

Der Lobbydschungel Brüssel – wenig Licht, viel Schatten

Ulrich Müller

In Brüssel arbeiten etwa 15.000 bis 20.000 Lobbyisten. Sie geben sich gerne als die Berater der Politik aus, die bei komplexen Sachfragen mit Informationen helfen. Ein gegenseitiger Informationsaustausch zum Vorteil aller? Nein, die Vorstellung von einer pluralistischen Interessensvertretung, bei der am Ende das vernünftigste Argument zählt, geht an der Realität des Brüsseler Lobbydschungel vorbei.

Interessenvertretung und Lobbyismus sind von gesellschaftlichen Machtasymmetrien geprägt. Es gibt enorme Ressourcenunterschiede zwischen verschiedenen gesellschaftlichen Gruppen und Interessen. Schätzungsweise 70% der Lobbyisten in Brüssel sind für Unternehmen, Wirtschaftsverbände und nahestehende Lobbyorganisationen tätig. Bei den verbleibenden 30% sind die Vertreter internationaler Organisationen, von Kommunen oder Regionen mitgezählt. Nur etwa 10% arbeiten für Gewerkschaften, Sozial- und Umweltverbände, Verbraucherschutzorganisationen oder andere Nichtregierungsorganisationen. Die Ungleichgewichte werden dadurch verstärkt, dass wirtschaftsnahe Interessen häufig privilegierte Zugänge zu Entscheidungsverfahren bekommen.

Ein zweites Problem ist der informelle Charakter des Lobbyismus: Lobbyisten bewegen sich lieber abseits der öffentlichen Aufmerksamkeit. Die Methoden sind dabei häufig nicht zimperlich: viel Geld fließt in politische Landschaftspflege, bei unliebsamen Themen werden gerne Horrorszenarien für die Wirtschaft inszeniert und immer wieder betreiben »Tarnorganisationen« Lobbyarbeit und Stimmungsmache unter falscher Flagge.

Brüsseler Verflechtungen - wenig Transparenz

In Brüssel sind diese Probleme massiv ausgeprägt: Insbesondere die EU-Kommission pflegt einen engen Austausch mit Lobbyisten. Zudem ist eine (kritische) europäische Öffentlichkeit bislang kaum entwickelt. Brüsseler Themen – und damit auch Berichte über die Aktivitäten der Lobbyisten – finden seltener ihren Weg in die breite Öffentlichkeit. Ein kurzer Streifzug durch einige Problemzonen des Brüsseler Lobbydschungels:

Die Drehtür zwischen Politik und Lobbyismus

Der fliegende Wechsel von ehemaligen politischen Entscheidungsträgern zu Unternehmen oder Lobbygruppen (und umgekehrt) sichert persönliche Kontakte und Insider-Wissen, die in politischen Einfluss umgemünzt werden können. Meist sind es finanzstarke Interessen, die sich dies leisten können. In Deutschland hat der Fall Gerhard Schröder für Aufsehen gesorgt oder jüngst der Wechsel von Hildegard Müller aus dem Kanzleramt zur Energielobby. Auch in der EU kreist die so genannte Drehtür (engl. »revolving door«) munter, sowohl auf Kommissarsebene (z.B. Martin Bangemann, der zu Telefonica wechselte) als auch bei hochrangigen Kommissionsmitarbeitern. In den letzten Monaten wechselten z.B. die EU-Kommissionsbeamten Michel Petite, Robert Klotz und Lars Kjøbye zu Anwaltskanzleien, die für Klienten aus der Industrie Lobbyarbeit machen. Petite, Klotz und Kjøbye waren hochrangige Beamte, die in der Wettbewerbspolitik der EU und Kartellrechtsverfahren eine wichtige Rolle spielten – wichtige Themenfelder für ihre neuen Arbeitgeber. Auch Europaabgeordnete werden zunehmend abgeworben. Die finnische Abgeordnete Piia-Noora Kauppi wird ab Januar 2009 Bankenlobbyistin – noch im September diesen Jahres argumentierte sie im Europaparlament gegen neue, weit reichende Regeln für den Finanzsektor.

