

Lobbyismus in der partizipativen Demokratie

Bernd Hüttemann

Ein Jahr nach der Brexit-Entscheidung sind die Europäische Union der verbleibenden Mitgliedstaaten, aber auch ihre Institutionen enger zusammengerückt. Die in den vergangenen Jahren begonnene Konsolidierung von Einflussnahme und Teilhabe im EU-Gesetzgebungsprozess wurde davon nicht unmittelbar betroffen. Weiterhin suchen die Gemeinschaftsorgane Europäische Kommission und Europäisches Parlament nach Regeln, den Umgang mit Interessengruppen effizienter und transparenter zu gestalten. Den Rat der Europäischen Union und die Mitgliedstaaten in bestehende und verschärfte Lobbyregeln einzubinden, blieb auch in diesem Jahr nur ein Wunsch. Währenddessen erfährt die bisher erfolglose Europäische Bürgerinitiative (EBI)¹ eine leichte Dynamik.

Lobbyismus

Der Lobbyismus-Begriff wird zunehmend neutral genutzt.² Neben dem Transparenzregister, das de facto einer breiten Zahl von Interessengruppen lobbyistische Tätigkeit zuschreibt, ohne sie so zu benennen, haben Organisationen wie Transparency International dazu beigetragen, den Lobbybegriff sehr weit zu fassen und in einen gesamt-demokratischen Kontext zu stellen.³ Selbst der Juristische Dienst des Rates spricht durchgehend von Lobbyismus.⁴ Auf der anderen Seite wehren sich kirchliche, gewerkschaftliche und sich Zivilgesellschaft nennende Gruppen weiterhin gegen die aus ihrer Sicht diskreditierende Bezeichnung. Auch andere nicht wirtschaftsnahe Gruppen nennen sich lieber „Zivilgesellschaft“ als Lobbyisten. Anerkannt ist, gewählte Vertreter kommunaler und regionaler Gebietskörperschaften aus den Regelungen zum Lobbyismus auszunehmen.⁵

Gleichzeitig werden Lobbyerfolge auch nicht wirtschaftsorientierter Gruppen wissenschaftlich untersucht.⁶ Verbraucherschutz- und Umweltlobbyismus wird durchaus ein großer Einfluss zugesprochen.⁷ Ein Hinweis darauf könnte das transatlantische Freihandelsabkommen TTIP sein, das trotz der Interessen von Wirtschaft und nationalen und europäischen Institutionen scheiterte. Derweil wird im Brüsseler Kontext ein neuer Begriff propagiert: „Citizen Lobbyist“.

1 Siehe auch den Beitrag „Europäische Bürgerinitiativen“ in diesem Buch.

2 Bernd Hüttemann: Ein und dasselbe Chamäleon? Zivilgesellschaft und Lobbyismus im europäischen Mehrebenensystem, in: Daniel Göler/Eckart Stratenschulte (Hrsg.): Norm- und Regeltransfer in den internationalen Beziehungen, Baden-Baden 2017 (im Erscheinen).

3 EU Integrity Watch: Monitor potential conflicts of interests, 2017, abrufbar unter: <http://www.integritywatch.eu/lobbyist.html> (letzter Zugriff: 19.6.2017).

4 Rat der Europäischen Union: Vorschlag der Kommission für eine interinstitutionelle Vereinbarung über ein verbindliches Transparenzregister. Rechtliche Analyse. Gutachten des Juristischen Dienstes, 2017, ST 5151 2017 INIT.

5 Council of European Municipalities and Regions (CEMR): Transparency Register, 12.5.2017, abrufbar unter: <http://www.ccre.org/en/actualites/view/3509> (letzter Zugriff: 20.6.2017).

6 Andreas Dür/Patrick Bernhagen/David Marshall: Interest Group Success in the European Union, in: Comparative Political Studies 48/2015, S. 951-983.

