

# Interessenvertretung

Bernd Hüttemann

Ein verspäteter Legislativprozess und die Krise ausgelöst durch die Covid-19-Pandemie blieben auch auf die Interessenvertretung nicht ohne Auswirkungen. Freilich nahm der Regulierungsdruck auf externe Einflussnahme im Gesetzgebungsprozess nicht ab.<sup>1</sup> Im politikwissenschaftlichen Diskurs verschwimmen zunehmend die Topoi „Partizipative Demokratie“ und „Lobbyismus“.<sup>2</sup>

## Später Legislativzyklus von Pandemie erfasst

Die überraschende Nominierung von Ursula von der Leyen hat auch innerhalb der Europäischen Kommission zu einer Neujustierung geführt.<sup>3</sup> Frans Timmermans Rolle des Vizepräsidenten für effiziente und transparente Rechtsetzung ist ebenso beendet wie die enge Bindung der Juncker-Kommission an eine große Koalition im Europäischen Parlament. Věra Jourová verantwortet als neue Vizepräsidentin die Politikfelder Werte und Transparenz und damit auch die Verhandlungen mit dem Europäischem Parlament und dem Rat der Europäischen Union für ein gemeinsames Transparenzregister. Maroš Šefčovič ist als Vizepräsident für Interinstitutionelle Beziehungen und Vorausschau für den Bereich „Bessere Rechtsetzung“ zuständig. Die KommissarInnen verantworten getrennte Zuständigkeiten, die noch unter Timmermans prominent vereinigt waren. Das Arbeitsprogramm der neuen Europäischen Kommission kam in seiner endgültigen Version ein Jahr nach den Wahlen zum Europäischen Parlament heraus. Regelungen zur Interessenvertretung bilden im Gegensatz zu früheren Europäischen Kommissionen keinen Schwerpunkt mehr. Bessere Rechtsetzung bleibt aber Thema und wird um das Konzept „One In, One Out“ ergänzt, das unter Lobbygruppen sowohl befürwortet wird als auch Ängste vor Deregulierung schürt.

Das Europäische Parlament konzentrierte sich auf die Umsetzung der in der letzten Legislaturperiode beschlossenen Transparenzregeln. Eine Bilanz ist noch verfrüht. Zaghafte Veröffentlichungen der überwiegend neuen Abgeordneten Lobbytreffen der langsam beginnenden Legislativverhandlungen im neuen Online-Tool. Neue Verhandlungsführerinnen des Parlaments für das gemeinsame Transparenzregister sind Katarina Barley (Fraktion der Progressiven Allianz der Sozialdemokraten, S&D) und Danuta Maria Hübner (Fraktion der Europäischen Volkspartei, EVP).

Der Rat der Europäischen Union bleibt das EU-Organ mit der geringsten Transparenz, vor allem auch im Zusammenspiel mit den nationalen Regierungszentralen. Zwar lebte die informelle niederländische Initiative für mehr Transparenz fort<sup>4</sup> und machten Rumänien, Finnland und Kroatien Transparenz zum Ziel ihrer Triopräsidenschaft im Rat der Euro-

---

1 Šárka Laboutková/Vít Šimral/Petr Vymětal: Transparent Lobbying and Democracy, Cham 2020.

2 Adriana Liuba Ahciarliu Kyriakidis: Lobbying - An Instrument of Participatory Democracy in the Treaty on the Functioning of the European Union, in: Law, Society & Organisations 6/2019, S. 7–12; Steven Blockmans/Sophia Russack (Hrsg.): Deliberative Democracy in the EU, Countering Populism with Participation and Debate, Brussels/London 2020.

