

Olaf Münichsdorfer

Abschied von der Politik?

Lobbys sind in den EU-Institutionen in Brüssel ein normaler und anerkannter Bestandteil des politischen Geschäfts. Problematisch wird es, wenn unlautere Methoden angewandt und privilegierte Zirkel entstehen.

Als vor ein paar Monaten aufflog, dass Lobbyisten der Luxemburger Chemieindustrie in den Räumlichkeiten der Chamber Gespräche mit einem selektiven Kreis Luxemburger Europa-Abgeordneter geführt hatten, gab es von mehreren Seiten Kritik. Das Luxemburger Parlament dachte in der Folge zum ersten Mal in seiner Geschichte über strikte Regeln für die Umgangsformen zwischen der Institution und Interessenverbänden nach und nahm damit etwas spät ein Phänomen zur Kenntnis, dessen Ursprung in das späte 18. Jahrhundert zurückreicht und an die Entwicklung des modernen Interventionsstaates gekoppelt ist.

In den europäischen Institutionen gehören Lobbyisten längst zum Alltag. Während die Medien dabei gerne das Bild des skrupellosen Industrievertreters skizzieren, der sich durch Bestechung Einfluss auf die Politik verschafft und damit die Demokratie schrittweise demontiert, gestaltet sich die Realität im Normalfall nicht so abenteuerlich: Lobbyismus ist mittlerweile zu einem festen und anerkannten Bestandteil im politischen *multi-level*-System der EU geworden. Die Kontakte zwischen Rat, Kommission und Europaparlament und in Brüssel ansässigen Interessenvertretern sind dabei in der Regel nützlich und durchaus üblich.

Mittlerweile sind in der belgischen Hauptstadt 300 Großunternehmen, 320 Nichtregierungsorganisationen, 270 Anwaltskanzleien, 720 Handelsorganisationen, 200 regionale und lokale Verbände und rund 40 *Think Tanks* vertreten. Die Schätzungen über ihr Personal bewegen sich zwischen 15 000 und

Der Mangel an Sachverstand macht Kommission und Europaparlament für Lobbyisten zugänglich.

20 000, darunter, laut Insidern, ein harter Kern von annähernd 500 wirklich einflussreichen Interessenvertretern. Damit ist Brüssel zu einem Lobby-Standort geworden, der durchaus an Washington heranreicht. Die EU-Institutionen werden meist direkt von den Mitarbeitern von sektoriellen Interessenverbänden beworben; so genannte *public affairs*-Kanzleien, die sektorübergreifend über Know-how im Bereich des Lobbyismus verfügen, treten meist nicht direkt in Erscheinung, sondern wirken eher im Hintergrund.

Der Lobbyismus konzentriert sich im Wesentlichen auf die EU-Kommission und das Europaparlament. Der zunehmende Einfluss der Interessenverbände ist vor allem auf die Durchlässigkeit dieser beiden Institutionen zurückzuführen.

ren. Sie sind auch daher gegenüber der Zuarbeit von Interessengruppen aufgeschlossen, da sie oft strukturell überfordert sind: Europäische Dossiers werden technisch immer schwieriger und die Komplexität der Entscheidungsfindung nimmt in einer EU von 25 Mitgliedstaaten ständig zu.

Die EU-Kommission soll zwar die Gesetzgebung anstoßen, sieht sich aber angesichts ihrer dünnen Personaldecke kaum in der Lage schnell den nötigen Sachverstand aufbringen, um wirksame Regelwerke auszuarbeiten. Schließlich macht die Verwaltung der Kommission nur zwei Prozent der Größe der US-amerikanischen Bundesregierung aus und ist vergleichbar mit dem Personalbestand der Lokalverwaltung der Stadt Rotterdam. Hinzu kommt, dass die Haushaltsmittel der EU das Budget eines Landes wie Belgien kaum übersteigen.