7 Der Standard: Studie: Umweltschützer in Brüssel erfolgreicher als Wirtschaftslobbyisten, 14.4.2017.

Bessere Rechtsetzung

Die Europäische Kommission setzte ihr ambitioniertes Programm zur ‚Besseren Rechtsetzung‘ mit dem Programm zur Gewährleistung der Effizienz und Leistungsfähigkeit der Rechtsetzung (REFIT) fort. Die Kommission hat bis 2017 tatsächlich weniger Rechtsakte initiiert. Allerdings wird kritisiert, dass zwischen 2014 und 2016 nur ein Rückgang von 41 von 100 zu verzeichnen gewesen ist und nicht die angestrebten 60 bis 70.⁸ Die beratenden Gruppen der Regierungsvertreter beziehungsweise der Interessenträger haben sich auf korporatistischem Wege etabliert.⁹ Diese REFIT-Plattform trifft sich im vier- bis sechswöchigem Rhythmus, getrennt und in gemeinsamen Sitzungen. Im Herbst 2016 wurden erstmals Ergebnisse vorgelegt. Die Gruppe der Interessenträger, die sich mit Ausnahmen ausgewogen aus repräsentativen Verbänden zusammensetzt, hat sich mehrheitlich darauf geeinigt, nur zu neuen Gesetzesinitiativen Empfehlungen abzugeben.¹⁰ Anfängliche Kritik am Arbeitsaufwand und der Zusammenarbeit zwischen den Gruppen ist verstummt. Im Gegenteil, das Beispiel der Umweltlobby zeigt, dass die REFIT-Plattform genutzt wird, um eigene Lobbyerfolge zu sichern. Von Seiten der Kommission wird zusätzlich mehr Transparenz im Ausschussverfahren „Komitologie“ in Angriff genommen.

Die Juncker-Kommission fordert mehr Transparenz der Entscheidungen nationaler Vertreter in den Ausschüssen und strebt dadurch eine Politisierung an, um Entscheidungen zwischen Brüssel und den Hauptstädten für Öffentlichkeit und Interessengruppen nachvollziehbar zu machen. Die Kommission hat im Februar 2017 eine Verordnung vorgeschlagen, die vor allem dem Parlament und nicht-wirtschaftsorientierten Lobbygruppen, nicht aber den Mitgliedstaaten zusagen dürfte.¹¹

Partizipative Demokratie

Nach dem Brexit haben die EU-27 in der „Erklärung von Rom“ nicht nur die Förderung eines „demokratischen, effizienten und transparenten Beschlussfassungsprozesses“,¹² sondern auch das Prinzip des Sozialen Dialogs durch die „Sozialpartnerschaft“ unterstrichen. Allgemeine Formen der „Partizipative[n] Demokratie“ im Sinne des Art. 11 des Vertrags über die Europäische Union (EUV) fanden keinen Widerhall. 2016 hat die Kommission über 89 Konsultationsprozesse abgeschlossen.¹³ Die Generaldirektionen folgen noch keinem einheitlichen Schema.

Seit Einführung der EBI sind weiterhin nur drei Initiativen erfolgreich. Neun Initiativen suchen im Juni 2017 das Quorum zu erreichen, zwei davon sind abgeschlossen, warten aber auf die Anerkennung durch die Kommission. Die seit Jahren vom Parlament und bürgerschaftlichen Interessengruppen beklagte restriktive Handhabung hat im Mai 2017 der Gerichtshof der Europäischen Union (EuGH) gerügt. Anlass war die 2014 von der

8 Europäische Kommission: Bessere Rechtsetzung, COM(2016) 615 final.

9 Impact Assessment Institute: A year and a half of the Better Regulation Agenda: what happened?, 2017.

10 European Commission: REFIT Platform recommendations, abrufbar unter: <http://bit.ly/2wHr63B> (letzter Zugriff: 19.6.2017).

11 Europäische Kommission: Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Änderung der Verordnung (EU) Nr. 182/2011 zur Festlegung der allgemeinen Regeln und Grundsätze, nach denen die Mitgliedstaaten die Wahrnehmung der Durchführungsbefugnisse durch die Kommission kontrollieren, COM(2017) 85 final.

12 Europäischer Rat: Erklärung der führenden Vertreter von 27 Mitgliedstaaten und des Europäischen Rates, des Europäischen Parlaments und der Europäischen Kommission, Rom, 25. März 2017, Dok. 149/17.

13 Europäische Kommission: 2016 – Abgeschlossene Konsultationen, abrufbar unter: http://ec.europa.eu/yourvoice/consultations/2016/index_de.htm (letzter Zugriff: 23.6.2017).

