



# EU-Lobbyreport 2019

Lobbyismus in der EU: Eine Bilanz

*Was Europa gegen die Macht der Konzerne tun müsste*

## | Über LobbyControl:

LobbyControl ist ein gemeinnütziger Verein, der über Machtstrukturen und Einflussstrategien in Deutschland und der EU aufklärt. Wir liefern aktuelle Recherchen und Hintergrundanalysen. Mit Kampagnen und Aktionen machen wir Druck für politische Veränderung. LobbyControl setzt sich ein für eine lebendige und transparente Demokratie.

LobbyControl ist Mitglied der Steuerungsgruppe des europäischen Netzwerks „Allianz für Lobbytransparenz und ethische Regeln (Alter-EU)“ sowie des Rechercheverbundes „European Network of Corporate Observatories (ENCO)“.

## | Über Alter-EU:

Die Allianz für Lobbytransparenz und ethische Regeln ist ein Netzwerk aus über 200 zivilgesellschaftlichen Organisationen und Gewerkschaften, das sich für Lobbytransparenz und -regulierung bei den EU-Institutionen einsetzt, sowie für Maßnahmen gegen den zu großen Einfluss von Unternehmensinteressen auf die politische Agenda. Besuchen Sie uns auf [www.alter-eu.org](http://www.alter-eu.org)

## | Impressum

**LobbyControl –  
Initiative für Transparenz und Demokratie e.V.**

Am Justizzentrum 7  
50939 Köln  
Tel: 0221/ 99 57 15 – 0  
Fax: 0221/ 99 57 15 – 10  
[kontakt@lobbycontrol.de](mailto:kontakt@lobbycontrol.de)  
[www.lobbycontrol.de](http://www.lobbycontrol.de)

**Autor/innen:**  
Nina Katzemich, Timo Lange, Max Bank

**Redaktion:**  
Timo Lange, Imke Dierßen

**Lektorat:**  
Sandra Drechsel

**Grafik und Layout:**  
blickpunkt x, Köln

LobbyControl wird 2019 unterstützt von:

[www.schoepflin-stiftung.de](http://www.schoepflin-stiftung.de)

**Schöpflin** Stiftung:

[www.olin-ggmbh.de](http://www.olin-ggmbh.de)

**OL  
IN**

**Lizenz:**

CC BY-NC-ND 4.0  
<https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>



**Foto Titelseite:**  
urbancow, Ramberg – iStock

# EU-Lobbyreport 2019

**Lobbyismus in der EU: Eine Bilanz**

*Was Europa gegen die Macht der Konzerne tun müsste*

## Inhalt

	<b>Zusammenfassung</b> .....	<b>4</b>
	<b>Einleitung – Wem gehört Europa?</b> .....	<b>6</b>
	<b>Das Lobbyregister in Brüssel – Der schwere Weg zu mehr Transparenz</b> .....	<b>10</b>
	<b>Transparenz und Ausgewogenheit im Gesetzgebungsprozess</b> .....	<b>18</b>
	<b>Interessenkonflikte: Starke Regeln notwendig</b> .....	<b>28</b>
	<b>Expertise für die EU-Kommission – Unternehmen als neutrale Ratgeber?</b> .....	<b>36</b>
	<b>Ausblick</b> .....	<b>42</b>

## | Zusammenfassung

Brüssel gilt als die Stadt mit der zweitgrößten Anzahl an Lobbyist/innen weltweit nach Washington. Zahlreiche Lobbyakteure aus Unternehmen, Lobbyagenturen, Anwaltskanzleien, Branchenverbänden, Nichtregierungsorganisationen und anderen Zusammenhängen kommen aus 28 Mitgliedstaaten der EU und zahlreichen Nicht-EU-Ländern nach Brüssel – oder haben längst ihre Büros dort –, um Politik in ihrem Sinne zu beeinflussen. Was wird in der EU-Hauptstadt getan, um bei diesem Lobby-Ansturm für Transparenz zu sorgen und Lobbyismus strenger zu regulieren? Und reicht dies aus, um sicherzustellen, dass demokratische Kontrolle möglich ist und Politik im Interesse der Allgemeinheit gemacht wird?

Mit dem ersten EU-Lobbyreport will LobbyControl Antwort auf diese Fragen geben. Er dokumentiert und bewertet, welche Maßnahmen die EU-Entscheidungsträger/innen in den letzten Jahren unternommen haben, um den Einfluss von Lobbyist/innen transparent zu machen und einseitiger Einflussnahme einen Riegel vorzuschieben. Klare Regeln und Schranken für Lobbyismus sind eine wichtige Voraussetzung, um übermäßigen Einfluss von Partikularinteressen zu verhindern. Auf EU-Ebene, wo sich 25.000 Lobbyist/innen auf wenigen Quadratmetern tummeln, wo 2/3 dieser Lobbyist/innen mit zum Teil immensen Ressourcen im Auftrag von Unternehmen arbeiten und wo die Öffentlichkeit ihnen weniger leicht auf die Finger schauen kann, ist es extrem wichtig, durch starke Instrumente die Voraussetzungen für eine demokratische Kontrolle zu schaffen.

Der Lobbyreport untersucht vier verschiedene Bereiche: Wie steht es um das Thema Lobbytransparenz, konkret das EU-Lobbyregister? Welchen Einblick erlauben die drei politischen Institutionen in ihre Gesetzgebungsprozesse und den externen Einfluss darauf, und was lässt sich über die Ausgewogenheit beim Zugang von Interessenvertreter/innen zur Politik sagen? Hier widmet der Lobbyreport unserem Themenfokus Handelspolitik eine gesonderte Betrachtung. Weiter: Welche Regeln wurden geschaffen, um Interessenkonflikte zu begegnen? Und schließlich: Welche Vorkehrungen trifft die EU-Kommission gegen unausgewogenen Einfluss beim Einholen externer Expertise?

### Die Entwicklungen in den einzelnen Regulierungsbereichen



#### EU-Transparenzregister

Aus dem EU-Transparenzregister lassen sich bereits wichtige Informationen ablesen – zum Beispiel, wie viel Geld ein Akteur für Lobbyarbeit ausgibt und für welche Kunden er arbeitet (wenn es sich z.B. um Lobbyagenturen handelt). Auch muss sich inzwi-

schen eintragen, wer sich mit der Kommission und deren obersten Beamten treffen will. Der Großteil der Lobbyakteure nimmt am Register teil. Jedoch: Weiterhin ist das Register nicht rechtlich verbindlich, Kontrollen und Sanktionen sind zu schwach, die Daten dementsprechend unzuverlässig – und: Der Rat ist nicht Teil des Registers. Das von Jean-Claude Juncker versprochene faktisch verpflichtende Lobbyregister für alle drei Institutionen ist gescheitert.



#### Transparenz und Ausgewogenheit im Gesetzgebungsprozess

Mit der Veröffentlichung von Lobbytreffen durch Kommissionsmitglieder und die obersten Beamten/innen hat die EU-Kommission seit Beginn dieser Wahlperiode einen Meilenstein an Transparenz gesetzt. Nun sieht man, dass die Treffen auf diesen Ebenen insgesamt sehr unausgewogen sind – zu 70 Prozent finden sie mit Lobbyist/innen im Auftrag von Unternehmen statt. Auch das Parlament hat sich bewegt: Ab Beginn der kommenden Wahlperiode werden Abgeordnete, die die Positionierung des Parlaments zu einer Gesetzesvorlage der Kommission organisieren, ihre Lobbytreffen veröffentlichen. Das wird erstmals einen Einblick eröffnen, welchen Einfluss Lobbyist/innen auf die Meinungsfindung im Parlament zu Gesetzesentwürfen haben. Ziemlich intransparent wird der politische Prozess, sobald der Rat der EU in die Beratungen einsteigt: Der Lobbyeinfluss auf die Positionen der Mitgliedsländer geschieht oft auf nationaler Ebene, die Öffentlichkeit bekommt davon aber kaum etwas mit. Man erfährt auch nur selten, welchen Standpunkt eigentlich welches Land im Rat vertritt. Und die Verhandlungen mit den beiden anderen EU-Institutionen finden in der Regel in Trilogie hinter verschlossenen Türen statt. Immerhin müssen die Verhandlungsdokumente der Trilogie in Zukunft auf Anfrage herausgegeben werden.



#### Interessenkonflikte

- **Seitenwechsel:** Nach wiederkehrenden Skandalen hat die EU-Kommission ihre Regeln zu Seitenwechseln scheidender Kommissionsmitglieder entscheidend verbessert: Zwei Jahre Karenzzeit für scheidende Kommissar/innen, drei für den/die Kommissionspräsident/in. Auch wird im Verhaltenskodex definiert, was Interessenkonflikte eigentlich sind.
- **Nebentätigkeiten:** Die Abgeordneten des Europäischen Parlaments haben sich in dieser Wahlperiode bezahlte Nebentätigkeiten als Lobbyist/innen verboten. Damit eilen sie dem Deutschen Bundestag mit einem guten Beispiel voraus. Allerdings ist nicht klar definiert, was genau dieses Verbot beinhaltet. Außerdem gibt es Probleme bei der Umsetzung: Bisher ist der Parlamentspräsident noch nie einer Beschwerde über mögliche Verletzungen der Regel nachgegangen.

## Wie entstehen EU-Gesetze?

*Die Europäische Kommission:*

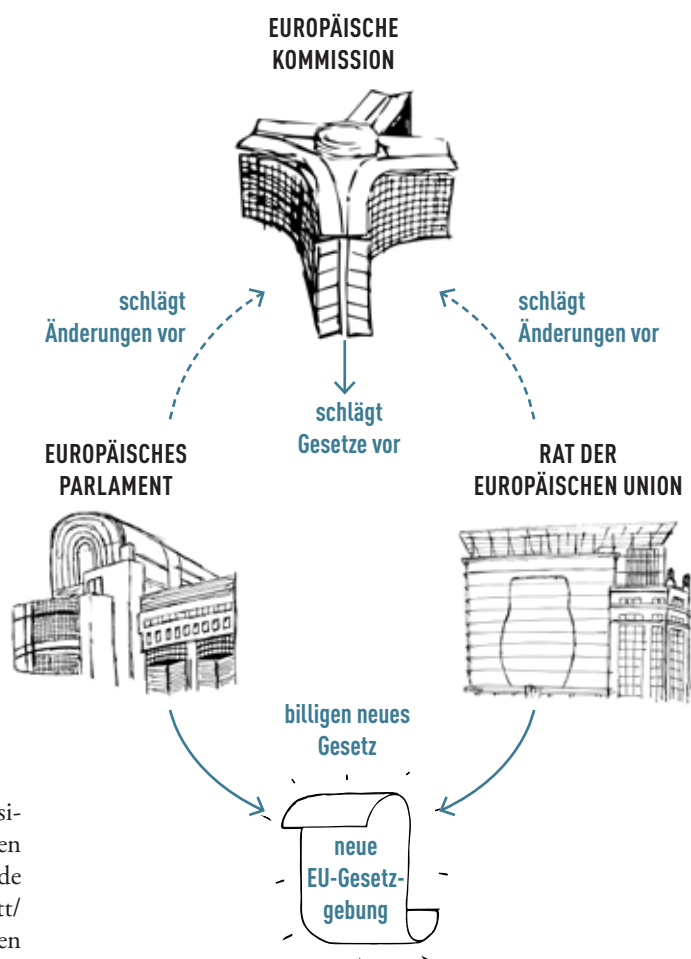
*Die Kommission ist das Exekutivorgan der EU. Sie legt Gesetzesvorschläge vor, sorgt für die Umsetzung der Beschlüsse, überwacht die Einhaltung der EU-Verträge und kümmert sich um das Tagesgeschäft der Union. Sie besteht aktuell aus 28 Kommissarinnen und Kommissaren, je einem pro Mitgliedstaat.*

*Der Rat der Europäischen Union:*

*Im Rat sind die Regierungen der aktuell noch 28 EU-Mitgliedstaaten vertreten. Er ist eine der intransparentesten Institutionen der EU – für Außenstehende eine echte „Blackbox“.*

*Das Europäische Parlament:*

*Das Parlament ist das einzige direkt gewählte Organ der Europäischen Union. Seine 751 Mitglieder vertreten die zweitgrößte demokratische Wählerschaft weltweit. Seit 1979 wählen die EU-Bürger/innen alle fünf Jahre das Europäische Parlament.*



Illustrationen: Lindsay Noble Graphic Design

- **Interessenkonflikte durch privates Vermögen:** Sowohl Kommission als auch Parlament sind hier den deutschen Institutionen klar voraus: Kommissar/innen müssen seit dieser Wahlperiode auch Angaben zum Vermögen von Partner/innen, Ehegatt/innen und Kindern machen. Abgeordnete sind durch ihren Verhaltenskodex verpflichtet, Vermögensbeteiligungen, die „potentielle Auswirkungen auf die öffentliche Politik“ in sich bergen, zu veröffentlichen. Die Parlamentsverwaltung prüft in der Praxis allerdings nicht, ob diese Angaben gemacht werden.



### Expertise

Die EU-Kommission kann ihren umfangreichen Aufgaben und Anforderungen mit ihrem Beamtenapparat alleine nicht gerecht werden – sie ist auf externe Expertise angewiesen. Das Kapitel im Lobbyreport nimmt die Expertengruppen der Kommission unter die Lupe. In ihnen spielen häufig Unternehmen eine zu große Rolle, die von den geplanten Regulierungen selbst betroffen sind. Die Kommission hat in den vergangenen Jahren die Transparenz über die Teilnahme von Expert/innen am Beratungsprozess wesentlich verbessert. Versäumt hat sie aber, auch die Ausgewogenheit bei der Besetzung der Expertengruppen sicherzustellen. Weiterhin können Unternehmen die Mehrheit der Sitze in Gremien einnehmen, die Regeln für deren eigene Branche aufstellen sollen, wie Beispiele von Expertengruppen zu Abgasen oder Steuern zeigen.

Einen eigenen Exkurs widmet das Kapitel dem **Zulassungsprozess** neuer Substanzen wie Pestiziden oder Chemikalien. Dabei erbringen die Unternehmen, die die Substanzen auf den Markt bringen wollen, in der Regel mit eigenen Studien den Unbedenklichkeitsnachweis. Auch wenn es zur Transparenz dieser Studien wesentliche Verbesserungen gab, bleibt dieser Prozess grundsätzlich problematisch.

## Fazit

**Transparenz: Noch viel zu tun, Regeln gegen Konzerneinfluss: Völlig unzureichend!**

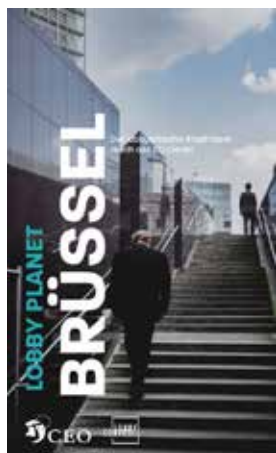
Es zeigt sich, dass die EU in puncto Transparenz und ethische Regeln für Lobbyismus ein gutes Stück weiter ist als Deutschland. ABER: Die Regeln reichen weiterhin nicht aus. Gerade auf EU-Ebene, wo die Bedingungen für die Lobbyist/innen besonders günstig sind, unbemerkt vor den Augen einer kritischen Öffentlichkeit Einfluss zu nehmen, (vgl. Kasten „Acht Gründe für den Unternehmenseinfluss in Brüssel“, S. 9), braucht es noch mehr Transparenz über den Einfluss von Lobbyakteuren auf die politische Entscheidungsfindung und strengere Regeln, die diesen Einfluss begrenzen.

