

Lobbying und Interessenvertretung

Robert Kaiser

Das politische System der Europäischen Union besitzt spätestens seit den 1990er Jahren als Ergebnis der fortschreitenden Vertiefung der Integration sowie der Erweiterung um neue Mitgliedstaaten ein zunehmend ausdifferenziertes System des Lobbyings, bzw. der privaten Interessenvertretung¹. Auch wenn es keine exakten Daten über die Gesamtzahl der Interessenvertreter gibt, die sich bei den Organen der EU um Einfluss auf die europäische Politik bemühen, wird man doch von insgesamt rund 15.000 Lobbyisten und immerhin mehr als 2.600 unmittelbar in Brüssel ansässigen Lobbyorganisationen ausgehen können.² Lobbying in der Europäischen Union zeichnet sich qualitativ zudem durch eine hohe organisatorische Vielfalt aus. Neben professionellen Beratungs- und Lobbyfirmen sowie europäischen Dachverbänden mitgliedstaatlicher Interessenorganisationen treten in der privaten Interessenvertretung auch Unternehmen, Denkfabriken und Nichtregierungsorganisationen sowie politische Plattformen und Netzwerke ohne eigenen organisatorischen Status auf. Die hohe Zahl von Lobbyisten auf der Brüsseler Bühne darf aber auch nicht darüber hinwegtäuschen, dass die verschiedenen gesellschaftlichen Interessen in durchaus unterschiedlicher Weise repräsentiert sind. So besitzen etwa europäische Dachverbände und Unternehmen aufgrund verschiedenster institutioneller Arrangements in der Phase der Politikplanung einen privilegierten Zugang vor allem zur Europäischen Kommission. In Bezug auf die Entscheidungsphase wurde in jüngerer Zeit hingegen von Seiten des Europäischen Parlaments kritisiert, dass es bei besonders umstrittenen Rechtssetzungsakten ein deutliches Ungleichgewicht in der Interessenvertretung durch die Industrie auf der einen und zivilgesellschaftlichen Organisationen auf der anderen Seite gegeben habe.³

Vor diesem Hintergrund verwundert es nicht, dass auch im aktuellen Berichtszeitraum die Regulierung des Einflusses privater Interessen auf die europäische Politik eine herausragende Rolle gespielt hat. Im Wesentlichen sind es zwei Entwicklungen, die hier hervorzuheben sind. Zum einen handelt es sich um das Bemühen der Europäischen Kommission, ihren mit der Transparenzinitiative im Jahr 2008⁴ lancierten Vorschlag zur Etablierung eines für alle Gemeinschaftsorgane verbindlichen einheitlichen Regulierungsrahmens für

-
- 1 In diesem Beitrag werden die Begriffe „Interessenvertretung“ und „Lobbying“ synonym verwendet. Dies begründet sich im Wesentlichen aus dem sachlichen Zusammenhang, dass 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 Zu nennen ist in diesem Zusammenhang die Richtlinie über „Alternative Investmentfonds“ (AIFM-Richtlinie) sowie im Bereich des Verbraucherschutzes die Einführung der so genannten „Lebensmittelampel“. Vgl. hierzu den Themenbeitrag „Lobbying und Interessenvertretung“, in: Weidenfeld, Werner / Wessels, Wolfgang (Hrsg.): Jahrbuch der europäischen Integration 2010, Baden-Baden 2011.

das Wirken von Interessenvertretern endlich zum Erfolg zu führen. Zum anderen ist es aber auch zu Konflikten über das privatwirtschaftliche Engagement ehemaliger Mitglieder der Kommission Barroso I (2005-2010) gekommen, in deren Verlauf erhebliche Kritik an der Bewertung solcher Tätigkeiten durch das Ethik-Komitee der Europäischen Kommission formuliert worden ist. Die Europäische Kommission hat auf diese Kritik insofern reagiert, als sie im April 2011 den bestehenden Verhaltenskodex für ihre Mitglieder verschärft hat.⁵

