschlüsse der Kommission zu diesem Thema stammen aus den Jahren 2014 und 2018; die Beschlüsse des Rates und des Parlaments sind jüngerer Natur. Das Parlament verlangt für eine Reihe von Tätigkeiten die Eintragung im Register. Im Juni 2023 aktualisierte das Parlament seine Vorschriften, um mehr Tätigkeiten, die in seinen Räumlichkeiten stattfinden, abzudecken. **Tabelle 3** bietet einen Überblick über Tätigkeiten in den Organen, für die Lobbyisten zwingend im Register eingetragen sein müssen.

Tabelle 3 – Lobbytätigkeiten, für die eine vorherige Eintragung im EUTR erforderlich ist

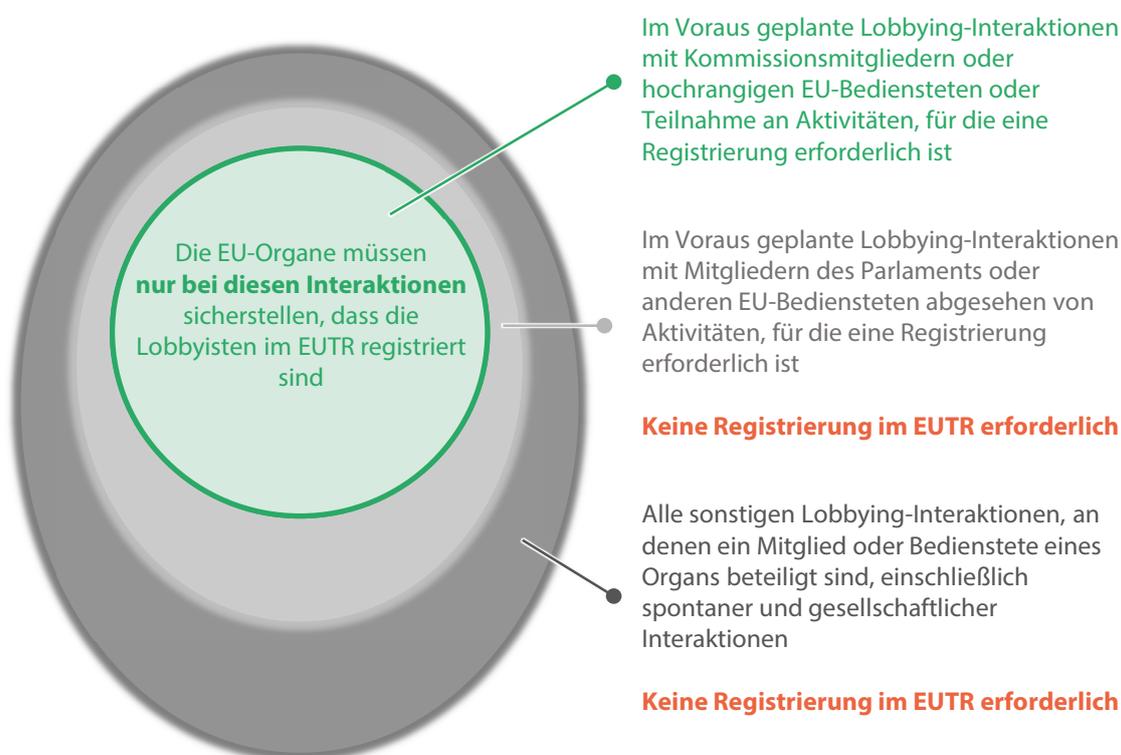
Parlament	Generalsekretariat des Rates	Kommission
<ul style="list-style-type: none"> ✓ Interfraktionelle Arbeitsgruppen und andere inoffizielle Gruppierungen ✓ Redner bei Anhörungen der Ausschüsse ✓ Zum Erhalt von langfristigen Zugangsausweisen 		<ul style="list-style-type: none"> ✓ Teilnahme bestimmter Kategorien von Einzelpersonen und Organisationen an Expertengruppen der Kommission: — Einzelpersonen (Typ B) — Organisationen (Typ C)
<ul style="list-style-type: none"> ✓ Gemeinsame Ausrichtung und/oder Teilnahme als aktive Gäste an vom Parlament in dessen Räumlichkeiten organisierten Veranstaltungen (seit 12. Juli 2023) 	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Teilnahme an themenbezogenen Besprechungen sowie Teilnahme als Sprecher bei vom Generalsekretariat organisierten öffentlichen Veranstaltungen 	

Quelle: Europäischer Rechnungshof auf der Grundlage des Beschlusses C(2016)3301 der Kommission zur Festlegung horizontaler Bestimmungen über Expertengruppen, der [Geschäftsordnung des Europäischen Parlaments von 2019](#), von Artikel 35 und Artikel 35a der [aktualisierten Geschäftsordnung des Europäischen Parlaments von 2023](#), des [Beschlusses des Präsidiums des Europäischen Parlaments vom 12. Juni 2023](#) und von Artikel 4 und 5 des Beschlusses (EU) 2021/929 des Rates.

38 Im Rahmen seiner Prüfungsarbeit stellte der Hof fest, dass eine Nichtregierungsorganisation, die an "Katargate" beteiligt war, nicht im EUTR registriert war, jedoch im Juni 2022 [mit den Dienststellen des Parlaments eine Konferenz in den Räumlichkeiten des Parlaments](#) ausgerichtet hatte. Damals war gemäß den Vorschriften des Parlaments keine Registrierung im EUTR erforderlich, um eine solche Tätigkeit ausüben zu können. Dies wurde jedoch mit der Aktualisierung der Geschäftsordnung des Parlaments geändert, die im Juli 2023 in Kraft trat.

39 Die Kommission schreibt eine Registrierung im EUTR zwingend nur für die Teilnahme bestimmter Arten von Einzelpersonen und Organisationen an Expertengruppen der Kommission vor. Die Kommission verlangt jedoch für keine andere der in Artikel 3 der **IIV 2021** genannten Lobbytätigkeiten eine Eintragung im EUTR. Dies bedeutet, dass Lobbyisten an Tätigkeiten wie der Organisation oder Teilnahme an Konferenzen, Veranstaltungen, Anhörungen oder Kommunikationskampagnen mit der Kommission beteiligt sein können, ohne im EUTR registriert zu sein. In **Abbildung 4** ist dargestellt, in welchem Umfang der Grundsatz der Konditionalität der IIV 2021 in der Praxis umgesetzt wird.

Abbildung 4 – Umfang der Umsetzung des Konditionalitätsgrundsatzes der IIV 2021 in der Praxis¹



¹ Die grafischen Elemente dienen der Veranschaulichung und spiegeln keine Größenverhältnisse wider.

Quelle: Europäischer Rechnungshof.

40 Der begrenzte Geltungsbereich der Verpflichtung zur Registrierung im EUTR in der Praxis und die verschiedenen von den drei Organen verfolgten Ansätze haben zur Folge, dass Lobbyisten, die nicht im EUTR registriert sind, dennoch verschiedene Arten von Treffen und sonstige Lobbytätigkeiten mit Mitgliedern oder Bediensteten der Organe durchführen können.

Die Organe ergreifen ergänzende Maßnahmen, um die Transparenz zu erhöhen und die Eintragung zu fördern

41 Gemäß der [IIV 2021](#) kann jedes unterzeichnende Organ neben seinen Konditionalitätsmaßnahmen ergänzende Transparenzmaßnahmen "zur Förderung der Eintragung und zur Stärkung des [...] gemeinsamen Rahmens" ergreifen.

42 Der Hof bewertete den Umfang der ergänzenden Transparenzmaßnahmen, die von den Organen vor allem in zwei Bereichen umgesetzt wurden:

- nachträgliche Veröffentlichung von Informationen über Treffen und Lobbytätigkeiten, an denen Mitglieder und Bedienstete beteiligt waren;
- Maßnahmen, die Anreize für Lobbyisten schaffen, sich im EUTR zu registrieren.

Veröffentlichung von Informationen über Treffen und sonstige Lobbytätigkeiten

43 Der Hof ermittelte für jedes der drei unterzeichnenden Organe die für die Veröffentlichung von Informationen über Treffen und sonstige Tätigkeiten geltenden einschlägigen Vorschriften und Empfehlungen und untersuchte deren Umfang und Umsetzung. Zum Zeitpunkt seiner Prüfung mussten die Ausschussvorsitzenden, Berichterstatter und Schattenberichterstatter im Parlament spätestens vor den entsprechenden Abstimmungen im Ausschuss und im Plenum Informationen über alle geplanten Treffen mit Lobbyisten online veröffentlichen³⁰. Infolge der Aktualisierung der Geschäftsordnung des Parlaments vom 13. September 2023, die am 1. November 2023 in Kraft trat, müssen nunmehr alle MdEP und ihre parlamentarischen Assistenten Informationen über alle geplanten Treffen mit Lobbyisten, die in den Anwendungsbereich des EUTR fallen, veröffentlichen³¹.

³⁰ [Geschäftsordnung des Europäischen Parlaments 2019](#).

³¹ Beschluss des Europäischen Parlaments [2023/2095\(REG\)](#), Abänderung 13, Geschäftsordnung des Europäischen Parlaments, Anlage I – Artikel 5a (neu).