Nebeneinkünfte und andere Verflechtungen von Politiker/innen

Einige Europaabgeordnete sind neben ihrem Mandat zugleich für Unternehmen oder Lobbyorganisationen aktiv. So etwa die deutschen Abgeordneten Elmar Brok und Klaus-Heiner Lehne (beide CDU). Brok ist Lobbyist für den Medien- und Dienstleistungskonzern Bertelsmann, Klaus-Heiner Lehne arbeitet für die Anwaltskanzlei Taylor Wessing zu Fragen europäischer Regulierung. Nebeneinkünfte dieser Art stellen dabei nicht nur die Unabhängigkeit der Abgeordneten in Frage. Die Unternehmen und Lobbyorganisationen haben über die Abgeordneten auch Insider-Einblicke z.B. in sich anbahnende Gesetzesänderungen. Auch bei Sonderberatern der EU-Kommission gab und gibt es Doppelrollen und problematische Interessenkonflikte. Der ehemalige Europaabgeordnete Rolf Linkohr (SPD) war Sonderberater für den Energiekommissar Andris Piebalgs und zugleich Energielobbyist. Erst auf Druck der Öffentlichkeit und lobbykritischer Organisationen wurde sein Beratervertrag mit der EU-Kommission beendet.

Privilegierter Zugang zur Politik

Nicht zuletzt gewährt die Politik wirtschaftsnahen Interessen häufig direkt privilegierten Zugang zu Entscheidungsverfahren. Das gilt sowohl für informelle Treffen als auch für formale, staatlich eingesetzte Kommissionen. Der deutsche EU-Kommissar Günter Verheugen hat in den letzten Jahren eine ganze Reihe von hochrangigen – und einseitig besetzten – Kommissionen eingerichtet, etwa zur Autopolitik (Cars 21) oder Energiepolitik

(die sog. High Level Group on Competitiveness, Energy and the Environment, ist dominiert von energieintensiven Industrien). Auch die »regulären« Expertengruppen der EU-Kommission haben vielfach Schlagseite: Ende März veröffentlichte das Netzwerk ALTER-EU eine Studie zu den Expertengruppen, die die EU-Kommission beraten. Sie zeigt, dass die Industrie übermäßigen Einfluss in diesen Gremien hat, u.a. bei kontroversen Themen wie Gentechnik oder Klimawandel.

Intransparenz und verdeckte Beeinflussung

Oft bleibt unklar, für wen PR- und Lobby-Agenturen, Anwaltskanzleien oder auch so genannte Denkfabriken (Think tanks) in Brüssel arbeiten. Die »Campaign for Creativity« für Softwarepatente gab sich beispielsweise als Kampagne von Menschen in kreativen Berufen aus. In Wirklichkeit wurde sie von einer Lobby-Agentur betrieben und von Microsoft, SAP und dem Computerverband CompTIA finanziell unterstützt. Dafür »gewann« sie 2005 den ersten »EU Worst Lobby Award«, einen Negativpreis der lobbykritischen Organisationen Corporate Europe Observatory, LobbyControl, Friends of the Earth Europe und Spinwatch.

Brüssel braucht Schranken für Lobbyisten

Mangelnde Transparenz, hohe Hürden der Informationsbeschaffung und laxen Regeln für den Lobbyismus verschärfen das herrschende Demokratiedefizit zusätzlich. So gibt es nur schwache Regeln gegen den direkten Wechsel von ehemaligen Entscheidungsträgern zu Unternehmen oder Lobbygruppen, der finanzstarken Interessen Insider-Wissen und persönliche Kontakte sichert. Die EU muss dem Lobbyismus Schranken setzen und die Vorzugsbehandlung für Unternehmensinteressen beenden. Strikte Karenzzeiten (»Abkühlphasen«) sind nötig, bevor Entscheidungsträger als Lobbyisten in ihrem bisherigen Kompetenzbereich arbeiten dürfen. Transparenzregeln wie ein für alle verpflichtendes Lobbyistenregister beseitigen zwar nicht strukturelle Machtungleichgewichte. Sie sind jedoch ein erster, dringend notwendiger Schritt, um Lobbyismus in der EU transparent und damit der öffentlichen Kontrolle zugänglich zu machen.

