

Lobbying und Interessenvertretung

Robert Kaiser

In der Europäischen Union hat sich im Zuge der fortschreitenden Integration – sowohl durch die Erweiterung um neue Mitgliedstaaten, als auch durch die Ausweitung der Politikfelder mit europäischer Verhandlungs- und Entscheidungsdimension – ein ausdifferenziertes pluralistisches System der privaten Interessenvertretung und des Lobbyings¹ herausgebildet. Gerade die jüngere Entwicklung hat gezeigt, dass sich dieses System, zu dem auf Seiten der Interessenvertreter insgesamt etwa 15.000 Lobbyisten und immerhin mehr als 2.500 unmittelbar in Brüssel angesiedelte Lobbyorganisationen gezählt werden können, durch erhebliches Konfliktpotential in den verschiedenen Akteursbeziehungen auszeichnet. Insgesamt lassen sich drei Konfliktdimensionen erkennen, die im Folgenden näher beleuchtet und bewertet werden.

Erste Konfliktdimension: die Transparenz und Legitimität von Interessenvertretung

Die Herausbildung dieser ersten Konfliktdimension lässt sich im Kern durch die Analyse jenes Politikprozesses nachvollziehen, der mit dem Vorschlag der so genannten Europäischen Transparenzinitiative der Europäischen Kommission ins Leben gerufen wurde.² Die Notwendigkeit der Neubestimmung des Verhältnisses zu den Interessenvertretern bestand aus Sicht der Kommission aufgrund der Tatsache, dass die von ihr über Jahre selbst beförderte stärkere Einbeziehung zivilgesellschaftlicher Gruppen zumindest in Einzelfällen zu Lobbypraktiken geführt hat, die über den Rahmen berechtigter Interessenvertretung hinausgegangen sind. Hierin sah die Kommission die Legitimität europäischer Verhandlungs- und Entscheidungsprozesse grundlegend gefährdet³ und hat deshalb im Mai 2008 ihre Erwartungen gegenüber den Lobbyistengruppen konkretisiert und sowohl Anforderungen hinsichtlich ihrer Registrierung sowie bezüglich der Konformität ihres Handelns mit einem neuen Verhaltenskodex definiert.⁴ Eine Registrierung in einem neu etablierten öffentlichen und Internet-gestützten Lobbyregister unterliegt danach auch zukünftig der Freiwilligkeit. Allerdings „erwartet“ die Kommission eine solche Registrierung von allen Akteuren, die Einfluss auf

-
- 1 In diesem Beitrag werden die Begriffe „Interessenvertretung“ und „Lobbying“ synonym verwendet. Dies begründet sich im Wesentlichen aus dem sachlichen Zusammenhang, da auch die Europäische Kommission mit dem Sammelbegriff des Lobbyings „alle Tätigkeiten bezeichnet, mit denen auf die Politikgestaltung und den Entscheidungsprozess der europäischen Organe und Einrichtungen Einfluss genommen werden soll“. Vgl. Europäische Kommission: Grünbuch Europäische Transparenzinitiative, KOM(2006) 194 endgültig, Brüssel, 03.05.2006, S. 5.
 - 2 Siehe hierzu den Themenbeitrag „Lobbying und Interessenvertretung“ im Jahrbuch der Europäischen Integration 2008 sowie Cini, Michelle: European Commission reform and the origins of the European Transparency Initiative, in: Journal of European Public Policy, 15:5, 2008, S. 743-760.
 - 3 Vgl. „Größere Legitimität durch mehr Transparenz in EU-Angelegenheiten“; Pressemitteilung der Europäischen Kommission, IP/06/563, 03.05.2006 sowie Europäische Kommission: Folgemaßnahmen zu dem Grünbuch „Europäische Transparenzinitiative“, Mitteilung der Kommission, KOM(2007) 127 endgültig, Brüssel, 21.03.2007.
 - 4 Kommission der Europäischen Gemeinschaften, 2008: Europäische Transparenzinitiative. Rahmen für die Beziehungen zu Interessenvertretern (Register und Verhaltenskodex), Mitteilung der Kommission, KOM(2008) 323 endgültig, Brüssel, 27.05.2008.