Ein großes Problem besteht in Brüssel weiterhin wegen der Unausgewogenheit des Lobbyeinflusses. Es zieht sich durch fast alle Kapitel dieses Lobbyreports, dass die Unternehmen mit ihrer quantitativen Überlegenheit, ihren Expert/innen und finanziellen Ressourcen in jedem Kanal, über den externe Interessen eingebracht werden können, dominieren, wenn sie am jeweiligen Thema ein Regelungsinteresse haben. Das ist eine Ursache dafür, dass sich ihre Partikularinteressen häufig durchsetzen können. Eine andere ist, dass die EU-Institutionen ebenso wie die Mitgliedstaaten den Unternehmensinteressen häufig von sich aus Priorität einräumen. Dabei kommt das Allgemeinwohl zu oft unter die Räder. Hier haben die politischen Institutionen es versäumt, Vorkehrungen zu treffen.

## | Einleitung – Wem gehört Europa?

Grenzwerte für die Luftreinhaltung in unseren Städten, die Zulassung von Chemikalien in Alltagsgegenständen wie Babyflaschen und der Schutz unserer Daten im Internet: Die Gesetze der Europäischen Union haben große und unmittelbare Auswirkungen für die Bürger/innen in den Mitgliedstaaten. Diese erwarten dann auch zu Recht, dass bei der Politikgestaltung ihr Wohl im Mittelpunkt steht. Doch das ist zu häufig nicht der Fall. Große Unternehmen können mit ihren gut ausgestatteten Brüsseler Lobbybüros, mithilfe hochprofessioneller Lobbyagenturen und Anwaltskanzleien und unterstützt von Denkfabriken und vermeintlich unabhängigen Wissenschaftler/innen viel zu oft ihre Partikularinteressen im politischen Prozess durchsetzen.

Es ist offensichtlich, dass Lobbyismus sowohl in den Mitgliedstaaten als auch in der EU durch Ungleichheiten geprägt ist: Das Kräfteverhältnis zwischen großen, einflussreichen Akteuren – häufig aus Konzernen und ihrem Umfeld – einerseits und zivilgesellschaftlichen Organisationen andererseits ist ausgesprochen unausgewogen. Die zunehmende Verlagerung wichtiger Entscheidungen nach Brüssel bietet starken Lobbyakteuren zudem einen strukturellen Vorteil: Die politischen Prozesse finden dort weit weg von gut organisierten Zivilgesellschaften statt, da diese meist auf nationaler Ebene agieren und viele Informationen erst mit Zeitverzug bekommen. Der relativ kleine Brüsseler Verwaltungsapparat befördert darüber hinaus, dass Kommissionsbeamte auf Vorschläge externer „Expert/innen“ zurückgreifen, die jedoch in vielen Fällen eigene Interessen vertreten. Das öffnet intensiver einseitiger Einflussnahme Tür und Tor. Auch die Regierungen der Mitgliedstaaten vertreten in Brüssel nicht selten mit Erfolg die Interessen ihrer heimischen Industrien, in den meisten Fällen von der Öffentlichkeit unbemerkt.



*Mit dem lobbykritischen Stadtführer „LobbyPlanet Brüssel“ von LobbyControl und Corporate Europe Observatory ist ein einfacher Einstieg in das Thema Lobbyismus in der EU möglich.*

### Zwei Drittel der Lobbyakteure in Brüssel sind Unternehmen und ihre Verbände

Etwa 25.000 Lobbyist/innen sind in Brüssel regelmäßig tätig. Dies ist eine konservative Schätzung auf Grundlage der im EU-Lobbyregister eingetragenen Lobbyist/innen, die sich nachweislich ab und zu in Brüssel aufhalten.<sup>1</sup> Das Register spricht von 11.799 Organisationen<sup>2</sup>. Zwei Drittel davon sind Unternehmen, Wirtschafts- und Berufsverbände<sup>3</sup> oder Lobbyagenturen und Anwaltskanzleien, deren Klienten in der Regel Unternehmen und ihre Verbände sind (vgl. Kapitel zum Lobbyregister in Brüssel). Seit 2014 veröffentlicht die EU-Kommission ihre Treffen mit Lobbyist/innen. Auch diese Statistik liefert ein deutliches Ergebnis: Knapp 70 Prozent aller Treffen fanden mit Unternehmen und ihren Verbänden statt.<sup>4</sup>

Es muss allerdings auch klar gesagt werden: In Deutschland wäre eine derartige Aufschlüsselung gar nicht möglich – es gibt schlicht keine Informationen über Treffen deutscher Politiker mit Lobbyist/innen. Das Klischee von der vollkommen intransparenten EU kann man so nicht stehen lassen: EU-Kommission und EU-Parlament sind der Politik in Deutschland weit voraus, wenn es um Transparenzvorschriften geht. Luft nach oben ist natürlich auch hier.

Die Lobbytreffen zeichnen ein deutliches Bild von der Unausgewogenheit zugunsten von wirtschaftsnahen Interessen. In extremen Fällen führt diese Schiefelage sogar dazu, dass Gesetze regelrecht von Konzernen vereinnahmt werden. Im internationalen Diskurs ist von „corporate capture“ oder „policy capture“ die Rede: In diesen Fällen wird die EU-Gesetzgebung von Konzernen „gekapert“. So sind trotz Mahnungen aus der Wissenschaft gefährliche Stoffe wie Bisphenol A weiterhin erlaubt, Steuerschlupflöcher sind trotz zahlreicher Skandale weiterhin nicht geschlossen, Handelsabkommen werden in erster Linie nach den Wünschen großer Konzerne und Verbände gestaltet und Autokonzerne brauchten sich jahrelang nicht darum zu scheren, dass ihr Schadstoffausstoß auf den Straßen nachweislich höher ist als die Regelungen erlauben.

<sup>1</sup> Nachweislich, indem sie mindestens ein Lobbytreffen mit der EU-Kommission hatten oder einen Dauerzugangspass ins EU-Parlament besitzen. Schätzung durch Transparency International EU vgl. „How many lobbyists are there in Brussels?“, Transparency International EU, 2016: <https://transparency.eu/lobbyistsinbrussels/>

<sup>2</sup> Das Register zählt nicht einzelne Akteure, sondern die sich eintragenden Organisationen. „Statistiken des Transparenzregisters“, EU-Transparenzregister, Webseite, abgerufen am 26.03.2019: <http://ec.europa.eu/transparencyregister/public/consultation/statistics.do?locale=de&action=prepareView>

<sup>3</sup> Von den insgesamt 904 Gewerkschaften und Berufsverbänden sind laut österreichischer Arbeiterkammer etwa 150 Arbeitnehmervertretungen: „EU: Konzernlobbying dominant – Transparenz ausbaufähig“: A&W-Blog, 27.03.2019

<sup>4</sup> „Integrity Watch – Meetings“, Transparency International EU, Webseite, abgerufen am 31.03.2019: [www.integritywatch.de](http://www.integritywatch.de)



*Mit Aktionen und Aufrufen setzt sich LobbyControl für eine EU der Bürgerinnen und Bürger ein. Hier ein aktuelles Kampagnenbild.*

Mit dem Phänomen „gekaperter“ Gesetze beschäftigt sich auch die Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD). Nach ihrer Definition ist „policy capture“ gegeben, wenn politische Entscheidungen zugunsten von Einzelinteressen anstatt des Allgemeinwohls getroffen werden. Dies muss nach Ansicht der OECD nicht unbedingt durch illegale Methoden wie Bestechung erfolgen, sondern kann auch durch legale, zum Teil aber illegitime und unethische Mittel erreicht werden, wie durch Manipulation von Informationen, die Entscheidungsträgern zur Verfügung gestellt werden, durch den Aufbau enger sozialer und emotionaler Beziehungen zu ihnen oder schlicht durch Lobbyarbeit.<sup>5</sup>

In Brüssel gibt es umfassende und vielfältige Ursachen für den übermächtigen Einfluss von Unternehmen auf die Gesetzgebung (siehe Kasten „Acht Gründe für den Einfluss der Unternehmen in Brüssel“, S. 9). Das ungleiche Kräfteverhältnis im Lobbyismus und die oftmals damit einhergehende erfolgreiche Einflussnahme großer Unternehmen schaden dem Ansehen und der Funktionsfähigkeit der EU und der europäischen Demokratie. Die OECD warnt, dass das „Kapern der öffentlichen Entscheidungsfindung“ nicht nur Ungleichheiten verstärkt, sondern auch demokratische Werte und Vertrauen in Regierungen untergraben kann<sup>6</sup>. Das Eurobarometer vom Herbst 2018 zeigt, dass nur 49 Prozent der Europäer/innen glauben, dass ihre Stimme in der Europäischen

Union zählt. Der Trend entwickelt sich leicht positiv. Jedoch muss es in einer Demokratie Sorgen bereiten, wenn etwa die Hälfte der Unionsbürger/innen daran zweifelt, gehört und mit ihren Interessen berücksichtigt zu werden.<sup>7</sup>

Allerdings wäre eine Analyse, die die Ursachen für das Problem von privilegierten Zugängen und „Corporate Capture“ allein auf EU-Ebene verortet, unzureichend. Die Regierungen der Mitgliedstaaten sind ein entscheidender Teil des Problems. Sei es die Schließung von Steuerschlupflöchern oder die Einführung von Abgastests unter realistischen Testbedingungen: Häufig scheiterten in den vergangenen Jahren Vorschläge aus Brüssel zugunsten des Allgemeinwohls schlicht an der Blockade im Rat. Die Mitgliedstaaten nutzen die fehlende Transparenz in der Ratsarbeit allzu oft für die Durchsetzung der Interessen ihrer heimischen Industrien. Denn auch in den Mitgliedstaaten haben Konzerne zu viel Einfluss auf die Politik. Ausgerichtet auf Gewinnmaximierung spielen sie die nationalen Regierungen gegeneinander aus und verlagern ihre Standorte dorthin, wo sie günstig produzieren und investieren können – am besten möglichst steuerfrei und ohne lästige Regeln zum Schutz von Gesundheit, Umwelt oder Arbeitnehmerrechten. Die EU müsste vor diesem Hintergrund die Kraft entfalten, den mächtigen Konzernen Spielregeln aufzuzwingen. Und sie könnte dies auch – tut es aber bisher zu selten.

<sup>5</sup> „Preventing Policy Capture – Integrity in Public Decision Making“, OECD, 30.03.2017: <http://www.oecd.org/corruption/preventing-policy-capture-9789264065239-en.htm>

<sup>6</sup> Ebd.

<sup>7</sup> „Standard-Eurobarometer-Umfrage Herbst 2018“, Europäische Kommission, Pressemitteilung, 21.12.2018: [http://europa.eu/rapid/press-release\\_IP-18-6896\\_de.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_IP-18-6896_de.htm). In Deutschland glauben 70% der Bürger/innen, dass ihre Stimme in der EU gehört wird. Nur 51% der Bundesbürger/innen geben an, Vertrauen in die EU zu haben.

In den letzten Jahren hat LobbyControl mit seinem europäischen Netzwerk „Allianz für Lobbytransparenz und ethische Regeln“ (Alter-EU) in puncto Transparenz und Regeln gegen Interessenkonflikte vieles erreicht. Das zeigt: Engagement lohnt sich. Nun geht es darum, in Brüssel und den Hauptstädten der Mitgliedstaaten einen Struktur- und Kulturwandel einzuleiten: Die Politik muss das Gemeinwohl in den Mittelpunkt stellen und nicht die Partikularinteressen großer Konzerne.

Damit das gelingen kann, müssen nicht nur den Konzernen Grenzen gesetzt, sondern zivilgesellschaftliche Handlungsspielräume verteidigt und gestärkt werden. Für mehr Demokratie in Europa braucht es eine starke Zivilgesellschaft und Nichtregierungsorganisationen, die Probleme in Brüssel und den Mitgliedstaaten zur Sprache bringen, die zivilgesellschaftliche Interessen bündeln und

nach Europa tragen. Es ist erschreckend und sehr kurzsichtig, dass ihnen derzeit in ganz Europa bestimmte politische Parteien Steine in den Weg legen.

Klare Regeln und Schranken für Lobbyismus sind eine Voraussetzung für ausgewogene Entscheidungen und eine intakte Demokratie – ob in Europa oder den Mitgliedstaaten. LobbyControl will dazu beitragen, dass Politik auf allen Ebenen Rechenschaft darüber ablegen muss, wer Einfluss auf die politischen Prozesse genommen hat. Unser EU-Lobbyreport analysiert und dokumentiert, was auf EU-Ebene in den letzten Jahren unternommen wurde, um Lobbytransparenz zu schaffen und privilegierte Zugänge zur Politik zu verhindern. Und was wir von den politischen Akteuren in den nächsten fünf Jahren erwarten.

Foto: European Union 2019 – Source: EIP/CC-BY-4.0



*Lobbyismus in der EU ist immer noch viel zu intransparent. Das ermöglicht einseitige Einflussnahme. Auf dem Bild zu sehen: Blick aus dem Sitz des Europäischen Parlaments in Straßburg.*



## ACHT GRÜNDE FÜR DEN EINFLUSS DER UNTERNEHMEN IN BRÜSSEL

### 1. Quantitative Überlegenheit:

Unternehmen und ihre Verbände machen ca. 2/3 der Lobbyakteure in Brüssel aus (Vgl. Kapitel „Lobbyregister“ ab S. 10). Kein Wunder, wollen doch Unternehmen und ihre Verbände aus 28 Mitgliedstaaten Einfluss auf die für sie relevanten Maßnahmen und Gesetze, beispielsweise zu Binnenmarkt und Wettbewerb, nehmen. Hinzu kommen Akteure aus Drittstaaten, die diese Regeln ebenfalls in ihrem Interesse beeinflussen und mit der EU Handel treiben wollen.

### 2. Finanzielle Überlegenheit:

Ein kurzer Blick auf die 15 größten Lobbyakteure nach Lobbybudget genügt (Vgl. Tabelle S. 12), um die Unterschiede zwischen Unternehmen und Zivilgesellschaft bei den finanziellen Ressourcen zu erkennen: Unter den 15 Akteuren findet sich eine einzige NGO<sup>8</sup>. Eine Studie unserer Partner-Organisation Corporate Europe Observatory (CEO) zeigte 2014, dass allein der Finanzsektor jährlich über 120 Millionen Euro für Lobbyarbeit ausgibt, und damit 30 Mal soviel wie NGOs und Gewerkschaften zusammen.<sup>9</sup>

### 3. Langwierige und schwer durchschaubare Gesetzgebungsprozesse:

Die EU-Gesetzgebungsprozesse sind extrem kompliziert und relevante Abstimmungen finden in Gremien statt, in deren Arbeit kaum jemand Einblick hat, wie zum Beispiel die Ratsarbeitsgruppen. Unternehmen und ihre Verbände haben ausreichend Mitarbeiter/innen, um eine Regelung bis zu ihrer Umsetzung durch die Institutionen und Behörden zu verfolgen und zu bearbeiten – und kaum jemand bekommt etwas davon mit.