Die inter-institutionelle Initiative zur Registrierung von Lobbyisten und zur Schaffung eines einheitlichen Verhaltenskodex für Interessenvertreter

Bisher haben die an der europäischen Gesetzgebung beteiligten Gemeinschaftsorgane ihre Beziehungen zu Lobbyisten sehr unterschiedlich ausgestaltet. 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 verweigert. Die Europäische Kommission hat im Zuge ihrer Transparenzinitiative im Jahr 2008 ein eigenes Register geschaffen und damit die Erwartungen gegenüber den Interessenvertretern hinsichtlich der Konformität ihres Handelns mit einem neuen Verhaltenskodex konkretisiert. Die Eintragung in dieses Register unterliegt allerdings bisher der Freiwilligkeit. Seit Dezember 2008 unternahm dann eine inter-institutionelle Arbeitsgruppe von Kommission und Parlament den Versuch, einen gemeinsamen Regulierungsrahmen zu definieren. Nachdem die Verhandlungen bis zur Europawahl 2009 zunächst zu keinem Ergebnis gelangt waren, führten die Gespräche – erneut ohne Mitwirkung von Vertretern des Rates – erst im November 2010 zu einer Einigung. Am 11. Mai 2011 hat das Europäische Parlament der Errichtung eines gemeinsamen „Transparenzregisters“ zugestimmt. Auch für dieses gemeinsame Register bleibt es beim Grundsatz der Freiwilligkeit, wenngleich eine faktische Verpflichtung dadurch erreicht worden ist, dass zukünftig nur noch registrierte Lobbyisten regelmäßigen Zugang zum Europäischen Parlament erhalten werden. Das neue Register erweitert ferner den Kreis der Akteure, von denen eine Registrierung erwartet wird. Insbesondere sollen sich nun auch Einzelpersonen, die das Lobbying gewerblich betreiben, hierzu entschließen. Schließlich sieht es gegenüber den bestehenden Regelungen erweiterte Informationspflichten sowie die Möglichkeit der Sanktionierung von Fehlverhalten von Lobbyisten vor.⁶ Nicht erfasst werden sollten auch weiterhin Kirchen und Religionsgemeinschaften, politische Parteien und öffentliche Gebietskörperschaften auf lokaler und regionaler Ebene. Mit der Einigung zwischen Parlament und Kommission ist auf dem Weg zu einem einheitlichen Umgang aller Gemeinschaftsorgane mit Vertretern privater Interessen ein erster Etappensieg gelungen. Offen-

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 „Kommission überarbeitet Verhaltenskodex für Kommissionsmitglieder“, Pressemitteilung der Europäischen Kommission, IP/11/498 vom 20. April 2011.

6 Zu den erweiterten Informationspflichten gehören vor allem Auskünfte über die finanziellen Zuflüsse von Interessenvertretern, Daten über die Einzelpersonen, die für diese Unternehmen tätig sind sowie die Angabe von Rechtsakten der EU, zu denen diese Lobbyisten aktiv geworden sind. Siehe „Bericht über den Abschluss einer Vereinbarung zwischen dem Europäischen Parlament und der Kommission über ein gemeinsames Transparenzregister“ (2010/2291(ACI)), Europäisches Parlament, Ausschuss für konstitutionelle Fragen, 26.04.2011.

kundig ist aber auch, dass diese Neuregelung einerseits dem Europäischen Parlament noch nicht weit genug geht, während andererseits weiterhin nicht ersichtlich ist, dass sich der Rat der Europäischen Union diesem Register anschließen wird. Aus Sicht des Europäischen Parlaments besteht der nächste Schritt nun in der Schaffung größerer Transparenz über den tatsächlichen Einfluss von Lobbyisten auf die europäische Rechtsetzung. Das Parlament wird hierzu einen so genannten „legislativen Fußabdruck“ einführen, der im Anhang der Berichte zu den im Parlament beratenen Gesetzgebungsakten sämtliche Lobbyisten auflisten wird, die ein Abgeordneter während der Beratungen kontaktiert hat. Einen entsprechenden Antrag zur Änderung der Geschäftsordnung hat das EP im Mai 2011 mit Mehrheit angenommen. Wie dieser legislative Fußabdruck konkret ausgestaltet sein wird, muss allerdings noch definiert werden.

