

# Lobbyismus in der partizipativen Demokratie

Bernd Hüttemann

Der sogenannte Legislative Fußabdruck wird in einer abgeschwächten Version Teil der EU-Gesetzgebung für die kommende Legislativperiode von 2019 bis 2024. Dies dürfte eine neue Dimension für einen transparenten Lobbyismus eröffnen. Zum Ende des Politikzyklus 2014 bis 2019 konnten weitere Reformen im Wirkungsbereich Art. 11 EUV durchgesetzt werden: Selbst die Europäische Bürgerinitiative (EBI) wurde leicht reformiert. Ansonsten haben das Ende der Juncker-Kommission und die Europawahl 2019 bewirkt, dass die Gesetzgebung zurückgegangen ist, während der Wahlkampf selbst nahezu unbeeindruckt von Transparenzpolitik geblieben ist. Die Verschiebung des EU-Austritts des Vereinigten Königreichs hat für das Themenfeld keine entscheidenden Änderungen bewirkt. Im Vorfeld der Europawahl spielten Fragen des Lobbyismus und der Transparenz keine entscheidende Rolle, was nicht nur am fragmentierten Wahlkampf der Parteien liegen dürfte. Bemühungen, von den Parteienbündnissen oder Spitzenkandidaten Antworten auf Lobbyismus oder EU-Gesetzgebung zu erhalten, fruchteten nicht.<sup>1</sup> Deutsche Parteienwahlprogramme setzten sich zwar fast durchgängig für ein verbindliches Lobbyregister ein, blieben aber ohne nennenswerte Wirkung im Wahlkampf.<sup>2</sup>

## Interessenvertretung

Der Trend der neutralen Verwendung des Lobbybegriffes setzt sich fort. Gleichwohl werden landläufig Begriffe wie „Zivilgesellschaft“ und „Nichtregierungsorganisation“, geläufiger ist NGO („Non-Governmental Organisation“), weiterhin einem (Wirtschafts-) Lobbyismus entgegengestellt. Ob nichtkommerzieller Lobbyismus gegenüber kommerziellem benachteiligt ist oder gar größere Erfolge aufweisen kann,<sup>3</sup> ist weiter umstritten.<sup>4</sup>

## Lobbyregister und Gesetzgebung

Das EU-Transparenzregister ist mit 11.833 Einträgen (Stand: 12.7.2019) weiter leicht angewachsen (netto 548) und längst das größte Register seiner Art.<sup>5</sup> Allerdings beruht es weiterhin auf Freiwilligkeit. Trotz Wachstums blieben die sechs Lobbykategorien im Verhältnis relativ stabil. „In-House-Lobbyisten, Gewerbe-, Wirtschafts- und Berufsverbän-

- 
- 1 ALTER-EU: We asked the candidates for the EU's top job how they would fight the corporate capture of our democracy. How do they score?, abrufbar unter: <https://www.alter-eu.org/we-asked-the-candidates-for-the-eu%E2%80%99s-top-job-how-they-would-fight-the-corporate-capture-of-our> (letzter Zugriff: 10.7.2019).
  - 2 Europäische Bewegung Deutschland e.V.: Synopse der Europawahlprogramme 2019 der wichtigsten Parteien, abrufbar unter: [https://www.netzwerk-ebd.de/wp-content/uploads/2019/04/Parteiensynopse\\_Europawahl\\_2019\\_final.pdf](https://www.netzwerk-ebd.de/wp-content/uploads/2019/04/Parteiensynopse_Europawahl_2019_final.pdf) (letzter Zugriff: 8.7.2019).
  - 3 Andreas Dür/Patrick Bernhagen/David Marshall: The Political Influence of Business in the European Union, Ann Arbor 2019.
  - 4 Corporate Europe Observatory: Captured states: when EU governments are a channel for corporate interests, abrufbar unter: [https://corporateeurope.org/sites/default/files/ceo-captured-states-final\\_0.pdf](https://corporateeurope.org/sites/default/files/ceo-captured-states-final_0.pdf) (letzter Zugriff: 15.7.2019).

de“ blieben mit über 6.000 Einträgen die größte Gruppe, gefolgt von „Nichtregierungsorganisationen“ (über 3.000) und der registrierungsunwilligsten Gruppe „Beratungsfirmen/Anwaltskanzleien/selbstständige Berater“ (über 1.000). Die Liste der Unternehmen mit den größten Ausgaben für EU-Lobbying wird von Google angeführt, gefolgt von Microsoft. Unter den Top Ten befinden sich jedoch mit Siemens, Bayer, BASF und Deutsche Bank auch vier deutsche Unternehmen.<sup>6</sup>

