

In den Vorhöfen der Macht: Probleme der Lobbypolitik in Europa

Anja Schöne, Transparency International Deutschland

Erinnern Sie sich noch an Strasser-Skandal? Im März 2011 berichteten drei Journalisten der britischen Zeitung Sunday Times über ihre Abenteuer als Undercover-Lobbyisten in Brüssel. Als solche getarnt, hatten sie drei Mitglieder des Europäischen Parlaments der Bestechlichkeit überführt. Alle drei hatten sich in vertraulichen Restaurantgesprächen bereit erklärt, gegen Bezahlung Gesetzesänderungen im europäischen Parlament zu erwirken und kurz darauf auch schon konkrete Schritte unternommen. Bis zu 100.000 Euro und weitere Gefälligkeiten versprachen die als Lobbyisten getarnten Journalisten den Parlamentariern dafür. Die Namen der drei Europaabgeordneten waren: Ernst Strasser (ehemaliger österreichischer Innenminister), Adrian Severin (ehemaliger rumänischer Außenminister) und Zoran Thaler (ehemaliger slowenischer Außenminister).

Die heimlich mitgeschnittenen Videos der Gespräche – sie waren eine zeitlang im Internet zu sehen – beweisen nicht nur, dass die drei EP-Abgeordneten des Europäischen Parlamentes der Bestechung zugestimmt haben, sondern zeigen auch eine gewisse Geisteshaltung.

So prahlt der ehemalige österreichische Innenminister Strasser ziemlich offensiv mit seiner Tätigkeit. Er sei ein Lobbyist und seine Position als Mitglied des Europäischen Parlaments öffne ihm so machen Türen, die für außen stehende Lobbyisten verschlossen bleiben. Auf Nachfrage der Journalisten machte Strasser auch ziemlich deutlich, dass die Interessenverquickung zwischen seiner Tätigkeit als Abgeordneter und Lobbyist für ihn kein Problem sei. Er nutze sein Netzwerk als Parlamentarier auch für seine eigene Lobbyfirma.

Diese Videos sorgten für reichlich Wirbel und führten schlussendlich dazu, dass Ernst Strasser im Januar 2013 in seinem Heimatland Österreich wegen Bestechung verurteilt wurde – wenn auch noch nicht rechtskräftig. Eine zweite Folge des Strasser-Skandals war ein neuer Verhaltenskodex, den sich das Europäische Parlament 2012 gegeben hat.

Zwei der wesentlichen Neuerungen des Kodex sind:

1. EU-Parlamentarier dürfen nicht mehr als Lobbyisten arbeiten
2. Sie müssen potenzielle Interessenkonflikte offen legen

Der Verhaltenskodex – obwohl besser als seine Vorgänger – ist umstritten, weil er so etwas wie Karenzzeiten – also eine zeitliche Pause beim Wechsel von der Politik in die freie Wirtschaft zum Beispiel – nicht vorsieht. Ebenso wenig einen legislativen Fußabdruck, mit dem man nachvollziehen könnte, wer alles an einem Gesetz mitgearbeitet hat.¹

Vielleicht waren Sie ja auch schon einmal in Brüssel? Dort stehen im Europäischen Viertel die schicken Büros der europäischen Think-Tanks und die Repräsentanzen weltweit agierender Unternehmen wie BP und Schell in unmittelbarer Nachbarschaft zur Europäischen Kommission. Nicht weit davon entfernt am Place du Luxembourg reihen sich die Büros der auf Lobbying spezialisierten PR-Agenturen wie Fleishman-Hillard und Burson-Marsteller und die Rechtsanwaltsbüros der Lobbyisten ein neben den Gebäuden des Europäischen Parlaments und weiterer EU-Einrichtungen.