44 Auf der Website des EUTR werden keine Informationen über diese Treffen veröffentlicht. Stattdessen sind diese Informationen auf zahlreichen einzelnen Webseiten der MdEP zu finden, die über die Website des Parlaments aufgerufen werden können. Treffen, die im Zusammenhang mit spezifischen parlamentarischen Verfahren stehen, werden außerdem unter dem Eintrag zu dem jeweiligen Verfahren im *Legislative Observatory* unter "*Transparency*" aufgeführt. Es werden auch keine Informationen über die Beteiligung von Lobbyisten an Aktivitäten wie interfraktionellen Arbeitsgruppen, Ausschussanhörungen oder Veranstaltungen, die vom Parlament in dessen Räumlichkeiten abgehalten werden, auf der Website des EUTR veröffentlicht.

45 Beim Rat besteht – auch für hochrangige Bedienstete – keine Verpflichtung, Informationen über Treffen mit Lobbyisten zu veröffentlichen. Da sich die Mitgliedstaaten jedoch verpflichtet haben, Besprechungen zwischen Lobbyisten und ihrem Ständigen Vertreter bzw. ihrem Stellvertreter des Ständigen Vertreters bei der EU von der Eintragung der Lobbyisten im EUTR abhängig zu machen (siehe Ziffer **10**), werden Informationen über diese Treffen veröffentlicht.

46 Bei der Kommission müssen alle Kommissionsmitglieder und Generaldirektoren (einschließlich des Generalsekretärs) auf ihrer jeweiligen Website alle Kontakte und Zusammenkünfte offenlegen, die sie in Ausübung ihres Amtes mit Organisationen oder selbstständigen Einzelpersonen haben³². In der Praxis wird diese Regel befolgt, und die auf den Webseiten der Kommission bereitgestellten Informationen finden sich auch auf der Website des EUTR. Nimmt ein Lobbyist an Expertengruppen und öffentlichen Konsultationen der Kommission teil, so werden ebenfalls entsprechende Informationen auf der Website des EUTR veröffentlicht.

Maßnahmen zur Förderung von Eintragungen

47 Zwei der drei unterzeichnenden Organe führen nützliche ergänzende Transparenzmaßnahmen durch, um Lobbyisten zur Eintragung im EUTR zu ermutigen: Sie stellen den eingetragenen Organisationen und Einzelpersonen, sobald verfügbar, Informationen über Entwicklungen in Themenbereichen bereit, an denen sie Interesse bekundet haben. Die Informationsübermittlung erfolgt per E-Mail-Benachrichtigung.

³² Beschlüsse [2014/838/EU](#), Euratom, [2014/839/EU](#), Euratom und [2018/C 65/06](#) der Kommission.

48 Das Parlament informiert die Registrierten über die Tätigkeiten der Parlamentsausschüsse³³, und die Kommission informiert sie über ihre öffentlichen Konsultationen und Fahrpläne³⁴. Der Rat verfügt derzeit über keine derartigen Maßnahmen.

Das EUTR-Sekretariat steht bezüglich seiner Arbeitsvereinbarungen vor Herausforderungen hinsichtlich Koordinierung und Datenqualität

49 Mit der IIV 2021 wurde formell eine zweischichtige Leitungsstruktur bestehend aus einem Sekretariat, das einem Verwaltungsrat³⁵ Bericht erstattet, festgeschrieben (siehe Ziffer 06). Der Verwaltungsrat überwacht die Umsetzung der IIV insgesamt und tritt mindestens einmal jährlich zusammen. Er legt die jährlichen Prioritäten für das Register sowie die Haushaltsvoranschläge fest, nimmt die vom Sekretariat erstellten Jahresberichte an und erteilt dem Sekretariat Anweisungen zu spezifischen Tätigkeiten.

50 Gemäß der IIV 2021 wurde das Sekretariat als eine gemeinsame operative Struktur eingerichtet, um das Funktionieren des Registers zu gewährleisten. Es setzt sich aus den Referatsleitern oder gleichwertigen Vertretern, die in jedem unterzeichnenden Organ für Transparenzfragen zuständig sind, und ihren jeweiligen Mitarbeitern zusammen³⁶. Zu seinen Aufgaben gehört das Aufstellen von Richtlinien für die Eintragung im EUTR, die Bereitstellung einer Helpdesk-Unterstützung und die Durchführung von Sensibilisierungsmaßnahmen und anderen Kommunikationsmaßnahmen³⁷. Das Sekretariat erstellt den Jahresbericht zur Annahme durch den Verwaltungsrat. Es ist für das tägliche Management des EUTR zuständig, einschließlich der Entwicklung und Pflege der EUTR-Website. Der Hof untersuchte, ob die Arbeitsvereinbarungen des EUTR-Sekretariats dessen Zuständigkeiten angemessen Rechnung tragen, um im EUTR ein optimales Maß an Datenqualität hinsichtlich der Lobbytätigkeiten zu erreichen.

³³ Beschluss des Präsidiums vom 4. Juli 2016.

³⁴ Kapitel VII der Leitlinien für die Konsultation der Interessenträger, Leitlinien für eine bessere Rechtsetzung der Europäischen Kommission (SWD (2017)350).

³⁵ Erste Sitzung des Verwaltungsrats vom 24. September 2021.

³⁶ IIV 2021, Artikel 8 Absatz 1.

³⁷ Ebd., Artikel 8 Absatz 3.

Als gemeinsame operative Struktur erfordert das Sekretariat eine umfassende Koordinierung

51 Mit der IIV 2021 verpflichteten sich die unterzeichnenden Organe, das Sekretariat als gemeinsame operative Struktur zu organisieren. Ein Referatsleiter eines unterzeichnenden Organs wird für eine verlängerbare Amtszeit von einem Jahr zum "Kordinator" ernannt³⁸. Das Sekretariat trifft seine Entscheidungen durch Konsens der drei Referatsleiter.

52 Die Aufgaben des Sekretariats sind zwar in der IIV festgelegt, die Organe haben sich jedoch nicht formell darauf geeinigt, wie sie die tägliche Arbeit des Sekretariats organisieren. Es gibt weder ein spezielles Team für das Sekretariat noch eine Geschäftsordnung, in der festgelegt wäre, wie die drei Organe zusammenarbeiten.

53 Die Aufgaben des Sekretariats werden auf die drei Organe aufgeteilt, wobei eine Reihe von Kriterien wie der Inhalt der Aufgabe und ihre Relevanz für das Organ berücksichtigt werden. Die drei Organe einigten sich darauf, neue Anträge nach dem Rotationsprinzip zu bearbeiten (sechs Tage durch den Rat, 11–12 Tage durch das Parlament, 11–12 Tage durch die Kommission). Bei anderen Aufgaben wie der laufenden Überprüfung der Datenqualität des EUTR und der Bearbeitung von Beschwerden hängt die Arbeitsverteilung auch von der Verfügbarkeit des Personals in den drei Organen ab. Die Kommission betreibt die EUTR-Website und leistet IT-Support.

54 Das Sekretariat schätzt, dass im Jahr 2022³⁹ 10 Vollzeitäquivalente mit der Bearbeitung seiner Aufgaben betraut waren. Diese Personalressourcen umfassten einen Teil der Arbeitszeit der drei Referatsleiter in den drei Organen sowie die Arbeitszeit von Bediensteten ihrer Referate.

³⁸ Ebd., Artikel 8 Absatz 2.

³⁹ Jahresbericht über das EUTR 2022.

55 Aufgrund der Tatsache, dass diese Vereinbarungen keinen formellen Charakter haben, sind Koordinierungsmechanismen erforderlich. Da beispielsweise keine Befugnisübertragung von den Referatsleitern auf die Teams erfolgt, müssen alle Beschlüsse von allen drei Referatsleitern der drei Organe gemeinsam gefasst werden. Sie trafen sich durchschnittlich einmal im Monat, um Fragen zu erörtern und zu klären, die sich im Zusammenhang mit ihrer täglichen Arbeit stellten (Einzelbeschwerden, Verteilung der Datenqualitätskontrollen usw.). Zwischen den Treffen können die Referatsleiter gemeinsame Entscheidungen im schriftlichen Verfahren treffen.

56 Um die Anforderungen der [IIV 2021](#) zu erfüllen, veröffentlichte das Sekretariat ein neues [Muster des Registrierungsformulars](#) und [Leitlinien für Antragsteller und Registrierte](#). Alle EUTR-Anträge werden nunmehr anhand von Aufnahmekriterien geprüft. Alle bereits registrierten Lobbyisten mussten ihre Informationen bis zum 30. April 2022 unter Verwendung des neuen Formulars aktualisieren. Die meisten Registrierten (11 200 bzw. 87 %) taten dies fristgerecht. Die Überprüfung aller dieser geänderten Registrierungen gehört zu den Aufgaben des Sekretariats. Dies führte zu einer Zunahme der Tätigkeit des Sekretariats im Jahr 2022, insbesondere im Bereich der Helpdesk-Anfragen (siehe [Tabelle 4](#)).

Tabelle 4 – Anzahl der Helpdesk-Anfragen beim Sekretariat, 2019–2022

	2019	2020	2021	2022
Helpdesk-Anfragen	1 027	1 117	1 255	2 056

Quelle: Europäischer Rechnungshof auf der Grundlage der [Jahresberichte über das EUTR 2019–2022](#).

57 Vor der IIV 2021 wurde der Schriftverkehr mit Registrierten über separate funktionale E-Mail-Adressen in Parlament und Kommission bearbeitet. Seit der IIV 2021 wird der Schriftverkehr mit Antragstellern über das Backoffice-IT-System des Sekretariats (TR-ADMIN) abgewickelt, während der Schriftverkehr mit den Registrierten weiterhin über die separaten funktionalen E-Mail-Adressen läuft.

