

# Lobbying und Interessenvertretung

Cornelia Woll

Viel ist passiert im vergangenen Jahr. Durch die Krise der europäischen Verfassung ist die Kluft zwischen Bürgern und europäischen Institutionen in den Blick der Öffentlichkeit geraten. Für die Europäische Kommission war dies ein Anlass, politische Partizipation und Interessenvertretung vermehrt zu fördern, sie gleichzeitig aber auch kritisch zu überprüfen. In diesem Sinne zielt das im Februar 2006 vorgelegte Weißbuch über eine europäische Kommunikationspolitik auf eine stärkere Einbeziehung der Zivilgesellschaft in den politischen Prozess. Vor dem Hintergrund des amerikanischen Skandals um den Lobbyisten Jack Abramoff versucht die EU aber zu vermeiden, dass die Offenheit des politischen Prozesses zu Missbrauch durch Interessenvertreter führt. Somit ist die verstärkte Kontrolle von Lobbying in der EU Teil der im Mai 2006 vorgelegten Transparenzinitiative der Kommission. Der Konsultationsprozess zu diesen beiden Vorschlägen und die Debatte um die möglichen Konsequenzen zunehmender Regulierung von Interessenvertretung zeigen, wie sehr politische Partizipation von Schlüssellakteuren und Zivilgesellschaft ins Zentrum der europäischen Reforminitiativen gerückt sind.

## Einbeziehung der Zivilgesellschaft

Europäische Politik den Bürgern näher zu bringen, ist das erklärte Ziel der 2004 ins Amt gekommenen Kommission, welche höchste Transparenz, Rechenschaftspflicht und Dienstleistungsorientierung als Voraussetzung für ihre Legitimität betrachtet. Nicht nur die negative Rezeption des europäischen Verfassungsentwurfs, sondern auch Eurobarometerumfragen und die Zunahme an radikal europaskeptischen Parteien verdeutlichen die beständige Distanz zwischen Öffentlichkeit und europäischen Institutionen. Lösungen zu finden, um diese Kluft zu schließen und das Vertrauen der Bürger in die EU zu erhöhen, wurde deshalb Aufgabe einer dienststellenübergreifenden Arbeitsgruppe der Europäischen Kommission, die im Herbst 2005 einen Vorschlag für eine europäische Transparenzinitiative vorlegte. Ziel der Initiative ist es, die EU-Organen offener und zugänglicher zu machen, besser über die Verwendung von EU-Haushaltsmitteln zu informieren und von EU-Mitarbeitern wie Interessenvertretern mit Hilfe eines Verhaltenskodexes Ethik und Integrität zu verlangen. Im Oktober präsentierte die Kommission daher ihren „Plan D für Demokratie, Dialog und Diskussion.“<sup>1</sup>

Politische Partizipation der Bürger stellt somit einen zentralen Bestandteil der Reforminitiative dar. Wie auch schon im Weißbuch von 2001 zum Regieren in der EU unterstreicht die Kommission in einem am 1. Februar 2006 veröffentlichten Weißbuch über eine europäische Kommunikationspolitik ihren Willen, Bürger verstärkt in den politischen Prozess einzubinden.<sup>2</sup> Dies möchte sie einerseits über Medienpolitik, andererseits aber auch über kontinuierliche Zusammenarbeit mit Organisationen der Zivilgesellschaft erreichen.

Das Bemühen der EU-Organen um einen Dialog mit Bürgern oder Interessengruppen ist allerdings nichts Neues.<sup>3</sup> Schon seit 1976 unterstützt die Kommission Nichtregierungsorgani-

---

1 KOM (2005) 494 endg., 13. Oktober 2005.

2 Kommission der europäischen Gemeinschaften: Weißbuch zum Regieren in der Europäischen Union, KOM (2001) 428 endg., 25. Juli 2001, und Kommission der europäischen Gemeinschaften: Weißbuch über eine europäische Kommunikationspolitik, KOM (2006) 35 endg., 1. Februar 2006.