### 4. Privilegierte Zugänge:

Unternehmen und ihre Verbände haben über lange Zeit hinweg privilegierte Zugänge zu den politischen Akteuren. Durch den wirtschaftlichen Integrationsprozess ist zwischen vielen wichtigen Generaldirektionen\* und Unternehmenslobbyist/innen ein vertrautes Verhältnis mit regelmäßiger Beratung entstanden. Neben den normalen Lobbytreffen gibt es zahlreiche formelle und informelle Kommunikationskanäle wie das alljährliche „Mini-Davos“, zu dem Kommissar Oettinger handverlesene Gäste aus der Wirtschaft nach

Lech am Arlberg lädt<sup>10</sup>, oder das jährliche Zusammentreffen des mächtigen Arbeitgeberverbandes „BusinessEurope“ mit gleich mehreren Kommissar/innen im Kommissions-Hauptgebäude „Berlaymont“.<sup>11</sup>

### 5. Seitenwechsel und Nebentätigkeiten:

Seitenwechsel von der Politik in Unternehmen, Verbände und Lobbyagenturen (und in die Gegenrichtung) sowie einige Nebentätigkeiten von EU-Abgeordneten verstärken die privilegierten Zugänge der Konzerne zur Politik. Auf den Webseiten von Anwaltskanzleien und Lobbyagenturen wird mit dem Insiderwissen der Seitenwechsler regelmäßig geworben – auch Angestellte der EU-Institutionen sind sehr willkommen.

### 6. Abhängigkeit von Unternehmensexpertise:

Gesetze auf EU-Ebene gehen oft tief in technische Details, wie zum Beispiel Grenzwerte für Abgase oder die Zulassung von Chemikalien. Im Gegensatz zum Klischee der Brüsseler Bürokratie ist die Kommission im Verhältnis zu ihren Aufgaben nicht gut mit Personal ausgestattet. Sie ist häufig auf die Expertise der Unternehmen angewiesen, die reguliert werden sollen. Das verschafft ihnen einen nennenswerten Vorteil im Gesetzgebungsprozess.

### 7. Drohpotenzial:

Die Industrie verfügt über ökonomisches Drohpotential: Ob neue CO<sup>2</sup>-Grenzwerte oder das Verbot von Glyphosat, es wird mit immensen Kosten, dem drohenden Verlust von Arbeitsplätzen und sinkender Wettbewerbsfähigkeit gedroht.

### 8. Fehlen einer europäischen Öffentlichkeit:

In Brüssel gibt es keine Öffentlichkeit, die sich mit der in den Mitgliedstaaten vergleichen ließe. Die Menschen sind nicht vor Ort und einfach mobilisierbar. Europaweite Demonstrationen für oder gegen geplante EU-Vorhaben wie die gegen TTIP sind nicht die Regel. Die Medienberichterstattung zu alltäglichen politischen Vorgängen in der EU ist gering oder nur für Expert/innen verständlich. So sehen auch viel weniger Menschen den Akteuren auf EU-Ebene kritisch auf die Finger als in den Mitgliedstaaten.

<sup>8</sup> Es handelt sich um die NGO „Eurocities“, die ein Zusammenschluss großer und kleinerer europäischer Städte ist und zu einem Großteil von den EU-Institutionen finanziert wird.

<sup>9</sup> „The firepower of the financial lobby“, CEO, 09.04.2014: <https://corporateeurope.org/financial-lobby/2014/04/fire-power-financial-lobby>

<sup>10</sup> „Oettingers ‚Mini-Davos‘ 2018: Erneut exklusiver Zugang für Konzerne“, LobbyControl, 11. 04 2018: <https://www.lobbycontrol.de/2018/04/oettingers-mini-davos-2018-erneut-exklusiver-zugang-fuer-konzerne/>

<sup>11</sup> „Secrecy and privileged access on the menu for annual gathering of commissioners and Big Business“: Alter-EU, 2017: <https://www.alter-eu.org/news?page=2>

\* Generaldirektionen sind politische Fachabteilungen der EU-Kommission, vergleichbar mit den Ministerien in Deutschland.



*In Brüssel fordert LobbyControl gemeinsam mit Alter-EU zum Beginn der Verhandlungen zwischen den EU-Institutionen über das Transparenzregister insbesondere den Rat auf, endlich mehr Transparenz zu wagen.*

## Das Lobbyregister in Brüssel – Der schwere Weg zu mehr Transparenz

Seit elf Jahren gibt es in Brüssel ein Lobbyregister. Genauso lange arbeiten Nichtregierungsorganisationen schon darauf hin, dass die bisher freiwillige Eintragung rechtlich verpflichtend, die Erstellung fragwürdiger und unvollständiger Einträge sanktioniert und die Aussagekraft der abgefragten Daten deutlich erhöht wird. Die EU-Kommission hat in der zu Ende gehenden Wahlperiode auf diesen Druck reagiert und das Lobbyregister verbessert. Doch das versprochene „de facto-verpflichtende“ Register gemeinsam mit dem Rat hat die Kommission nach schwierigen Verhandlungen am Ende nicht geliefert. Mit der fehlenden Teilnahme des Rats und der zu geringen Ausstattung der Monitoringstelle bleiben zentrale Lücken bestehen.

### Hintergrund

Der Austausch zwischen Interessengruppen und der Politik ist ein wichtiges Element demokratischer Meinungs- und Willensbildung. Für die Gesetzgebung ist er notwendig, um den Bedarf an Fachwissen und Informationen aus verschiedenen Teilen von Gesellschaft, Wissenschaft und Wirtschaft decken zu können. Dabei muss dieser Austausch für die Öffentlichkeit jedoch nachvollziehbar und transparent sein. Dazu gehört es auch, Informationen darüber erhalten zu können, wer überhaupt und in wessen Auftrag als Lobbyist/in tätig ist. Um diese Informationen zu erhalten, ist ein verbindliches Lobbyregister vonnöten.

#### Brüssel vor Berlin

Mit ihrem gemeinsamen Transparenzregister<sup>1</sup> sind EU-Kommission und EU-Parlament der deutschen Politik in dieser Hinsicht ein gutes Stück voraus – auch wenn die Eintragung nicht rechtlich verpflichtend vorgeschrieben ist, wie LobbyControl es fordert.

Doch für Lobbyist/innen in Brüssel wird es immer schwieriger, nicht im Lobbyregister eingetragen zu sein (siehe dazu unter „Entwicklung in dieser Wahlperiode“) und auch die Einträge selbst werden inzwischen immer aussagekräftiger (siehe Kasten). So müssen beispielsweise alle Lobbyorganisationen Angaben über ihr Lobbybudget machen und sich einer bestimmten Kategorie (Unternehmen, Verbände, NGOs, Lobbyagentur, Denkfabrik etc.) zuordnen. Lobbyagenturen und andere Lobbydienstleister müssen darüber hinaus ihre Auftraggeber samt Auftragsbudget angeben. Ablesen lässt sich des Weiteren, wie viele Lobbyist/innen bei den Organisationen beschäftigt sind, mit welchen Themen sie sich beschäftigen, wie viele Dauerzugangspässe ins Parlament sie haben und ob es ein Büro in Brüssel gibt. Zudem verpflichten sie sich mit ihrer Registrierung zur Einhaltung eines Verhaltenskodexes. Ihm zufolge müssen sie zum Beispiel bei der Lobbyarbeit ihre Auftraggeber nennen, dürfen nicht mit falschen Informationen

<sup>1</sup> Die Begriffe „Transparenzregister“ und „Lobbyregister“ werden synonym verwendet. Der offizielle Name ist „EU-Transparenzregister“.

## WELCHE INFORMATIONEN FINDET MAN IM EU-TRANSPARENZREGISTER? <sup>2</sup>

- Name und Adresse der Organisation, rechtlich verantwortliche Person und Ansprechpartner
- Kategorie (z. B. Beratungsunternehmen, In-House-Lobbyisten, Nichtstaatliche Organisationen etc.)
- akkreditierte Lobbyist/innen beim Parlament (mit Namen)
- Lobbyausgaben des letzten abgeschlossenen Geschäftsjahres
- Gesamtbudget (von NGOs, Denkfabriken, kommunalen Einrichtungen)
- bei Lobbydienstleistern: Umsatz und Mandanten/Klienten (mit kategorisierten Umsatzangaben zu jedem Mandanten/Klienten)
- Angaben zu Gesetzgebungsprozessen und anderen Entscheidungs- und Willensbildungsverfahren, mit denen sich die Lobbyarbeit der Organisation beschäftigt
- Teilnahme an EU-Strukturen und Plattformen wie Branchenforen des EU-Parlaments oder Expertengruppen der Kommission (mehr dazu im Kapitel „Expertise“ ab S. 36)
- Gesamtanzahl der beschäftigten Lobbyist/innen (anzugeben im Vollzeitäquivalent)
- Mitgliedschaft in Vereinigungen, Netzwerken etc.

arbeiten und keine Beamt/innen und Politiker/innen bestechen. Ein Beschwerdemechanismus erlaubt es Außenstehenden, bei Verstößen gegen die Verhaltensregeln oder bei einem nachweislich falschen Lobbyregistereintrag eine Beschwerde beim dafür zuständigen Sekretariat einzureichen.

### Lobbyregister gibt Aufschluss über Machtverhältnisse

Dem EU-Lobbyregister kann man damit durchaus nützliche Informationen entlocken. Um Informationen aus dem Lobbyregister einschätzen und sortieren zu können, betreibt LobbyControl gemeinsam mit Corporate Europe Observatory (CEO) die Webseite Lobbyfacts.eu. Hier kann man die Lobbyorganisationen zum Beispiel nach ihren Lobbyausgaben oder der Anzahl ihrer Treffen mit der EU-Kommission sortieren. Außerdem gibt es eine Archivfunktion, mit der sich die Einträge der Akteure in die Vergangenheit zurückverfolgen lassen. Lobbyfacts.eu ist auch hilfreich dabei, aus den teils abwegigen bis absurden Eintragungen im Register diejenigen herauszufiltern, die wirklich wichtig sind. So lässt sich zum Beispiel an Hand der Zahl der angestellten Lobbyist/innen

mit Dauerzugangspässen ins Parlament, eigenen Lobbybüros in Brüssel und Treffen mit der EU-Kommission herausfinden, welche Organisationen tatsächlich aktiv in Brüssel arbeiten. Auch die nebenstehende Liste der nach Lobbyausgaben 15 größten Lobbyakteure wurde mithilfe von Lobbyfacts.eu erstellt. Sie zeigt deutlich, wie ungleich die Ressourcen verteilt sind: Es sind fast ausschließlich Akteure, die Branchen- oder Unternehmensinteressen vertreten.<sup>3</sup> Der größte Lobbyakteur aus der Kategorie der Nichtregierungsorganisationen taucht erst auf Platz 21 auf: Das European Environmental Bureau ist ein Netzwerk von rund 140 Umweltorganisationen aus ganz Europa.

Insgesamt finden sich 454 Nichtregierungsorganisationen mit eigenem Büro in Brüssel im Register.<sup>4</sup> Dem gegenüber stehen 948 Unternehmens- und Branchenverbände, 645 Unternehmen und Unternehmensgruppen sowie 444 Lobbyagenturen und Lobbykanzleien, die hauptsächlich im Auftrag von Wirtschaftsverbänden und Unternehmen arbeiten. Hinzu kommen 244 Berufsverbände und Gewerkschaften.<sup>5</sup>

Foto: LobbyControl



*So sehen sie aus, die Dauerzugangspässe für das EU-Parlament. Hier abgebildet der Ausweis unseres Handelspolitik-Referenten Max Bank.*

<sup>2</sup> „Leitlinien für die Umsetzung des Transparenz-Registers“, Gemeinsames Transparenz-Registresekretariat (GTRS), Dezember 2018: [http://ec.europa.eu/transparencyregister/public/openFile.do?fileName=guidelines\\_de.pdf](http://ec.europa.eu/transparencyregister/public/openFile.do?fileName=guidelines_de.pdf)

<sup>3</sup> EUROCITIES bildet hier eine Ausnahme. Es handelt sich dabei um eine Interessenvertretung vieler europäischer Städte und Metropolregionen und gehört damit eigentlich nicht in die Kategorie der NGOs.

<sup>4</sup> Dabei ist zu beachten, dass bedauerlicherweise nicht alle Akteure, die sich der Kategorie „Nichtregierungsorganisationen“ zugeordnet haben, auch tatsächlich als solche anzusehen sind.

<sup>5</sup> Die Angabe bezieht sich nur auf Akteure, die ein eigenes Büro in Brüssel unterhalten. Die Auswertung kann über die Filter-Funktion von Lobbyfacts.eu durchgeführt werden. Stand: März 2019.

## Die größten Lobbyakteure in Brüssel

Die Tabelle zeigt die 15 größten Lobbyakteure in Brüssel gemessen an ihren Lobbyausgaben (den selbst errechneten Kosten für Lobbyarbeit im angegebenen Jahr). Berücksichtigt wurden nur Akteure mit eigenem Büro in Brüssel sowie mindestens einem Zugangspass für das EU-Parlament. Die Angabe zur Anzahl der Lobbyist/innen bezieht sich auf Vollzeitäquivalente.  
Quelle: Lobbyfacts.eu

Ranking	Name	Ausgaben/Jahr	Lobbyisten
1	European Chemical Industry Council	12.000.000 €	49
2	FTI Consulting Belgium	6.750.000 – 6.999.999 €	22,75
3	Fleishman-Hillard	6.750.000 – 6.999.999 €	27,75
4	Insurance Europe	6.500.000 – 6.749.000 €	35
5	Burson Cohn & Wolfe (ehemals Burson-Marsteller)	6.250.000 – 6.499.999 €	28
6	EUROCITIES	6.000.000 – 6.249.999 €	20
7	Google	6.000.000 – 6.249.999 €	8,5
8	European Federation of Pharmaceutical Industries and Associations	5.503.206 €	15,75
9	Interel European Affairs	5.000.000 – 5.249.999 €	25,5
10	Microsoft Corporation	5.000.000 – 5.249.999 €	8
11	Teneo Brussels	4.750.000 – 4.999.999 €	30
12	Association for Financial Markets in Europe	4.250.000 – 4.499.999 €	23,25
13	Verband Deutscher Maschinen- und Anlagenbau e.V.	4.250.000 – 4.499.999 €	23,25
14	Verband der Chemischen Industrie e.V.	4.250.000 – 4.499.999 €	27
15	BUSINESSEUROPE	4.000.000 – 4.249.999 €	30
...			
21	European Environmental Bureau	3.250.000 – 3.499.000 €	19,75

## Entstehung des EU-Lobbyregisters

Das EU-Lobbyregister wurde von dem früheren EU-Kommissar für Verwaltung, Audit und Betrugsbekämpfung Siim Kallas ins Leben gerufen. Im März 2005 erklärte er in einer Rede, dass Lobbyist/innen erheblichen Einfluss auf die Gesetzgebung haben können, gerade bei Vorschlägen im technischen Bereich. Er beanstandete die völlig unzureichende Transparenz ihrer Arbeit im Verhältnis zu den Auswirkungen ihres Tuns und kritisierte das Fehlen eines verbindlichen und umfassenden Registers für Lobbyist/innen sowie ernsthafte Sanktionen für Fehlverhalten.<sup>6</sup> Im Mai 2006 stellte die EU-Kommission daraufhin ein sogenanntes Grünbuch vor, das politische Maßnahmen für mehr Transparenz in der EU zur Diskussion stellte.<sup>7</sup>

## Freiwillig, nicht rechtlich verpflichtend

Ursprünglich hatte Kallas ein rechtlich verpflichtendes Register gefordert. Im Juni 2008 führte die EU-Kommission jedoch – wahrscheinlich auf Druck zahlreicher Lobbyverbände und Think Tanks – lediglich ein freiwilliges Lobbyregister ein.<sup>8</sup> Die EU-Kommission argumentierte dabei aber auch juristisch: Für ein rechtlich verpflichtendes Register bräuchte es zunächst eine rechtliche Grundlage in der EU. Den einzigen Weg dazu sah die EU-Kom-

mission in einer Änderung des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union. Der dazu notwendige einstimmige Beschluss des Rates ist selbst heute noch unrealistisch, insbesondere angesichts der Tatsache, dass sich der Rat schon mit einer eigenen Teilnahme am bestehenden Register schwertut (siehe „Entwicklungen in dieser Wahlperiode“).

