

# Lobbyismus in der partizipativen Demokratie

Bernd Hüttemann

Die Europawahl 2019 wirft ihren Schatten voraus. Während der estnischen und bulgarischen EU-Ratspräsidentschaften dürften die letzten großen Gesetzesvorhaben auf den Weg gebracht worden sein. Derweil ist das REFIT-Programm zur „Gewährleistung der Effizienz und Leistungsfähigkeit der Rechtssetzung“ etabliert. Die Rechtsprechung hat im letzten Jahr weitreichende Urteile gefällt, so bekam der informelle Trilog zwischen den beiden Gesetzgebungsorganen und der Europäischen Kommission klare Auflagen zur Transparenz. Der Lobbybegriff wird weiterhin auf Grund seines schlechten Rufs gemieden, auch wenn sich in Politik,<sup>1</sup> Öffentlichkeit und Wissenschaft<sup>2</sup> der Trend der vergangenen Jahre für eine neutralere Bewertung weiter verstärkt. Doch Kommunen, Kirchen, Gewerkschaften und Vereine vermeiden ihn mit unterschiedlichen Begründungen.<sup>3</sup> Materiell werden im offiziellen Register weiterhin alle lobbyistisch tätigen Gruppen aufgenommen. Transparency International EU verfolgt einen ähnlich breiten Ansatz.<sup>4</sup>

## Bessere Rechtsetzung

Eine verbesserte Rechtsetzung umfasst zwangsläufig auch Regelungen für Lobbyistinnen und Lobbyisten. Die Europäische Kommission setzte ihr ambitioniertes Vorhaben zur „Besseren Rechtsetzung“ mit dem REFIT-Programm fort. Im Oktober 2017 zog sie eine erste – aus ihrer Sicht – positive Bilanz,<sup>5</sup> mit zahlreichen umgesetzten Initiativen. Jedoch beklagen Verbraucherschutzlobbyistinnen und -lobbyisten, dass REFIT auch eine „Gefahr der Deregulierung“ beinhalte.<sup>6</sup> Auf der anderen Seite wird von Wirtschaftslobbyistinnen und -lobbyisten die mangelnde Umsetzung von Deregulierung angemahnt. Bemerkenswert ist, dass mitunter Verbände die nationale Ebene für mangelnde Umsetzung verantwortlich machen.<sup>7</sup> Derweil traf sich die REFIT-Plattform 2017/18 weiter regelmäßig, so auch die

---

1 European Parliament: More lobby transparency to foster public trust in EU institutions, 15.6.2017, abrufbar unter: <http://www.europarl.europa.eu/news/en/press-room/20170615IPR77523/more-lobby-transparency-to-foster-public-trust-in-eu-institutions> (letzter Zugriff: 29.7.2018).

2 Bernd Hüttemann: Ein und dasselbe Chamäleon? Zivilgesellschaft und Lobbyismus im europäischen Mehrebenensystem, in: Daniel Göler/Eckart D. Stratenschulte (Hrsg.): Norm- und Regeltransfer in der europäischen Außenpolitik, Baden-Baden 2018, S. 39–90.

3 Exemplarisch hier die kommunale Interessenvertretung Council of European Municipalities and Regions: Transparency Register. Governance in Citizenship 2017, abrufbar unter: <http://www.ccre.org/en/actualites/view/3509> (letzter Zugriff: 20.6.2017).

4 Transparency International – EU Office: EU Integrity Watch: monitor potential conflicts of interests 16.4.2018, abrufbar unter: <https://www.integritywatch.eu/lobbyist.html> (letzter Zugriff: 29.7.2018).

5 Jean-Claude Juncker/Frans Timmermans: Governance in the European Commission. Communication to the Commission, Brüssel, 11.10.2017, abrufbar unter: [https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/c\\_2017\\_6915\\_final\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/c_2017_6915_final_en.pdf) (letzter Zugriff: 17.7.2018).

6 Deutschlandfunk: Mythen der EU (2/5) – Die selbstverordnete Bürokratie-Entschlackungskur, 12.6.2018, abrufbar unter: [https://www.deutschlandfunk.de/mythen-der-eu-2-5-die-selbstverordnete-buerokratie.795.de.html?dram:article\\_id=419888](https://www.deutschlandfunk.de/mythen-der-eu-2-5-die-selbstverordnete-buerokratie.795.de.html?dram:article_id=419888) (letzter Zugriff: 25.7.2018).

Teilgruppe der Interessenträger. Die Ergebnisse aus insgesamt 57 Stellungnahmen der vergangenen Jahre hat die Kommission im Juni 2018 ausführlich zusammengefasst.<sup>8</sup>

### Partizipative Demokratie und Sozialpartnerschaft

Die in Art. 11 EUV vorgeschriebenen Konsultationen durch die Europäische Kommission bleiben mit 700 Prozessen in den Jahren 2010-2016 auf einem hohen Stand.