sationen sogar finanziell, wenn sie in ihrer Arbeit eine europäische Dimension nachweisen können. Unter anderem soll auf diese Weise ressourcenschwachen Bürgergruppen ermöglicht werden, sich aktiv an der EU-Politik zu beteiligen. Etwa 60 Prozent aller Interessenverbände mit sozialen, umweltpolitischen oder humanitären Zielen erhalten Finanzierungsmittel von der EU, verglichen mit nur vier Prozent der Berufsgruppen.<sup>4</sup> Der Konsultationsprozess mit einer größtmöglichen Bandbreite an Interessenvertretern wurde daher zunehmend formalisiert. Zum einen hat die Kommission 2001 verordnet, dass unveröffentlichte Dokumente von Interessierten angefordert werden können. Ein Register für Dokumente, die mit der Arbeit der Ausschüsse zusammenhängen, sowie eine Liste der Sachverständigenausschüsse mit Auskünften über deren Zusammensetzung und Arbeitsverfahren, werden seitdem öffentlich zugänglich gemacht.<sup>5</sup> Ferner nahm das Europäische Parlament am 6. September 2001 einen Kodex für gute Verwaltungspraxis an, der die Beziehungen des europäischen Personals zur Öffentlichkeit regelt und dem Europäischen Bürgerbeauftragten zur Untersuchung von Missständen dient.<sup>6</sup>

Trotz dieser Maßnahmen stieß die Öffentlichkeitszusammenarbeit der EU im Konsultationsprozess zum Plan D und dem Weißbuch über eine europäische Kommunikationspolitik auf Kritik. Zivilgesellschaftsgruppen und Gegner der europäischen „Lobbyismuskultur“ mahnten, dass mehr politische Teilnahme nicht notwendigerweise bessere Teilnahme bedeuten muss.<sup>7</sup> Solange die Interessenvertretungen in der EU hauptsächlich Unternehmen und Berufsgruppen repräsentieren, bringe auch eine Öffnung keine gerechtere Politik. Tatsächlich besteht die Mehrzahl der von der EU registrierten Euroverbände aus Wirtschaftsinteressen. Lediglich 17 Prozent der gezählten Verbände vertreten öffentliche Anliegen.<sup>8</sup> Die von der Kommission suggerierte Lösung der europäischen Legitimitätskrise durch Einbeziehung der Zivilgesellschaft erhöht aus dieser Sichtweise die Möglichkeit, dass die zunehmende Öffnung zu asymmetrischer Einflussnahme von Unternehmensinteressen führt. Um eine solche Schlussfolgerung zu entkräften, versucht die Kommission gleichzeitig, die Einflussnahme privater Akteure verstärkt zu kontrollieren.

### **Regulierung von Lobbying**

Nach Schätzungen der Kommission arbeiten in Brüssel etwa 15.000 Lobbyisten. Knapp unter 5.000 von ihnen sind beim Europäischen Parlament offiziell registriert. Rund 2.600 Interessengruppen haben dort eine ständige Vertretung und verwalten zusammen einen Haushalt von circa 60 bis 90 Mio. Euro.<sup>9</sup> In einem Plädoyer für die Transparenzinitiative der Europäischen Kommission warnte Siim Kallas, Kommissar für Verwaltung, Audit und Betrugsbekämpfung, dass nur etwa 500 der 15.000 Lobbyisten einem freiwilligen Verhaltenskodex folgen würden.<sup>10</sup> Tatsächlich sind die Schätzungen der Kommission aber sehr ungenau. Die Registrierung im Europäischen Parlament ermöglicht zum Beispiel einen Zugang zum Gebäude, was von einem Teil der als Lobbyisten eingetragenen Personen genutzt wird, um persönliche Kontakte zu pflegen, die nicht unbedingt mit dem politischen Prozess

---

3 Vgl. Cornelia Woll: Herrschaft der Lobbyisten in der Europäischen Union?, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte* 15-16/2006, S. 33-38.

4 Vgl. Justin Greenwood/Mark Aspinwall (Hrsg.): *Collective Action in the European Union: Interests and the New Politics of Associability*, London 1993, S.3.

5 Verordnung EG Nr. 1049/2001.

6 Siehe <http://www.ombudsman.europa.eu/code/de/default.htm>.

7 Future EU Conference – more involvement of civil society needed, in: *EurActiv.com*, 12. Juni 2005.

8 Vgl. Rainer Eising/Beate Kohler-Koch (Hrsg.): *Interessenpolitik in Europa*, Baden Baden 2005, S. 17-18.

9 Vgl. *Transparency – EU lobbying seen through the eyes of three Brussels-based practices*, in: *European Report*, No. 3076, 2. Mai 2006.