## Kommission und Parlament gründen gemeinsames Register

2011 machten EU-Kommission und Parlament das Register zu einem gemeinsamen Projekt. Zu den wichtigsten Neuerungen gehörte ein gemeinsames Sekretariat (Gemeinsames Transparenz-Registersekretariat/ Joint Transparency Register Secretariat, JTRS), das das Register führen soll. Es soll zudem Beschwerden über fehlerhafte Daten nachgehen<sup>9</sup> sowie zufällige Überprüfungen vornehmen. Die zunächst vier, später sechs<sup>10</sup> Bediensteten des Sekretariats konnten den Aufgaben unmöglich gerecht werden, die die interinstitutionelle Vereinbarung<sup>11</sup> für sie vorsah, denn nebenbei waren sie auch noch für die tagtägliche Betreuung des Registers zuständig. Der Jahresbericht 2013 vermerkte zufällige Kontrollen von unter 20 Prozent. Von den geprüften Registrierungen stellten sich 62 Prozent als fehlerhaft heraus.<sup>12</sup>

6 „The need for a European Transparency Initiative“, Siim Kallas, 03.03.2005: [http://europa.eu/rapid/press-release\\_SPEECH-05-130\\_en.htm?locale=en](http://europa.eu/rapid/press-release_SPEECH-05-130_en.htm?locale=en)

7 „Grünbuch Europäische Transparenzinitiative“, EU-Kommission, 03.05.2006: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:52006DC0194&from=FR>

8 „EU Transparency Register“, Briefing des Europäischen Parlaments vom Dezember 2014, S. 3: <http://www.europarl.europa.eu/EPRS/EPRS-Briefing-542170-European-Transparency-Register-FINAL.pdf>

9 Nachweisliche Fehler im Register können dem Sekretariat gemeldet werden. Dieses prüft die Beschwerde und geht dem entsprechend nach.

10 Gerechnet in Vollzeitäquivalenten. Vgl. „Jahresbericht über das Transparenz-Register 2017“, Gemeinsames Transparenz-Registersekretariat, 2018, S.11: [http://ec.europa.eu/transparencyregister/public/openFile.do?fileName=ar\\_2017\\_de.pdf](http://ec.europa.eu/transparencyregister/public/openFile.do?fileName=ar_2017_de.pdf)

11 „Vereinbarung zwischen dem Europäischen Parlament und der Europäischen Kommission über die Einrichtung eines Transparenz-Registers für Organisationen und selbstständige Einzelpersonen, die sich mit der Gestaltung und Umsetzung von EU-Politik befassen“, 22.07.2011: [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/de/TXT/?uri=CELEX:32011Q0722\(01\)](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/de/TXT/?uri=CELEX:32011Q0722(01))

12 „Annual Report on the operations of the Transparency Register 2013“, Gemeinsames Transparenz-Registersekretariat, 2013, S.7: [http://ec.europa.eu/transparencyregister/public/openFile.do?fileName=ar\\_2013.pdf](http://ec.europa.eu/transparencyregister/public/openFile.do?fileName=ar_2013.pdf)



*Jean-Claude Juncker bei seiner Anhörung im EU-Parlament. Juncker versprach dem Parlament substantielle Fortschritte bei der Lobbytransparenz.*

### Kein Dauerzugangspass ins Parlament ohne Registrierung

Die mehr als mangelhafte Qualität der Daten und die hohe Zahl an Organisationen und Unternehmen, die den Eintrag grundsätzlich verweigerten, machten deutlich, dass der freiwillige Ansatz nicht funktionierte. Da half es nicht viel, dass 2011 der erste echte Anreiz geschaffen wurde, sich einzutragen: Dauerzugangspässe für das EU-Parlament, mit dem Lobbyist/innen jederzeit und ohne Einladung die Parlamentsgebäude betreten können, gibt es seitdem nur noch gegen Eintrag in das Register. Der Ausschluss

aus dem Register aufgrund eines irreführenden Eintrags bedeutete demzufolge auch den Verlust des Dauerzugangspasses. Natürlich konnte man sich auch weiter von Abgeordneten ins Gebäude einladen lassen oder sie außerhalb treffen. Auf diese Defizite hatte LobbyControl, aber auch das EU-Parlament, immer wieder hingewiesen. Im Wahlkampf und bei der Besetzung der neuen EU-Kommission 2014 war die Zukunft des Transparenzregisters daher ein Thema.

## Entwicklungen in dieser Wahlperiode

### Kein Treffen mit Kommissar/innen ohne Registrierung

Bereits vor seiner Wahl zum Präsidenten der EU-Kommission hatte Jean-Claude Juncker angekündigt, ein wirklich verpflichtendes Lobbyregister einführen zu wollen.<sup>13</sup> Kurz nach der Wahl erklärte er dann allerdings, er habe damit kein rechtlich verpflichtendes Register gemeint, sondern ein „de facto-verpflichtendes“. Juncker landete jedoch einen echten Überraschungscoup mit seiner Ankündigung, dass die Mitglieder der EU-Kommission, ihre Kabinette und die Generalsekretär/innen sich zukünftig nur noch mit registrierten Interessenvertreter/innen treffen dürften und ihre Lobbytreffen auch veröffentlichen müssten. Diese Regelung wurde dann im Dezember 2014 auch prompt umgesetzt (siehe auch Kapitel „Transparenz und Ausgewogenheit im Gesetzgebungsprozess“ ab S. 18).

### Anwaltskanzleien bleiben dem Register weiter fern

Für alle Lobbyakteure, die sich mit Kommissionsmitgliedern, deren Kabinetten oder den Generaldirektor/innen treffen wollten, wurde es plötzlich schwierig, am Lobbyregistereintrag vorbeizukommen. Was die Anzahl der registrierten Organisationen betraf, verschaffte die neue Regelung dem Register einen echten Schub:

Hatten sich bisher um die 1.100 Organisationen jährlich neu eingetragen, waren es 2014 knapp 2.200<sup>14</sup> und 2015 sogar etwas mehr als 2.700 Organisationen.<sup>15</sup> Heute bleiben nur noch wenige Lobbyakteure dem Register fern – darunter allerdings immer noch Anwaltskanzleien, die in Brüssel Lobbyarbeit betreiben, aber ihre Klienten nicht preisgeben wollen. Als Grund nennen sie hier ihre Pflicht zur Geheimhaltung. Diese ist zwar tatsächlich unabdingbar bei der Vertretung von Klienten vor Gericht – aber nicht, wenn Anwaltskanzleien im lukrativen Geschäft der Lobbyarbeit mitmischen. Hier hat sich die Situation nur leicht verbessert: Lediglich drei der von uns in einer Alter-EU Studie 2016 kritisierten Anwaltskanzleien haben sich inzwischen eingetragen. Namhafte Kanzleien mit Büros in Brüssel wie Clifford Chance oder White & Case bleiben dem Register nach wie vor fern.<sup>16</sup>

### Kommission legt Vorschlag für gemeinsames Lobbyregister vor...

Die Idee Junckers und seines für das Lobbyregister zuständigen Vizekommissionspräsidenten Frans Timmermans, wie das Register verbindlich gemacht werden sollte, war einfach und durchaus effektiv: In allen drei Institutionen sollten sich die wichtigsten politischen Akteure und Beamten/innen über eine interinstitutionelle

<sup>13</sup> „Juncker will engere interinstitutionelle Kooperation“, Euractiv, 14.11.2014: <https://www.euractiv.de/section/europawahlen/news/juncker-will-engere-interinstitutionelle-kooperation/>

<sup>14</sup> „Jahresbericht über das Transparenzregister 2014“, Gemeinsames Transparenz-Registersekretariat, 2015, S. 6: [http://ec.europa.eu/transparencyregister/public/openFile.do?fileName=ar\\_2014\\_de.pdf](http://ec.europa.eu/transparencyregister/public/openFile.do?fileName=ar_2014_de.pdf)

<sup>15</sup> „Jahresbericht über das Transparenzregister 2015“, Gemeinsames Transparenz-Registersekretariat, 2016, S. 7: [http://ec.europa.eu/transparencyregister/public/openFile.do?fileName=ar\\_2015\\_de.pdf](http://ec.europa.eu/transparencyregister/public/openFile.do?fileName=ar_2015_de.pdf)

<sup>16</sup> „Anwälte als Lobbyisten: Ein undurchsichtiges Geschäft“, LobbyControl, Mai 2016: <https://www.lobbycontrol.de/wp-content/uploads/studie-lc-lawfirms-deutsch-160531.pdf>

nelle Vereinbarung verpflichten, in Zukunft nur noch registrierte Lobbyist/innen zu treffen und im Idealfall ihre Treffen auch zu veröffentlichen. Die Entscheidungsträger/innen der anderen Institutionen sollten es der Kommission also gleichtun und eine Registrierung als Voraussetzung für Lobbytreffen einfordern. Im September 2016 legte die Kommission ihren Vorschlag für eine neue Interinstitutionelle Vereinbarung vor.<sup>17</sup>

### ... und erntet Gegenwind

Ob sie mit dem Gegenwind aus Rat und Parlament gerechnet hat, ist unklar. Bis kurz vor Ende der Wahlperiode verhandelten die drei Institutionen darüber, wie verbindlich ein solches Verbot von Treffen mit nicht registrierten Lobbyisten für Entscheidungsträger/innen in Rat und Parlament sein kann, und für wen es genau gilt. Viele Abgeordnete sahen das Verbot als juristisch nicht haltbaren Eingriff in ihre Mandatsfreiheit und der juristische Dienst des Parlaments bestätigte diese Auffassung. Der Rat argumentierte, eine interinstitutionelle Vereinbarung könne die ständigen Vertretungen der Mitgliedstaaten nicht binden, weil diese kein Teil der EU-Institutionen seien. Die geplante interinstitutionelle Vereinbarung sah aber vor, dass sich auch die Diplomaten der Ständigen Vertretungen der Mitgliedstaaten verpflichten sollten, keine unregistrierten Lobbyist/innen zu treffen.

### Zugeständnisse, aber keine echten Verpflichtungen

Im Parlament rang man sich nach schwierigen Verhandlungen lediglich zu einer schwammigen Erklärung durch, dass Abgeordnete grundsätzlich nur registrierte Lobbyist/innen treffen sollten.<sup>18</sup> Eine echte Verpflichtung erwächst daraus jedoch nicht. Allerdings beschlossen die Abgeordneten Anfang dieses Jahres, dass für Abgeordnete mit wichtigen Funktionen bei der Gesetzgebung künftig eine Veröffentlichungspflicht ihrer Lobbytreffen gelten soll (siehe Kapitel „Transparenz und Ausgewogenheit im Gesetzgebungsprozess“ ab S. 18). So kann man jedenfalls öffentlich nachvollziehen, wenn sie sich mit unregistrierten Lobbyist/innen treffen.

Im Rat haben sich nach langen Debatten 22 Mitgliedstaaten bereit erklärt, dass sich ihre Ständigen Vertreter/innen und deren Stellvertreter/innen freiwillig verpflichten, während der Ratspräsidentschaft und sechs Monate zuvor keine unregistrierten Lobbyisten zu treffen. Das betreffe jedes Land jedoch lediglich einmal im Zeitraum von 14 Jahren. Des Weiteren soll die Verpflichtung einer Registrierung von Gesprächspartnern auch für das Generalsekretariat gelten – obwohl dieses nicht gerade ein klassisches Lobbyziel ist, da es lediglich die Ratsarbeit koordiniert und organisatorisch unterstützt.