Neben diesen vertraglich vorgesehenen Beteiligungsvorhaben haben sich unterschiedliche Dialogformate zur Zukunft Europas entwickelt. Auslöser war die Forderung des französischen Staatspräsidenten Emmanuel Macron nach „demokratischen Konventen“ am 26. September 2017. In den meisten Mitgliedstaaten wurde weder eine einheitliche Konsultationsstrategie<sup>9</sup> verfolgt, noch hat die EU-Kommission eine koordinierende Rolle. Ob es tatsächlich zu einer substanziellen Auswertung der nicht repräsentativ durchgeführten Befragungen kommen kann, wird bezweifelt.<sup>10</sup>

Trotz der Betonung der Kommission, dass die Europäische Bürgerinitiative (EBI) ein Erfolgsprojekt<sup>11</sup> sei, blieb die Kritik bestehen: Sie sei zu kompliziert und zu wenig bindend. Die Wirkung der EBI dürfte aber weiterhin marginal in der Öffentlichkeit wahrgenommen werden.<sup>12</sup> Die EBI hat derweil als Instrument der partizipativen Demokratie eine rechtliche Aufwertung erfahren.<sup>13</sup>

Eine im Art. 154 AEUV festgelegte Sonderrolle bildet der „Soziale Dialog“ innerhalb der „Sozialpartnerschaft“. Doch scheint die Zusammenarbeit zwischen den repräsentativen Organisationen der Arbeitnehmerinnen und -nehmer und der Arbeitgeberinnen und -geber auf sektorübergreifender europäischer Ebene ins Stocken geraten zu sein.<sup>14</sup> Die Kritik des gewerkschaftsnahen „Annual Report Social Policy“ bleibt stark.<sup>15</sup>

---

7 Bundesverband der Deutschen Industrie e.V.: EU-Agenda für bessere Rechtssetzung: Eine Bestandsaufnahme, abrufbar unter: <https://bdi.eu/artikel/news/eu-agenda-fuer-bessere-rechtssetzung-eine-bestandsaufnahme/> (letzter Zugriff: 25.7.2018).

8 Europäische Kommission: Ausführliche Informationen zu den Folgemaßnahmen der Kommission zu den Stellungnahmen der REFIT-PLATTFORM, Juni 2018, abrufbar unter: [https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/refit-platform-opinions-v15june2018\\_de.pdf](https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/refit-platform-opinions-v15june2018_de.pdf) (letzter Zugriff: 16.10.2018).

9 Corina Stratulat/Yann-Sven Rittelmeyer/Paul Butcher: En Marche l'Europe. A strategy to implement democratic conventions, 11.1.2018, abrufbar unter: [http://www.epc.eu/pub\\_details.php?cat\\_id=17&pub\\_id=8198](http://www.epc.eu/pub_details.php?cat_id=17&pub_id=8198) (letzter Zugriff: 16.10.2018).

10 Europäische Bewegung Deutschland e.V.: Bürgerdialoge zur Zukunft Europas: Wenn, dann richtig! EBD-Vorstand und Spitzenverbände nehmen Stellung, Berlin 2018, abrufbar unter: <https://www.netzwerk-ebd.de/nachrichten/buergerdialoge-zur-zukunft-europas-wenn-dann-richtig-ebd-vorstand-und-spitzenverbaend-e-nehmen-stellung/> (letzter Zugriff: 30.7.2018).

11 Steffen Stierle: EU-Kommission feiert Bürgerinitiative, abrufbar unter: <https://www.euractiv.de/section/eu-innenpolitik/news/eu-kommission-feiert-buergerinitiative/> (letzter Zugriff: 17.7.2018).

12 Bertelsmann-Stiftung: Europäische Bürgerinitiative ist wenig bekannt und entfaltet kaum Wirkung, abrufbar unter: <https://www.bertelsmann-stiftung.de/de/unsere-projekte/demokratie-und-partizipation-in-europa/projektnachrichten/europaeische-buergerinitiative-ist-wenig-bekannt-und-entfaltet-kaum-wirkung/> (letzter Zugriff: 20.7.2018).

13 Europäischer Gerichtshof: Europäische Bürgerinitiative "Stop TTIP" 10. Mai 2017, abrufbar unter: <http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=190563&pageIndex=0&doclang=de&mode=req&dir=&occ=first&part=1&cid=379747> (letzter Zugriff: 18.6.2017).