58 Angesichts des Mehraufwands, der für den Betrieb des Registers erforderlich ist, und der nicht formell geregelten Arbeitsvereinbarungen des Sekretariats ist eine umfassende Koordination erforderlich, um sicherzustellen, dass Informationen zwischen den Teams in den verschiedenen Organen ordnungsgemäß ausgetauscht werden. Dadurch erhöht sich das Risiko, dass ein effizienter Ablauf nicht länger gewährleistet ist.

Die Datenqualität ist nicht optimal, die vom Sekretariat durchgeführten Kontrollen haben sich jedoch in jüngster Zeit verbessert

59 Der Europarat weist darauf hin, dass in Systemen, in denen Lobbyisten sich in ein Register eintragen müssen, sie selbst dafür sorgen, dass die von ihnen eingetragenen Informationen korrekt und auf dem neusten Stand sind. Er empfiehlt daher, dass die Informationen auch durch eine für das Register zuständige Behörde auf ihre Richtigkeit hin überprüft werden können sollten⁴⁰.

60 Gemäß dem in der IIV 2021 enthaltenen Verhaltenskodex müssen die Registrierten sicherstellen, "dass die Informationen, die sie bei der Eintragung zur Verfügung stellen [...], vollständig, aktuell, korrekt und nicht irreführend sind"⁴¹. Das Sekretariat überwacht den Inhalt des Registers mit dem Ziel, ein optimales Niveau der Datenqualität zu erreichen.

61 Das Sekretariat hat ein spezielles IT-System namens TR-ADMIN eingerichtet, mit dem die wichtigsten Verfahren des EUTR – insbesondere die Bearbeitung von Anträgen und Beschwerden, die Durchführung von Qualitätskontrollen und der Betrieb der Datenbank der EUTR-Website – abgewickelt werden. Das System wurde seit seiner Einführung im Jahr 2011 regelmäßig aktualisiert; eine weitere Aktualisierung ist für 2024 geplant.

62 Lobbyisten müssen online auf der EUTR-Website einen Antrag stellen, wenn sie sich im EUTR registrieren möchten. Das Sekretariat stellt dafür detaillierte [Leitlinien für Antragsteller und Registrierte](#) zur Verfügung. Die Antragsteller müssen in verschiedenen Rubriken Angaben eingeben (siehe [Kasten 4](#)).

⁴⁰ Europarat, [Empfehlung CM/Rec \(2017\)2](#) und Begründung, Grundsatz 8.

⁴¹ IIV 2021, Anhang I Buchstabe f.

Kasten 4

Von Lobbyisten bei der Antragstellung auf Eintragung ins EUTR einzureichende Informationen

- Name und Kontaktdaten;
- Art der Organisation;
- allgemeine Aufgaben, Ziele und Aufgabenbereich;
- in den Anwendungsbereich des Registers fallende spezielle Tätigkeiten (z. B. wichtigste Legislativvorschläge oder anvisierte Strategien der Union, Teilnahme an Strukturen und Plattformen der Union);
- Anzahl der an den Tätigkeiten beteiligten Personen;
- Interessengebiete, Mitgliedschaften und Zugehörigkeit;
- Finanzdaten (z. B. EU-Finanzhilfen).

Die anzugebenden Informationen wurden seit der IIV 2021 ausgeweitet auf

- vertretene Interessen;
- Finanzangaben gemäß der ausgewählten Kategorie der vertretenen Interessen.

Quelle: Leitlinien zum Transparenz-Register für Antragsteller und Registrierte, 2021.

63 Gemäß den Leitlinien von 2018 müssen Registrierte ihre Angaben jährlich aktualisieren. Über das IT-System TR-ADMIN erhalten sie eine automatische Erinnerung per E-Mail, wenn die obligatorische jährliche Aktualisierung vorzunehmen ist. Aktualisieren Registrierte ihre Angaben nicht, so wird ihre Registrierung zunächst ausgesetzt und, falls nötig, werden sie aus dem Register gestrichen (siehe [Abbildung 5](#)).

Abbildung 5 – Funktionen des IT-Managementsystems des EUTR zur Versendung von Erinnerungen, Aussetzung der Registrierung und Streichung aus dem Register

Das System sendet drei **automatische Erinnerungen per E-Mail**: sechs Monate, vier Wochen und zwei Wochen vor Ablauf der Frist für die verpflichtend vorzunehmende jährliche Aktualisierung. Die Registrierung von Registrierten, die die Aktualisierung nicht vornehmen, **wird nach der letzten Erinnerung ausgesetzt**. Ergreifen die Registrierten nach der Aussetzung keine entsprechenden Maßnahmen, so werden sie aus dem Register **gestrichen**.



Quelle: Europäischer Rechnungshof auf der Grundlage von Dokumenten des Sekretariats.

64 Vor der **IIV 2021** wurden Lobbyisten in das EUTR aufgenommen, sobald sie ihren Antrag einreichten, und unmittelbar auf der Website des EUTR angezeigt. Das Sekretariat prüfte bei der Antragstellung nicht ihre Eignung zur Aufnahme in das Register. Mit der **IIV 2021** wurde dieses System dadurch verstärkt, dass die Eignung zur Aufnahme der Antragsteller vom Sekretariat überprüft wird, bevor sie ins EUTR aufgenommen werden können. Das Sekretariat überprüft laufend auch alle Daten eines Teils der Lobbyisten, die bereits registriert sind. Aus **Tabelle 5** geht hervor, welche Kontrollen der Datenqualität vor und seit der **IIV 2021** vorgenommen wurden bzw. werden.

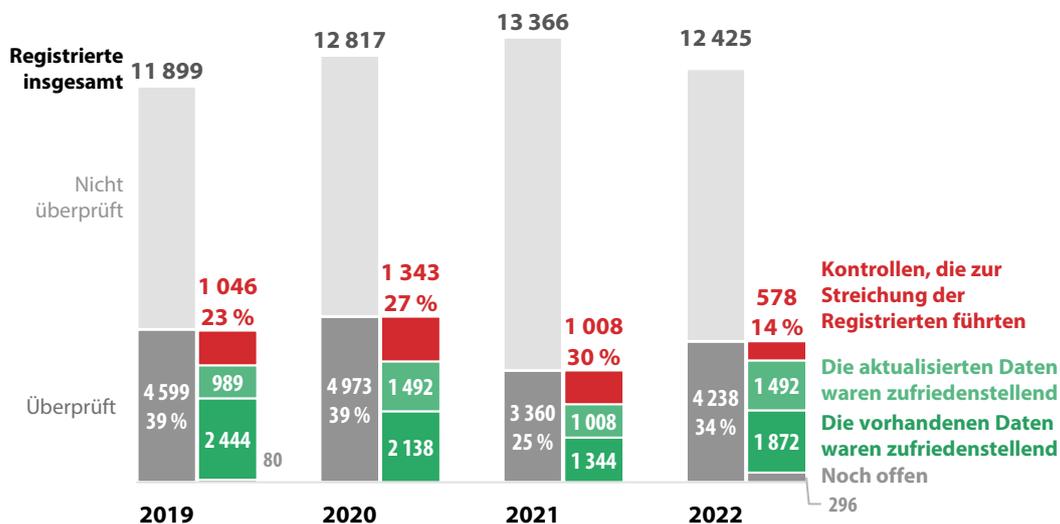
Tabelle 5 – Kontrollen der Datenqualität durch das Sekretariat im Zeitverlauf

	Vor der IIV 2021	Seit der IIV 2021
Begrenzte Kontrollen zum Zeitpunkt der Antragstellung ("Prüfung der Eignung zur Aufnahme")	Keine	<p>Sekretariat erachtet Antragsteller als <u>zur Aufnahme geeignet</u>, wenn sie</p> <ul style="list-style-type: none"> ○ nicht unter die Ausnahmen der IIV 2021 fallen; ○ tatsächlich existieren und dies nachweisbar ist; ○ relevante Tätigkeiten wahrnehmen; ○ erklärt haben, dass sie sich an den Verhaltenskodex halten (in der IIV 2021 neu hinzugekommen). <p>Wenn während der Kontrolle der Eignung zur Aufnahme die zu diesen vier Punkten eingereichten Daten nicht zufriedenstellend sind, werden alle übrigen Daten des Antragstellers ebenfalls überprüft.</p>
Kontrollen sämtlicher Daten der Registrierten ("Qualitätskontrollen") wie in Kasten 4 dargestellt	<p>Jedes Jahr führt das Sekretariat folgende Kontrollen durch:</p> <ul style="list-style-type: none"> ○ gezielte Kontrollen auf der Grundlage von innerhalb des Sekretariats vereinbarten Kriterien und der vom Verwaltungsrat festgelegten jährlichen Prioritäten; ○ Ad-hoc-Kontrollen; ○ Kontrollen im Anschluss an eine Beschwerde. 	

Quelle: Europäischer Rechnungshof auf der Grundlage von Artikel 3, Artikel 4, Artikel 6 Absatz 2 und Anhang I der IIV 2021, des Handbuchs des Sekretariats, Ares (2019)6763329, und der internen Handlungsabläufe des Sekretariats ("Secretariat internal handling procedures"), ohne Datumsangabe.

65 Zwischen 2019 und 2022 erstreckten sich die vom Sekretariat durchgeführten Kontrollen der Datenqualität jedes Jahr auf durchschnittlich 34 % der Registrierten. Wenn das Sekretariat bei einer Kontrolle feststellte, dass die Daten der Lobbyisten nicht zufriedenstellend waren, wurde ihnen Gelegenheit gegeben, die Daten zu aktualisieren. Für den Zeitraum 2019–2021 führten diese Kontrollen dazu, dass durchschnittlich 24 % der kontrollierten Registrierten aus dem Register gestrichen wurden, weil sie entweder als nicht für die Aufnahme geeignet befunden wurden oder ihre Daten nicht aktualisiert hatten. Im Jahr 2022, nachdem die IIV 2021 in Kraft getreten war und neue systematische Kontrollen neuer Antragsteller eingeführt worden waren, sank diese Zahl auf 14 % (siehe **Abbildung 6**).