### Verhandlungen auf die nächste Wahlperiode verschoben

Diese Zugeständnisse waren Frans Timmermans allerdings zu wenig. Den Ambitionen, das Register „de facto verpflichtend“<sup>19</sup> zu machen, wie die EU-Kommission es nennt, entspricht das Ergebnis tatsächlich nicht. Und so werden die Verhandlungen nach jetzigem Stand<sup>20</sup> auf die neue Wahlperiode verschoben – mit völlig ungewissem Ausgang. In den Augen von LobbyControl ist dies eindeutig eine verpasste Chance. Es wäre besser gewesen, Timmermans hätte die gemachten Fortschritte festgeschrieben und weitere Verbesserungen des Registers zumindest für die Kommission vorgenommen: Alle Bediensteten unterhalb der Generaldirektor-Ebene können nämlich weiterhin unregistrierte Lobbyist/innen treffen. Ihnen wird lediglich geraten, vor einem Treffen zu prüfen, ob die Interessenvertreter/innen registriert sind.<sup>21</sup>



Fotos (v.l.n.r.): Paritj van de Abbeid from Amsterdam, Niederland, CC BY 2.0; blu-news.org, CC BY-SA 2.0; Adrian Garyuk, CC BY-SA 3.0 pl

*Die Protagonisten im Kampf um das Lobbyregister: Frans Timmermans (links) führte die Verhandlungen für die EU-Kommission. Der grüne Abgeordnete Sven Giegold (Mitte) spielte eine wichtige Rolle dabei, das Thema Transparenz immer wieder auf die Tagesordnung zu setzen. Rainer Wieland (CDU, rechts) stand im Parlament in Sachen Transparenz auf der Bremse.*

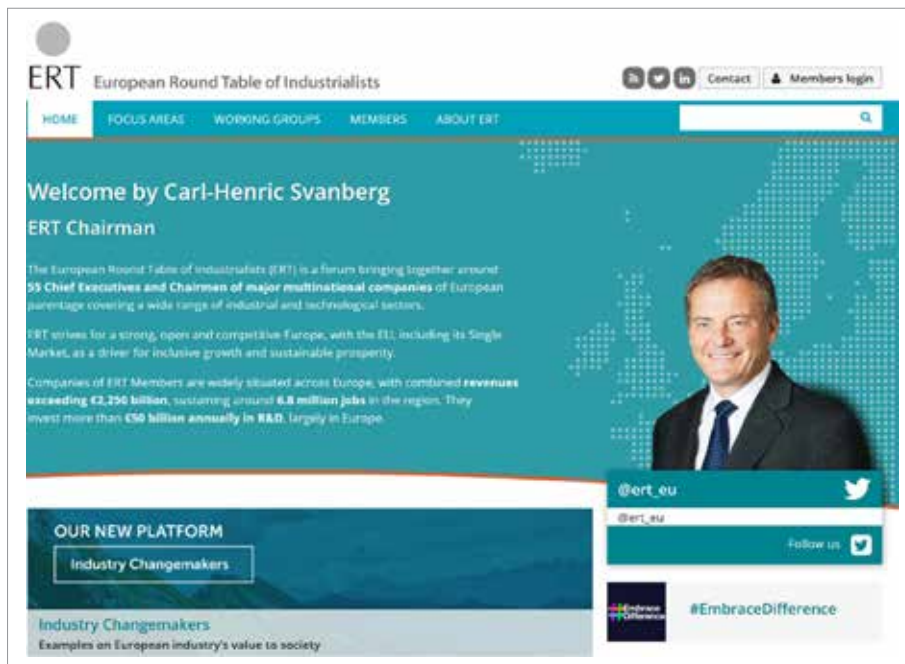
<sup>17</sup> „Stärkung der Transparenz: Kommission schlägt verbindliches Transparenzregister für alle EU-Organe vor“, EU-Kommission, Pressemitteilung, 28.09.2016: [http://europa.eu/rapid/press-release\\_IP-16-3182\\_de.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_IP-16-3182_de.htm)

<sup>18</sup> „New package of transparency tools for MEPs“, EU-Parlament, Pressemitteilung, 27.06.2018: <http://www.europarl.europa.eu/news/en/press-room/20180627IPR06705/new-package-of-transparency-tools-for-meps>

<sup>19</sup> [http://europa.eu/rapid/press-release\\_STATEMENT-19-1152\\_en.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_STATEMENT-19-1152_en.htm)

<sup>20</sup> Redaktionsschluss: 01. April 2019

<sup>21</sup> „Wer sollte sich registrieren?“, EU-Transparenzregister, Webseite: [http://ec.europa.eu/transparencyregister/public/staticPage/displayStaticPage.do;TRPUBLICID-prod=zn3Bu37HVgScAerUCZ1YmqwADpYM6Uen1yY-gQiTXYN2f9ZdCoBgY!1758742562?.locale=de&reference=WHOS\\_IS\\_EXPECTED\\_TO\\_REGISTER](http://ec.europa.eu/transparencyregister/public/staticPage/displayStaticPage.do;TRPUBLICID-prod=zn3Bu37HVgScAerUCZ1YmqwADpYM6Uen1yY-gQiTXYN2f9ZdCoBgY!1758742562?.locale=de&reference=WHOS_IS_EXPECTED_TO_REGISTER)



Screenshot der Webseite des „European Roundtable of Industrialists“ (ERT). Im ERT haben sich die Vorsitzenden großer europäischer Konzerne zusammengeschlossen. Darunter BASF, Nestlé, Vodafone, Siemens, BMW, Henkel und E.ON.

### Drittstaaten können fragwürdige Lobbyziele unbeobachtet verfolgen

Der Fall des amerikanischen Lobbyisten Paul Manafort<sup>22</sup> ist nur ein Beispiel dafür, wie Lobbyist/innen im Auftrag von Drittstaaten die EU-Institutionen beeinflussen können, ohne im Lobbyregister aufzutreten. Manafort hatte eine Gruppe ehemaliger hochrangiger Politiker für Lobbyaktivitäten zugunsten des damaligen ukrainischen Präsidenten Viktor Janukowitsch und dessen prorussischer Partei der Regionen bezahlt. Im Lobbyregister waren diese Aktivitäten genauso wenig zu sehen wie die Lobbygruppe „The European Azerbaijan Society“ (TEAS), die in Brüssel für die aserbaidschanische Regierung in Brüssel gute Stimmung macht.<sup>23</sup> Es gibt unzählige weitere Beispiele für Lobbyarbeit im Auftrag ausländischer Regierungen in Brüssel – auch und gerade für autokratische Regime. Da sich Nicht-EU-Regierungen nicht ins Lobbyregister eintragen müssen, gilt dies bisher auch für Organisationen, die in ihrem Auftrag Lobbyarbeit betreiben. Dies ist eine weitere Lücke, die es zu schließen gilt.

### Qualität der Daten bleibt mangelhaft

2015 zeigte Transparency International mit einer eigenen Analyse der Registerdaten, dass mehr als die Hälfte der Lobbyregistereinträge nicht plausibel oder gar falsch waren. Die meisten davon gaben viel zu geringe Lobbyausgaben an, andere aber auch viel zu hohe.<sup>24</sup> LobbyControl hat gemeinsam mit seinen Partnern von Alter-EU immer wieder die öffentliche Beschwerdefunktion für fragwürdige Einträge genutzt, darunter für die Einträge von

Goldman Sachs<sup>25</sup>, Monsanto oder die einflussreiche Unternehmerorganisation „European Roundtable of Industrialists“<sup>26</sup>. Das EU-Lobbyregister-Sekretariat hat in den letzten Jahren viel daran gesetzt, die Qualität der Daten zu verbessern, zum Beispiel durch automatische Plausibilitätschecks bei der Registrierung.

### Die beiden Grundprobleme bestehen weiter:

#### 1. Es fehlt an Ressourcen:

Im Jahr 2017 führte das Register-Sekretariat 3.624 Qualitätskontrollen durch, d.h. bei 11.612 Registrierungen im Jahr 2017 wurden so ein Drittel der Einträge überprüft. Dabei stellten sich 53 Prozent (1.921) der Eintragungen als zufriedenstellend heraus. Wie oben bereits erwähnt, wurden 2013 noch weniger als ein Fünftel der Einträge kontrolliert, von denen 62 Prozent als fehlerhaft eingestuft wurden. Das zeigt, dass sich mit der größeren Anzahl an Kontrollen auch die Qualität des Registers verbessert hat. Von wirklich zuverlässigen Daten kann jedoch noch keine Rede sein (siehe Kasten zu Monsanto).

#### 2. Das Register wird aufgrund schwacher Durchsetzungsmechanismen weiterhin nicht ernst genug genommen:

Schlimmer noch als falsche Einträge wie im Fall von Monsanto ist jedoch, dass es weiterhin mächtige Akteure gibt, die bei den Institutionen Lobbyarbeit betreiben, sich aber nicht ins Register eintragen. Die Anwaltskanzleien wurden hier bereits erwähnt. Ein weiterer Fall ist die Glyphosate Task Force (GTF), die trotz

<sup>22</sup> „Alfred Gusenbauer wurde für Ukraine-Lobbyarbeit bezahlt“, Der Spiegel, 25.2.2018: <http://www.spiegel.de/politik/ausland/alfred-gusenbauer-bestaetigt-fuer-ukraine-lobbyarbeit-bezahlt-worden-zu-sein-a-1195321.html>

<sup>23</sup> „Spin doctors to the autocrats: how European PR firms whitewash repressive regimes“, Corporate Europe Observatory, Studie, Januar 2015, S. 23: [https://corporateeurope.org/sites/default/files/201500303\\_spindoc-tors\\_Jr.pdf](https://corporateeurope.org/sites/default/files/201500303_spindoc-tors_Jr.pdf)

<sup>24</sup> „More than half the entries on the Brussels Lobby Register are inaccurate, incomplete or meaningless“, Transparency International EU, Pressemitteilung, 07.09.2015: <https://transparency.eu/press-release-more-than-half-the-entries-on-the-brussels-lobby-register-are-inaccurate-incomplete-or-meaningless-2/>

<sup>25</sup> „Goldman-Sachs: Eintrag ins Lobbyregister korrigiert“, LobbyControl, Blogbeitrag, 28.04.2015: <https://www.lobbycontrol.de/2015/04/goldman-sachs-muss-eintrag-ins-eu-lobbyregister-korrigieren>

<sup>26</sup> „European Roundtable of Industrialists: Lobbybudget von unter 10.000 Euro?“, LobbyControl, Blogbeitrag, 10.08.2015: <https://www.lobbycontrol.de/2015/08/european-roundtable-of-industrialists-lobbybudget-von-unter-10-000-euro/>

## MONSANTO, DIE GLYPHOSATE TASK FORCE UND DAS EU-TRANSPARENZREGISTER

Im Jahr 2017 beschwerte sich unsere Partnerorganisation CEO über den fragwürdigen Eintrag des Unternehmens Monsanto im Lobbyregister. Der Saatgut-Konzern hatte Lobbyausgaben von 400.000 Euro angegeben. Dabei hatte Monsanto allein für die Arbeit von vier Lobbyagenturen mehr als 910.000 Euro ausgegeben.<sup>27</sup> Die Angaben waren also offensichtlich nicht richtig. Da das Unternehmen keine Anstalten machte, auf die Anfragen des Registersekretariats zu antworten, wurde es für zehn Tage vom Register suspendiert. Schließlich korrigierte Monsanto den Eintrag und gab ein Lobbybudget von 1.250.000 Euro an. Daraufhin wurde die Suspendierung ohne weitere Nachforschungen aufgehoben. Dabei gibt es weitere Fehler in Monsanto's Eintrag: So nannte das Unternehmen nun in seinem Eintrag unter „Mitgliedschaften und Zugehörigkeiten“ die Vereinigung der Hersteller von Glyphosat „Glyphosate Task Force“, jedoch lediglich mit der Abkürzung „GTF“. Dies ist eigentlich nach den Register-Leitlinien verboten, da für Außenstehende Abkürzungen wenig verständlich sind. Darauf hat das Sekretariat allerdings nicht weiter reagiert. Der Fall zeigt, dass Unternehmen kaum Anreize haben, auf die

Korrektheit ihrer Daten zu achten. Das Sekretariat suspendiert erst, wenn Lobbyakteure keine Anstalten machen, auf ihre höflichen Anfragen hin überhaupt zu reagieren und stellt auch keine weiteren Nachforschungen an. So bleiben die Daten im Register weiterhin unzuverlässig.

Die Glyphosate Task Force beantragte und begleitete den Wiederezulassungsprozess des Pestizids und tauschte sich darüber natürlich auch mit der EU-Kommission aus, zumindest schriftlich. Dennoch weigerte sie sich, sich zu registrieren. Trotz Aufforderung des Registersekretariats ist dies bis heute nicht passiert.<sup>28</sup> Sie ist lediglich bei der Lobbyagentur Hume Brophy als Kunde gelistet. Konsequenzen hatte dies eigentlich keine. Hume Brophy wurde aufgefordert, keine Termine für die Glyphosate Task Force mit der EU-Kommission zu machen.<sup>29</sup> Dass die EU-Kommission mitten im Antragsprozess für Glyphosat wirklich keinen Kontakt mit den Antragstellern hatte, darf als äußerst unwahrscheinlich gelten. Der Fall zeigt, dass die Kontroll- und Sanktionsmechanismen des Registers deutlich zu schwach sind.

Lobbyarbeit bei der EU einen Eintrag verweigert (siehe Kasten) und dafür keinerlei Sanktionen zu spüren bekommt. Es ist auch weiterhin zu einfach, ohne Eintrag ins Register bei der EU-Kommission zu lobbyieren: Die mit einem bestimmten Thema befassten Beamten/innen der unteren Dienstgrade dürfen sich auch mit Akteuren treffen, die nicht ins Lobbyregister eingetragen sind.

Diese Möglichkeit der Einflussnahme wird demnach auch fleißig genutzt.<sup>30</sup> Des Weiteren hat es keine wirklichen Konsequenzen, sich mit irreführenden Daten ins Register einzutragen. Wer seinen Eintrag berichtigt, wird wieder ins Register aufgenommen. Falsche Daten werden als Versehen des Akteurs ausgelegt. Sanktionen gibt es dafür nicht.

## Politischer Handlungsbedarf

Das EU-Lobbyregister ist inzwischen durchaus ein hilfreiches Instrument geworden, um herauszufinden, wie Akteure in der EU-Politik mitmischen. Aber das versprochene „de facto verbindliche“ Lobbyregister der drei EU-Institutionen wurde nicht geliefert. Kommissionspräsident Juncker konnte sein Versprechen also nicht einhalten. Die Verantwortung dafür liegt jedoch nicht nur bei der Kommission, sondern auch bei den beiden anderen Institutionen. Dabei hat insbesondere der Rat, sprich die Mitgliedstaaten, wenig Interesse an mehr Lobbytransparenz gezeigt.

Positiv ist die Einführung starker Anreize für eine Eintragung<sup>31</sup>:

- Mitglieder der Kommission, ihre Kabinette und Generaldirektor/innen treffen nur noch registrierte Lobbyisten und veröffentlichen ihre Lobbytreffen.
- Ohne Registrierung gibt es keine Dauerzugangspässe ins Parlament.
- Lobbyist/innen, die bei öffentlichen Anhörungen sprechen wollen, müssen sich registrieren.
- Lobbyist/innen, die in Expertengruppen mitwirken, müssen dies im Register vermerken. Ohne Eintrag ist eine Mitwirkung nicht möglich.
- Auch die Teilnahme in Netzwerken und Plattformen (wie die Branchenforen des EU-Parlaments) muss im Register eingetragen werden. Auch hier gilt: Keine Teilnahme ohne Eintrag.

<sup>27</sup> „Official complaint on Monsanto non-compliance with EU transparency rules“, Corporate Europe Observatory, Pressemitteilung, 07.11.2017: <https://corporateeurope.org/pressreleases/2017/11/official-complaint-monsanto-non-compliance-eu-transparency-rules>

<sup>28</sup> Redaktionsschluss am 1. April 2019

<sup>29</sup> Brief des JTRS an CEO, 10.05.2016: [https://corporateeurope.org/sites/default/files/2016-05-10\\_reply\\_to\\_ceo\\_on\\_hume\\_brophy.pdf](https://corporateeurope.org/sites/default/files/2016-05-10_reply_to_ceo_on_hume_brophy.pdf)

<sup>30</sup> „Lobby Scene Investigation: Brussels – Episode 4: The Iceberg“, Alter-EU, 28.11.2017: <https://www.alter-eu.org/lsi-episode-4-the-iceberg>

<sup>31</sup> Die bisherigen Anreize finden sich unter: „Wer sollte sich registrieren?“, EU-Transparenzregister, Webseite: [http://ec.europa.eu/transparencyregister/public/staticPage/displayStaticPage.do;TRPUBLICID=prod=zn-3Bu37HVgScAerUCZ1YmqwADpYM6Uen1yYgQiTXYN2ßZdCoBgY!1758742562?locale=de&reference=WHOS\\_IS\\_EXPECTED\\_TO\\_REGISTER](http://ec.europa.eu/transparencyregister/public/staticPage/displayStaticPage.do;TRPUBLICID=prod=zn-3Bu37HVgScAerUCZ1YmqwADpYM6Uen1yYgQiTXYN2ßZdCoBgY!1758742562?locale=de&reference=WHOS_IS_EXPECTED_TO_REGISTER)



**Es besteht jedoch auch weiterhin entscheidender Handlungsbedarf:**• **Teilnahme am Register:**

Ein nur von Parlament und Kommission geführtes Register erreicht das Ziel der Herstellung von Transparenz von Einflussnahme auf EU-Politik nicht. Der Rat mitsamt den Ständigen Vertretungen muss Teil des Registers werden. Das gilt ebenso für die Ratspräsidentschaft. Auch alle Behörden der EU, wie etwa die Europäische Behörde für Lebensmittelsicherheit EFSA, müssen am Register teilnehmen.