Die durch den „Giegold-Bericht“ im Parlament mit eingeleitete Initiative der Europäischen Kommission für ein verpflichtendes Register wurde von April und Juni 2018 bis Februar 2019 in mehreren interinstitutionellen Runden verhandelt. Im April 2019 scheiterten die Verhandlungen endgültig, vor allem an den Mitgliedstaaten, aber auch am Europäischen Parlament, das die Unabhängigkeit seiner Abgeordneten gefährdet sah.<sup>7</sup>

De facto hat das Europäische Parlament schon im Januar 2019 eine Registrierung von Lobbyisten in der Gesetzgebung vorangetrieben. Nach knapper Abstimmung im Plenum verpflichtet eine Änderung der Geschäftsordnung die Abgeordneten in der kommenden Legislaturperiode zur Offenlegung aller Treffen mit im Transparenzregister verzeichneten Lobbyisten. Eine entsprechende Website soll im Juli 2019 online gestellt werden.<sup>8</sup> Auf Grund der parlamentarischen Gesetzgebungskompetenz gemeinsam mit dem Rat der Europäischen Union und durch den informellen Trilog mit der Europäischen Kommission dürfte dieser parlamentarische Fußabdruck auch Auswirkungen auf die anderen Organe haben.

In der Gesetzgebung sind die „informellen Triloge“ schon längst zur Normalität geworden und ersetzen fast vollständig das ordentliche Gesetzgebungsverfahren. Das Urteil des Gerichtshofs der Europäischen Union von 2018, nach dem das Europäische Parlament auf einen konkreten Antrag hin grundsätzlich Zugang zu den Dokumenten über die laufenden Triloge gewähren muss,<sup>9</sup> hat in der abgelaufenen Legislaturperiode keine Anwendung gefunden.<sup>10</sup> Lediglich auf interne Anfrage sind im Europäischen Parlament die Dokumente einsehbar.

Die Parlamentsregel ist zugleich ein Beitrag zur Entwicklung von Verhaltenskodizes, die auch zur freiwilligen Selbstregulierung beitragen dürften.<sup>11</sup> Die Europäische Kommission zeigt seit Oktober 2018 alle Treffen registrierter Organisationen mit Kommissionsmitgliedern und ihren engsten Beratern an.

---

5 Europäisches Parlament/Europäische Kommission: Annual Report on the operations of the Transparency Register 2018, abrufbar unter: [http://ec.europa.eu/transparencyregister/public/staticPage/displayStaticPage.do?locale=de&reference=ANNUAL\\_REPORT](http://ec.europa.eu/transparencyregister/public/staticPage/displayStaticPage.do?locale=de&reference=ANNUAL_REPORT) (letzter Zugriff: 12.6.2019), S. 13.

6 Felix Richter: The Companies Spending the Most on EU Lobbying, abrufbar unter: [https://www.statista.com/chart/17837/companies-spending-the-most-on-eu-lobbying/?utm\\_source=POLITICO.EU&utm\\_campaign=fb63299f9cEMAIL\\_CAMPAIGN\\_2019\\_05\\_10\\_10\\_06&utm\\_medium=email&utm\\_term=0\\_10959edeb5-fb63299f9c-190399525](https://www.statista.com/chart/17837/companies-spending-the-most-on-eu-lobbying/?utm_source=POLITICO.EU&utm_campaign=fb63299f9cEMAIL_CAMPAIGN_2019_05_10_10_06&utm_medium=email&utm_term=0_10959edeb5-fb63299f9c-190399525) (letzter Zugriff: 12.6.2019).

7 Nikolaj Nielsen: Lobby register transparency talks collapse, abrufbar unter: <https://euobserver.com/institutional/144599> (letzter Zugriff: 12.7.2019).

8 Europäisches Parlament: Änderungen der Geschäftsordnung des Parlaments, abrufbar unter: [http://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-8-2019-0046\\_DE.html](http://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-8-2019-0046_DE.html) (letzter Zugriff: 12.7.2019).

9 Gerichtshof der Europäischen Union: Urteil des Gerichts (Siebte erweiterte Kammer) vom 22.3.2018 – Rechtssache T-540/15, Zugang zu Dokumenten, abrufbar unter: <http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=200551&pageIndex=0&doclang=DE&mode=req&dir=&occ=first&part=1&cid=687524> (letzter Zugriff: 15.7.2019).

10 Gijs Jan Brandsma: Transparency of EU informal trilogues through public feedback in the European Parliament: promise unfulfilled, in: *Journal of European Public Policy* 2018, S. 1-20, hier S. 15.