3 Vgl. hierzu auch den Beitrag „Europäische Kommission“ in diesem Jahrbuch.

päischen Union, doch blieben die Ergebnisse hinter den Erwartungen zurück.<sup>5</sup> Weiterhin wehrt sich vor allem Frankreich gegen substanzielle Fortschritte für Transparenz im Rat und argumentiert mit oft bestrittenen<sup>6</sup> Effizienzgründen. Komitologie bleibt ein Grund für mangelnde Zugänglichkeit von Dokumenten und ein undurchsichtiges Feld für nationale Einflussnahme.<sup>7</sup>

Die Ombudsfrau hat 2019 überwiegend Transparenzprobleme untersucht.<sup>8</sup> Neben der finanziellen Unterstützung von Ratspräsidentenschaften durch Unternehmen blieben auch Drehtüreffekte im kritischen Fokus. Nach umkämpfter Wiederwahl von Emily O'Reilly durch das Europäische Parlament dürfte es zu einer Verstetigung ihres pluralistischen Governance-Ansatzes kommen, der geregelten Lobbyismus als Teil der parlamentarischen Demokratie umschreibt.

Vergleichsweise wenig Initiativen hat der Europäische Wirtschafts- und Sozialausschuss (EWSA) zur Einflussnahme auf EU-Gesetzgebung vorgebracht, immerhin ein korporatistisches Nebenorgan der EU, bestehend aus nationalen Interessenvertretern, das in den vergangenen Jahren Stellungnahmen zur partizipativen Demokratie hervorgebracht hatte.<sup>9</sup>

Bevor die Covid-19-Pandemie auch den europäischen Kontinent erfasste, stand als großes Politikfeld mit der größten lobbyistischen Tätigkeit der Klimaschutz im Vordergrund. Ausmaß und Spill-Over-Effekte eines solchen Umweltpaketes – wie in Form des Europäischen Green Deals vorgestellt – müssen zwangsläufig eine Vervielfachung von Lobbytätigkeiten, nicht nur der Wirtschafts- und Umweltlobby, nach sich ziehen. Dieses Paket kann kaum inklusiv und breit verhandelt werden. Zwar wurden durch den Ausfall formeller und informeller Treffen die Möglichkeiten für Lobbying in Brüssel eingeschränkt und Interessenvertreter gezwungen, „Telelobbying“ zu betreiben. Doch nutzen verschiedene Industriesektoren die Gelegenheit, alte Forderungen und Bedenken unter dem Deckmantel der Covid-19-Pandemie neu zu verpacken und sogenanntes ‚Coronawashing‘ zu betreiben.<sup>10</sup> Auch die Verhandlungen zum mehrjährigen Finanzrahmen (MFR) wurden von der Pandemie überschattet.<sup>11</sup> Die Verknüpfung des Wiederaufbauplans „NextGenerationEU“ der Europäischen Kommission mit dem MFR macht es möglich, große Summen für die Mitgliedstaaten zu mobilisieren. Doch dürfte das öffentliche wie lobbyistische Ringen um eine Reform des MFR eingeschränkt sein. Auch der parlamenta-

---

4 Belgium et al.: Non-Paper: 'Increasing transparency & accountability: The key to a better functioning of the Union', 28.1.2020, abrufbar unter: <https://www.permanentrepresentations.nl/permanent-representations/pr-eu-brussels/documents/publications/2019/06/18/non-paper---transparency-and-accountability> (letzter Zugriff: 10.6.2020).

5 Nikolaj Nielsen: EU transparency on lobbyist meetings still piecemeal, 14.2.2020, abrufbar unter: <https://euobserver.com/institutional/147440> (letzter Zugriff: 10.6.2020).

6 Stéphanie Novak/Maarten Hillebrandt: Analysing the trade-off between transparency and efficiency in the Council of the European Union, in: *Journal of European Public Policy* 1/2020, S. 141–159.

7 Cristina Gonzalez: POLITICO EU Influence, presented by Deutsche Börse: Habemus Commission – Lobbyists explain lobbying – Huawei lobby spending boost 29.11.2019, abrufbar unter: <https://www.politico.eu/newsletter/politico-eu-influence/politico-eu-influence-presented-by-deutsche-borse-habemus-commission-lobbyists-explain-lobbying-huawei-lobby-spending-boost/> (letzter Zugriff: 10.6.2020).

8 Europäische Ombudsfrau: Annual Report 2019, 4.5.2020, abrufbar unter: <https://www.ombudsman.europa.eu/de/annual/en/127393> (letzter Zugriff: 9.6.2020).