Konflikte über das privatwirtschaftliche Engagement ehemaliger Mitglieder der Europäischen Kommission

Dass Verhaltensregeln für Lobbyisten allein letztlich keine umfassende Transparenz über den Einfluss privater Interessen in der Europäischen Union gewährleisten können, haben nicht zuletzt jene politischen Affären gezeigt, mit denen sich das Europäische Parlament wie auch die Europäische Kommission im aktuellen Berichtszeitraum konfrontiert sahen. So hat das Europäische Parlament im Mai 2011 eine Arbeitsgruppe eingesetzt, die Vorschläge zur Neufassung von Verhaltensregeln für Abgeordnete vorlegen wird, nachdem es Reportern der britischen Sunday Times gelungen war, mindestens drei Abgeordnete des Europäischen Parlaments gegen das vermeintliche Angebot jährlicher Zahlungen zu Ergänzungen von Rechtssetzungsakten im Laufe der parlamentarischen Beratungen zu bewegen. Und auch die Europäische Kommission hat den Verhaltenskodex für ihre Mitglieder überarbeitet und damit auf wachsende Kritik an den privatwirtschaftlichen Tätigkeiten ehemaliger Kommissionsmitglieder nach ihrem Ausscheiden aus der Kommission reagiert. Schon auf Basis der bisher geltenden Regelungen hatte das Ad-hoc Ethik Komitee der Europäischen Kommission in Bezug auf die Tätigkeit des ehemaligen, für die Finanzmarktregulierung zuständigen, irischen Binnenmarktkommissar Charlie McCreeve bei der britischen Investmentbank NBNK einen Interessenkonflikt gesehen. McCreeve musste deshalb im Oktober 2010 von seinem Direktorenposten bei der Bank zurücktreten. Schwieriger gestaltete sich die Bewertung der Mitbegründung und Teilhaberschaft des ehemaligen Industriekommissars Günter Verheugen an der „European Experience Company“ (EEC), einem Beratungsunternehmen mit Sitz in Potsdam. Obwohl Verheugen im Laufe der Überprüfung seines Engagements durch die Europäische Kommission darauf verwies, dass er für dieses Unternehmen nicht operativ tätig sei und dort nur als Investor auftrete, wurde der EEC für die Dauer von 26 Monaten jeder Kontakt zu Beamten der Kommission sowie zu Personen und Firmen untersagt, die während der Amtszeit Verheugens durch Entscheidungen der Kommission, Fördergelder oder Verträge mit der Generaldirektion „Unternehmen und Industrie“ in Beziehung standen. Ob solche Fälle auf der Basis der neuen Verhaltensregeln für Kommissare⁷ in Zukunft ausgeschlossen sind, wird man bezweifeln dürfen. Im Kern verlängert die Neuregelung lediglich die Frist, in der aus dem Amt geschiedene Kom-

7 Europäische Kommission, 2011: Verhaltenskodex für Kommissionsmitglieder, K (2011) 2904, 20. April 2011.

missare keiner Lobbytätigkeit in ihrem unmittelbaren ehemaligen Tätigkeitsbereich nachgehen dürfen, von zwölf auf achtzehn Monate. Zudem ist es künftig untersagt, dass Ehegatten, Lebenspartner oder Familienmitglieder im Kabinett eines aktiven Kommissionsmitglieds beschäftigt werden.

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*, Third Edition, Basingstoke 2011.

Michalowitz, Irina: *Lobbying in der EU*, Wien 2007.