11 Maria Cristina Antonucci/Nicola Scocchi: Codes of conduct and practical recommendations as tools for self-regulation and soft regulation in EU public affairs, in: *Journal of Public Affairs* 4/2018.

Der Rat zeigt sich weiterhin wenig zugänglich für transparente Gesetzgebung. Während der österreichischen Ratspräsidentschaft 2018 gab es Bemühungen, die Arbeit des Rates zugänglicher zu machen, die Anfang 2019 vor allem Frankreich ausgebremste. Im Juni 2019 forderten Estland, Irland, Luxemburg, die Niederlande, Slowenien und Schweden erneut mehr Transparenz.<sup>12</sup> Insbesondere die Ombudsfrau hat die Ratstransparenz besonders stark gefordert,<sup>13</sup> jedoch mit geringem Erfolg bei größeren Mitgliedstaaten. Die Ombudsfrau mahnte zudem erfolglos mehr Transparenz in der Arbeit der Eurogruppe an.<sup>14</sup>

Keine wesentlichen Änderungen ergaben sich bei Konsultationsprozessen.<sup>15</sup> Die vom französischen Staatspräsidenten angeregte breite Bürgerkonsultation wurde von vielen Mitgliedstaaten und der Europäischen Kommission mehr oder weniger halbherzig unterstützt und hatte keine nachhaltige Auswirkung auf die Europapolitik der Mitgliedstaaten.

Zwischen 2015 und 2018 gab es im Bereich des Programmes zur Gewährleistung der Effizienz und Leistungsfähigkeit der Rechtsetzung (REFIT) 417 Öffentliche Konsultationen und 259 Evaluierungen. Die Europäische Kommission hat etwa 150 Vereinfachungsinitiativen vorgestellt, mit denen unnötige Verwaltungslasten abgebaut und gleichzeitig politische Ziele vorangebracht werden sollen. Sie reagierte auch auf fast 90 Beiträge, die über die neu eingerichtete REFIT-Plattform eingingen.<sup>16</sup> Es bleibt abzuwarten, wie stark dies in der kommenden Legislaturperiode wirken kann. Die bloße Verringerung von Rechtsakten muss sich messen lassen an der inhaltlichen Qualität in einer neuen korporatistischen Zusammenarbeit zwischen Interessenträgern und europäischer Administration.

### **Erfolgreiche Reform der Bürgerinitiative**

Seit Einführung 2011 sind nun vier Bürgerinitiativen erfolgreich. 21 Initiativen wurden von der Europäischen Kommission abgelehnt, 19 gelten noch als laufende Initiativen und 26 haben binnen Einjahresfrist nicht die Zahl an Unterstützungsbekundungen sammeln können.<sup>17</sup> Seit ihrer Einführung stand die EBI im Ruf, zu hohe Hürden für die Sammlung der Unterschriften zu haben. Das Europäische Parlament und der Rat haben jedoch im März beziehungsweise April 2019 die Reform der EBI angenommen. Ein neues zentrales Online-Unterschriftensammelsystem soll ab 2020 frei zur Verfügung stehen. Dennoch sollen individuelle Sammelsysteme, die vor dem 1. Januar 2023 registriert werden, weiter berücksichtigt werden. Auch sollen Organisatoren der Initiativen besser unterstützt, die erfassten persönlichen Daten verringert und das Mindestalter auf 16 Jahre herabgesetzt werden, sofern mit nationalem Recht vereinbar. Nach Inkrafttreten im Mai 2019 gilt die

---

12 Estonia/Ireland/Luxembourg/The Netherlands/Slovenia/Sweden: Increasing transparency & accountability: The key to a better functioning of the Union, Non-Paper, abrufbar unter: <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-10589-2019-INIT/en/pdf> (letzter Zugriff: 6.8.2019).

13 Emily O'Reilly: Ombudsman welcomes Dutch initiative on EU transparency, abrufbar unter: <https://www.ombudsman.europa.eu/en/press-release/en/115390> (letzter Zugriff: 6.8.2019).

14 Benjamin Braun/Marina Hübner: Vanishing Act. The Eurogroup's accountability, abrufbar unter: <https://transparency.eu/wp-content/uploads/2019/02/TI-EU-Eurogroup-report.pdf>, (letzter Zugriff: 1.7.2019), S. 4–5.

15 Maiken Røed/Viebecke W. Hansen: Explaining Participation Bias in the European Commission's Online Consultations: The Struggle for Policy Gain without too Much Pain, in: *Journal of Common Market Studies* 6/2018, S. 1446-1461.