• **Qualität und Aussagekraft der Daten:**

Die Zuverlässigkeit und der Umfang der Registerdaten sind nach wie vor nicht zufriedenstellend. Um bessere Kontrollen durchführen zu können, braucht das Registersekretariat mehr Personal. Vorhandene Sanktionsmöglichkeiten bei falschen Angaben müssen auch genutzt werden. Nichtregierungsorganisationen, Denkfabriken sowie Gewerbe- und Wirtschaftsverbände müssen Auskünfte darüber machen, woher ihr Budget kommt.

• **„De-Facto-Verpflichtung“:**

Die Regel „Keine Treffen ohne Registrierung“ muss für alle Bediensteten der EU-Kommission und alle Mitarbeiter/innen des EU-Parlaments (auch Assistent/innen der MdEPs) gelten.

• **Lobbyarbeit von Drittstaaten:**

Auch die Lobbyarbeit im Auftrag von Drittstaaten, also von Regierungen außerhalb der EU, muss im Register erfasst werden. Dies gilt insbesondere für Agenturen und Anwaltskanzleien, die im Auftrag von Drittstaaten europäische Meinungs- und Willensbildungsprozesse beeinflussen wollen.

• **Verbindlichkeit:**

Langfristig sollte ein gesetzlich verpflichtendes Lobbyregister eingeführt werden, da nur auf einer gesetzlichen Grundlage die Regeln für alle Lobbyakteure wirksam durchgesetzt werden können.



Foto: LobbyControl

Unsere EU-Referentin Nina Katzemich bei einer lobbykritischen Stadtführung für Journalist/innen vor dem „House of German Business“. Hier hat unter anderem der BDI sein Brüsseler Büro.



Mitglieder der Allianz für Lobbytransparenz und ethische Regeln (Alter-EU) fordern, dass Unternehmenslobbyisten nicht an unseren Gesetzen mitschreiben („stop big business drafting our laws“).

## Transparenz und Ausgewogenheit im Gesetzgebungsprozess

Parlament und Kommission haben in der zu Ende gehenden Legislaturperiode wesentlich mehr Transparenz im Gesetzgebungsprozess geschaffen, vor allem durch die Veröffentlichung von Lobbytreffen der politischen Entscheidungsträger/innen und hohen Beamten/innen. Für das Parlament lassen sich erst nächste Wahlperiode genauere Aussagen über die Ausgewogenheit der Treffen machen. Bei der EU-Kommission haben die vergangenen vier Jahre jedoch gezeigt, dass zwei Drittel ihrer Mitglieder überwiegend Unternehmensvertreter treffen. Für den Rat lassen sich aufgrund mangelnder Transparenz keine Aussagen über die Rolle von Lobbyist/innen bei der Gesetzgebung machen.

### Hintergrund

Zahlreiche Gesetze, die in der EU verabschiedet werden, beeinflussen den Alltag der EU-Bürger/innen: Regeln zu Datenschutz und Privatsphäre, zur Unbedenklichkeit von Chemikalien oder zu Zusatzstoffen in Lebensmitteln, um nur einige Beispiele zu nennen. Viele dieser Regelungen berühren die Interessen verschiedener Lobbygruppen, die deshalb versuchen, auf ein geplantes Gesetz größtmöglichen Einfluss zu nehmen. Doch um welche Lobbyakteure es sich handelt und in welcher Weise sie ihren Einfluss geltend machen, ist öffentlich oft wenig nachvollziehbar. Dabei haben die Bürger/innen der EU ein Recht darauf zu erfahren, wenn sich Vorschläge von Lobbygruppen in einem Gesetz wiederfinden. Zahlreiche Skandale wie etwa der Diesel-Abgaskandal, dem in Europa kaum Sanktionen für die Autoindustrie oder Entschädigungen für die Verbraucher/innen gefolgt sind, haben gezeigt, dass Konzerne aufgrund ihrer mächtigen Stellung

in der Gesellschaft, aufgrund ökonomischen Drohpotenzials<sup>32</sup>, der Angewiesenheit der Politik auf ihr Expertenwissen und mithilfe ihrer Lobbyarbeit massiven Einfluss nehmen können – häufig zugunsten von Partikularinteressen und zum Schaden des Gemeinwohls. Es ist daher von großer Bedeutung, mehr darüber zu erfahren, wessen Interessen politische Akteure bei der Erstellung eines Gesetzes berücksichtigt haben – und ob ein Ausgleich verschiedener Interessen und Perspektiven gesucht wurde. Die politischen Entscheidungsträger müssen gegenüber den Bürger/innen Rechenschaft ablegen und demokratische Kontrolle muss durch Transparenz ermöglicht werden: Voraussetzung dafür sind ein aussagekräftiges Lobbyregister und die Veröffentlichung von Lobbytreffen sowie eine legislative Fußspur<sup>33</sup> bei der Gesetzgebung (siehe „Politischer Handlungsbedarf“, Abschnitt EU-Kommission).

<sup>32</sup> Das Drohpotenzial besteht beispielsweise durch den möglichen Abbau von Arbeitsplätzen oder Standortverlagerungen.

<sup>33</sup> Sowohl legislative Fußspur als auch legislativer Fußabdruck sind gebräuchliche Begriffe. LobbyControl verwendet sie synonym.

## Erster Anlaufpunkt für Lobbyist/innen: Die EU-Kommission

Die Kommission ist das einzige EU-Organ mit dem Initiativrecht bei Gesetzen. Entsprechend wichtig ist es deshalb für Lobbyist/innen, frühzeitig Zugang zur EU-Kommission zu finden und sich dort Gehör zu verschaffen. Seit Beginn dieser Wahlperiode bekommt man einen Einblick, welche Lobbyist/innen Zugang zum Spitzenpersonal der Kommission haben (siehe „Entwicklungen in dieser Wahlperiode“). Unsichtbar hingegen bleibt der Zugang zu den Bediensteten der unteren Dienstgrade, die an den Gesetzen schreiben. Wer letztlich Einfluss auf ein bestimmtes Gesetz nehmen konnte, ist weiterhin nicht nachvollziehbar.

## Parlament: Bisher kaum Einblick in Lobbyaktivitäten

Das Parlament diskutiert im ordentlichen Gesetzgebungsverfahren als nächste Institution den Entwurf der Kommission. Es ist jedoch bisher kaum etwas darüber bekannt, welchen Einfluss Lobbyist/innen auf die Positionsfindung der Abgeordneten nehmen. Dies wird sich in der neuen Wahlperiode ändern (siehe „Entwicklungen in dieser Wahlperiode“, ab S. 21). Einige wenige Abgeordnete veröffentlichen zwar freiwillig ihre Lobbytreffen, von den 96 deutschen Abgeordneten tun dies allerdings gerade mal neun.<sup>33</sup>

### Lobbyist/innen schreiben Änderungsanträge für das Parlament

2013 machte die Online-Plattform „Lobbyplag.eu“ sichtbar, dass Abgeordnete bei zahlreichen Änderungsanträgen zur Datenschutzgrundverordnung Passagen von Lobbyakteuren komplett übernommen hatten.<sup>35</sup> Es ist ein übliches Lobbyverfahren in Brüssel, Abgeordneten vorformulierte Änderungsanträge zur Einbringung vorzulegen. In der Regel gibt es keinerlei Transparenz, wenn Vorschläge 1:1 aus Formulierungen von externen Quellen übernommen werden. Allerdings dringen ab und zu Extremfälle an die Öffentlichkeit, wie der des belgischen Abgeordneten Louis Michel, der zur Datenschutzgrundverordnung 229 Änderungsanträge einbrachte, die er im Wortlaut aus den Vorschlägen zweier belgischer Unternehmensverbände übernommen hatte.<sup>36</sup> Zivilgesellschaftlichen Organisationen ist es hingegen in der Regel überhaupt nicht möglich, eine derartige Menge an Änderungsanträgen zu erstellen.

*Der EU-Abgeordnete und ehemalige Kommissar für Entwicklung Louis Michel brachte 229 Änderungsanträge zur Datenschutzgrundverordnung ein. Er gab an, davon nichts gewusst zu haben, ein Mitarbeiter habe auf eigene Faust gehandelt.*

### Der Rat der EU – Entscheidungsfindung im Dunkeln

Wenn das Parlament seinen Bericht im Plenum abgestimmt und damit seine Position gefunden hat, befasst sich der Rat mit der Gesetzesinitiative. Das Gremium der Mitgliedstaaten trifft sich regelmäßig in verschiedenen Zusammensetzungen zur Beratung. Diese offiziellen und öffentlichen Ratstagungen werden von den so genannten Vorbereitungsgremien – über 150 Arbeitsgruppen und Ausschüsse – vorbereitet. In ihnen findet die eigentliche Arbeit an den Gesetzesvorschlägen statt, ziemlich unübersichtlich und intransparent. Es sind kaum Informationen darüber öffentlich zugänglich, welcher Mitgliedstaat hier welche Position vertritt.

### Mitgliedstaaten boxen hinter den Kulissen Interessen ihrer Industrien durch

Ein großer Teil der Lobbyarbeit beim Rat findet in den Mitgliedstaaten selbst statt, während die nationalen Ministerien ihre Position zu einer EU-Vorlage erarbeiten. Hier kommt es also darauf an, wie es bei diesen um die Transparenz und die Ausgewogenheit bei der Berücksichtigung unterschiedlicher Interessen steht. Erst vor Kurzem zeigte eine neue Studie unserer Brüsseler Partnerorganisation Corporate Europe Observatory, wie die Mitgliedstaaten in Brüssel häufig die Interessen ihrer nationalen Industrien durchboxen.<sup>37</sup> Zum Beispiel Deutschland: Die Bundesregierung hat in der Vergangenheit regelmäßig auf Wunsch der Automobilindustrie Auflagen und Grenzwerte für Autos zum Schutz von Umwelt und Gesundheit über den Rat verhindert oder verwässert, wie beispielsweise bei der angestrebten Reduktion des CO<sub>2</sub>-Ausstoßes. Ein aktuelles Beispiel ist auch die „ePrivacy-Verordnung“, die eigentlich in dieser Wahlperiode verabschiedet werden sollte. Sie sollte Nutzer/innen digitaler Kommunikationsanbieter davor schützen, dass ihre Daten ohne ihre Erlaubnis gesammelt und verkauft werden.<sup>38</sup> Die Bundesregierung hat auf Wunsch deutscher Medienhäuser wie Axel Springer oder FAZ dafür gesorgt, dass der Vorschlag der Kommission und des Parlaments nicht nur auf die nächste Wahlperiode vertagt wurde, sondern ihn auch in seiner



Foto: UNDP/Indipicart. CC BY-SA 2.0

<sup>34</sup> Zusätzlich veröffentlicht Ingeborg Gräßle, CDU, ihre Treffen mit der Tabaklobby entsprechend des Tabak-Rahmenübereinkommens der WHO.

<sup>35</sup> <https://lobbyplag.eu/map>

<sup>36</sup> Vgl. „Europaabgeordneter weiß nichts von seiner Arbeit“, Digitalcourage, 25.11.2013: <https://digitalcourage.de/themen/europaeische-datenschutzgrundverordnung/europaabgeordneter-weiss-nichts-von-seiner-arbeit>

<sup>37</sup> „Captured States: When EU governments are a channel for corporate interests“, CEO, 06.02.2019, S. 49 ff.: [https://corporateeurope.org/sites/default/files/ceo-captured-states-final\\_0.pdf](https://corporateeurope.org/sites/default/files/ceo-captured-states-final_0.pdf)

<sup>38</sup> „Reform der ePrivacy-Richtlinie: Schutz der Menschen oder Schutz der Geschäftsmodelle?“, Netzpolitik.org, 22.08.2016: <https://netzpolitik.org/2016/anstehende-grundsatzentscheidung-der-eu-schutz-der-menschen-oder-schutz-der-geschaeftsmodelle/>



Daimler-Chef Dieter Zetsche mit Bundeskanzlerin Merkel: In Brüssel konnte sich die deutsche Autoindustrie stets auf die Rückendeckung der Bundesregierung verlassen.

Verbraucherfreundlichkeit entscheidend geschwächt: Wer dem „Tracking“ nicht zustimmt, dem kann der Zugang zur Webseite vorenthalten werden.<sup>39</sup> Die deutsche Öffentlichkeit bekommt derartige interne Abstimmungen der Ministerien für den Rat nur in Ausnahmefällen mit, obwohl sie direkt vor ihrer Haustür stattfinden.

### Lobbyarbeit bei den Ständigen Vertretungen – der Ort für leise Lobbyarbeit

Aber auch auf EU-Ebene wird das Gremium der nationalen Regierungen von Lobbyist/innen bearbeitet: Jedes Mitgliedsland hat eine Ständige Vertretung in Brüssel. Die obersten Diplomaten, die Ständigen Vertreter/innen und ihre Stellvertreter/innen, gehören dem Ausschuss der Ständigen Vertreter an: Er koordiniert und kontrolliert die Vorbereitungsgremien und versucht, vor den Rats tagungen Einvernehmen zu erzielen. Zahlreiche weitere nationale Beamte/innen, die in den Ständigen Vertretungen arbeiten, sind für die Informationsvermittlung zwischen dem Mitgliedstaat und der EU zuständig und vertreten auch deren Positionen in den Vorbereitungsgremien. Die nationalen Vertretungen sind ein beliebtes Ziel für leise Lobbyarbeit, gerade für die jeweiligen nationalen Industrieverbände, die meist auch in Brüssel ihre Büros haben.