Abbildung 6 – Zahl der im Zeitraum 2019–2022 jährlich überprüften Registrierten



Quelle: Europäischer Rechnungshof auf der Grundlage der Jahresberichte über das EUTR 2019–2022.

66 Anstatt entweder alle Registrierten nach dem Rotationsprinzip zu überprüfen, um sicherzustellen, dass alle Registrierten alle paar Jahre abgedeckt werden, oder risikobasierte Kontrollen durchzuführen, hatten die Kontrollen des Sekretariats eingegangene Beschwerden zur Grundlage und erfolgten auf Ad-hoc-Basis je nach den verfügbaren Personalressourcen. Auf Grundlage der vom Verwaltungsrat festgelegten jährlichen Prioritäten wurden gezielte Kontrollen durchgeführt. Bei der Entscheidung, von welchen Registrierten Daten überprüft werden sollen, verwendete das Sekretariat nicht systematisch die Funktion des IT-Systems TR-ADMIN, mit der Registrierte identifiziert werden, deren Daten Unstimmigkeiten aufweisen (siehe [Abbildung 7](#)).

Abbildung 7 – Automatische Warnhinweise und Risikobewertungsfunktion von TR-ADMIN



Warnhinweise

Durch Warnhinweise wird auf Grundlage vorab definierter Regeln (z. B. fehlende oder widersprüchliche Informationen über Kunden/Klienten, Finanzen, Ressourcen usw.) automatisch **auf potenzielle Probleme hingewiesen**.

Die Probleme sind sowohl für das Sekretariat als auch für die Registrierten in Form von Warnsymbolen sichtbar.



Risikobewertung

Das System **teilt den Registrierten** auf Grundlage der Anzahl und Schwere der Probleme sowie von vorab durch das Sekretariat definierten Regeln **einen Risikowert zu**.

Das Sekretariat kann eine "rote Liste" der Registrierten mit den höchsten Risikobewertungen erstellen und diese prioritär einer Qualitätskontrolle unterziehen.

Quelle: Europäischer Rechnungshof.

67 Zur Bewertung der Qualität der EUTR-Daten führte der Hof folgende Prüfungshandlungen durch:

- Er analysierte die Zuverlässigkeit und Kohärenz der gesamten EUTR-Population von 12 653 Lobbyisten (Stand: 5. Oktober 2022). Folgenden Risiken schenkte der Hof im Zuge seiner Analyse besonderes Augenmerk: Doppelregistrierungen, fehlende Pflichtangaben, von Registrierten geltend gemachte EU-Finanzhilfen, die nicht mit den Finanzinformationen in ABAC übereinstimmten, unrichtige Angaben der Registrierten zu den Beträgen, die für Lobbyarbeit über Mittler ausgegeben wurden, und nicht zutreffende Interessenerklärungen.
- Der Hof extrahierte eine risikobasierte Stichprobe von 100 Registrierten, für die er gezieltere Überprüfungen durchführte. 88 dieser Registrierten wurden vor dem Inkrafttreten der [IIV 2021](#) und 12 danach registriert. Der Hof überprüfte die Erklärung der Lobbyisten über ihre Personalressourcen und deren Übereinstimmung mit ihrem angegebenen Haushalt für Lobbyarbeit. In den Fällen, in denen das Sekretariat vor dem 12. Januar 2023 Kontrollen durchgeführt hatte (dies betraf 97 der 100 Kontrollen in der Stichprobe des Hofes), bewertete der Hof die Kontrollen des Sekretariats und deren Dokumentation. Für die gesamte Stichprobe von 100 Registrierten überprüfte der Hof die Einhaltung aller Registrierungsanforderungen.

In Bezug auf die Datenqualität und den Prüfpfad festgestellte Probleme

68 Bei seinen Prüfungen, die sich auf die gesamte EUTR-Population erstreckten, stellte der Hof die folgenden Punkte fest, die auf Probleme im Hinblick auf die Datenqualität hindeuten:

- In den [EU-Leitlinien für Antragsteller und Registrierte](#) (1. September 2021) heißt es, dass das Prinzip der Einzelregistrierung in Kraft ist. Der Hof ermittelte jedoch fünf Fälle, in denen Lobbyisten Doppeleinträge im Register hatten, was in der Folge vom Sekretariat korrigiert wurde.
- Fehlende Pflichtangaben: Der Hof ermittelte 27 Fälle, in denen Informationen über die jährlichen Kosten für Lobbytätigkeiten fehlten, und 25 Fälle, in denen keine Informationen über die Interessenvertretung vorlagen, obwohl dies mit der [IIV 2021](#) verbindlich geworden war. Alle Lobbyisten, die vor der [IIV 2021](#) registriert wurden, mussten bis zum 30. April 2022 Informationen vorlegen, um den neuen Offenlegungspflichten der Vereinbarung zu entsprechen⁴².
- Die Daten zu EU-Finanzhilfen, die von Lobbyisten im EUTR angegeben wurden, stimmten nicht mit den Daten im Rechnungsführungssystem der Kommission überein: Für das letzte abgeschlossene Geschäftsjahr (2021) konnte der Hof 135 Fälle vergleichen. Die Daten stimmten nur in sechs Fällen überein.
- Lobbyisten, die als Mittler auftraten, stellten nicht immer die erforderlichen spezifischen Informationen über die Identität ihrer Kunden/Klienten und die von ihnen erhaltenen Beträge zur Verfügung: Von den 661 Mittlern im EUTR übermittelten 20 die Informationen nicht wie in den Leitlinien zum letzten abgeschlossenen Geschäftsjahr vorgeschrieben und 27 nicht wie in den Leitlinien zum laufenden Geschäftsjahr vorgeschrieben. Der Hof stellte ferner fest, dass sich 16 Mittler, die vor mehr als drei Jahren vor der Registrierung gegründet wurden, als "neu gegründete Organisation" registrierten und daher bei der Registrierung nicht ihre Zahlen zum letzten abgeschlossenen Geschäftsjahr vorlegten.

⁴² Jahresbericht über das EUTR 2022.

69 Gemäß den Grundsätzen der OECD sollten Offenlegungspflichten die Transparenz dadurch erhöhen, dass diejenigen Parteien angegeben werden, die ein direktes Interesse am Ergebnis der Lobbytätigkeiten haben, sowie deren Haushalt für Lobbyarbeit⁴³. Gemäß der [IIV 2014](#) mussten alle sich registrierenden Organisationen und Einzelpersonen eine Schätzung ihrer jährlichen Kosten für Lobbytätigkeiten vorlegen. Seit der [IIV 2021](#) führen verschiedene Kategorien der Interessenvertretung zu unterschiedlichen Arten der finanziellen Offenlegung (Einzelheiten siehe [Anhang II](#)). Das Sekretariat gibt den Lobbyisten einige Erläuterungen und praktische Anleitungen dazu, welche Kategorien sie für ihre Eigenerklärungen auswählen sollten, wobei es Beispiele angibt. Die Lobbyisten können jedoch unabhängig von ihrer Rechtsform jede der Kategorien auswählen. In [Anhang III](#) ist die Komplexität der unterschiedlichen finanziellen Offenlegungspflichten für die einzelnen Arten von Registrierten dargestellt.

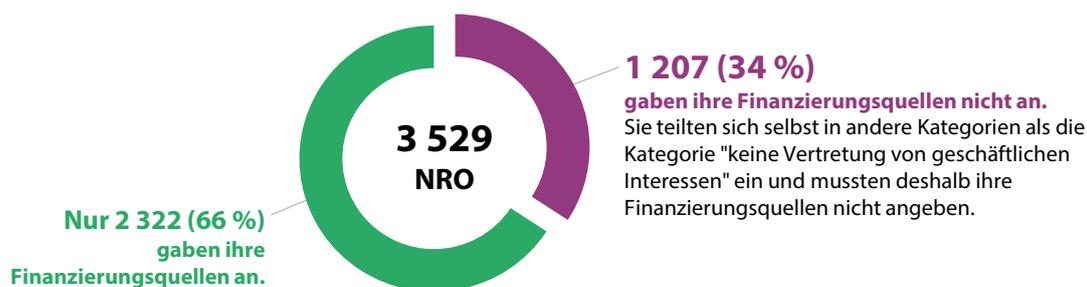
70 Im Zuge seiner Analyse der EUTR-Population stellte der Hof fest, dass das Risiko bestand, dass Registrierte, die von Dritten finanziert werden (z. B. Nichtregierungsorganisationen), die Offenlegung von diesbezüglichen Finanzinformationen vermeiden können, indem sie erklären, dass sie nur ihre eigenen Interessen oder die gemeinsamen Interessen ihrer Mitglieder vertreten. Etwa ein Drittel der Befragten, die angaben, "Nichtregierungsorganisationen, Plattformen, Netzwerke oder Ähnliches" zu sein (1 207 von 3 529), erklärten, dass sie ihre eigenen Interessen oder die gemeinsamen Interessen ihrer Mitglieder vertreten, und legten daher ihre finanzielle Unterstützung und die erhaltenen Finanzmittel nicht offen (siehe [Abbildung 8](#)). Der Hof fand keine Belege dafür, dass das Sekretariat bei Registrierten, die vor Annahme der [IIV 2021](#) registriert wurden, die Selbsterklärungen von Nichtregierungsorganisationen systematisch auf die von ihnen vertretenen Interessen hin überprüfte, was entscheidend ist dafür, welche Finanzinformationen sie offenlegen. Gemäß der [IIV 2021](#) müssen sämtliche neuen Erklärungen überprüft werden.