Das Europäische Parlament schätzt, dass rund 15.000 bis 30.000 Lobbyisten in Brüssel arbeiten. Etwa 70 Prozent davon sind für Unternehmen und Wirtschaftsverbände tätig.² Daneben finden Sie in Brüssel einige NGOs und Vertreter anderer zivilgesellschaftlicher Akteure. Sie versorgen EU-Parlamentarier und Kommissare mit Hintergrundpapieren, Analysen und Know-how. Aber sie genießen auch privilegierte Zugänge zu den Kommissaren, zu den Abgeordneten des europäischen Parlaments und zu deren Mitarbeitern.

Sie sehen schon: Die Probleme des Lobbyismus auf europäischer Ebene unterscheiden sich thematisch kaum von denen in Deutschland. Hier wie dort wird über ein verpflichtendes Lobbyregister diskutiert, über Anzeigenpflichten für Nebentätigkeiten von Abgeordneten, über Karenzzeiten beim Wechsel von mehr oder weniger hochrangigen Politikern von der Politik in die Wirtschaft und über den

¹ Transparency International, Regional Policy Paper #3, Lobbying the European Union: Levelling the Playing Field.

² Vgl.: https://www.lobbypedia.de/wiki/Portal_Lobbyismus_in_der_EU

legislativen Fußabdruck. Allein aus Zeitgründen werde ich mich heute auf das europäische Lobbyregister beschränken und Ihnen anschließend einige allgemeine Gedanken zum Lobbying allgemein vorstellen.

Was ist Lobbying?

Lassen Sie mich zunächst jedoch erklären, was Transparency Deutschland meint, wenn wir von Lobbying sprechen. Bei Transparency versteht man unter Lobbying zunächst einmal nur den ständigen Informationsaustausch zwischen Verbänden, Unternehmen und Interessengruppen auf der einen Seite und Politik, Parlament und Verwaltung auf der anderen Seite.

Dieser Austausch ist Bestandteil unseres politischen Systems und an sich nichts Negatives. Denn zunächst einmal geht es rein objektiv betrachtet beim Lobbying „nur“ um einen Wissensaustausch zwischen verschiedenen Organisationseinheiten. Der ist notwendig, damit Politik mehr oder weniger realitätsnahe Entscheidungen treffen kann. Denn was dieser Stelle häufig vergessen wird: es gibt genauso Lobbyorganisationen, die sich für Menschenrechte, Naturschutz – oder im Falle von Transparency gegen Korruption – einsetzen.

Also: Lobbying ist nicht nur negativ besetzt. Das gilt allerdings nur, solange dieser Austausch hinreichend offen und transparent ist. Findet dieser Austausch im Dunklen statt, entspricht dies nicht demokratischen Anforderungen. Gefragt sind dann Regeln, um diesen Austausch wieder aus dem Schatten ins Licht zu führen.

Ein Lobbyregister für Europa

Seit Juni 2011 gibt es für auf europäischer Eben ein sogenanntes Transparenz-Register. Im Prinzip also ein Lobbyregister. Die Eintragung in das Register ist für Lobbyisten freiwillig. Das Register gilt sowohl für das Europäische Parlament als auch für die Europäische Kommission.

Bis dahin hatten die beiden europäischen Institutionen getrennte Register geführt. Für das EU-Parlament galt schon seit 1996 ein freiwilliges, öffentlich im Internet einsehbares, Lobbyregister und eine entsprechender Verhaltenskodex für Lobbyisten. Seit 2008 hatte auch die EU-Kommission ein ähnliches Register.

2011 wurden die beiden Register zu einem Transparenz-Register zusammengeführt. Derzeit haben sich rund 3.500³ Lobbyisten in dem Register eingetragen, die für rund 5.500 registrierte Auftraggeber arbeiten.