Die Arbeit der Lobbys ist meist schon voll im Gange, wenn ein Vorschlag öffentlich wird und die Kommission ihn auf den Instanzenweg zu Europaparlament und Rat schickt. Die Interessenvertreter treten meist dann in Erscheinung, wenn ein Kommissionsbeamter der mittleren Verwaltungsebene unter hohem Zeitdruck und begrenzten Mitteln eine erste Vorlage für eine Direktive oder Verordnung erarbeiten muss. Von dem Beamten wird neben technischem Know-how und Marktdaten, die oft nur Unternehmen zugänglich sind, auch erwartet, schnell gangbare Kom-

promissmöglichkeiten auszuloten und mögliche Probleme bei der praktischen Umsetzung einer Regelung aufzuspüren. Interessengruppen halten ständig danach Ausschau, in welchen Abteilungen der Kommission so genannte *non-papers*, also erste, inoffizielle Entwürfe einer Gesetzgebung, zirkulieren und verwenden viel ihrer Arbeitszeit darauf, ausfindig zu machen, welcher Beamte für die Bearbeitung zuständig ist. Dabei helfen über die Jahre aufgebaute Informationsnetzwerke mit V-Leuten in den EU-Institutionen.

Interessengruppen sind zu Beginn der Ausarbeitungsphase einer Vorlage besonders aktiv und kooperationsbereit, da ihr Einfluss zu diesem Zeitpunkt – bevor ein Text mit den Ministerien in den Mitgliedstaaten und den Verwaltungen der Kommission abgestimmt wird –, erheblich ist. Auch wenn eine Vorlage sich dann den Weg durch die einzelnen Abteilungen der Kommission sucht, bleiben die Lobbys am Ball: Auf höher gelagerter Ebene wird der Kontakt zu engen Mitarbeitern des zuständigen Kommissars gesucht – Kommissare selbst werden laut Insidern selten direkt beworben. Auch Abteilungen, die nicht direkt an der Ausarbeitung der Vorlage beteiligt sind, aber innerhalb der kommissionsinternen *inter-services-consultation* hinzugezogen werden, werden von den Lobbys kontaktiert. Die Generaldirektion „Unternehmen“ ist dabei, vergleichbar dem Wirtschaftsministerium eines Mitgliedstaates, oft ein enger Verbündeter von Unternehmen.

Insgesamt haben Lobbyisten in erster Linie die EU-Kommission im Visier: Dies erklärt sich nicht nur daher, dass der Kommission bei der europäischen Gesetzgebung das Initiativrecht zufällt und daher ihr Einfluss auf die grundlegende Ausgestaltung einer Regelung groß ist, sondern auch daher, dass diese Institution bis zur ersten Lesung im Europaparlament eine – oft unterschätzte – Mitsprache hat. Lobbyisten bewerben die Kommission entweder direkt, oder indirekt durch Kontakte im Europaparlament oder Rat.

Auch das Europaparlament arbeitet eng mit Lobbys zusammen. Die vier großen Fraktionen verfügen zwar über einen gut bestückten Expertenstab, doch die Zuarbeit der Lobbyisten ist dennoch oft notwendig. Seit den Verträgen von Amsterdam von 1999 ist das Interesse

der Lobbys am Parlament sprunghaft gestiegen: Seither kann das Europaparlament in den meisten Dossiers auf Augenhöhe mit der Kommission und dem Rat verhandeln und – wie sich beispielsweise bei der Dienstleistungsrichtlinie gezeigt hat – Vorlagen der Kommission entscheidend verändern. Dies setzt

Der Werbefeldzug beginnt dann, wenn ein Beamter der Kommission eine erste Idee zu Papier bringt.

natürlich voraus, dass die Parlamentarier auch detailliertes Fachwissen heranziehen können, um Änderungsanträge zu formulieren. Berichterstatter von Richtlinien im Parlament sind daher oft in engem Kontakt mit Lobbyisten und setzen deren Fachwissen des öfteren auch ein, um sich als (vermeintlicher) „Kenner der Materie“ zu profilieren und Respekt zu verschaffen. Im Hintergrund steht dabei nicht nur die Sorge um einen ausgereiften parlamentarischen Bericht, sondern auch das machtpolitische Kalkül, in der eigenen Fraktion bei der Vergabe von einflussreichen Posten bedacht zu werden.