14 Angélique Mounier-Kuhn: The end of European labour agreements? 24.1.2018, abrufbar unter: [https://www.euractiv.com/section/economy-jobs/news/the-end-of-european-labour-agreements/?\\_ga=2.84356569.1900706754.1520842551-968745153.1517906027](https://www.euractiv.com/section/economy-jobs/news/the-end-of-european-labour-agreements/?_ga=2.84356569.1900706754.1520842551-968745153.1517906027) (letzter Zugriff: 29.7.2018).

15 Christophe Degryse: The relaunch of the European social dialogue: what has been achieved up to now?, in: Bart Vanhercke/Sebastiano Sabato/Denis Bouget (Hrsg.): Social policy in the European Union: state of play 2017, Brüssel 2017, S. 115–132.

## **Transparenzregister**

Das Transparenzregister entwickelt sich weiter. Bis Ende Juni 2018 ist das Register um weitere 2.645 Einträge auf 11.807 Einträge angewachsen. Transparency zählte im Juli 2018 7.188 beim Europäischen Parlament akkreditierte individuelle Lobbyistinnen und Lobbyisten.<sup>16</sup> Der Parlaments-Initiativbericht „Transparenz, Rechenschaftspflicht und Integrität in den EU-Organen“ („Giegold-Bericht“) wurde nach zwei Jahren zum Teil kontroverser Verhandlungen zwischen den Fraktionen am 14. September 2017 im Plenum verabschiedet.<sup>17</sup> Im April 2018 fand eine erste Sitzung zwischen Kommission, Parlament und Rat für ein gemeinsames EU-Lobbyregister statt. Zwar zeigte sich die bulgarische Ratspräsidentschaft offen für Reformen, allerdings wurde keine Übereinkunft getroffen.

Dreh- und Angelpunkt der Kritik am Transparenzregister ist im Berichtszeitraum der Rat der EU. Neben Parlamentsausschüssen beschäftigt sich auch die Konferenz der Europa-Ausschüsse der nationalen Parlamente (COSAC) mit mehr Transparenz der Mitgliedstaaten. Neben der Bürgerbeauftragten<sup>18</sup> forderten vereinzelt auch Mitgliedstaaten, dass der Rat seine eigenen Lobbykontakte offenlegen sollte.<sup>19</sup>

## **Seitenwechsel und Verhaltenskodex**

Der Seitenwechsel des ehemaligen Kommissionspräsidenten José Manuel Barroso zur Investmentbank Goldman Sachs blieb in der Kritik,<sup>20</sup> obwohl die Kommission am 31. Januar 2018 einen neuen Verhaltenskodex beschlossen hatte.<sup>21</sup> Auch die Führung und hohe Beamtschaft der Europäischen Zentralbank stand in der Kritik.<sup>22</sup>

Ein Jahr vor der Europawahl stand das Parlament unter verstärkter Beobachtung. In der laufenden Legislaturperiode hätten sich 24 Abgeordnete nicht an den Verhaltenskodex gehalten.<sup>23</sup>

- 
- 16 Transparency International – EU Office, EU Integrity Watch: monitor potential conflicts of interests, 2018.
  - 17 Europäisches Parlament: Transparenz, Rechenschaftspflicht und Integrität in den EU Organen, 14.9.2017, abrufbar unter: <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=TA&reference=P8-TA-2017-0358&language=DE&ring=A8-2017-0133> (letzter Zugriff: 25.10.2018).
  - 18 European Ombudsman: Administration of the European Council (SI/8/2017/KR), abrufbar unter: <https://www.ombudsman.europa.eu/en/cases/correspondence.faces/en/87521/html.bookmark?si-related-doc=1> (letzter Zugriff: 17.7.2018).
  - 19 Ministerie van Buitenlands Zaken: Brief regering; Kabinetsreactie op de aanbeveling van de Europese Ombudsman over transparantie van het wetgevingsproces van de Raad - Nieuwe Commissievoorstellen en initiatieven van de lidstaten van de Europese Unie, 6.4.2018, abrufbar unter: <https://www.parlementaire-monitor.nl/9353000/1/j9vvij5epmjley0/vknenrmcqlym> (letzter Zugriff: 17.7.2018).
  - 20 European Ombudsman: Recommendations of the European Ombudsman in the joint inquiry into complaints 194/2017/EA, 334/2017/EA, and 543/2017/EA on the European Commission's handling of post-mandate employment of former Commissioners, a former Commission President and the role of its 'Ethics Committee', 18.7.2018, abrufbar unter: <https://www.ombudsman.europa.eu/en/recommendation/en/90956> (letzter Zugriff: 25.7.2018).
  - 21 Europäische Kommission: Commission decision of 31.1.2018 on a code of conduct for the members of the European Commission.
  - 22 Harald Schumann: Die gefährliche Nähe der EZB zur Finanzindustrie, abrufbar unter: <https://www.tagesspiegel.de/wirtschaft/mario-draghi-und-die-group-of-thirty-die-gefaehrliche-naehe-der-ezb-zur-finanzindustrie/21209142.html> (letzter Zugriff: 25.7.2018).
  - 23 Daniel Freund/Raphael Kergueno: Moonlighting in Brussels. Side jobs and ethic concerns at the European Parliament, Brüssel 2018.