⁴³ "Recommendation of the Council on Principles for Transparency and Integrity in Lobbying" [OECD/LEGAL/0379](#), Grundsatz 5.

Abbildung 8 – Erklärungen von Nichtregierungsorganisationen zu ihren Finanzierungsquellen

Insgesamt 3 529 Registrierte wiesen sich als "Nichtregierungsorganisationen, Plattformen und Netzwerke o. Ä." aus.

Einrichtungen, die keine geschäftlichen Interessen vertreten, müssen ihr Gesamtbudget und ihre wichtigsten Finanzierungsquellen angeben (jeden Beitrag über 10 000 Euro, der 10 % ihres Gesamtbudgets übersteigt, einschließlich des Namens des Geldgebers).



Quelle: Europäischer Rechnungshof.

71 Der Prüfpfad für die Kontrollen des Sekretariats ist unzureichend, und bei den Daten gibt es Qualitätsprobleme. Bei seiner Analyse einer risikobasierten Stichprobe von 100 Registrierten stellte der Hof die folgenden Probleme in Bezug auf die Qualität der Kontrollen des Sekretariats fest:

- **Unzureichender Prüfpfad.** Zwar protokolliert das Sekretariat, wann Kontrollen durchgeführt wurden, doch werden Einzelheiten nur erfasst, wenn Probleme festgestellt werden. Von den 97 überprüften Kontrollen des Sekretariats enthielten 49 Einzelheiten zu den durchgeführten Kontrollen.
- **Probleme bezüglich der Datenqualität.** Bei drei Kontrollen des Sekretariats stellte der Hof Probleme im Hinblick auf die Datenqualität der Registrierten fest, nämlich das Versäumnis, finanzielle und sonstige Informationen über Kunden/Klienten anzugeben, unzureichende Angaben zur Interessenbeschreibung und Unstimmigkeiten zwischen dem Haushalt für Lobbyarbeit und den Humanressourcen.

Die Website des EUTR weist erhebliche Einschränkungen in Bezug auf Vollständigkeit und Benutzerfreundlichkeit auf

72 In [Grundsatz 5](#) der OECD heißt es, durch die Offenlegung von Lobbytätigkeiten sollen ausreichende und sachdienliche Informationen über zentrale Aspekte von Lobbytätigkeiten bereitgestellt werden, um eine öffentliche Kontrolle zu ermöglichen. In der [IIV 2021](#) (Erwägungsgrund 5) heißt es: Transparenz bei der Interessenvertretung ist wichtig, um es den Bürgerinnen und Bürgern zu ermöglichen, die Tätigkeiten der Lobbyisten zu verfolgen und sich deren potenziellen Einflusses bewusst zu sein. Eine gut funktionierende Website, die auf dem neuesten Stand ist, ist ebenfalls wichtig, damit die Mitglieder und die Bediensteten der Organe überprüfen können, ob Lobbyisten registriert sind, bevor sie diese treffen. Die Website des EUTR enthält Informationen von Lobbyisten (siehe [Kasten 4](#)). Nach einigen dieser Informationen kann auch gesucht werden.

73 Der Hof bewertete die Art der Informationen über Lobbyisten, die auf der Website des EUTR verfügbar sind, die Durchsuchbarkeit dieser Informationen, das Ausmaß, in dem Lobbyisten miteinander verglichen werden können, und die Benutzerfreundlichkeit der Website. Zum Vergleich betrachtete der Hof auch die Websites der Mitgliedstaaten und ausgewählter Nichtregierungsorganisationen, die Informationen über wichtige Aspekte von Lobbytätigkeiten bereitstellen (siehe [Kasten 5](#)).

Kasten 5

Websites mit Informationen über Lobbytätigkeiten

Website des deutschen Lobbyregisters

Die Daten des [deutschen Lobbyregisters](#) können in einem benutzerfreundlichen Format aufgerufen werden, es stehen statistische Informationen zur Verfügung, und die Daten können nach mehreren Kategorien gefiltert und durchsucht werden.

Von einer Nichtregierungsorganisation betriebene Website über EU-Lobbyisten

In dieser interaktiven von einer Nichtregierungsorganisation betriebenen Online-[Datenbank](#) werden Informationen, die aus den Websites des EUTR, der Generaldirektoren der Kommission, des Parlaments und aus dem EU-Portal für offene Daten extrahiert wurden, erfasst, harmonisiert und präsentiert. Die Nutzer können diese Informationen auf benutzerfreundliche Weise mithilfe interaktiver Dashboards und Scoreboards suchen, filtern und sortieren.

74 Der Hof stellte fest, dass die neuesten detaillierten Informationen, die von Lobbyisten bereitgestellt wurden, in der Website des EUTR enthalten sind, es jedoch Einschränkungen gibt.

- Die Informationen über Treffen von Lobbyisten beziehen sich nur auf Treffen mit Kommissionsmitgliedern und Generaldirektoren der Kommission. Es gibt keine Informationen über Treffen von Lobbyisten mit Bediensteten des Rates oder mit MdEP oder Bediensteten des Parlaments. Für das Parlament werden einige dieser Informationen auf seiner eigenen Website oder auf den Webseiten einzelner MdEP veröffentlicht. Dem Sekretariat zufolge entwickelt das Parlament derzeit ein Tool zur Veröffentlichung von Treffen, das mit dem EUTR verknüpft werden soll. Die derzeitige Suchfunktion bezüglich Lobbyisten basiert auf begrenzten Kriterien und deckt nur bestimmte Kategorien ab. Es ist nicht möglich, nach Informationen zu Lobbyisten zu suchen, mit denen bestimmte Mitglieder oder Bedienstete zusammengetroffen sind. Es können nur Informationen über jeweils eine Registrierung im EUTR eingesehen werden, und die Suchergebnisse können nur nach dem Namen der Lobbyisten, der Kategorie für die Registrierung, dem Anmeldungsdatum und dem Land des Hauptverwaltungssitzes geordnet werden. Die Ergebnisse lassen sich nicht nach anderen nützlichen Kriterien einordnen, wie z. B. danach, wer die höchsten Ausgaben für Lobbying getätigt hat, nach der Höhe der erhaltenen EU-Finanzhilfen, den Lobbyressourcen oder der Zahl der Treffen.
- Die Benutzerfreundlichkeit der Website ist derzeit nicht optimal. Die Benutzeroberfläche beschränkt sich auf einfache Such- und Filterformulare. Sie liefert keine aggregierten Informationen über Lobbyisten und ihre Tätigkeiten in einer Weise, die es den Nutzern ermöglichen würde, die verfügbaren Daten abzufragen. Darüber hinaus werden keine gemeinsamen Online-Datendarstellungstechniken wie dynamisch verknüpfte, interaktive Dashboards und Scoreboards eingesetzt.
- Bei Lobbyisten, die aus dem Register gestrichen wurden oder deren Eintragung im Register ausgesetzt wurde, waren die Informationen über ihre früheren Lobbytätigkeiten weder sichtbar, während ihre Registrierung aufgehoben war, noch zu dem Zeitpunkt, zu dem sie sich erneut registriert hatten. Seit März 2023 werden Informationen über Lobbyisten, deren Eintragung im Register ausgesetzt wurde, auf einer speziellen Unterseite veröffentlicht. Siehe [Kasten 6](#).

Kasten 6

Verlust der Datenhistorie zu Lobbyisten verringert die Transparenz

Ein Lobbyist in der Stichprobe des Hofes wurde im Mai 2020 aus dem EUTR gestrichen, da er die erforderliche jährliche Aktualisierung nicht vorgenommen hatte. Er wurde im Juni 2020 erneut registriert, aber das Sekretariat erteilte ihm eine neue Registriernummer. Die Informationen über alle Tätigkeiten des Lobbyisten vor Mai 2020 im Zusammenhang mit der alten Registriernummer waren auf der öffentlichen Website des EUTR nicht mehr verfügbar. Dieser Verlust der Datenhistorie zu Lobbyisten mindert die Transparenz.

Der Hof stieß darüber hinaus auf einen Fall eines Lobbyisten, der in "Katargate" verwickelt war und dessen EUTR-Eintragung im Dezember 2022 ausgesetzt wurde. Während der Aussetzung seiner Eintragung waren keine Informationen über seine Tätigkeiten, seine Budgets und die Daten seiner Treffen auf der öffentlichen Website sichtbar, bis im März 2023 damit begonnen wurde, Informationen über Registrierte, deren Registrierung ausgesetzt war, zu veröffentlichen.

Schlussfolgerungen und Empfehlungen

75 Der Hof gelangt zu dem Schluss, dass das EU-Transparenz-Register nützliche Informationen enthält, anhand deren die Bürgerinnen und Bürger Lobbypraktiken nachvollziehen können, dass Schwachstellen und Lücken bei diesen Informationen jedoch die Transparenz hinsichtlich der in den drei unterzeichnenden Organen stattfindenden Lobbytätigkeiten beeinträchtigen.