9 Vgl. hierzu auch den Beitrag „Europäischer Wirtschafts- und Sozialausschuss“ in diesem Jahrbuch.

10 Corporate Europe Observatory: Corona Lobby Watch, Opportunistic lobbyists abuse the EU's unprecedented health crisis, 18.5.2020, abrufbar unter: <https://corporateeurope.org/en/2020/05/corona-lobby-watch> (letzter Zugriff: 9.6.2020).

11 Vgl. hierzu auch den Beitrag „Haushaltspolitik“ in diesem Jahrbuch.

rische Gesetzgebungsprozess nach einer möglichen grundsätzlichen Einigung im Europäischen Rat im Juli 2020 dürfte unter größtem Zeitdruck stehen, mit wenig Spielraum für Einflussnahme.

### Infrastruktur für Interessenvertretung

Die Anzahl der Einträge in das EU-Transparenzregister hat sich in den letzten drei Jahren stabilisiert und beläuft sich auf knapp 12.000 Einträge (11.715 Registrierungen).<sup>12</sup> Auch die sechs Lobbykategorien blieben im Verhältnis stabil. Trotz neuer Einträge in das Register sank die Zahl im Vergleich zum Vorjahr um 104, was unter anderem auf Qualitätskontrollen seitens des Gemeinsamen Transparenzregister-Sekretariats (Joint Transparency Register Secretariat, JTRS) der Europäischen Kommission und des Europäischen Parlaments zurückzuführen ist, wobei Einträge mit veralteter oder fehlerhafter Information entfernt werden.<sup>13</sup> Fehlerhafte Einträge führten erneut zu Kritik an strukturellen Mängeln des Registers.<sup>14</sup> Nachdem die interinstitutionellen Verhandlungen zum gemeinsamen Transparenzregister im Februar 2019 zum Erliegen gekommen waren, wurden sie im Juni 2020 mit neuen Verhandlungsführerinnen wieder aufgenommen.

Die Tendenz der Normalisierung von „informellen Trilog“ im ordentlichen Gesetzgebungsverfahren hat sich weiter fortgesetzt.<sup>15</sup> In der 8. Legislaturperiode (2014-2019) wurden 89 Prozent aller ordentlichen Gesetzgebungsverfahren in 1. Lesung verabschiedet. Insgesamt fanden 1.185 Trilogie in den unterschiedlichen Phasen der Gesetzgebung statt.<sup>16</sup> Für mehr Trilogtransparenz planen die drei gesetzgebenden Organe eine gemeinsame Datenbank für die im Trilog zentralen „4-Spaltendokumente“. Uneinigkeiten bestehen noch hinsichtlich der technischen Umsetzung und Verantwortlichkeit.

Im Rahmen besserer Rechtsetzung bleibt das Programm zur Gewährleistung der Effizienz und Leistungsfähigkeit (REFIT) auch im neuen Arbeitsprogramm der Europäischen Kommission für das Jahr 2020 wichtiger Bestandteil. 44 Regeln und Vorschriften sollen vor Jahresende überprüft oder einem „Fitness Check“ unterzogen und 32 bereits bestehende Vorschläge zurückgezogen werden.<sup>17</sup> Die Europäische Kommission wird ihre Mitteilung „Bessere Rechtsetzung“ noch im Jahr 2020 vorlegen.

Die Möglichkeit zur Überprüfung von EU-Gesetzgebung dürfte um eine weitere juristische Komponente erweitert werden, die Verbandsklage. Unterhändler des Europäischen Parlaments und der EU-Mitgliedstaaten einigten sich auf die Einführung von Sammelklagen. Interessengruppen wie Verbraucherverbände könnten dann stellvertretend für die

12 Europäisches Parlament/Europäische Kommission: Transparenz und die EU, abrufbar unter: <http://ec.europa.eu/transparencyregister/public/homePage.do> (letzter Zugriff: 10.6.2020).