die Politikgestaltung und die Entscheidungsverfahren der Gemeinschaftsorgane und weiterer europäischer Einrichtungen nehmen wollen. Davon nicht berührt sind neben der Rechtsberatung durch Anwälte sowie der Tätigkeit von Gewerkschaften und Arbeitgeberverbänden im Rahmen des „Sozialen Dialogs“ insbesondere auch jene Aktivitäten von Interessenvertretern, die sich auf eine direkte Anforderung von Sachinformationen durch Kommissionsdienststellen gründen. Ausgenommen von einer Registrierung bleiben ferner Kirchen, politische Parteien sowie Repräsentationen staatlicher Organe der lokalen, regionalen oder nationalen Ebene sowie von internationalen Organisationen, sofern sie im Rahmen ihrer öffentlichen Aufgaben und Verantwortlichkeit tätig werden. Mit der Registrierung ist insbesondere die Offenlegung der finanziellen Ressourcen der Interessenvertretungen verbunden, die je nach Akteurstypus unterschiedlich definiert werden.⁵

Die Kernelemente der Kommissionsmitteilung beziehen sich aber auf die dort definierten Verhaltensregeln für Interessenvertretungen sowie die Sanktionsmaßnahmen bei offensichtlichen Verstößen gegen diesen Kodex.⁶ Aus Sicht der Europäischen Kommission ist es demnach unabdingbar, dass Lobbyorganisationen sieben Verhaltensregeln befolgen:

- Die Offenbarung der eigenen Identität und die Benennung der Organisationen, für die sie tätig sind.
- Der Verzicht auf die Veröffentlichung falscher Angaben im Zuge der Registrierung.
- Die Offenlegung der Interessen und Klienten, die sie vertreten.
- Die Sicherstellung, dass die von ihnen bereitgestellten Informationen sachlich zutreffend, vollständig, aktuell und nicht irreführend sind.
- Der Verzicht, sich auf unlautere Weise Informationen zu beschaffen.
- Der Verzicht, EU-Bedienstete zu verleiten, gegen deren geltende Pflichten und Verhaltensnormen zu verstoßen.
- Die Respektierung von Geheimhaltungspflichten ehemaliger EU-Bediensteter, wenn diese von Lobbyorganisationen beschäftigt werden.

Werden im Zuge eines Verwaltungsverfahrens der Kommission, in dessen Verlauf die betreffende Lobbyorganisation ein Verteidigungsrecht besitzt, Verstöße gegen diese Verhaltensregeln festgestellt, droht dieser Organisationen die zeitweilige oder endgültige Streichung aus dem Register. Welche unmittelbaren Folgen dies für die Lobbytätigkeit hätte, ist indes unklar, da ja bereits die Eintragung in dieses Register der Freiwilligkeit unterliegt.

Es wird deshalb abzuwarten bleiben, ob durch dieses Lobbyregister, die Verhaltensregeln und die Sanktionsmöglichkeiten tatsächlich Konflikte über Transparenz und Legitimität europäischer Politikprozesse entschärft werden können. Insbesondere ist in diesem Zusammenhang darauf hinzuweisen, dass der Öffentlichkeit zwar grundsätzlich weitergehende Informationsmöglichkeiten gewährt werden, diese aber keinen Aufschluss darüber geben, welchen tatsächlichen Einfluss Interessenvertretungen auf spezifische Politikprozesse ausgeübt haben. Dieses offensichtliche Defizit spielt für die zweite Konfliktdimension eine nicht unwesentliche Rolle, die sich durch das Bemühen der Euro-

5 Danach müssen professionelle Beratungsfirmen und Anwaltskanzleien den Umsatz ihrer Lobbyaktivitäten sowie eine relative Gewichtung ihrer Einkünfte von unterschiedlichen Klienten offenlegen. Unternehmens- und Wirtschaftsverbände sind aufgefordert, die unmittelbaren Kosten ihrer Interessenvertretung zu benennen, während nicht-staatliche Organisationen ihr Gesamtbudget und ihre wichtigsten Finanzierungsquellen darlegen müssen.