76 Die Interinstitutionelle Vereinbarung von 2021 über das Transparenz-Register steht weitgehend im Einklang mit internationalen Grundsätzen. Es gibt einen klaren Rahmen und eine zentrale Anlaufstelle für Lobbyisten, die Zugang zu Informationen über die Entwicklung von EU-Politiken, -Entscheidungen oder -Rechtsvorschriften erhalten oder Einfluss darauf nehmen möchten. Die Interinstitutionelle Vereinbarung von 2021 enthält Bestimmungen über die Eignung von Antragstellern zur Aufnahme in das Register und schreibt vor, dass sich Lobbyisten an einen gemeinsamen Verhaltenskodex halten müssen. Der Hof stellte jedoch fest, dass die Durchsetzungsmaßnahmen, mit denen sichergestellt werden kann, dass Lobbyisten die Eintragungs- und Informationspflichten erfüllen, begrenzt sind. Die Interinstitutionelle Vereinbarung von 2021 ist kein Rechtsakt und kann daher nicht dazu genutzt werden, Sanktionen gegen Lobbyisten zu verhängen. Diese können jedoch in bestimmten Fällen aus dem Register gestrichen werden. Siehe Ziffern [22–26](#).

77 Mit der Interinstitutionellen Vereinbarung von 2021 wurde der Grundsatz der Konditionalität eingeführt, wonach Mitglieder oder Bedienstete der unterzeichnenden Organe ausschließlich mit registrierten Lobbyisten in Austausch treten dürfen. In der Praxis wenden die Organe diesen Grundsatz auf unterschiedliche Weise an. Dies hat zu unterschiedlichen Ansätzen geführt, auch in Bezug auf die Frage, was unter einem "Treffen" zu verstehen ist und "mit wem" die Treffen stattfinden, bei denen die Registrierung von Lobbyisten im Transparenz-Register eine Voraussetzung für die Teilnahme an Treffen oder sonstigen Aktivitäten ist. Nur Treffen von Lobbyisten mit den höchstrangigen Entscheidungsträgern des Generalsekretariats des Rates und der Kommission unterliegen dieser Voraussetzung. Beim Parlament gilt diese Voraussetzung nicht für individuelle Treffen mit den Mitgliedern oder Bediensteten, mit Ausnahme von bestimmten Treffen im Rahmen von Veranstaltungen und Aktivitäten (z. B. Ausschussanhörungen). Siehe Ziffern [27–40](#).

Empfehlung 1 – Die Umsetzung des Rahmens für das EUTR stärken und vereinheitlichen

Die unterzeichnenden Organe sollten den bestehenden Rahmen – entweder im Zuge der bevorstehenden Überarbeitung der Interinstitutionellen Vereinbarung oder im Wege ihrer Durchführungsbeschlüsse – stärken und vereinheitlichen, indem sie

- a) eine gemeinsamen Definition dessen vorlegen, was unter einem "Treffen" zu verstehen ist, die den gesamten geplanten Austausch mit Lobbyisten abdeckt;
- b) festlegen, dass zumindest das höhere Management mit politischen und allgemeinen Entscheidungsbefugnissen (Ebene der Direktoren und höher) nur registrierte Lobbyisten treffen sollte.

Zieldatum für die Umsetzung: Juli 2025

78 Die drei unterzeichnenden Organe haben verschiedene Schritte unternommen, um die Transparenz zu erhöhen und die Registrierung durch ergänzende Maßnahmen zu fördern. Dies hat dazu geführt, dass mehr Informationen über Treffen und Aktivitäten mit registrierten Lobbyisten veröffentlicht werden. Diese Informationen werden jedoch nicht systematisch veröffentlicht. Zwar ist es nicht möglich, für spontane Treffen eine vorherige Registrierung im Transparenz-Register zu verlangen, doch können Lobbying-Interaktionen dieser Art ebenfalls darauf abzielen, politische Maßnahmen zu beeinflussen, werden durch den Rahmen des Transparenz-Registers aber nicht abgedeckt. Siehe Ziffern [41–46](#).

Empfehlung 2 – Informationen über nicht geplante Treffen mit Lobbyisten veröffentlichen

Die unterzeichnenden Organe sollten Informationen über nicht geplante Treffen veröffentlichen, bei denen Lobbytätigkeiten stattgefunden haben.

Zieldatum für die Umsetzung: Juli 2025

79 Das Sekretariat des Transparenz-Registers ist eine gemeinsame operative Struktur, die geschaffen wurde, um das Funktionieren des Registers zu gewährleisten. Die Arbeitsvereinbarungen des Sekretariats haben keinen formellen Charakter, und da es sich um eine gemeinsame Struktur handelt, ist eine umfassende Koordinierung erforderlich. Das Sekretariat verfügt über keine Geschäftsordnung, in der festgelegt wäre, wie die drei Organe zusammenarbeiten sollten, um seine Arbeit bei Aufgaben wie der Verteilung der Arbeitsbelastung zwischen den Bediensteten der Organe oder der Übergabe von Dossiers zu koordinieren. Dadurch erhöht sich das Risiko, dass ein effizienter Ablauf nicht länger gewährleistet ist. Siehe Ziffern [49–58](#).

80 Das Sekretariat überprüft die Qualität der Daten der Registrierten entweder zum Zeitpunkt der Antragstellung, bei Beschwerden oder auf Ad-hoc-Basis. Dies bedeutet, dass nach ihrer Registrierung nur einige der Registrierten überprüft werden, um sicherzustellen, dass ihre Daten auf dem neuesten Stand sind und etwaigen neuen Anforderungen entsprechen. Zwar liefert das IT-System des Sekretariats Hinweise auf Datenqualitätsrisiken für bestimmte Registrierte, doch werden diese nicht systematisch weiterverfolgt. Der Hof stellte Probleme im Hinblick auf die Datenqualität fest, wie z. B. Doppelregistrierungen, widersprüchliche oder unvollständige Finanzdaten und fehlende zwingend einzutragende Daten. Darüber hinaus stellte der Hof fest, dass die Kontrollen unzureichend dokumentiert wurden. Der Hof stellte fest, dass sich die Kontrollen des Sekretariats in jüngster Zeit verbessert haben. Siehe Ziffern [59–68](#).

81 Es besteht die Gefahr, dass Nichtregierungsorganisationen, die von Dritten finanziert werden, die Offenlegung von Informationen über ihre Finanzierungsquellen vermeiden können, indem sie erklären, dass sie nur ihre eigenen Interessen oder die gemeinsamen Interessen ihrer Mitglieder vertreten. Dies ist möglich, da die Wahl der Kategorie der Interessenvertretung durch Registrierte auf der Grundlage einer Eigenerklärung erfolgt. Zwar gibt es einige Anweisungen für Registrierte diesbezüglich, der Hof fand jedoch keine Belege dafür, dass das Sekretariat diese Erklärungen systematisch überprüft. Siehe Ziffern [69–71](#).

Empfehlung 3 – Die Datenqualität besser kontrollieren

Um die Qualität der Daten im Transparenz-Register zu verbessern, sollte das Sekretariat

- a) regelmäßige Kontrollen der Datenqualität so planen, dass alle Registrierten in einem Zeitraum von drei Jahren mindestens einmal kontrolliert werden, und diejenigen Registrierten systematisch überprüfen, bei denen im Zuge der automatisierten Kontrollen Risiken festgestellt wurden;
- b) die Vollständigkeit und Richtigkeit der Finanzdaten zu EU-Finanzhilfen prüfen (z. B. durch Abgleich mit dem Rechnungsführungssystem der Kommission);
- c) klare Leitlinien bereitstellen und die Validität der angegebenen Interessenvertretung aller Antragsteller und Registrierten systematisch überprüfen;
- d) alle Kontrollen der Datenqualität in seinem IT-System dokumentieren, einschließlich der Kontrollen, bei denen keine Probleme festgestellt werden.

Zieldatum für die Umsetzung: Ende 2025

82 Durch die Offenlegung von Lobbytätigkeiten sollen ausreichende und sachdienliche Informationen über zentrale Aspekte von Lobbytätigkeiten bereitgestellt werden, um eine öffentliche Kontrolle zu ermöglichen. Die [öffentliche Website des EUTR weist diesbezüglich jedoch erhebliche Einschränkungen auf](#). Einige wichtige Daten wie Treffen mit dem Parlament und die Datenhistorie über zum wiederholten Male registrierte Stellen sind nicht verfügbar. Darüber hinaus enthält die Website keine interaktiven aggregierten Daten über Lobbyisten und ihre Aktivitäten, die auf benutzerfreundliche Weise bereitgestellt würden. Siehe Ziffern [72–74](#).

Empfehlung 4 – Die öffentliche Website des Transparenz-Registers benutzerfreundlicher und sachdienlicher gestalten

Das Sekretariat sollte die Relevanz und Benutzerfreundlichkeit der öffentlichen Website des Transparenz-Registers verbessern, indem es

- a) aggregierte Informationen über Lobbyisten und ihre Tätigkeiten in interaktiven Dashboards und Scoreboards bereitstellt, sodass die Nutzer die Daten aus verschiedenen Quellen analysieren und vergleichen können;
- b) Informationen über Lobbyisten ins Transparenz-Register aufnimmt und mit veröffentlichten Informationen über ihre Lobbytätigkeiten verknüpft, darunter auch die Treffen mit Mitgliedern und Bediensteten der Organe (einschließlich MdEP);
- c) die gesamte Datenhistorie zu Lobbyisten bereitstellt, die aus dem Transparenz-Register gestrichen wurden oder deren Eintragung ausgesetzt wurde, einschließlich ihrer Treffen zur Durchführung von Lobbytätigkeiten.

Zieldatum für die Umsetzung: Ende 2025

Dieser Bericht wurde von Kammer V unter Vorsitz von Herrn Jan Gregor, Mitglied des Rechnungshofs, in ihrer Sitzung vom 27. Februar 2024 in Luxemburg angenommen.