Im Vergleich zu seinen Vorgängern kann das aktuelle Transparenzregister einige Verbesserungen vorweisen:

1. So ist die Registrierung durch die Lobbyakteure die Voraussetzung dafür, dass man Zugangsausweise für das Europäische Parlament erhält. Damit ist immerhin ein Anreiz geschaffen, sich tatsächlich in das Register einzutragen, auch wenn die Registrierung freiwillig ist.
2. Wer sich ins Transparenzregister einträgt, muss wesentlich mehr Daten angeben als in den Vorgängerregistern. So müssen Auftraggeber, das Budget und die Ziele des Lobbyings öffentlich gemacht werden.
3. Die Lobbyaufwendungen im Register werden abhängig vom Umsatz angegeben.
 - a. Für Beratungsunternehmen, Anwaltskanzleien und selbstständige Berater gibt es drei Stufen
 - b. Verbände und Unternehmen, die *in-house*-Lobbyisten beschäftigen, müssen ihre Lobbyausgaben schätzen.
 - c. Nichtregierungsorganisationen, Think-Tanks und Forschungsinstitute sowie Organisationen, die Kirchen und religiöse Gemeinschaften vertreten, müssen ihr Gesamtbudget gemeinsam mit einer Aufschlüsselung ihrer Hauptfinanzierungsquellen angeben.
4. Eine weitere Verbesserung: Die europäischen Institutionen haben gleichzeitig mit dem Transparenzregister-Sekretariat eine zentrale Anlaufstelle für Informationen über Lobbyaktivitäten in der EU geschaffen, an die sich alle EU-Bürger jederzeit wenden können.
5. Und zu guter letzt gibt es inzwischen Sanktionsmöglichkeiten für falsche oder irreführende Angaben im Register. Die Sanktionsmöglichkeiten reichen von einem zeitlich begrenzten bis hin zum endgültigen Ausschluss aus dem Register und damit verbunden, dem Zugangsberechtigung zu den Europäischen Institutionen.

³ <http://ec.europa.eu/transparencyregister/public/consultation/listaccreditations.do?letter=T&d-7526349-p=3&searchType=organisation>

Bei all diesen positiven Entwicklungen, gibt es dennoch auch Anlass zur Kritik an der aktuellen Gestaltung des Transparenzregisters.

1. Die Registrierung ist weiter freiwillig. Zwar erhält man mit der Registrierung einen Hausausweis für EP und EK, aber das eingangs erwähnte Beispiel von Ernst Strasser macht deutlich: Man kann EU-Parlamentarier auch außerhalb der EU-Gebäude treffen.
2. Der Ministerrat ist nach wie vor beim Transparenzregister außen vor.
3. Im Transparenzregister gibt es zumindest im Moment keine Möglichkeit, Querverbindungen zwischen einzelnen Organisationen und registrierten Lobbyisten zu finden. Das geht an der vernetzten Wirklichkeit des europäischen Lobbyplaneten vorbei. Denn üblicherweise nutzen Unternehmen verschiedene Lobbyingmethoden, um auf politische Entscheidungen einzuwirken. Sie engagieren Agenturen und einzelne Repräsentanten und sind zugleich in Verbänden aktiv. Diese zahlreichen Wege lassen sich bisher nur mit akribischer Detektivarbeit aufspüren⁴
4. Das Transparenzregister-Sekretariat hat keinerlei Prüfaufträge. Bei Verstößen ist man also auf Hinweise von Außen angewiesen.⁵
5. Kritikwürdig sind auch die erforderlichen Angaben zu den finanziellen Lobbyaufwendungen. Die Anforderungen sind so unterschiedlich, dass ihnen jegliche Vergleichbarkeit abgeht.⁶
6. Überhaupt sind die finanziellen Angaben im Register äußerst fragwürdig. Kleine Akteure, die ihre Lobbyingausgaben gewissenhaft und korrekt angeben, erscheinen plötzlich als große Fische im Brüsseler Lobbyistenteich, während bei großen Akteuren wie FoodDrinkEurope oder Ebay, die Vermutung nahe liegt, dass sie ihre Lobbyingausgaben eher zu gering ansetzen.

Zwei Jahre nach dem Start des neuen Transparenzregisters hat ALTER-EU, ein Zusammenschluss von über 200 europäischen zivilgesellschaftlichen Organisationen, die sich gegen unreguliertes Lobbying engagieren, das Register und

⁴ Vgl.: Transparency International; Transparency International's EU Office Recommendations on: Annual Report on the Operation of the Transparency Register.

⁵ Ebd.