6 Alternativ können Lobbyorganisationen auch einen fachspezifischen Kodex als Richtschnur anerkennen, der im Wesentlichen dieselben Anforderungen stellt.

päischen Kommission herausgebildet hat, für alle am Legislativprozess beteiligten Gemeinschaftsorgane einen einheitlichen Regelungsrahmen für das Verhältnis zu Interessenorganisationen zu schaffen.

Zweite Konfliktdimension: der inter-institutionelle Ansatz

Dass die organisierte Interessenvertretung im politischen System der Europäischen Union auch zur Herausbildung dieser inter-institutionellen Konfliktdimension im Verhältnis zwischen Kommission, Parlament und Rat geführt hat, ist nicht ohne weiteres ersichtlich. Eine zentrale Vorbedingung dafür war, dass die an der europäischen Gesetzgebung beteiligten Organe ihre Beziehungen zu Lobbyisten bisher sehr unterschiedlich gestaltet haben. Während das Europäische Parlament bereits seit 1996 über ein Register samt verbindlichem Verhaltenskodex für die dort etwa 5.000 eingetragenen Interessengruppen verfügt, hat sich der Rat einer vergleichbaren Regelung bisher weithin verweigert. In dieser Situation verwundert es kaum, dass das Plädoyer der Europäischen Kommission zugunsten eines inter-institutionellen Ansatzes bisher ein bestenfalls verhaltenes Echo gefunden hat. Während etwa der Rat diese Initiative bislang im Wesentlichen ignoriert hat, hat das Europäische Parlament am 8. Mai 2008 zwar der Einführung eines gemeinsamen Lobbyregisters der Gemeinschaftsorgane prinzipiell zugestimmt⁷, im Detail aber beträchtliche Vorbehalte gegen die Vorgehensweise der Kommission geäußert.

Der dieser Entschließung zu Grunde liegende Bericht des Ausschusses für konstitutionelle Fragen formuliert nicht nur Bedingungen für einen inter-institutionellen Ansatz, sondern auch eine Reihe inhaltlicher Kritikpunkte, die sich auf den von der Kommission vorgeschlagenen Ordnungsrahmen beziehen.⁸ Insbesondere stellt der Bericht heraus, dass ein gemeinsamer Ordnungsrahmen auch für den Rat Anwendung finden müsse und das, sollte ein solches Ergebnis nicht zu erreichen sein, zumindest eine gegenseitige Anerkennung der jeweils institutionenspezifischen Regelungen anzustreben sei. Aus Sicht des Parlaments ist dabei insbesondere das Wirken von Lobbyisten gegenüber dem Sekretariat des Rates problematisch, sofern legislative Akte betroffen sind, für die das Mitentscheidungsverfahren Anwendung findet. Bezüglich der Regelungsinhalte verweist der Bericht auf die Notwendigkeit, Transparenz nicht nur von den Interessengruppen einzufordern, sondern auch auf Seiten der Gemeinschaftsorgane sicherzustellen, dass es einen gleichberechtigten Zugang für alle Interessengruppen gibt und dass für die Öffentlichkeit jeweils Art und Umfang der Einbeziehung solcher Gruppen vor allem bei Gesetzesinitiativen erkennbar werden müsse. In diesem Zusammenhang fordert der Bericht insbesondere von der Kommission ein höheres Maß an Transparenz, die durch die Auflistung der an Konsultationen beteiligten Interessenorganisationen und ihrer inhaltlichen Beiträge durch eine „legislative Fußspur“ hergestellt werden könne.