10 Raphael Minder: *Brussels to review lobbying*, in: *Financial Times*, 19. Januar 2006, S. 6.

zu tun haben. Der Präsident der Association of Accredited Lobbyists to the European Parliament (AALEP) schätzt die Anzahl der tatsächlichen Lobbyisten im Parlament auf etwa 3.000. Auf eine „Lobbyingindustrie“ von 15.000 Personen käme man nur, wenn alle Angestellten von Interessengruppen oder Brüsseler Vertretungen als Lobbyisten gezählt würden.<sup>11</sup>

Unabhängig von der genauen Zahl gibt es aber schon seit den 90er Jahren Bemühungen, Lobbyisten zur Offenlegung ihre Aktivitäten zu verpflichten. Inspiriert von der Regulierung des Lobbyismus in den Vereinigten Staaten erstellte das Europäische Parlament im Juli 1996 den Ford-Bericht, der die Registrierung der Lobbyisten und einen freiwilligen Verhaltenskodex vorschlug. Im parallelen Nordmann-Bericht werden Abgeordnete des Parlaments aufgefordert, ihre professionellen Aufgaben und Finanzquellen offen zu legen.<sup>12</sup> Da Parteienfinanzierung in der EU im Vergleich zu den USA eine unwesentliche Rolle spielt, erschien diese freiwillige Regulierung bisher als hinreichend. Der erste Verhaltenskodex wurde von der 1997 gegründeten Society of European Affairs Professionals (SEAP) veröffentlicht, die sowohl Unternehmen, Verbände wie auch Beraterbüros repräsentiert. Die 2005 gegründete European Public Affairs Consultancies Association (EPACA) bindet ihre 31 Beraterbüros ebenfalls an einen Verhaltenskodex, den diese schon seit 12 Jahren informell befolgen.

Für Lobbyinggegner ist ein solches Selbstregulierungsversprechen allerdings nicht ausreichend. Seit den späten 90er Jahren warnt das Corporate Europe Observatory insbesondere vor der Dominanz von Wirtschaftsakteuren in der europäischen Politik. Ihre Kritik spiegelt ein allgemeines Unwohlsein mit der wirtschaftlichen Ausrichtung der europäischen Integration wider. Dass die EU sich hauptsächlich mit Handels- und Wettbewerbsfragen, nicht aber mit den sozialen Aspekten von Marktintegration beschäftigt, sei demnach eine direkt Konsequenz des ungleichen Einflusses von Unternehmensinteressen und Bürgerverbänden.<sup>13</sup>

Um solchen Kritikern den Wind aus den Segeln zu nehmen, befasst sich die Europäische Kommission nun explizit mit Rechtschaffenheit und Betrugsbekämpfung. So wurde zum Beispiel die Zuständigkeit des Haushalts-Kommissars 2004 in zwei Bereiche getrennt: einem Europäischen Kommissar für Finanzplanung und Haushalt, Dalia Grybauskait, und einem für Verwaltung, Audit und Betrugsbekämpfung, Siim Kallas. Im März 2005 schlug Siim Kallas den Start einer europäischen Transparenzinitiative vor. Eine Planungsgruppe, bestehend aus den Kommissaren Margot Wallström, Siim Kallas, Danuta Hübner und Mariann Fischer Boel, machte einen Vorschlag für ein Programm, dessen Schwerpunkte Rechenschaft über EU-Finanzplanung, persönliche Integrität und Unabhängigkeit der EU-Institutionen und Kontrolle von Lobbying-Aktivitäten sein sollen. Die Europäische Transparenzinitiative wurde daraufhin am 9. November 2005 von der Kommission beschlossen und am 3. Mai 2006 als Grünbuch veröffentlicht.<sup>14</sup>

Im Grünbuch werden als „Lobbyarbeit“ alle Tätigkeiten bezeichnet, „mit denen auf die Politikgestaltung und den Entscheidungsprozess der europäischen Organe und Einrichtungen Einfluss genommen werden soll“. Lobbyisten seien somit „Personen, die Lobbyarbeit betreiben, und die in einer der zahlreichen Organisationen tätig sind, z.B. in Beratungsorganisationen für öffentliche Angelegenheiten, Anwaltskanzleien, Nichtregierungsorganisa-

11 Christian D. de Fouloy in einem Interview mit der Autorin, am 20. Juli 2006.

12 Vgl. Justin Greenwood: Regulation lobbying in the European Union – Democratic deficit, public standards or symbolic politics? in: Joachim Jens Hesse/Theo A.J. Toonen (Hrsg.): The European Yearbook of Comparative Government and Public Administration, Baden Baden 1996, S. 95-112.

13 Vgl. Balanyà, Belén, et al.: Europe Inc. – Regional and Global Restructuring and the Rise of Corporate Power. Bruxelles 1999.