Für den Rechnungshof

Tony Murphy
Präsident

Anhänge

Anhang I – Definitionen von Lobbying

Quelle	Definition von Lobbying
<p>Historische Definition</p> 	<p>Im Oxford English Dictionary ist eine Bedeutung für das englische Substantiv "lobby" angegeben, die mindestens bis auf das Jahr 1640 zurückgeht und in der der Begriff als Ort definiert ist, an dem Gesetzgeber mit Bürgern zusammentreffen, um Fragen zu erörtern.</p>
<p>Wissenschaftliche Literatur</p> 	<p>In der wissenschaftlichen Literatur wird Lobbying definiert als konzertierte Bemühungen, mit denen – in der Regel von organisierten Gruppen oder Einzelpersonen mit spezifischen Interessen – auf die Politikgestaltung und den Entscheidungsprozess Einfluss genommen werden soll, mit dem Ziel, seitens Regierungsbehörden und gewählten Vertretern ein bestimmtes Ergebnis zu erzielen ("Regulating Lobbying: A global comparison", Chari et al. 2019).</p>
<p>In der Öffentlichkeitsarbeit tätige Fachkräfte</p> 	<p>In seiner Definition des Begriffs "Lobbying" bezieht sich das Public Relations Institute of Ireland auf spezifische Bemühungen, den öffentlichen Entscheidungsprozess zu beeinflussen, indem entweder auf eine Änderung der Politik gedrängt oder versucht wird, eine solche Änderung zu verhindern. Diese Bemühungen bestünden aus Erklärungen gegenüber einem Inhaber eines öffentlichen Amtes zu einem gegebenen Aspekt der Politik, zu Maßnahmen zur Umsetzung dieser Politik oder zu Angelegenheiten, die von einer öffentlichen Stelle bearbeitet oder mit Wahrscheinlichkeit bearbeitet werden.</p>
<p>Europarat</p> 	<p>Laut Europarat werden Lobbytätigkeiten im Allgemeinen als konzertierte Bemühungen verstanden, mit denen auf die Politikgestaltung und den Entscheidungsprozess Einfluss genommen werden soll, um bei Regierungsbehörden und gewählten Vertretern ein bestimmtes Ergebnis zu erzielen. Im weiteren Sinne kann sich der Begriff auf öffentliche Aktionen (z. B. Demonstrationen) oder Tätigkeiten verschiedener Einrichtungen (Verbände, Beratungsfirmen, Interessenvertretungen, Denkfabriken, Nichtregierungsorganisationen, Rechtsanwälte usw.) mit Bezug zu "öffentlichen Angelegenheiten" beziehen; im engeren Sinne würde er den Schutz wirtschaftlicher Interessen des Unternehmenssektors (Unternehmenslobbys) entsprechend seinem Gewicht auf nationaler oder globaler Ebene bedeuten.</p>
<p>OECD</p>	<p>Der OECD zufolge ist Lobbying ein natürlicher Bestandteil des demokratischen Prozesses. Durch den Austausch von Fachwissen, legitimen Bedürfnissen und Fakten über politische Probleme und deren Bewältigung könnten verschiedene Interessengruppen den Regierungen wertvolle Einblicke und Daten liefern, auf die sie sich stützen können. Informationen vor dem Hintergrund unterschiedlicher Interessen und von unterschiedlichen Interessenträgern würden den politischen Entscheidungsträgern helfen, Optionen und Kompromisse zu verstehen und könnten letztlich zu besseren politischen Maßnahmen führen.</p>

Anhang II — Unterschiedliche finanzielle Offenlegungspflichten

Arten von Interessenvertretern:

- (A) Förderung ihrer eigenen Interessen oder der gemeinsamen Interessen ihrer Mitglieder
- (B) Förderung der Interessen ihrer Kunden/Klienten (als Mittler)
- (C) keine Vertretung geschäftlicher Interessen

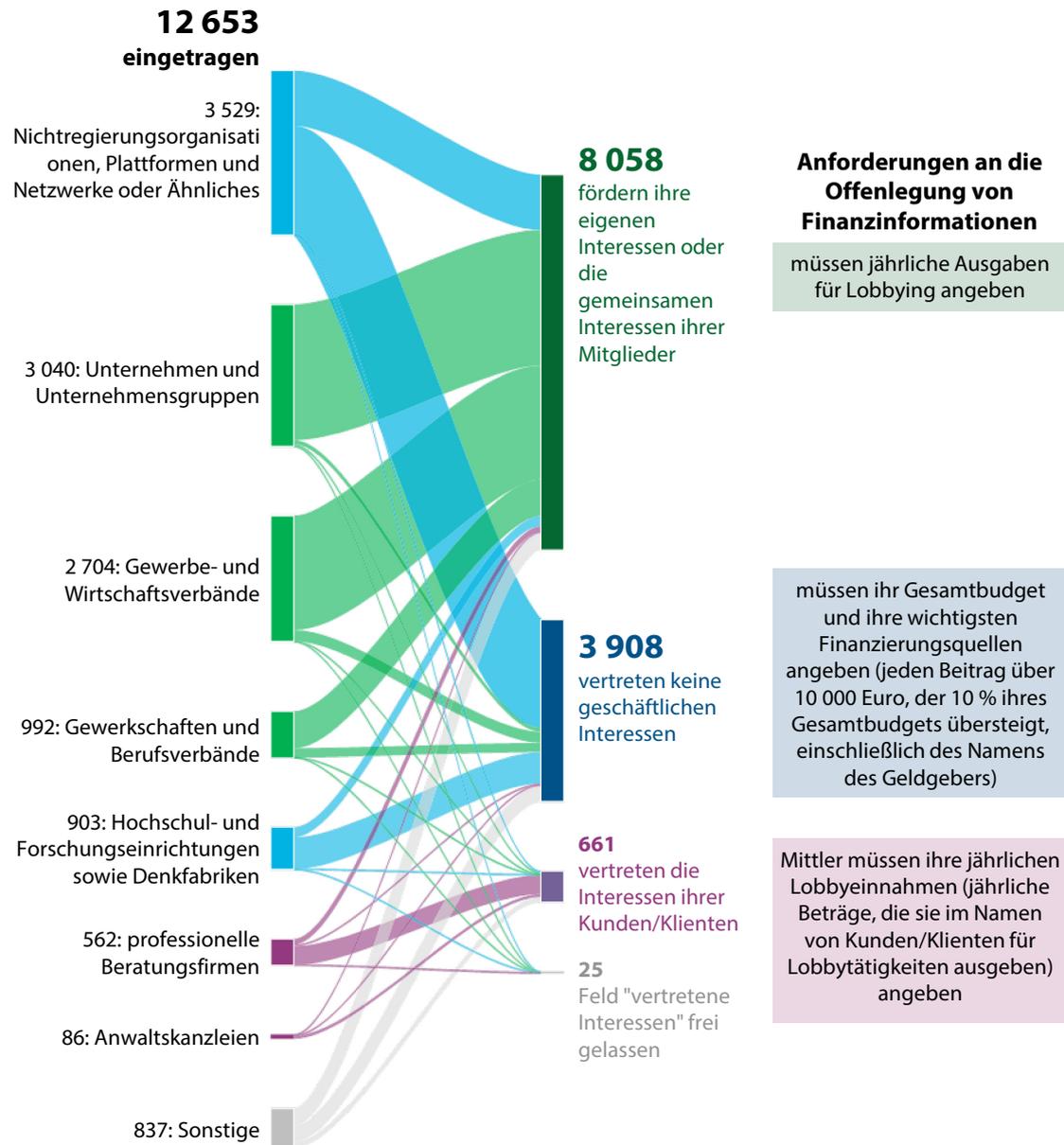
Finanzdaten und Informationen, die alle Antragsteller oder Registrierten vorlegen müssen			(A)	(B)	(C)
Neu gegründete Stellen (ja/nein)			✓	✓	✓
Letztes Geschäftsjahr			✓	✓	✓
Beginn und Ende des abgeschlossenen Jahres			✓	✓	✓
Schätzung der jährlichen Kosten im Zusammenhang mit in den Anwendungsbereich des EUTR fallenden Tätigkeiten			✓	X	X
Geschätzte jährliche Gesamteinnahmen			X	✓	X
Gesamtbudget			X	X	✓
Ergänzende Informationen			✓	✓	✓
Von einem Lobbyisten beauftragter Mittler, der in seinem Namen abgedeckte Tätigkeiten durchführt	Im letzten abgeschlossenen Geschäftsjahr	Name des Mittlers, Repräsentationskosten	✓	X	X
	Im laufenden Geschäftsjahr	Name des Mittlers, Repräsentationskosten	✓	X	X
Relevante Kunden/Klienten, in deren Namen der Antragsteller Vertretungstätigkeiten bei den EU-Organen ausgeübt hat	Im letzten abgeschlossenen Geschäftsjahr	Vollständige Liste der Kunden/Klienten mit folgenden Angaben: a) ihre vollständigen Namen (keine Akronyme, keine generischen Bezeichnungen), b) ihre Einnahmen, c) Legislativvorschläge, Strategien oder Initiativen der EU, auf die mit den abgedeckten Tätigkeiten im Namen dieses spezifischen Kunden/Klienten abgezielt wird (entsprechend den Einträgen unter Rubrik 9 des Registrierungsformulars)	X	✓	X
	Im laufenden Geschäftsjahr	Name des Kunden/Klienten	X	✓	X
Finanzierung	Für jeden Beitrag über 10 % des Gesamtbudgets UND über 10 000 Euro	Finanzierungsquellen nach Kategorien (EU-Finanzierungen und -Zuschüsse, öffentliche Finanzierung, Zuschüsse, die nicht von der EU stammen, Spenden, Mitgliedsbeiträge) Name des Geldgebers, Betrag, Finanzierungsquelle	X	X	✓
Finanzhilfen, die zur Deckung der Betriebskosten des Antragstellers/des Registrierten beitragen	Im letzten abgeschlossenen Geschäftsjahr	Quelle, Betrag, Gesamtbetrag der EU-Finanzhilfen	✓	✓	✓
	Im laufenden Haushaltsjahr (ja/nein)	Quelle, Betrag, Gesamtbetrag der EU-Finanzhilfen	✓	✓	✓

✓ Erforderlich

X Nicht erforderlich

Quelle: IIV 2021 und Leitlinien für Antragsteller und Registrierte.