### Kontakte mit Lobbyist/innen werden nicht herausgegeben

Da der Rat nicht Mitglied des EU-Transparenzregisters ist, gibt es nicht einmal Einblick, welche Akteure hier Lobbyarbeit betreiben. Corporate Europe Observatory hat für eine aktuelle Studie zum Rat mit Hilfe zahlreicher nationaler Nichtregierungsorganisationen 19 Regierungen nach Kontakten zwischen ihrer Ständigen Vertretung in Brüssel und Lobbyakteuren gefragt.<sup>40</sup> Von den befragten Mitgliedstaaten halten nur zwei Ständige Vertretungen, Rumänien und die Niederlande, diese Kontakte systematisch fest. In Deutschland gibt es keine verfügbaren Informationen zu Treffen zwischen Mitarbeiter/innen der Ständigen Vertretung und Lobbyist/innen, teilte das Auswärtige Amt LobbyControl mit.<sup>41</sup> Auch die anderen Länder halten ihre Treffen mit Lobbyist/innen entweder nicht systematisch fest oder sie geben keine Auskunft. Aus Rumänien und den Niederlanden ergibt sich folgendes Bild: Lobbytreffen mit Beamte/innen fanden von März 2017 bis März 2018 (Niederlande Juni 2017 bis Juni 2018) zu 73 Prozent mit

Unternehmensvertretern statt. Die Beamte/innen der Ständigen Vertretung der Niederlande trafen im entsprechenden Zeitraum über 500 Mal mit Lobbyist/innen zusammen, die Rumäniens nur 160 Mal.<sup>42</sup> In beiden Fällen traf man sich also deutlich überwiegend mit Unternehmen und deren Organisationen. Eine statistisch relevante Aussage zur Ausgewogenheit insgesamt ist mit zwei Staaten natürlich nicht zu machen.

### Kompromissfindung im Trilog

Wenn auch der Rat sich geeinigt hat, geht es darum, aus allen drei Positionen eine Gesetzesvorlage zu machen. Früher reichte man sich im ordentlichen Gesetzgebungsverfahren in mehreren Lesungen die Beschlüsse zur Abstimmung hin und her, bis den Änderungsanträgen der jeweils anderen Institution zugestimmt werden konnte. Erst wenn der Rat den Änderungsvorschlägen des Parlaments aus zweiter Lesung nicht zustimmen konnte, erfolgten formelle Trilog-Verhandlungen im Rahmen eines Vermittlungsausschusses. Beim Trilog handelt es sich um paritätisch zusammengesetzte Treffen zwischen den drei in den Gesetzgebungsprozess involvierten Institutionen, wobei die Kommission eine moderierende Funktion übernimmt.

Row	COMMISSION PROPOSAL COM(2018) 218 FINAL	EP TEXT	COUNCIL TEXT	CONSOLIDATED TEXT / COMPROMISE / PROPOSALS / COMMENTS
130	(74) Action taken against reporting persons outside the work-related context, through proceedings, for instance, related to defamation, breach of copyright, trade secrets, confidentiality and personal data protection, can also pose a serious deterrent to whistleblowing. Directive (EU) 2016/943 of the European Parliament and of the Council <sup>34</sup> exempts reporting persons from the civil redress measures, procedures and remedies it provides for, in case the alleged acquisition, use or disclosure of the trade secret was carried out for revealing misconduct, wrongdoing or illegal activity, provided that the respondent acted for the purpose of protecting the general public interest. Also in other proceedings, reporting persons should be able to rely on having made a report or disclosure in accordance with the provisions laid down in Directive (EU) 2016/943 of the European Parliament and of the Council of 8 June 2016 on the protection of undisclosed know-how and business information (trade secrets) against their unlawful acquisition, use and disclosure (OJ L 157, 18.6.2016, p. 1).	(74) Action taken against reporting persons outside the work-related context, through proceedings, for instance, related to defamation, breach of copyright, trade secrets, confidentiality and personal data protection, can also pose a serious deterrent to whistleblowing. Directive (EU) 2016/943 of the European Parliament and of the Council <sup>34</sup> exempts reporting persons from the civil redress measures, procedures and remedies it provides for, in case the alleged acquisition, use or disclosure of the trade secret was carried out for revealing misconduct, wrongdoing or illegal activity, provided that the respondent acted for the purpose of protecting the general public interest. This Directive should therefore be without prejudice to the provisions laid down in Directive (EU) 2016/943 of the European Parliament and of the Council of 8 June 2016 on the protection of undisclosed know-how and business information (trade secrets) against their unlawful acquisition, use and disclosure (OJ L 157, 18.6.2016, p. 1).	(74) Action taken against reporting persons outside the work-related context, through proceedings, for instance, related to defamation, breach of copyright, trade secrets, confidentiality and personal data protection, can also pose a serious deterrent to whistleblowing. Directive (EU) 2016/943 of the European Parliament and of the Council <sup>34</sup> exempts reporting persons from the civil redress measures, procedures and remedies it provides for, in case the alleged acquisition, use or disclosure of the trade secret was carried out for revealing misconduct, wrongdoing or illegal activity, provided that the respondent acted for the purpose of protecting the general public interest. Also in other proceedings, reporting persons should be able to rely on having made a report or disclosure in accordance with the provisions laid down in Directive (EU) 2016/943 of the European Parliament and of the Council of 8 June 2016 on the protection of undisclosed know-how and business information (trade secrets) against their unlawful acquisition, use and disclosure (OJ L 157, 18.6.2016, p. 1).	EU Action taken against reporting persons outside the work-related context, through proceedings, for instance, related to defamation, breach of copyright, trade secrets, confidentiality and personal data protection, can also pose a serious deterrent to whistleblowing. In such proceedings, reporting persons should be able to rely on having made a report or disclosure in accordance with this Directive as a defence, provided that the information reported or disclosed was necessary to reveal the breach. In such cases, the person should carry the burden to prove any intent on the part of that reporting person to violate the law does not meet the conditions of the Directive.

Ausschnitt aus einem Vier-Spalten-Dokument aus dem Trilog zwischen Kommission, Parlament und Rat. Konkret geht es hier um die EU-Whistleblower-Richtlinie.

<sup>39</sup> „Datenschutz à la Facebook & Co“, taz, 20.12.2018: <http://www.taz.de/!5557970/>

<sup>40</sup> „Captured States: When EU governments are a channel for corporate interests“, CEO, 06.02.2019, S. 49 ff: [https://corporateeurope.org/sites/default/files/ceo-captured-states-final\\_0.pdf](https://corporateeurope.org/sites/default/files/ceo-captured-states-final_0.pdf)

<sup>41</sup> Antwort des Auswärtigen Amtes auf eine Anfrage von LobbyControl, 07.01.2017: <https://fragenstaat.de/anfrage/treffen-mit-lobbyisten-der-mitarbeiterinnen-der-standigen-vertretung-deutschlands-bei-der-eu/111651/anhang/190107/BescheidVg.426-2018.pdf>

<sup>42</sup> „Captured States: When EU governments are a channel for corporate interests“, CEO, 06.02.2019, S. 50: [https://corporateeurope.org/sites/default/files/ceo-captured-states-final\\_0.pdf](https://corporateeurope.org/sites/default/files/ceo-captured-states-final_0.pdf)

Das ordentliche Gesetzgebungsverfahren hat sich in dieser Phase als äußerst zeitintensiv herausgestellt und führte zum Teil auch zur Handlungsunfähigkeit. Die Institutionen sind dazu übergegangen, es in der Regel erheblich abzukürzen und mit Hilfe von informellen Trilogern eine Einigung während der ersten oder (verbreitet) in der zweiten Lesung zu ermöglichen. Dieses Verfahren wird heute bei 70 bis 80 Prozent der Fälle angewandt<sup>43</sup> und ist inzwischen auch in Geschäftsordnungen und interinstitutionellen Vereinbarungen verankert.<sup>44</sup> Das ist äußerst effektiv und führt zu deutlich verbesserter Handlungsfähigkeit im Gesetzgebungsverfahren. Allerdings ist es auch äußerst intransparent: All diese

Treffen finden hinter verschlossenen Türen statt, Protokolle werden nicht veröffentlicht und es ist auch nicht nachvollziehbar, wer welche Haltung vertritt. Aufschluss könnte das so genannte „Vier-Spalten-Dokument“ geben, das die je von den drei Organen präferierte Fassung des im Verfahren befindlichen Gesetzgebungsaktes gegenüberstellt: den Vorschlag der Kommission, die Version mit den Änderungen des Europäischen Parlamentes und die präferierte Textfassung des Rates. Außerdem enthalten sie in der „4. Spalte“ den trilogisch ausgehandelten Kompromisstext. Diese „Vier-Spalten-Dokumente“ werden aber bislang nicht veröffentlicht.

## Entwicklungen in dieser Wahlperiode

Sowohl EU-Kommission als auch Parlament haben mit Blick auf Transparenz in der nun zu Ende gehenden Wahlperiode wichtige Fortschritte gemacht. Ab dem Zeitpunkt, an dem der Rat über eine Vorlage diskutiert, wird das Verfahren jedoch weitestgehend intransparent.

### EU-Kommission: Juncker überrascht mit Lobbytransparenz

Gleich bei seinem Amtsantritt 2014 setzte Kommissionspräsident Jean-Claude Juncker einen Teil der von ihm zuvor angekündigten Transparenzinitiative in die Tat um: Seit dem 1. Dezember 2014 dürfen Kommissionsmitglieder, deren Kabinette und die Generaldirektor/innen nur noch im Transparenzregister eingetragene Lobbyist/innen treffen und müssen diese Treffen veröffentlichen.

Mit diesem Schritt hat die EU-Kommission ein Maß an Transparenz geschaffen, das durchaus als vorbildlich gelten kann, auch für Deutschland.

Und Kommissionspräsident Juncker ging sogar noch einen Schritt weiter: Mit einer Arbeitsanweisung gab er seinem Kollegium auf, sich um eine Ausgewogenheit ihrer Lobbytreffen zu bemühen.<sup>46</sup> Es ist erfreulich zu sehen, dass Juncker das Problem erkannt und versucht hat, es zu beheben. Leider hat er keine Anstalten unternommen, seinen Auftrag an die Kommissionsmitglieder auch durchzusetzen. Die Auswertung der Lobbytreffen der Kommission zeigt: Unternehmen haben weiterhin einen privilegierten Zugang zu den Kommissionsmitgliedern und sind klar überrepräsentiert.



*Kommissionspräsident Juncker gab zu Beginn seiner Amtszeit eine Anweisung: „Mitglieder der Kommission sollten sicherstellen, bei ihren Treffen mit Interessenvertretern auf eine angemessene Balance zu achten.“<sup>44</sup> Auf dem Bild: Juncker mit dem damaligen Parlamentspräsidenten Martin Schulz.*

<sup>43</sup> Vgl. „Das Europäische Parlament muss auf einen konkreten Antrag hin grundsätzlich Zugang zu den Dokumenten über die laufenden Trilogie gewähren“, Gericht der Europäischen Union, Pressemitteilung Nr. 35/18, 22.03.2018, S. 2: <https://curia.europa.eu/jcms/upload/docs/application/pdf/2018-03/cp180035de.pdf>

<sup>44</sup> Geschäftsordnung des Europäischen Parlaments in der Version von März 2019, Art. 69.

<sup>45</sup> „Mitteilung des Präsidenten an die Kommission: Die Arbeitsmethoden der Europäischen Kommission 2014-2019“, Europäische Kommission, 11.11.2014, S. 10: <https://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/3/2014/DE/3-2014-9004-DE-F1-1.Pdf>

<sup>46</sup> Ebd.

## KOMMISSARE AUF KUSCHELKURS MIT DEN KONZERNEN

LobbyControl hat die Lobby-Treffen von 22 der 28 Mitglieder der Kommission Juncker ausgewertet.<sup>47</sup>

**Ergebnisse:** Acht der 22 Kommissionsmitglieder, also mehr als ein Drittel, haben sich zu über 70 Prozent mit Lobbyist/innen der Wirtschaft getroffen. Ganz vorne: Kommissarin Elżbieta Bieńkowska. Sie hat sich zu 86 Prozent mit Unternehmensvertreter/innen getroffen. Da ihr Ressort Binnenmarkt und Industrie ist, ist bis zu einem gewissen Grad verständlich, dass sie sich regelmäßig mit Unternehmen trifft. Ausgewogenheit muss auch nicht in jedem Fall bei 50:50 liegen. Es geht vielmehr darum, dass alle relevanten Meinungen zu einem Thema gehört werden sollen – bei 86 Prozent Treffen mit Unternehmensvertretern ist das allerdings schwer vorstellbar.

Direkt hinter ihr folgt Andrus Ansip, Kommissar für den digitalen Binnenmarkt, mit 81 Prozent Wirtschaftstreffen. Und an Platz drei, nicht unerwartet, folgt Günther Oettinger, erst Kommissar für die Digitalwirtschaft, dann für den Haushalt der EU, mit knapp 80 Prozent Treffen mit Lobbyisten aus dem Unternehmensbereich. Kein anderes

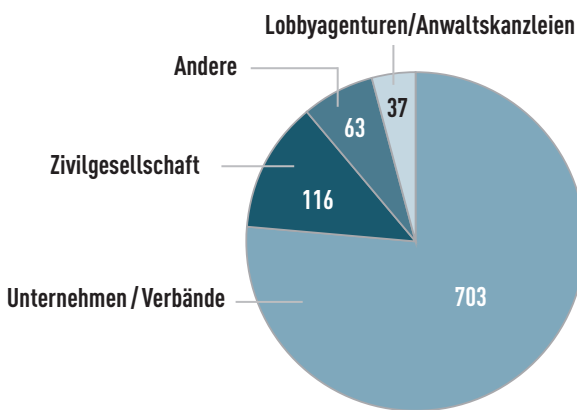
Kommissionsmitglied hat so viele Treffen wie er: 727-mal hat er sich mit Lobbyvertretern getroffen.

Bei weiteren sieben Kommissionsmitgliedern lag der Anteil von Treffen mit Interessenvertretern der Wirtschaft bei mehr als 50 Prozent. Damit haben sich im untersuchten Zeitraum zwei Drittel aller Kommissar/innen überwiegend mit Vertreter/innen der Wirtschaft getroffen.

### Auch positive Beispiele

Jedoch sollen auch die sechs positiven Beispiele nicht verschwiegen werden: Gesundheitskommissar Vytenis Andriukaitis hat sich ungefähr gleich oft mit Unternehmen und Nichtregierungsorganisationen getroffen, sowie einige Male mit Gewerkschaften. Selbiges gilt für den Umweltkommissar Karmenu Vella – bei diesem kommen noch ein paar Denkfabriken hinzu. Hervorzuheben ist noch Marianne Thyssen, zuständig für Beschäftigung, die sich zu einem Drittel mit Unternehmen, einem Drittel mit Gewerkschaften und etwas weniger als einem Drittel mit Nichtregierungsorganisationen getroffen hat. Diese Beispiele zeigen, dass es auch anders geht.

### Lobbytreffen der Klimadirektion 2014–2018



*Unausgewogenheit spielt nicht nur bei den Kommissar/innen selbst eine Rolle. Hier abgebildet sind die Lobbytreffen des Kabinetts der Generaldirektion Klima. Ausgewogenheit sieht anders aus!*

### Parlament: Christdemokraten blockieren Initiativen für mehr Lobbytransparenz

Auch das Parlament hat in dieser Wahlperiode in Sachen Transparenz große Fortschritte gemacht. Ausschlaggebend waren die Verhandlungen zum gemeinsamen Transparenzregister, der Initiativbericht „Transparenz, Rechenschaftspflicht und Integrität in den EU-Institutionen“ des Abgeordneten Sven Giegold sowie der „Bericht über die allgemeine Überarbeitung der Geschäftsordnung

des Parlaments“ von Richard Corbett (siehe dazu auch Kapitel „Interessenkonflikte“ ab S. 28). Den progressiven Ideen von Giegold, Corbett und vielen anderen Abgeordneten stand vor allem die Fraktion der Christdemokraten – die größte Gruppe im Parlament – ablehnend gegenüber. In einem zähen Machtkampf um mehr Transparenz im Parlament behielt sie zunächst die Oberhand, weshalb sich lediglich freiwillige Ansätze durchsetzen konnten.