14 Vgl. Kommission der europäischen Gemeinschaften: Grünbuch Europäische Transparenzinitiative KOM (2006) 194 entg., 3. Mai 2006.

tionen, Denkfabriken, Wirtschaftsverbänden oder Unternehmenslobbys („In-house-Vertreter“).<sup>15</sup> Um die Transparenz der Lobbyarbeit zu erhöhen, schlägt das Grünbuch mehrere Maßnahmen vor. Zum einen wird angeregt, die bestehende CONECCS-Datenbank der Kommission auszuweiten.<sup>16</sup> In der CONECCS-Datenbank konnten sich bisher Organisationen der Zivilgesellschaft – von Berufsgruppen und Gewerkschaften bis hin zu Nichtregierungsorganisationen – freiwillig eintragen. Vergleichbar mit dem Akkreditierungssystem des Europäischen Parlaments möchte man Anreize schaffen, um CONECCS in ein verbindliches Registriersystem für alle Interessengruppen und Lobbyisten umzuwandeln. Außerdem soll die Öffentlichkeit mit Hilfe umfassend zugänglicher Informationen kontrollieren können, wer an einer politischen Maßnahme oder an der Ausarbeitung eines Rechtsrahmens teilgenommen hat. Des Weiteren kritisiert die Kommission die bestehende Selbstregulierung der Lobbyisten und fordert einen allgemein verbindlichen Verhaltenskodex, der zu überwachen ist, so dass Verstöße entsprechend sanktioniert werden können.

Die öffentliche Konsultation zum Grünbuch endete am 31. August 2006 und machte die unterschiedlichen Interessenkonstellationen deutlich: Tatsächlich gründeten sich mehrere Gruppen erst im Kontext der Transparenzinitiative, um ihren Standpunkt effektiv vortragen zu können. Am 18. Mai 2005 bildeten 80 zivilgesellschaftliche Gruppen die Alliance for Lobbying Transparency and Ethics Regulation (ALTER-EU). Der bis heute auf 140 Gruppen angewachsene Verband besteht aus Lobbying-Kritikern, wie dem Corporate Europe Observatory oder Lobby-Control, und Umweltgruppen, wie Greenpeace und Friends of the Earth, die sich bemühen, nichtwirtschaftliche Aspekte der europäischen Integration in den Vordergrund zu rücken.<sup>17</sup> Um einer strikteren Regulierung durch die Kommission vorzubeugen, hat EPACA im Juni 2006 einen unabhängigen Rat berufen, der gegebenenfalls Verstöße gegen Ethikstandards sanktionieren kann. Lobbyinggegner begrüßen die Bemühungen, hinterfragen aber die Unabhängigkeit von mehreren Mitgliedern des derzeit vorgeschlagenen Rats.<sup>18</sup>

### Ausblick

Die Diskussion zwischen Lobbyistenverbänden und Kritikern zeigt, dass verschärfte Selbstregulierung wahrscheinlicher ist, als einschneidende Veränderungen der Lobbying-Regulierung durch die Europäische Kommission. Trotzdem zeugen die Transparenzinitiative und das Weißbuch über eine europäische Kommunikationspolitik von der zentralen Rolle eines gerecht erscheinenden Interessenvertretungssystems für die Legitimität der EU. Einen Skandal, wie sie die ehemalige Santer-Kommission erlitten hat, aber auch eine europäische Abramoff-Affaire, würde das ohnehin schon bürgerferne Image der europäischen Institutionen nur noch verstärken. Es überrascht daher kaum, dass Betrugsbekämpfung zu einem Hauptthema für die Barroso-Kommission im vergangenen Jahr geworden ist.

### Weiterführende Literatur

Rainer Eising/Beate Kohler-Koch (Hrsg.): Interessenpolitik in Europa, Baden-Baden 2005.

Andreas Wamntjen/Arndt Wonka (Hrsg.): Governance in Europe: The Role of Interest Groups, Baden-Baden 2004.

Cornelia Woll: Herrschaft der Lobbyisten in der Europäischen Union?, in: Aus Politik und Zeitgeschichte 15-16/2006, S. 33-38.

---

15 Ibid. S. 5.

16 Die Abkürzung CONECCS steht für „Consultation, the European Commission and Civil Society“, siehe: [http://europa.eu.int/comm/civil\\_society/coneecs/index\\_de.htm](http://europa.eu.int/comm/civil_society/coneecs/index_de.htm).

17 Siehe <http://www.alter-eu.org/>.

18 Lobbyists appoint panel to police ethics code, in: EurActiv.com, 1. Juni 2006.