⁶ Ebd.

seine Wirkung genauer unter die Lupe genommen. Die Ergebnisse sind teilweise ernüchternd. So haben sich immer noch mehr als 100 große Unternehmen, die in Brüssel offensichtlich Lobbyarbeit betreiben nicht in das Register eingetragen. Dazu zählen Unternehmen wie Goldman Sachs, SAP, Apple oder Amazon. Auch prominente Lobbyberatungen wie Ketchum sucht man im Register nach wie vor vergeblich.

Viele Anwaltskanzleien tragen sich weiterhin nicht in das Register ein – auch wenn sie eindeutig Lobbyarbeit für ihre Kunden leisten. So fehlen zum Beispiel namenhafte Agenturen wie Freshfields Bruckhaus Deringer oder Clifford Chance. Sie verstecken sich nach wie vor hinter der Schweigepflicht gegenüber ihren Mandanten.

Andere Kanzleien sind zwar im Register – geben aber keine Auskünfte über ihre Kunden, für die sie Lobbyarbeit leisten, obwohl sie das müssten.

Die Ergebnisse machen zwei Fakten besonders deutlich.

1. Aus den Angaben im Registers lassen sich kaum verlässlichen Fakten zur Lobbyarbeit der Registrierten ablesen.
2. Einzig was man sehen kann: Der Einfluss von Lobbyisten besteht quasi allen Politikfelder: Finanzmarktregulierung, Energiewende, Datenschutz und Urheberrecht.

Dass Lobbying Regulierung braucht, möchte ich im zweiten Schritt anhand von vier allgemeineren Überlegungen verdeutlichen.

Gedankenanstöße zum Lobbyismus

1. Lobbyismus ist in den letzten Jahren zunehmend vielfältiger, partikularer und professioneller geworden.

- Waren es in der Bonner Republik noch die Verbände, die die Politik im Namen und Auftrag der in ihnen organisierten Unternehmen beeinflusst haben, tummeln sich in Berlin wie in Brüssel heute hunderte verschiedener Akteure von PR/Lobby-Agenturen bis Anwaltskanzleien, NGOs, Think-Tanks. Sie alle versuchen, auf eigene Rechnung und mit eigenen Zielen Politik und Politiker in ihrem Sinne zu beeinflussen.
- Die Strukturen sind so vielfältig und verworren, häufig ist den politischen Entscheidungsträgern selbst nicht ganz klar, mit wem sie es zu tun haben.

Einzelne Abgeordnete sowohl in Deutschland als auch in der EU geben das inzwischen sogar offen zu.

- Die zunehmende Komplexität beobachten auch viele Lobbyisten heute fest und stellen fest: Es gibt wesentlich mehr Dokumente, die man lesen/bearbeiten und viel mehr Ansprechpartner, die man in sein Netzwerk einbinden muss.⁷
- Das führt aber auch dazu, dass Lobbyarbeit (finanziell und zeitlich) noch aufwändiger wird. Vor allem jedoch wird es für die politischen Entscheidungsträger immer schwieriger – ohne passende Hilfsmittel, wie eben zum Beispiel ein funktionierendes, und vor allem aussagekräftiges und verpflichtendes, Lobbyregister – das Netzwerk der auf sie einstürmenden Interessenvertreter zu entwirren.

2. Die zunehmende Verlagerung vieler wichtiger Entscheidungen aus den Nationalstaaten nach Brüssel führt auch dazu, dass starke Lobbyakteure einen strukturellen Vorteil erhalten.