13 Joint Transparency Register Secretariat: Annual Report on the operations of the Transparency Register 2019, 2020, abrufbar unter: [https://ec.europa.eu/transparencyregister/public/staticPage/displayStaticPage.do?locale=en&reference=ANNUAL\\_REPORT](https://ec.europa.eu/transparencyregister/public/staticPage/displayStaticPage.do?locale=en&reference=ANNUAL_REPORT) (letzter Zugriff: 23.6.2020).

14 Corporate Europe Observatory: Hidden contracts? Corporate lobby spending in EU member states in the spotlight, 26.5.2020, abrufbar unter: <https://corporateeurope.org/en/2020/05/hidden-contracts-corporate-lobby-spending-eu-member-states-spotlight> (letzter Zugriff: 9.6.2020).

15 Thomas Laloux: Informal negotiations in EU legislative decision-making: a systematic review and research agenda, in: European Political Science 2019.

16 European Parliament: Activity Report, Developments and Trends of the Ordinary Legislative Procedure, 1 July 2014 - 1 July 2019 (8th parliamentary term), abrufbar unter: [http://www.epgencms.europarl.europa.eu/cmsdata/upload/f4c0b9d3-fec4-4d79-815b-6356336be5b9/activity-report-2014-2019\\_en.pdf](http://www.epgencms.europarl.europa.eu/cmsdata/upload/f4c0b9d3-fec4-4d79-815b-6356336be5b9/activity-report-2014-2019_en.pdf) (letzter Zugriff: 10.6.2020); vgl. hierzu auch den Beitrag „Rat der Europäischen Union“ in diesem Jahrbuch.

17 Corporate Europe Observatory: 'Better Regulation': corporate-friendly deregulation in disguise, 2020, abrufbar unter: <https://corporateeurope.org/sites/default/files/2020-02/Better%20Regulation%20FAQs%20Amended%20version%20FINAL.pdf> (letzter Zugriff: 11.6.2020).

Geschädigten gegen Unternehmen klagen.<sup>18</sup> Hiermit dürfte noch 2020 die korporatistische Ex-post-Einflussnahme gestärkt werden.

Zusätzlich zur bestehenden Europäischen Bürgerinitiative steht der organisierten bürgerschaftlichen Interessenvertretung mit der Konferenz zur Zukunft Europas künftig ein weiteres Instrument zur Verfügung.<sup>19</sup> Die Konferenz soll den Handlungsbedarf für ‚Policy‘ und ‚Polity‘ öffentlich und parlamentarisch diskutieren. Ein detaillierter Vorschlag des Parlaments<sup>20</sup> gibt EWSA und Sozialpartnern den Vorzug.

### **Fazit**

Nach starker Skepsis der EU-Mitgliedstaaten gegenüber Parlamentarismus scheint die krisengeprägte Gesamtlage der Europäischen Kommission wenig Raum für eine proaktive politische Ausgestaltung der Beziehung zwischen Gesetzgebung und Interessenvertretung zu geben. Immerhin dürfte die Europäische Kommission das Transparenzregister mit dem Rat zu Ende verhandeln. Im Gegensatz zur Juncker-Kommission dürfte die aktuelle Kommission weniger korporatistisch mit Interessengruppen verfahren. Große Pakete wie der Europäische Green Deal und die Notwendigkeit, die Krise in großen Paketen zu behandeln, könnten eine willkommene Gelegenheit der Exekutiven für weniger Parlamentarismus, weniger Lobbyismus und mehr technokratische (Not-)Lösungen sein.

### **Weiterführende Literatur**

Doris Dialer/Margarethe Richter (Hrsg.): *Lobbying in the European Union*, Cham 2019.

---

18 Ralph Sina: EU-weite Sammelklagen sollen kommen, 28.11.2019, abrufbar unter: <https://www.tagesschau.de/ausland/eu-sammelklagen-101.html> (letzter Zugriff: 30.6.2020).

19 Vgl. hierzu auch die Beiträge „Europäische Bürgerinitiative“ und „Konferenz zur Zukunft Europas“ in diesem Jahrbuch.

20 Europäisches Parlament: Standpunkt des Europäischen Parlaments zur Konferenz über die Zukunft Europas, 15.1.2020, P9\_TA(2020)0010.