Auch der Rat wird von Interessenvertretern beworben: da sich das Generalsekretariat des EU-Rates, das die Tagesordnung der Ratssitzungen bestimmt und auch Einfluss auf den Inhalt der Direktiven nehmen kann, sich sehr zugewandt gegenüber Lobbyisten gibt, wählen diese den Weg über die fachspezifischen Arbeitsgruppen des Rates, die Direktiven meist zeitgleich mit dem Europaparlament bearbeiten.

Lobbys gehören somit in Brüssel zum politischen Geschäft. Sie sind politische Akteure, die von der Politik selbst gefördert werden – die EU-Kommission subventioniert viele Nichtregierungsorganisationen und gewerkschaftliche Organisationen –, Sachverstand bringen, Abstimmungsprozesse vereinfachen und sicherlich auch im guten und schlechten beeinflussen. Dabei können durch Lobbyeinfluss einmal die Rechte der kleinen Softwarebetriebe gerettet werden, ein anderes Mal wird eine Chemikaliendirektive verwässert. Doch Lobbyisten gehen dabei nie uneigennützig vor, sind politisch nicht legitimiert und vertreten selten das Allgemeinwohl, sondern in der Regel partikuläre Interessen.

Ihr zunehmender Einfluss kann jedoch auch gefährlich für ein politisches System werden: Die Werbetechniken müssen fair und transparent bleiben.

Parlamentsgebäude in Brüssel



Wenn der Vereinigung der Mitarbeiter von Europaparlamentariern eine beträchtliche Spende von einem Pharmakonzern in Aussicht gestellt wird, Abgeordnete und ihre Mitarbeiter zu schicken Essen und Wochenendausflügen eingeladen werden oder sich Unternehmerlobbys als Vereine im öffentlichen Interesse tarnen und ihre Auftraggeber und Geldquellen nicht offen legen, sind die Grenzen zu Korruption und Irreführung schnell überschritten.

Die EU-Kommission hat im März 2005 eine Initiative zu mehr Transparenz der Brüsseler Lobbyszene angekündigt. Noch in diesem Jahr soll ein breiter Diskussionsprozess zwischen allen Akteuren eingeleitet und anschließend womöglich ein Richtlinienentwurf ausgearbeitet werden. Die Dachverbände der Lobbys streiten sich unterdessen darüber, ob es eher zu verpflichteten oder freiwilligen Regelungen kommen soll. Die Kommission tendiert eher dazu, dass Lobbys sich freiwillig in ein Register eintragen können, dann allerdings einem für alle Interessengruppen verbindlichen gemeinsamen Verhaltenskodex unterliegen. Außerdem sieht sie die Notwendigkeit eines Kontrollorgans, möchte diese Aufgabe aber nicht selbst übernehmen.

Die Alliance for Lobbying Transparency and Ethics Regulation (ALTER-EU), ein Zusammenschluss aus 80 zivilgesellschaftlichen Gruppen, drängt auf ein öffentliches und obligatorisches Register, in dem auch Angaben über die Kunden und die zur Verfügung stehenden finanziellen Budgets aufgeführt werden. Außerdem schlägt ALTER-EU vor, den EU-Ombudsmann mit der Aufsicht über dieses System zu betrauen. Die Vereinigung fordert außerdem längere „Abkühlungszeiten“ für EU-Kommissare und hochrangige EU-Beamte, die nach ihrem EU-Amt zu einer Lobby überwechseln wollen. Der Dachverband der wirtschaftsnahen Lobbys steht dagegen einer zwangsweisen Registrierung kritisch gegenüber und setzt mehr auf freiwillige Abkommen. Die Diskussionen gestalten sich schwierig, da nur ein Bruchteil der Lobbys überhaupt in einem Dachverband vertreten ist und die kulturellen Unterschiede zwischen den einzelnen Interessengruppen groß sind und daher der Regelungsbedarf sehr unterschiedlich gesehen wird.

