

Lobbying und Interessenvertretung

Robert Kaiser

Das europäische Mehrebenensystem stellt an die Vertretung privater Interessen im politischen Prozess in mindestens dreierlei Hinsicht spezifische Anforderungen. Erstens hat sich auf europäischer Ebene ein zunehmend ausdifferenziertes pluralistisches System des Lobbyings, bzw. der privaten Interessenvertretung¹ herausgebildet, dem auf der Akteursseite rund 15.000 Lobbyisten und immerhin mehr als 2.600 unmittelbar in Brüssel ansässige Lobbyorganisationen zugerechnet werden.² Diese Zahlen verdeutlichen bereits, dass die Vertretung privater Interessen bei den Organen der EU nicht allein von professionellen Lobbyisten und europäischen Dachverbänden auf Brüsseler Bühne bestritten wird, sondern auch von nationalen Verbänden, die sich in ihren Aktivitäten nicht mehr nur auf den nationalen politischen Raum begrenzen. Zweitens unterscheidet sich Lobbying auf der europäischen Ebene im Hinblick auf den Zugang zu den Gemeinschaftsorganen zu einem gewissen Grad von den jeweiligen mitgliedstaatlichen Bedingungen. So ist offenkundig, dass die Europäische Kommission in ihrer Rolle als Initiator europäischer Rechtsakte und Programme wesentlich an fachlicher Expertise interessiert ist, während im Europäischen Parlament ein Informationsbedarf insbesondere hinsichtlich der Bandbreite von Interessen auf europäischer Ebene existiert. Für mitgliedstaatliche Regierungen (und damit für den Rat der Europäischen Union) sind demgegenüber sehr viel mehr Einschätzungen bezüglich der Implikationen europäischer Vorhaben für private Interessen im nationalen politischen Raum von Bedeutung. Und drittens hat die zunehmende Einbeziehung von Interessenvertretern in den europäischen Politikprozess das Konfliktniveau nicht nur zwischen Gemeinschaftsorganen und Lobbyisten, sondern auch zwischen den Gemeinschaftsorganen selbst sowie den Lobbygruppen untereinander erhöht.³ In allen diesen drei Konfliktdimensionen haben sich nennenswerte neue Entwicklungen ergeben.

-
- 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 Kallas, Siim: The Need for a European transparency initiative, Speech of the Vice President of the European Commission and Commissioner for Administrative Affairs, Audit and Anti-Fraud, Nottingham Business School, 03. March 2005.
 - 3 Siehe hierzu den Themenbeitrag „Lobbying und Interessenvertretung“ im Jahrbuch der Europäischen Integration 2008.

Ein neues Verhältnis zwischen Gemeinschaftsorganen und Interessenvertretern: die Bewertung des neuen Verbänderegisters durch die Europäische Kommission

Als Teil der im Jahr 2005 von der Europäischen Kommission lancierten Transparenzinitiative wurde im Mai 2008 ein neues Verbänderegister eingeführt, in das sich jene Interessenvereinigungen, die im Kontakt zu Dienststellen und Mitarbeitern der Europäischen Kommission stehen, auf freiwilliger Basis eintragen können. Mit einer solchen Eintragung ist insbesondere die Anerkennung eines Verhaltenskodexes und die Offenlegung der unmittelbar im Zusammenhang mit Lobbyaktivitäten stehenden finanziellen Ressourcen der Interessenvertretungen verbunden.⁴ In welcher Weise Lobbyorganisationen dieser Aufforderung bisher nachgekommen sind, wurde im September 2009 erstmals von der Kommission evaluiert. Im Ergebnis hat diese Bewertung gezeigt, dass die Interessenvertretungen bisher zurückhaltend auf das neue Register reagiert haben. So hatten sich zu diesem Zeitpunkt 1.800 Lobbyorganisationen eingetragen. Auffällig ist aber nach Ansicht der Europäischen Kommission, dass Anwaltskanzleien, die als professionelle Lobbyisten auftreten, sowie die Akteursgruppe der Beratungsunternehmen und Think Tanks bisher nur in geringem Ausmaß eine solche Registrierung vorgenommen haben. Diese Zurückhaltung ist in Teilen durch unklare Anforderungen in Bezug auf die Offenlegung von finanziellen Ressourcen für das Lobbying begründet. So sind in diesem Punkt Anpassungen wahrscheinlich; eine generelle Verschärfung im Sinne einer verpflichtenden Registrierung steht vorläufig jedoch nicht zu erwarten.