## Europäischer Gerichtshof stärkt Transparenz

Kurz bevor die Verhandlungen zu einer neuen interinstitutionellen Vereinbarung aufgenommen waren, wurden eben diese Institutionen vom Urteil des Europäischen Gerichtshofs getroffen. Der „informelle Trilog“<sup>24</sup> zwischen Rat, Parlament und Kommission dürfte zwar weiterhin die Regel im Gesetzgebungsprozess bilden, doch kam es in der Frage der Transparenz zu einer juristischen Wende. Der Europäische Gerichtshof verpflichtete am 22. März in seinem Urteil in der Rechtssache *de Capitani*<sup>25</sup>, dass das Parlament grundsätzlich Zugang zu Dokumenten laufender Trilog gewähren muss. Dem kam es aber bisher nur selten nach.<sup>26</sup>

Nicht nur von der Bürgerbeauftragten, sondern auch von Kommissionsseite wird seit 2017 mehr Transparenz eingefordert und zwar im auch für die Wissenschaft<sup>27</sup> wenig transparenten Ausschussverfahren „Komitologie“.<sup>28</sup> Fortschritte in diesem Feld der Gesetzgebung gibt es allerdings nicht.<sup>29</sup>

## Ausblick

Es bleiben Unbekannte für das Folgejahr. Für die Europäische Kommission geht es im Europawahlkampf um eine Gesamtbilanz ihrer Arbeit. Der Brexit schafft „unchartered territory“.<sup>30</sup> Handelskonflikte mit den USA bieten Unsicherheiten für Lobbyistinnen und Lobbyisten und ihre Betätigungsfelder. Das Parlament möchte den Wirkungsbereich der 2019 neu zu bestimmenden Bürgerbeauftragten ausweiten, was am Rat scheitern dürfte. Mehr Transparenz des Rates in der EU-Gesetzgebung könnte im Europawahlkampf eine Rolle spielen. Der Ausschuss der Ständigen Vertreter könnte Zugeständnisse in Fragen der Transparenz durch die Veröffentlichung von Gesetzgebungsprozessen machen. Im zweiten Halbjahr 2019 könnte die finnische EU-Ratspräsidentschaft neuen Spielraum für Fragen des Lobbyismus in der partizipativen Demokratie des EU-Mehrebenensystems eröffnen.

## Weiterführende Literatur:

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

Andreas Dür/Patrick Bernhagen/David Marshall: *The Political Influence of Business in the European Union*. Ann Arbor 2019 (im Erscheinen).

- 
- 24 Maja Kluger Dionigi/Christl Koop: Investigation of informal dialogue negotiations since the Lisbon Treaty. Added value, lack of transparency and possible democratic deficit, Juli 2017, abrufbar unter: <https://www.eesc.europa.eu/sites/default/files/files/qe-01-17-783-en-n.pdf> (letzter Zugriff: 16.10.2018).
  - 25 Europäischer Gerichtshof: Urteil des Gerichts (Siebte erweiterte Kammer) vom 22. März 2018. *Emilio De Capitani gegen Europäisches Parlament*, 22. März 2018, abrufbar unter: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/?uri=CELEX:62015TJ0540> (letzter Zugriff: 17.7.2018).
  - 26 Sven Giegold: Transparenz der EU-Gesetzgebung – Trilog-Dokumente veröffentlichen, abrufbar unter: <https://sven-giegold.de/transparenz-der-eu-gesetzgebung-trilog-dokumente-veroeffentlichen/> (letzter Zugriff: 29.7.2018).
  - 27 Monika Mühlböck/Jale Tosun: Responsiveness to Different National Interests. Voting Behaviour on Genetically Modified Organisms in the Council of the European Union, in: *Journal of Common Market Studies*, 56/2018, S. 385–402.
  - 28 Quentin Ariès: Brussels wants ministers to shoulder policy responsibility, abrufbar unter: <https://www.politico.eu/article/brussels-wants-ministers-to-shoulder-policy-responsibility/> (letzter Zugriff: 24.7.2018).
  - 29 Peter Teffer: Commission 'solution' to lawmaking deadlock stalled, abrufbar unter: <https://euobserver.com/institutional/140074> (letzter Zugriff: 27.7.2018).
  - 30 Quentin Ariès: A transparent Brexit?, abrufbar unter: <http://www.politico.eu/article/a-transparent-brexit/> (letzter Zugriff: 19.6.2017).