- Zwar verlagern die Nationalstaaten nach und nach Entscheidungsgewalten nach Brüssel, aber die europäischen Institutionen sind diesem Aufgabenzuwachs leider nur bedingt gewachsen. Der Brüsseler Verwaltungsapparat ist relativ klein. Den Löwenanteil der Mitarbeiter macht der Übersetzungsdienst aus.
- So etwas wie einen Wissenschaftlichen Dienst, wie man ihn aus dem Bundestag kennt, gibt es im Europäischen Parlament nicht. Es kommt zwangsläufig zu fachlichen Wissenslücken, die Parlament und Kommission ausgleichen wollen und müssen. Und so greift die EU-Kommission zum Beispiel auf rund 800 Beratungsgremien zurück. Deren Besetzung ist nicht selten undurchsichtig. Was sich jedoch beobachten lässt: Vor allem Wirtschaftsvertreter sind aktive Mitglieder dieser Gremien, zivilgesellschaftliche Organisationen findet man dort selten.
- Das begünstigt große, einflussreiche Akteure und hebt zugleich das demokratische Ideal einer ausgewogenen und gleichberechtigten Interessenvertretung praktisch aus.

⁷ Vgl.: <http://www.spiegel.de/karriere/berufsleben/beruf-politikfluesterer-wie-lobbyisten-parlamentarier-umgarnen-a-921306.html>

- Die Folge sind ungleiche Ausgangsbedingungen: Es entsteht der Eindruck, nur wer Geld hat, kann sich Macht und politischen Einfluss „erkaufen“.

3. Verdeckter Lobbyismus fördert Politikverdrossenheit

- Politische Willensbildung findet theoretisch in einem formalen Gesetzgebungsprozess statt. Der ist in demokratischen Gesellschaften wie der unseren durch festgelegte Rollen und die beteiligten Institutionen bestimmt. So soll eine Teilhabe aller an der politischen Willensbildung sichergestellt werden. Auch wenn wir diese Teilhabe nicht immer wahrnehmen, fußt unsere demokratische Grundordnung darauf, dass wir zumindest das Gefühl haben, wir könnten uns potenziell an diesem Prozess der politischen Willensbildung beteiligen.
- Aber: politische Willensbildung wird zunehmend durch informelle Netzwerke beeinflusst, deren typisches Merkmal die mangelnde Transparenz der Einflussnahme ist. Dabei gilt: Die Übersendung eines Positionspapiers an einen Abgeordneten oder die Ansprache eines Kommissionsmitgliedes im Rahmen einer Veranstaltung sind individuell betrachtet zulässige Formen der Einflussnahme.
- In ihrer Summe kann sich jedoch daraus ein engmaschiges Beziehungsnetzwerk entwickeln, das ein vertretbares Ausmaß zulässiger Einflussnahme überschritten wird. Nach den Erfahrungen von Transparency Deutschland ist es gerade dieses engmaschige, undurchsichtige und undurchlässige Netzwerk ein gewichtiger Grund für den Vertrauensverlust in Politik – mit zum Teil katastrophalen Folgen für das Gemeinwesen.
- Gerade diesem (diffusen) Gefühl von Kontrollverlust auf Seiten der Bürger gilt es entgegenzuwirken, um Politikverdrossenheit nicht weiter zu befördern.

4. Mehr Transparenz ist wichtig, um verdeckte und/oder manipulative Einflussnahme zu verhindern oder aufzudecken.

- Diese Transparenz lässt sich nur mit den entsprechenden regulativen Mitteln herstellen.
- Dabei gilt es wiederum zu beachten. Wer Einflussnahme und Lobbyismus regulieren will mit dem Ziel klare Regeln und höchste Transparenz zu schaffen, der muss auf beiden Seiten anzusetzen. Sowohl bei den

politischen Akteuren auf der einen Seite als auch bei den Lobbyisten auf der anderen Seite.

Fazit

Bleibt zum Abschluss festzuhalten: Das europäische Transparenzregister ist in der Tat etwas, auf das wir aus Deutschland einen neidischen Blick werfen können. Denn in Deutschland sind die Regelungen in Sachen Lobbying noch längst nicht so weit gediehen wie in der EU. Allerdings muss man auch bedenken: auf europäischer Ebene bewegen wir uns auf einem ganz anderen Spielfeld als in Deutschland. Hier sind die Lobbystrukturen noch untransparenter und noch verworrener. Deshalb gilt hier ganz besonders: Das Register muss permanent auf den Prüfstand gestellt und weiterentwickelt werden.

Vielen Dank!