Der von der Europäischen Kommission favorisierte inter-institutionelle Ansatz hat somit letztlich in mindestens dreifacher Hinsicht Konfliktpotentiale zwischen den Gemeinschaftsorganen produziert. Erstens sieht das Parlament wenig Anlass, von seinem eigenen Registrierungssystem abzurücken, solange nicht auch der Rat einem gemeinsamen Ord-

7 Entschließung des Europäischen Parlaments zum Aufbau des Regelungsrahmens für die Tätigkeit von Interessenvertretern (Lobbyisten) bei den Organen der Europäischen Union (2007/2115(INI)) vom 08.05.2008.

8 Europäisches Parlament, Ausschuss für konstitutionelle Fragen: Bericht über den Aufbau des Regelungsrahmens für die Tätigkeit von Interessenvertretern (Lobbyisten) bei den Organen der Europäischen Union (2007/2115(INI)), A6-0105/2008 vom 02.04.2008.

nungsrahmen für das Verhältnis zu Interessenorganisationen zustimmt. Zweitens sieht sich die Kommission nunmehr mit inhaltlichen Anforderungen an ein höheres Maß an Gleichberechtigung verschiedenster Interessengruppen sowie Transparenz hinsichtlich ihres Wirkens konfrontiert, denen sie nicht ohne weiteres entsprechen kann, da etwa Anhörungen zu einzelnen legislativen Initiativen dezentral und eigenverantwortlich durch die verschiedenen Generaldirektionen der Kommission durchgeführt werden. Und drittens ist unverkennbar, dass mit dieser Position des Parlaments eine dritte Konfliktdimension zunehmend an Bedeutung gewinnt, die dadurch gekennzeichnet ist, dass die Europäische Transparenzinitiative selbst zum Gegenstand des Interessenwettbewerbs zwischen verschiedenen Lobbygruppen geworden ist.

Dritte Konfliktdimension: der Interessenwettbewerb der Lobbygruppen

Das Entstehen dieser dritten Konfliktdimension beruht wesentlich auf dem Umstand, dass die Kommission mit ihrer Transparenzinitiative insbesondere auch auf die Forderungen einiger zivilgesellschaftlicher Organisationen reagiert hat, die eine einseitige Bevorzugung von Unternehmenslobbyisten im europäischen Politikprozess kritisieren. Organisationen wie der „Corporate Europe Observatory“ (CEO) oder zivilgesellschaftliche Zusammenschlüsse wie die „Alliance for Lobbying Transparency and Ethics Regulation“ (ALTER-EU) haben die Initiative der Kommission zwar nachdrücklich unterstützt, sie kritisieren aber den vorliegenden Ordnungsrahmen als unzureichend. So forderte ALTER-EU in einem offenen Brief vom 8. August 2008, dass auch die Namen von Einzelpersonen und Organisationen, die als Mitglieder in den von den einzelnen Kommissaren eigenverantwortlich eingesetzten Expertengruppen der Kommission tätig sind, veröffentlicht werden müssten. Nach Ansicht von ALTER-EU haben gerade in diesen Expertengruppen wirtschaftsnahe Lobbyisten einen privilegierten Zugang.

Fazit

Vor dem Hintergrund der drei genannten Konfliktdimensionen erscheint es wenig wahrscheinlich, dass die Initiative der Europäischen Kommission einen Ordnungsrahmen für das Wirken von Lobbygruppen etablieren wird, der den verschiedensten Forderungen nach größerer Transparenz europäischer Politikprozesse gerecht werden kann. In ihrer bisherigen Form ist jedenfalls nicht ersichtlich, dass die Europäische Transparenzinitiative für alle am Gesetzgebungsprozess beteiligten Gemeinschaftsorgane verbindlich wird, noch dass sie jene zivilgesellschaftlichen Organisationen zufrieden stellen wird, die maßgeblich diese Initiative unterstützt haben.

Weiterführende Literatur

Cini, Michelle: European Commission reform and the origins of the European Transparency Initiative, in: *Journal of European Public Policy*, 15:5, 2008, S. 743-760.

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

Greenwood, Justin: *Interest Representation in the European Union*, Basingstoke 2003.