Anhang III — Arten der Registrierten und der angegebenen Interessenvertretungen



Quelle: Europäischer Rechnungshof auf der Grundlage der IIV 2021 und des EUTR.

Abkürzungen

ABAC: *Accrual Based Accounting System* (System der periodengerechten Rechnungsführung)

EUTR: EU-Transparenz-Register

IIV: Interinstitutionelle Vereinbarung

NRO: Nichtregierungsorganisation

OECD: Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung

TR-ADMIN: Back-Office-IT-System des EUTR-Sekretariats

Glossar

Antragsteller: Lobbyist, der eine Eintragung ins Register beantragt.

Abgedeckte Tätigkeiten: Lobbytätigkeiten, die in den Anwendungsbereich der Interinstitutionellen Vereinbarung fallen.

Interessenvertreter: natürliche oder juristische Person oder formelle oder informelle Gruppe, Vereinigung oder Netzwerk, die/das Lobbytätigkeiten ausübt, die unter die Interinstitutionelle Vereinbarung über das EU-Transparenz-Register fallen.

Interinstitutionelle Vereinbarung: gemeinsam vereinbartes Dokument, in dem bestimmte Aspekte der Konsultation und Zusammenarbeit zwischen den EU-Organen geregelt sind.

Konditionalität: Grundsatz, wonach Interessenvertreter zunächst ins EU-Transparenz-Register aufgenommen werden müssen, um Lobbyarbeit leisten zu dürfen.

Kunde/Klient: Lobbyist, der ein Vertragsverhältnis mit einem Mittler eingegangen ist, in dem der Mittler die Interessen dieses Interessenvertreters durch die Ausübung von in den Anwendungsbereich des Registers fallenden Tätigkeiten fördert.

Mittler: Lobbyist, der die Interessen eines Kunden/Klienten im Rahmen seiner Lobbytätigkeiten vertritt.

Registrierter: Lobbyist, dessen Name im EU-Transparenz-Register enthalten ist.

Antworten des Parlaments

<https://www.eca.europa.eu/de/publications/sr-2024-05>

Antworten des Rates

<https://www.eca.europa.eu/de/publications/sr-2024-05>

Antworten der Kommission

<https://www.eca.europa.eu/de/publications/sr-2024-05>

Zeitschiene

<https://www.eca.europa.eu/de/publications/sr-2024-05>

Prüfungsteam

Die Sonderberichte des Hofes enthalten die Ergebnisse seiner Prüfungen zu Politikbereichen und Programmen der Europäischen Union oder zu Fragen des Finanzmanagements in spezifischen Haushaltsbereichen. Bei der Auswahl und Gestaltung dieser Prüfungsaufgaben ist der Hof darauf bedacht, maximale Wirkung dadurch zu erzielen, dass er die Risiken für die Wirtschaftlichkeit oder Regelkonformität, die Höhe der betreffenden Einnahmen oder Ausgaben und künftige Entwicklungen sowie das politische und öffentliche Interesse abwägt.

Diese Wirtschaftlichkeitsprüfung wurde von Prüfungskammer V "Finanzierung und Verwaltung der Union" unter Vorsitz von Jan Gregor, Mitglied des Hofes, durchgeführt. Die Prüfung stand unter der Leitung von Jorg Kristijan Petrovic, Mitglied des Hofes. Herr Petrovic wurde unterstützt von seinem Kabinettchef Martin Puc und dem Attaché Mirko Iaconisi, der Leitenden Managerin Margit Spindelegger und dem Aufgabenleiter Attila Horvay-Kovacs. Zum Prüfungsteam gehörten außerdem Gediminas Macys, Quirino Mealha, Nita Tennilä, Elitsa Pavlova und Tetiana Lebedynets. Jennifer Schofield leistete sprachliche Unterstützung.



Von links nach rechts: Gediminas Macys, Attila Horvay-Kovacs, Elitsa Pavlova, Tetiana Lebedynets, Mirko Iaconisi, Jorg Kristijan Petrovic, Margit Spindelegger, Martin Puc, Nita Tennilä, Jennifer Schofield und Quirino Mealha.

URHEBERRECHTSHINWEIS

© Europäische Union, 2024

Die Weiterverwendung von Dokumenten des Europäischen Rechnungshofs wird durch den [Beschluss Nr. 6-2019 des Europäischen Rechnungshofs](#) über die Politik des offenen Datenzugangs und die Weiterverwendung von Dokumenten geregelt.

Sofern nicht anders angegeben (z. B. in gesonderten Urheberrechtshinweisen), werden die Inhalte des Hofes, an denen die EU die Urheberrechte hat, im Rahmen der Lizenz [Creative Commons Attribution 4.0 International \(CC BY 4.0\)](#) zur Verfügung gestellt. Dies bedeutet, dass die Weiterverwendung mit ordnungsgemäßer Nennung der Quelle und unter Hinweis auf Änderungen im Allgemeinen gestattet ist. Wer Inhalte des Hofes weiterverwendet, darf die ursprüngliche Bedeutung oder Botschaft nicht verzerrt darstellen. Der Hof haftet nicht für etwaige Folgen der Weiterverwendung.

Eine zusätzliche Genehmigung muss eingeholt werden, falls ein bestimmter Inhalt identifizierbare Privatpersonen zeigt, z. B. Fotos von Bediensteten des Hofes, oder Werke Dritter enthält.

Wird eine solche Genehmigung eingeholt, so hebt diese die oben genannte allgemeine Genehmigung auf und ersetzt sie; auf etwaige Nutzungsbeschränkungen wird ausdrücklich hingewiesen.

Um Inhalte zu verwenden oder wiederzugeben, an denen die EU keine Urheberrechte hat, kann es erforderlich sein, eine Genehmigung direkt bei den Urheberrechtseinhabern einzuholen.

— Abbildungen 2, 5 und 7 – Bildsymbole: Diese Abbildungen wurden unter Verwendung von Ressourcen von <https://flaticon.com> gestaltet. © Freepik Company S.L. Alle Rechte vorbehalten.

Software oder Dokumente, die von gewerblichen Schutzrechten erfasst werden, wie Patente, Marken, eingetragene Muster, Logos und Namen, sind von der Weiterverwendungspolitik des Hofes ausgenommen.

Die Websites der Organe der Europäischen Union in der Domain "europa.eu" enthalten mitunter Links zu von Dritten betriebenen Websites. Da der Hof keinerlei Kontrolle über diese Websites hat, sollten Sie deren Bestimmungen zum Datenschutz und zum Urheberrecht einsehen.

Verwendung des Logos des Hofes

Das Logo des Europäischen Rechnungshofs darf nicht ohne dessen vorherige Genehmigung verwendet werden.

HTML	ISBN 978-92-849-1939-0	ISSN 1977-5644	doi:10.2865/544084	QJ-AB-24-006-DE-Q
PDF	ISBN 978-92-849-1942-0	ISSN 1977-5644	doi:10.2865/815517	QJ-AB-24-006-DE-N

Lobbying ist ein wichtiges demokratisches Instrument, das es Organisationen und Einzelpersonen ermöglicht, einen Beitrag zur Politikgestaltung und zum Entscheidungsprozess zu leisten. Das Europäische Parlament und die Europäische Kommission richteten das EU-Transparenz-Register im Wege einer Interinstitutionellen Vereinbarung ein. Später schloss sich auch der Rat der Interinstitutionellen Vereinbarung an.

Der Hof untersuchte, ob das Register ein nützliches Mittel darstellt, um für Transparenz hinsichtlich der Lobbytätigkeiten im Rahmen der Politikgestaltung und des Entscheidungsprozesses der EU zu sorgen. Er stellte fest, dass das Register den Bürgerinnen und Bürgern nützliche Informationen bereitstellt. Schwachstellen und Lücken bei diesen Informationen beeinträchtigen jedoch die Transparenz hinsichtlich der in den drei unterzeichnenden Organen stattfindenden Lobbytätigkeiten.

Der Hof empfiehlt, den Rahmen des Registers zu stärken und Informationen über nicht geplante Treffen mit Lobbyisten zu veröffentlichen. Ferner sollten die Kontrollen zur Überprüfung der Datenqualität verbessert und die öffentliche Website benutzerfreundlicher und sachdienlicher gestaltet werden.

Sonderbericht des Hofes gemäß Artikel 287 Absatz 4 Unterabsatz 2 AEUV.



EUROPÄISCHER
RECHNUNGSHOF



Amt für Veröffentlichungen
der Europäischen Union

EUROPÄISCHER RECHNUNGSHOF
12, rue Alcide De Gasperi
1615 Luxembourg
LUXEMBURG

Tel. (+352) 4398-1

Kontaktformular: eca.europa.eu/de/contact

Website: eca.europa.eu

Twitter: @EUAuditors