Kommission abgelehnte EBI „Stop TTIP“. Der EuGH billigte in seinem Urteil der EBI ausdrücklich zu, „Ausdruck der wirksamen Beteiligung der Unionsbürger am demokratischen Leben der Union“¹⁴ zu sein und verwies auf die demokratischen Grundsätze des EUV.¹⁵ Das Urteil hatte auch deshalb große öffentliche Aufmerksamkeit erfahren, da es im engen Zusammenhang mit dem großen gesellschaftlichen und politischen Widerstand gegen TTIP stand, jedoch ohne tatsächliche Wirkung. Schon vor dem Urteil hat die Kommission nach langem Zögern angekündigt, die EBI zu reformieren. Nach einem Konsultationsprozess ist ein Vorschlag für Ende 2017 zu erwarten.¹⁶

Transparenz und Verhaltenskodex

Das Transparenzregister etabliert sich weiter. Bis Juni 2017 ist das Register um weitere 1.800 Einträge auf 11.285 Einträge angewachsen (Vorjahreszuwachs: 900).¹⁷

Der seit 2015 behandelte Initiativbericht des Europäischen Parlaments „Transparenz, Rechenschaftspflicht und Integrität in den EU-Organen“ („Giegold-Bericht“) konnte noch immer nicht vom Plenum verabschiedet werden. Das Präsidium hat sich allerdings Mitte Juni 2017 darauf geeinigt, Druck für ein verpflichtendes Register zu machen.¹⁸ Mit einer Verabschiedung des Giegold-Berichts ist nun im September zu rechnen. Zuvor hatte bereits die Kommission im September 2016 ein verpflichtendes Register angemahnt. Im März 2017 hat das Parlament Sylvie Guillaume und Danuta Hübner als Chefunterhändlerinnen zu den Interinstitutionellen Verhandlungen über das Transparenzregister benannt. Die Konsultation der Kommission zum Transparenzregister endete im Mai 2017.

Der Seitenwechsel des ehemaligen Kommissionspräsidenten José Manuel Barroso zur Investmentbank Goldman Sachs hatte schon im Vorjahr eine starke mediale Aufmerksamkeit erfahren. Die Kommission hat ungewöhnlich scharf auf den nach ihren eigenen Regeln nicht zu beanstandenden Wechsel reagiert und ihm politische Privilegien entzogen. Darüber hinaus kündigte Kommissionspräsident Juncker im November an, die Karenzzeit für Kommissare von 18 Monaten auf zwei Jahre und für den Kommissionspräsidenten auf drei Jahre zu verlängern.¹⁹ Bei lobbykritischen Gruppen bekommt die Juncker-Kommission keine schlechte Gesamtnote mehr ausgestellt.²⁰ Parallel plant das Parlament in der Frage des Verhaltenskodex bei Parlamentariern und Mitarbeitern weniger strikte Regeln. Ehemalige Abgeordnete unterliegen keiner entsprechenden Auflagen. Laut Transparency International wechselten nach der letzten Legislaturperiode 51 von 100 Abgeordneten zu einer der im Transparenzregister verzeichneten Organisationen.²¹ Freilich verfolgt ein Großteil der verzeichneten Gruppen keine Wirtschaftsinteressen.

14 Europäischer Gerichtshof: Urteil des Gerichts (Erste Kammer) vom 10. Mai 2017: Institutionelles Recht – Europäische Bürgerinitiative – Transatlantische Handels- und Investitionspartnerschaft – Umfassendes Wirtschafts- und Handelsabkommen – Offenkundiges Fehlen von Befugnissen der Kommission – Vorschlag für einen Rechtsakt zur Anwendung der Verträge – Art. 11 Abs. 4 EUV – Art. 2 Nr. 1 und Art. 4 Abs. 2 Buchst. b der Verordnung (EU) Nr. 211/2011 – Gleichbehandlung.

15 Sebastian Heselhaus: EuG-Urteil zur Europäischen Bürgerinitiative: Gut für Bürgerbeteiligung, zu spät für „Stop TTIP“, in: Verfassungsblog.de, 26.5.2017.

16 European Commission: First Vice-President Timmermans announces Commission plans to revise European Citizens' Initiative Regulation, 11.4.2017, Press release MEX-17-950.

17 European Parliament/European Commission: Transparency Register, Statistics, 25 July 2017.

18 Eubusiness.com: Go-ahead for talks on mandatory EU lobby register, 15.6.2017.

19 Europäische Kommission: Präsident Juncker schlägt Verschärfung des Verhaltenskodex' für Kommissare vor, 23.11.2016, IP/16/3929.