Parallel zu mehr Transparenz muss auch stärker über die Grenzen der Einflussnahme der Interessengruppen nachgedacht werden. Es darf nicht zu privilegierten Entscheidungszirkeln zwischen der Kommission und den Interessengruppen kommen, da sonst die Souveränität der EU-Institutionen beschädigt wird: Die EU-Kommission setzt derzeit immer mehr thematische High Level Groups ein, Arbeitsgruppen, in denen ein selektiver Kreis von Lobbyvertretern aus Wirtschaft und Gesellschaft zusammensitzt und für einen bestimmten Sektor abstimmt, welche Regelungen auf EU-Ebene notwendig und zulässig sind. Abgeschlossen ist die Arbeit der hochrangigen Gruppe für die Automobilindustrie „Cars 21“; geplant sind Arbeitsgruppen zu Umwelt und Energie, Rüstung und Chemikalien.

Lobbys dürfen Politik nicht ersetzen: Sie können es auch nicht, wenn alle Institutionen ihre Verantwortung übernehmen.

Diese Gesprächszirkel, die von dem Unternehmenskommissar Verheugen angestoßen wurden, um die Konsultationen mit der Wirtschaft zu verbessern, gefährden zunehmend den Entscheidungsspielraum der EU-Institutionen: Die Kommission, die selbst nur selektiv vertreten ist, entscheidet aufgrund der Ergebnisse dieser Arbeitsgruppen in welchen Bereichen sie Initiativen ergreift und wie diese Regelungen anzusehen haben; der klassische parlamentarische Prozess, bei dem die Kommission sich intern konsultiert, einen Text vorschlägt und Parlament und Rat Einfluss nehmen, wird zugunsten von Kamingesprächen ersetzt.

Jüngst wurde als eine Schlussfolgerung der hochrangigen Gruppe „Cars 21“, in der Umweltverbände nicht vertreten waren, festgehalten, dass die Verbrauchsnormen für Pkw nicht deutlich verschärft werden müssen. EU-Parlamentspräsident Borell hat auf Druck der Grünen die Einsetzung dieser Arbeitsgruppen deutlich kritisiert und die (wohl rein symbolische) Entsendung von Parlamentsvertretern in diese Gruppen verwehrt. Kommissionspräsident Borell wird sich demnächst vor dem Europaparlament klar zum Mandat

und der Funktionsweise dieser Gruppen äußern müssen.

Der Einfluss der Lobbys wird in Brüssel in Zukunft parallel zur Bedeutung des europäischen Machtzentrums weiter zunehmen. Insider gehen davon aus, dass Brüssel in den kommenden Jahren immer mehr zum Schauplatz „industrieller Kriege“ werden wird und Lobbys vielschichtige Kompetenzen einsetzen werden, um ihre Interessen zu vertreten. Die Zeit der diplomatischen Vorgehensweise sei angesichts der in Brüssel zunehmenden Machtkonzentration vorbei. Tatsächlich hat die Aggressivität der Werbekampagnen in den letzten Jahren deutlich zugenommen, was sicherlich auch an der zunehmenden Präsenz US-amerikanischer Lobbyisten liegt.

Die Politik muss mit der Macht der Interessengruppen leben; sie hat sie selbst aktiv gefördert und nutzt ihre Zuarbeit. Es wäre naiv zu glauben, der Einfluss der Lobbys wäre allein durch ein strenges System der Registrierung zu kontrollieren. Die Antwort auf machtvollen Lobbys sind einerseits strenge Regeln zu Transparenz und Methoden. Andererseits sind politische und gesellschaftliche Institutionen gefordert, ihrer Verantwortung wirklich nachzukommen: Wenn Politiker und Beamte käuflich sind oder nur zu bequem, sich selbst umfassend in ein Dossier einzuarbeiten; wenn Medien ihrer Kontrollpflicht nur schlampig nachkommen und bei Bürgern kein kritisches Bewusstsein gefördert wird, haben Interessengruppen ein leichtes Spiel.

Auch die Luxemburger Regierung hat sich schnell einlullen lassen: Während ihrer EU-Ratspräsidentschaft wurde sie zum Spielball der Atomindustrie und ging plötzlich auf Werbetour für den unsinnigen Fusionsreaktor Iter, der nicht mit dem Luxemburger Anti-Atomkonsens vereinbar ist. Ein deutlicher Erfolg für die Lobby, doch ein schrittweiser Abschied von der Politik.

Links:

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

<http://www.corporateeurope.org>

<http://www.epaca.org>

http://europaeuint/comm/civil_society/index_fr.htm