Seit drei Jahren gibt es eine lebhafte Debatte um den Lobbyismus in Brüssel. Im März 2005 startete EU-Kommissar Siim Kallas die »European Transparency Initiative« (ETI), um die Transparenz der EU in verschiedenen Bereichen zu verbessern. Dazu zählen neben der Offenlegung der Agrarsubventionen auch die stärkere Transparenz- und Verhaltensregeln für Lobbyisten. Von den Wirtschaftslobbyisten und Lobbyagenturen kam von Anfang an starker Gegenwind. Zwar schafften sie es nicht, das Thema wieder von der politischen Agenda zu drängen und konnten auch einige Fortschritte in der Debatte nicht verhindern – das Zwischenergebnis nach drei Jahren zeigt dennoch ihren Einfluss.

Ein neues Lobbyregister – aber nur freiwillig

Am 23. Juni 2008 startete die EU-Kommission ein Lobbyregister. Aber die Registrierung ist rein freiwillig. Wer weiter im Dunkeln arbeiten will, kann dies ohne ernsthafte Sanktionen tun. Tatsächlich verläuft die Registrierung nur schleppend: bis Ende Oktober hatten sich nur 430 Lobbygruppen eingetragen, von mehreren Tausend in Brüssel. Große, bekannte Lobby-Agenturen wie Hill&Knowlton oder WeberShandwick sucht man bislang vergebens. Aber nicht nur die Zahl der Registrierungen ist das Problem. Auch die Informationen, nach denen das Register fragt, sind schwach und unausgewogen. Zu den zentralen Schwachpunkten gehören:

- Das Register enthält keine Namen einzelner Lobbyisten. Damit werden Wechsel von Politikern in Lobby-Jobs oder Interessenkonflikte nicht sichtbar, wenn z.B. Berater der EU-Kommission zugleich als Lobbyisten arbeiten.
- Die Regeln zur Finanztransparenz sind schwach und bevorzugen Industrie-Lobbyisten: Sie dürfen ihre Finanzquellen bzw. Kundenbudgets in großen Spannen von 50.000 Euro oder in 10%-Stufen ihres Umsatzes angeben. Je größer eine Lobbyagentur also ist, desto ungenauer dürfen ihre Angaben sein – eine widersinnige Konzeption. Industrielobbyisten werden zudem nur nach einer Schätzung ihrer Lobby-Ausgaben gefragt, während gemeinnützige Organisationen ihr gesamtes Budget offen legen sollen.

Das Register macht einzelne Lobbykampagnen nicht ausreichend transparent. Ein Pharma-Unternehmen könnte z.B. eine große Lobby-Agentur mit 2 Mio. Euro Jahresumsatz mit einer Kampagne über 200.000 Euro beauftragen. Wenn diese Agentur ein Forschungszentrum und eine industriennahe Patientengruppe als symbolische Unterstützer gewänne, die je 1.000 Euro dazulegen, könnte sie das Pharma-Unternehmen, das Forschungszentrum und die Patientengruppe alle als Kunden im Bereich 0-10% des Umsatzes angeben. Das Pharma-Unternehmen würde nicht als Hauptträger der Kampagne sichtbar. Ein fiktives Beispiel – aber nicht unrealistisch, wie die von Roche gesponserte Kampagne Cancer United 2006 zeigte. Sie versuchte den Eindruck zu erwecken, die Initiative werde von Ärzten und Patienten unterstützt.