20 ALTER-EU.org: Team Juncker's corporate bias, 23.4.2017.

21 EU Integrity Watch: Monitor potential conflicts of interests, 2017.

Die Forderung, dass der „informelle Trilog“ zwischen Rat, Parlament und Kommission wieder zur Ausnahme wird, ist im vergangenen Jahr auf keinen fruchtbaren Boden gefallen. Nachdem die Europäische Bürgerbeauftragte ihre Untersuchung mit großer Kritik vor allem in puncto Transparenz abgeschlossen hat,²² ist es zu keiner nennenswerten Änderung gekommen. Dagegen nimmt die Europäisierung nationaler Transparenzvorschriften weiterhin zu. Während die deutsche Bundesregierung dem Brüsseler Vorbild ansatzweise folgte, erließ die neue französische Regierung sehr weitgehende Beschlüsse.

Auf EU-Ebene verstärken Kommission und Parlament ihre Gangart gegenüber den EU-Staaten und dem Rat. Auch die Ständigen Vertretungen geraten in die Transparenzdebatte und sollen in die interinstitutionelle Vereinbarung zu einem verpflichtenden Register eingebunden werden. Überhaupt gelten für nur vier von 28 Vertretungen Regeln für den Umgang mit Lobbyisten.²³ Die Bürgerbeauftragte eröffnete eine Untersuchung zur Transparenz der Gesetzesarbeit im Rat. Gleichzeitig wird eine Gesamtschau des Politikprozesses im EU-Mehrebenensystem vorgenommen. Bürger, Interessengruppen, Politiker und Medien werden zunehmend in einen Gesamtzusammenhang gestellt.²⁴

Ausblick

Der Brexit²⁵ wird auch im Bereich des Lobbyismus ein „unchartered territory“.²⁶ Die „umgekehrten Beitrittsverhandlungen“ dürften sowohl EU-weit als auch national großes lobbyistisches Interesse finden. Die Auseinandersetzung um TTIP hat derweil die federführende Kommission sensibilisiert und in der Kommunikation von Anfang an auf Transparenz setzen lassen. So spricht sie im März 2017 von einer „Interessenträger-Außenkommunikation“ („stakeholder outreach“) durch die „Task Force Article 50“ (TF50).²⁷

Nach der Bundestagswahl im September 2017 dürften die Reformdiskussionen zur Eurozonen-Governance auch Fragen der Demokratie, Einflussnahme und Partizipation aufwerfen. Ob die EBI nach dem EuGH-Urteil tatsächlich so reformiert werden kann, dass sie auch eine öffentliche Wirkung entfalten kann, bleibt abzuwarten. Eine Stärkung der korporatistischen Teilhabe von Sozialpartnern und repräsentativen Verbänden ist mit dem Brexit noch wahrscheinlicher geworden. Eine spannende Auseinandersetzung ist im Zuge der interinstitutionellen Vereinbarung zwischen Kommission, Parlament und Rat zu erwarten. Wäre der Rat tatsächlich zu umfassenden Transparenzregeln bereit, würde dies aber eine äußerst starke Veränderung der demokratischen EU-Governance bedeuten.

Weiterführende Literatur

Alberto Alemanno: *Lobbying for Change. Find Your Voice to Create a Better Society*, London 2017.

Justin Greenwood: *Interest Representation in the European Union*, Basingstoke 2017.

22 Entscheidung der Europäischen Bürgerbeauftragten mit Vorschlägen im Anschluss an ihre strategische Untersuchung OI/8/2015/JAS zur Transparenz von Triloggen, abrufbar unter: <https://www.ombudsman.europa.eu/de/cases/summary.faces/de/69213/html.bookmark> (letzter Zugriff: 20.6.2017).

23 Harry Cooper: *New lobbying rules face uncertain future*, in: *Politico*, 16.2.2017.

24 Jan Beyers/Andreas Dür/Arndt Wonka: *The political salience of EU policies*, in: *Journal of European Public Policy*, 2017, S. 1-12.

25 Siehe auch den Beitrag „Brexit“ in diesem Buch.

26 Quentin Ariès: *A transparent Brexit?*, in: *Politico*, 4.14.2017.

27 European Commission: *Stakeholder outreach concerning Article 50 negotiations with the United Kingdom*, 13.3.2017, abrufbar unter: https://ec.europa.eu/info/news/stakeholder-outreach-concerning-article-50-negotiations-united-kingdom_en (letzter Zugriff: 19.6.2017).