16 Europäische Kommission: Bessere Rechtsetzung. Wir ziehen Bilanz und erneuern unser Engagement, abrufbar unter: [https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/better-regulation-taking-stock\\_de.pdf](https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/better-regulation-taking-stock_de.pdf) (letzter Zugriff: 29.5.2019), S. 5.

17 Europäische Kommission: Die Europäische Bürgerinitiative. Amtliches Register, abrufbar unter: <https://ec.europa.eu/citizens-initiative/public/welcome> (letzter Zugriff: 8.7.2019).

neue Verordnung ab 2020.<sup>18</sup> Doch auch in Zukunft dürfte die öffentliche Akzeptanz begrenzt bleiben.<sup>19</sup> Trotz höherer Akzeptanz für Onlinebeteiligung bei Jugendlichen dürfte auch in Zukunft die öffentliche Akzeptanz begrenzt bleiben.

### EU-Austritt des Vereinigten Königreichs

Die Verschiebung des Austritts bewirkte eine intensivere Behandlung des Themas. Die Ombudsfrau lobte ausdrücklich die Transparenz der Kommission bei den Austrittsverhandlungen mit dem Vereinigten Königreich. Die „Task Force Article 50“ habe Interessenträger breit eingebunden. Sie dokumentierte den Verhandlungsstand und beantwortete 100.000 Anfragen aus der Öffentlichkeit.<sup>20</sup> Im Gegensatz dazu beklagten Transparenzlobbyisten, dass die Europäische Union dem Vereinigten Königreich in puncto Intransparenz nahekäme.<sup>21</sup> Auch bei einem britischen EU-Austritt ohne vertragliche Regelung dürfte sich ein Einfluss englischer Lobbykultur in Brüssel halten.<sup>22</sup>

### Fazit und Ausblick

Der legislative Fußabdruck dürfte vor allem jene Lobbyisten stärken, die bereits aktiv ihre Public-Affairs-Maßnahmen im Gesetzgebungsprozess offenlegen. Der Druck „Selbstanzeige“ von Interessenvertretern könnte in einem gewissen Transparenzwettbewerb zunehmen. Das neu-konstituierte Europäische Parlament wird den Umgang mit Lobbyismus unter den neuen Vorgaben seiner Geschäftsordnung erst lernen müssen. Die dann im Internet öffentlich einsehbaren Kontakte könnten allerdings einen verstärkten öffentlichen Druck aufbauen. In der partizipativen Demokratie dürfte sich die EBI weiter etablieren, ohne aber eine breite öffentliche Wirkung zu erzielen. Größere Wirkung dürften Bestrebungen haben, dem Europäischen Parlament de facto über eine politische Erklärung der neuen Europäischen Kommission ein Initiativrecht einzuräumen. Lobbyismus dürfte über diesen Weg wirkungsvoller sein. Die finnische Ratspräsidentschaft bringt sicherlich die besten Voraussetzungen für transparente Regierungsführung und partizipative Demokratie mit, dürfte jedoch als Makler zumindest in der Anfangszeit im Ungefähren bleiben. Immerhin könnte es aber gemeinsam mit der neuen Europäischen Kommission zu einer stärkeren Diskussion in der neuen Legislaturperiode kommen.

### Weiterführende Literatur

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

Dorias Dialer/Margarethe Richter (Hrsg.): *Lobbying in the European Union. Strategies, Dynamics and Trends*, Cham 2019.

---

18 Europäische Kommission: *Die Europäische Bürgerinitiative*, 2019.

19 Bertelsmann-Stiftung: *Europäische Bürgerinitiative ist wenig bekannt und entfaltet kaum Wirkung*, abrufbar unter: <http://www.bertelsmann-stiftung.de/es/unsere-projekte/demokratie-und-partizipation-in-europa/projektnachrichten/europaeische-buergerinitiative-ist-wenig-bekannt-und-entfaltet-kaum-wirkung/> (letzter Zugriff: 20.7.2019). Vgl. hierzu auch den Beitrag „Europäische Bürgerinitiative“ in diesem Jahrbuch.

20 EUObserver: *EU ombudsman praises Brussels' Brexit transparency*, abrufbar unter: <https://euobserver.com/tickers/144152> (letzter Zugriff: 12.7.2019).

21 Corporate Europe Observatory: *Brexit trade deal: finance lobby allowed to work in secret*, abrufbar unter: <https://corporateeurope.org/en/power-lobbies/2018/10/brexit-trade-deal-finance-lobby-allowed-worksecret> (letzter Zugriff: 10.7.2019).

22 Ulrich von Alemann/Henning von Vieregge: *Der graue Lobbyismus ist für mich der spannendste*. Verbändereport Gespräch, in: *Verbändereport 9/2018*, S. 6-12, hier S. 8.