NGOs und Europaparlament wollen mehr

Bereits im Juli 2005 gründeten über 140 Nichtregierungsorganisationen (NGOs), Gewerkschaften und Wissenschaftler sowie vereinzelte Public Affairs-Agenturen aus ganz Europa die Alliance for Lobby Transparency and Ethics Regulation (ALTER-EU). LobbyControl beteiligt sich von Anfang an aktiv an diesem Bündnis. ALTER-EU tritt für verpflichtende Transparenzregeln für Lobbyisten ein: alle Brüsseler Lobbyisten sollen sich in ein Register eintragen und offen legen, für wen sie arbeiten, zu welchen Themen und wie viel Geld sie dafür bekommen

bzw. dafür einsetzen. Über Transparenz hinaus will ALTER-EU den Lobbyisten auch direkte Schranken setzen. So engagiert sich das Bündnis für Karenzzeiten gegen den fliegenden Wechsel von Entscheidungsträgern in den Lobbyismus und für ein Ende des privilegierten Zugangs einzelner Lobbygruppen zu den Entscheidungsverfahren der EU. Das Parlament hatte im Mai 2008 ein strikteres und verpflichtendes Lobbyregister gefordert. Das Register solle die Namen der einzelnen Lobbyisten enthalten und deutliche Angaben zur Finanzierung von Lobbyisten und Lobbygruppen. Eine Arbeitsgruppe soll nun Pläne für ein gemeinsames Register des Europaparlaments mit der EU-Kommission ausarbeiten. ALTER-EU wird weiter auf ein besseres Register dringen, das die mangelhafte Fassung der EU-Kommission ersetzen soll.

Unterbelichtete Interessenverflechtungen

Die Interessenkonflikte bei den EU-Institutionen selbst bleiben in der Debatte um das Register unterbelichtet. So konnten Europaabgeordnete wie Klaus Heiner Lehne, der nebenberuflich als Anwalt arbeitet, eine Ausnahme für Anwälte in dem Antrag zur Lobby-Transparenz unterbringen. »Rechtsberatung« soll demnach in dem Lobbyregister nicht erfasst werden. Diese dehnbare Ausnahme schafft ein Schlupfloch für die Lobbyarbeit durch Anwälte. Das Parlament braucht selbst klarere Regeln für Interessenkonflikte. Mitte Juli veröffentlichte Spinwatch aus Großbritannien eine kritische Studie über Interessensverflechtungen von Europaabgeordneten und forderte strikere Regeln für Nebentätigkeiten.

Bei den diesjährigen »Worst EU Lobbying Awards« wird es deshalb einen Sonderpreis für den schlimmsten Interessenkonflikt geben. Damit sollen Entscheidungsträger »ausgezeichnet« werden, die auf problematische Weise mit Lobbygruppen oder Lobbytätigkeiten verflochten sind. Bis Ende November stehen die Kandidaten unter www.worstlobby.eu online zur Abstimmung. Die Preisverleihung findet am 9. Dezember in Brüssel statt. Die Worst EU Lobbying Awards wollen problematische Lobby-Praktiken ins Rampenlicht rücken, denn: der Brüsseler Lobbydschungel braucht mehr Licht und Schranken für Lobbyisten.

Autor

Ulrich Müller ist Politikwissenschaftler und Vorstandsmitglied von LobbyControl – Initiative für Transparenz und Demokratie. Die gemeinnützige Organisation will über die Einflussnahme von Interessengruppen und Denkfabriken auf Politik und Öffentlichkeit aufklären und Missstände wie manipulative Strategien oder privilegierten Einfluss bekämpfen.

www.lobbycontrol.de

www.alter-eu.org

Redaktion Newsletter

Stiftung MITARBEIT

Wegweiser Bürgergesellschaft

Redaktion Newsletter

Bornheimer Str. 37

53111 Bonn

E-Mail: newsletter@wegweiser-buergergesellschaft.de