Auf dem Weg zu einem einheitlichen Verhaltenskodex: die inter-institutionellen Verhandlungen zwischen den Gemeinschaftsorganen

Die organisierte Interessenvertretung im politischen System der Europäischen Union hat darüber hinaus auch zur Herausbildung einer inter-institutionellen Konfliktdimension im Verhältnis zwischen Kommission, Parlament und Rat geführt. Bisher haben die an der europäischen Gesetzgebung beteiligten Organe ihre Beziehungen zu Lobbyisten sehr unterschiedlich gestaltet. 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. Immerhin hat das Europäische Parlament am 08.05.2008 zwar der Einführung eines gemeinsamen Lobbyregisters der Gemeinschaftsorgane prinzipiell zugestimmt⁵, im Detail aber beträchtliche Vorbehalte gegen die Vorgehensweise der Kommission geäußert. Insbesondere wurde argumentiert, dass ein gemeinsamer Ordnungsrahmen auch für den Rat Anwendung finden müsse. Von einem solchen Ergebnis sind die Gemeinschaftsorgane allerdings bislang noch ein gutes Stück entfernt. Eine ursprünglich geplante gemeinsame Arbeitsgruppe von Kommission, Rat und Parlament ist bislang nicht zustande gekommen. Stattdessen hat im Dezember 2008 zunächst eine inter-institutionelle Arbeits-

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.

5 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.

gruppe von Kommission und Parlament ihre Arbeit aufgenommen. Die schwedische Ratspräsidentschaft hat für das zweite Halbjahr 2009 eine zukünftige Mitwirkung des Rates als eine ihrer Prioritäten benannt. Ob es dazu jedoch vor dem Hintergrund der zentralen Herausforderungen an diese Präsidentschaft, insbesondere die Benennung einer neuen Europäischen Kommission und die Fortführung des Ratifizierungsprozesses des Lissabonner Vertrags, kommen wird, ist zweifelhaft.

Der Widerstreit konkurrierender Interessen: Lobbygruppen im gegenseitigen Konflikt

Schließlich hat das Bemühen um eine größere Transparenz der europäischen Entscheidungsverfahren nicht zuletzt das Konfliktpotenzial zwischen den auf europäischer Ebene agierenden Interessenverbänden selbst verstärkt. Dies gilt schon deshalb, weil das Instrument des Verbände-Registers für sich genommen einen Anknüpfungspunkt für solche Konflikte bieten kann. Im Juli 2009 wurde erstmals ein Verband auf der Basis von Vorwürfen einer Vereinigung, die konkurrierende Interessen vertritt, vorübergehend aus dem Register entfernt. Im vorliegenden Fall hatte die Umweltorganisation „Friends of the Earth Europe“ (FOEE) bei der Europäischen Kommission Einwände gegen die Angaben des Europäischen Verbandes der Chemischen Industrie (Cefic) über dessen finanzielle Aufwendungen für das Lobbying erhoben. Nach Ansicht von FOEE war die im Register angegebene Summe von weniger als 50.000 Euro jährlich ungläubwürdig. Die Europäische Kommission folgte dieser Darstellung und hat Cefic, bis zur Korrektur der Angaben, vorläufig aus dem Register gestrichen. Schon einige Monate vorher hatte die Europäische Kommission die Registrierung des Beratungsunternehmens „GPlus“ vorläufig suspendiert, weil sie zu der Auffassung gekommen war, dass das Unternehmen mindestens drei ihrer Auftraggeber nicht angegeben hatte. Zwar gibt es in diesem Fall keine Hinweise darauf, dass der Entscheidung der Kommission Informationen anderer Lobbygruppen zugrunde lagen, offenkundig ist aber, dass die Transparenzinitiative insgesamt die gegenseitige Kontrolle von Lobbygruppen auf europäischer Ebene verstärkt hat. Insbesondere Organisationen wie der „Corporate Europe Observatory“ (CEO) oder zivilgesellschaftliche Zusammenschlüsse wie die „Alliance for Lobbying Transparency and Ethics Regulation“ (ALTER-EU), die die Transparenzinitiative der Kommission nachdrücklich unterstützt haben, spielen in diesem Kontext eine zunehmende Rolle.

Fazit

Vor dem Hintergrund dieser drei Konfliktdimensionen ist bisher nicht absehbar, ob die Initiative der Europäischen Kommission zur Etablierung eines gemeinschaftsweiten Ordnungsrahmens für das Wirken von Lobbygruppen tatsächlich die ursprünglichen Ziele erreichen wird. Bisher jedenfalls mangelt es ihr an der Mitwirkung aller am Gesetzgebungsprozess beteiligten Gemeinschaftsorgane und an einer flächendeckenden Bereitschaft der Lobbyorganisationen, einer freiwilligen Registrierungsempfehlung nachzukommen. Zudem deutet das steigende Konfliktpotenzial zwischen den Lobbyorganisationen darauf hin, dass die Transparenzinitiative leicht für eigene Zwecke instrumentalisiert werden kann. So mag die gegenseitige Kontrolle der Aktivitäten von Interessenverbänden zwar die Transparenz über deren Auftraggeber und Ressourcen erhöhen, eine Offenlegung ihrer Einflussmöglichkeiten auf europäische Politik ist damit noch nicht verbunden.

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.