So gibt es seit 2016 die Möglichkeit für Berichterstatter/innen des Parlaments\*, im Anhang ihrer Berichte aufzulisten, welche Interessenvertreter/innen sie zu ihrer Erstellung konsultiert haben.<sup>48</sup> LobbyControl hat untersucht, wie das neue Instrument von deutschen Abgeordneten von Anfang 2017 bis August 2018 genutzt wurde: Nur in zwei der 90 Berichte, die von insgesamt 47 deutschen Berichterstatter/innen erstellt wurden, gab es entsprechende Angaben.<sup>49</sup> 2017 stimmte das Parlament dafür, dass die Verwaltung allen Abgeordneten ermöglichen soll, ihre Lobbytreffen in ihrem Profil auf der offiziellen Parlaments-Internetseite zu veröffentlichen. Das Präsidium des Parlaments setzte den Beschluss jedoch schlicht nicht um.

### Transparenzpflicht für Berichterstatter/-innen

Am Ende der Wahlperiode machte das Parlament dann aber doch noch einen wichtigen Schritt in Richtung Pflicht zur Lobbytransparenz. Grund dafür waren sicherlich die andauernden Bemühungen progressiver Abgeordneter, der Druck der EU-Kommission während der Verhandlungen zum EU-Transparenzregister (siehe Kapitel „Lobbyregister“ ab S. 10) und auch das Einwirken der

<sup>47</sup> Sechs Mitglieder der Kommission wurden in die Analyse nicht einbezogen. Entweder, weil sie nur wenig Treffen hatten (weniger als 50 Treffen wurden nicht berücksichtigt) oder weil sie nur kurze Zeit im Amt waren.

<sup>48</sup> Verhaltenskodex für die Mitglieder des Europäischen Parlaments im Bereich finanzielle Interessen und Interessenkonflikte vom Januar 2017, Art. 4 (6), Fußnote 1: [http://www.europarl.europa.eu/pdf/meps/Code%20of%20Conduct\\_01-2017\\_DE.pdf](http://www.europarl.europa.eu/pdf/meps/Code%20of%20Conduct_01-2017_DE.pdf)

<sup>49</sup> Bei den Schattenberichterstatter/innen waren es immerhin 13

\* Für jedes Gesetz ernannt das Parlament eine/n Berichterstatter/in, die/der die Positionsfindung des Parlaments organisiert und die Verhandlungen mit den anderen EU-Institutionen führt. Zu diesem Zweck erstellen Berichterstatter/innen einen Bericht, in dem sie die abgestimmten Änderungswünsche des Parlaments präsentieren.



Foto: Jacques Griefmayer/Wikicommons, CC BY 3.0

*Der Kommissar mit den meisten Lobbytreffen: Günther Oettinger (CDU) ist seit 2017 zuständig für Haushalt und Personal. Zuvor war er Digital- und Energiekommissar.*

Zivilgesellschaft. Es zeigte sich auch, dass zwar die deutschen Christdemokraten mehrheitlich klar gegen mehr Transparenz für Abgeordnete sind, die Christdemokraten anderer Länder, wie beispielsweise Irland, Finnland und Polen, jedoch nicht – sie stimmten dafür. In einer äußerst knappen Abstimmung entschied das Parlament am 31. Januar 2019, dass alle Berichterstatter/innen, Schattenberichterstatter/innen\*\* und Ausschussvorsitzenden verpflichtet werden, ihre Treffen mit Lobbyist/innen ab der kommenden Wahlperiode zu veröffentlichen. Auf diese Weise bekommt die Öffentlichkeit erstmals einen Einblick, wen Abgeordnete mit wichtigen Funktionen im Gesetzgebungsprozess zur Formulierung ihrer Positionen konsultiert haben. Das ist ein Meilenstein für mehr Transparenz.

Des Weiteren wurden alle anderen Abgeordneten durch parlamentarischen Beschluss aufgefordert, ihre Lobbytreffen freiwillig zu veröffentlichen. Zu Beginn der kommenden Wahlperiode soll endgültig das Online-Formular bereitstehen, mit dem Treffen auf der offiziellen Parlamentswebseite veröffentlicht werden können.



Foto: Aleksandra Eriksson Pogorzalska (gemeinfrei)

*Die grünen Abgeordneten Sven Giegold und Max Andersson jubelten nach der Abstimmung am 31. Januar 2019 über strengere Lobby-Regeln.*

### Bürgerbeauftragte missbilligt intransparente Arbeit des Rates

Im Rat hat sich dagegen in den letzten Jahren nichts geändert. Die europäische Bürgerbeauftragte Emily O'Reilly missbilligte die intransparente Arbeit des Rates daher 2018 als „schlechtes Verwaltungshandeln“.<sup>50</sup> Sie berief sich dabei auf die EU-Verträge. Dort ist festgeschrieben, dass Bürger/innen dem politischen Geschehen in der EU folgen können müssen und dass Dokumente des Gesetzgebungsverfahrens der Öffentlichkeit im größtmöglichen Ausmaß direkt zugänglich sein sollten.<sup>51</sup> Leider hat der Rat auf die Kritik und die Empfehlungen der Ombudsfrau, z.B. dass die Positionen der Mitgliedstaaten in den Protokollen der Arbeitssitzungen sichtbar zu machen sind, nicht reagiert. Ein Lichtblick ist, dass die Ständigen Vertreter/innen von Finnland und den Niederlanden angefangen haben, ihre Lobbytreffen freiwillig zu veröffentlichen.

### Trilogie werden transparenter

2015 beantragte der ehemalige Abgeordnete Emilio de Capitani, der das Trilogieverfahren selbst wesentlich entwickelt hatte, den Zugang zu mehreren Vier-Spalten-Dokumenten. Die Herausgabe wurde zum Teil verweigert. Darauf klagte er beim Gericht der Europäischen Union und bekam Recht.<sup>52</sup> Im März 2018 urteilte das Gericht, dass nach den Regeln für den Zugang zu Dokumenten die Vier-Spalten-Dokumente grundsätzlich auf Anfrage zugänglich gemacht werden müssen, da den Gesetzgebungsverfahren der Union die Grundsätze der Öffentlichkeit und der Transparenz innewohnen.<sup>53</sup>

Grundsätzlich sind die Trilogie damit nun etwas transparenter geworden. Die Dokumente müssen aber für jedes Verfahren einzeln mühsam angefragt werden. Es ist fragwürdig, ob dies der europäischen Vorgabe genügt, dass Dokumente des Gesetzgebungsverfahrens der Öffentlichkeit im größtmöglichen Ausmaß direkt zugänglich sein sollen.<sup>54</sup>

<sup>50</sup> „Decision in strategic inquiry 01/2/2017/TE on the transparency of the Council legislative process“, Europäische Ombudsfrau, 15.05.2018: <https://www.ombudsman.europa.eu/de/decision/en/94896>

<sup>51</sup> „Verordnung 1049/2001 über den Zugang der Öffentlichkeit zu Dokumenten des Europäischen Parlaments, des Rates und der Kommission“, Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften, 30.05.2001, Erwägungsgrund 6 und Artikel 12(2): <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:32001R1049&from=DE>

<sup>52</sup> „Das Europäische Parlament muss auf einen konkreten Antrag hin grundsätzlich Zugang zu den Dokumenten über die laufenden Trilogie gewähren“, Gericht der Europäischen Union, Pressemitteilung Nr. 35/18, 22.03.2018: <https://curia.europa.eu/jcms/upload/docs/application/pdf/2018-03/cp180035de.pdf>

<sup>53</sup> Ebd.52

<sup>54</sup> Verordnung 1049/2001 über den Zugang der Öffentlichkeit zu Dokumenten des Europäischen Parlaments, des Rates und der Kommission“, Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften, 30.05.2001, Erwägungsgrund 6 und Artikel 12(2): <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:32001R1049&from=DE>

\*\* Schattenberichterstatter werden von den anderen Fraktionen benannt und handeln für sie die Kompromisse mit den Berichterstattern aus.



## DER TEUFEL STECKT IM DETAIL – ROLLE DER KOMMISSION BEI DER UMSETZUNG VON GESETZEN

Die EU-Kommission initiiert nicht nur neue Gesetze – sie hat auch eine herausgehobene Rolle bei deren Umsetzung. Im Auftrag des EU-Parlaments und des Rates arbeitet sie die entsprechenden Details aus. Für Lobbyisten ist diese Phase der Gesetzgebung extrem wichtig, denn gerade Details wie die Zulassung einzelner Substanzen oder die Festlegung bestimmter Grenzwerte sind für ihre Branchen entscheidend. Spezialisierte Agenturen widmen dem Thema ganze Seminare, um Lobbyisten zu erklären, wie und wo sie am besten Einfluss auf den Prozess nehmen können.

Die Umsetzung erlassener Vorschriften erfolgt mit Hilfe von delegierten Rechtsakten und Durchführungsrechtsakten, die beide sehr unterschiedliche Beteiligungsmöglichkeiten für Rat und Parlament bieten:

Sind für die Implementierung einheitliche Bedingungen in den Mitgliedstaaten notwendig, verabschiedet die EU-Kommission sogenannte **Durchführungsrechtsakte**<sup>55</sup>. Ausschüsse mit Vertretern der Mitgliedstaaten müssen diesen Rechtsakten zustimmen. Die jeweiligen nationalen Positionen werden jedoch nicht öffentlich gemacht. In solch einem Ausschuss machte sich etwa Deutschland für seine Automobilindustrie stark. Bei den neuen Dieselabgastests setzte man die Möglichkeit zur Überschreitung der erlaubten Grenzwerte (Konformitätsfaktor) von 110 Prozent durch – obwohl klar war, dass damit die europäischen Luftreinhaltewerte nicht zu erreichen waren. Der Vorschlag der Kommission sah ursprünglich nur eine Überschreitung von höchstens 60 Prozent vor.

Das Parlament kann gegen Durchführungsrechtsakte zwar Einspruch erheben – dieser ist jedoch für die Kommission nicht bindend.

**Delegierte Rechtsakte** ermöglichen hingegen die „Ergänzung oder Änderung bestimmter nicht wesentlicher Vorschriften des betreffenden Gesetzgebungsaktes“<sup>56</sup> seitens der Kommission. Parlament und Rat können der Kommission die Delegation jedoch jederzeit entziehen oder gegen einen delegierten Rechtsakt Einspruch erheben. Das Parlament hat in den letzten Jahren seine Kontrollfunktion in diesem Bereich verstärkt ausgeübt. 2016 lehnte es beispielsweise einen Kommissionsvorschlag ab, nach dem Säuglings- und Kleinkindernahrung bis zu drei Mal mehr Zucker hätte enthalten dürfen, als von der Weltgesundheitsorganisation empfohlen<sup>57</sup>. Die EU-Kommission musste daraufhin einen neuen Vorschlag vorlegen. Auch die Diskussion über hormonverändernde Stoffe wie Bisphenol A und ob diese ganz verboten werden sollen oder, wie andere Stoffe auch, nur innerhalb festzulegender Grenzwerte auf den Markt gebracht werden dürfen, war bei der Erarbeitung eines delegierten Rechtsakts entstanden. Die Industrie lief fünf Jahre lang und mit sämtlichen Lobby-Werkzeugen Sturm gegen das geplante Verbot und hatte am Ende damit Erfolg.

Das Beispiel zeigt, dass es sich bei den delegierten Rechtsakten häufig nicht wirklich um „unwesentliche“ Teile der Gesetzgebung handelt. Es braucht in diesem Bereich dringend mehr Öffentlichkeit und Kontrolle.

## Politischer Handlungsbedarf

Das Kapitel vollzieht nach, wie viel die Öffentlichkeit über den Entstehungsprozess eines Gesetzes erfahren kann, insbesondere darüber, wer auf diesen Prozess Einfluss genommen hat. Je mehr Transparenz darüber besteht, umso besser lässt sich nachvollziehen, ob es eine ausgewogene Beteiligung verschiedener Interessen gab – oder ob einzelne Lobbyakteure unangemessen viel Einfluss nehmen konnten. Wenn die Ausgewogenheit bei der Konsultation zu Gesetzesentwürfen regelmäßiges Thema in der Öffentlichkeit wird, kann allein das dazu führen, dass politische Akteure sich um bessere Mitwirkung verschiedener Interessen bemühen. Bei allen EU-Institutionen besteht weiterhin Handlungsbedarf.

### EU-Kommission

Die Kommission hat in dieser Wahlperiode Transparenz darüber hergestellt, welche Lobbyist/innen sie zu welchen Themen grundsätzlich trifft.<sup>58</sup> Das ist ein wichtiger Schritt und lässt Aufschlüsse darüber zu, wer hauptsächlich Einfluss auf sie zu nehmen versucht. Weitere Schritte sind aber notwendig:

- **Mehr Transparenz bei wichtigen Beamten:** Transparenz über die Lobbykontakte des Spitzenpersonals ist ein wichtiger Schritt. Lobbyeinfluss spielt aber gerade auch bei den Beamten/innen der unteren Dienstgrade, die mit einem bestimmten Thema befasst sind, eine wichtige Rolle. Deshalb muss mindestens auch die Abteilungsleiter/innen-Ebene zur Veröffentlichung ihrer Lobbytreffen verpflichtet werden.

<sup>55</sup> „Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union (Konsolidierte Fassung)“, Amtsblatt der Europäischen Union, 26.10.2012, Art. 291: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:12012E/TXT&from=DE>

<sup>56</sup> „Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union (Konsolidierte Fassung)“, Amtsblatt der Europäischen Union, 26.10.2012, Art. 290 (1): <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:12012E/TXT&from=DE>

<sup>57</sup> Kasten: „Babynahrung: Parlament lehnt großzügige Zucker-Grenzwerte ab“, EU-Parlament, 20.1.2016: <http://www.europarl.europa.eu/news/de/press-room/20160115IPR10184/babynahrung-parlament-lehnt-grosszuegige-zucker-grenzwerte-ab>

<sup>58</sup> Die Kommissar/innen müssen auch die Themen angeben, über die gesprochen wurde.



- **Legislative Fußspur:** Weiterhin sehen wir nicht, wer konkret bei Gesetzen mitgeredet oder sie sogar initiiert hat. Wir fordern daher, dass die EU-Kommission zusätzlich einen legislativen Fußabdruck an jeden Gesetzentwurf anhängt, bevor er zur Beratung an die anderen Institutionen geht. Ein solcher Anhang muss benennen, woher die Initiative zum Gesetz kam, welchen schriftlichen Input es gab und welche Studien, Gutachten oder andere externe Expertise herangezogen wurden. Wo Passagen inhaltlich oder gar wortgetreu von Externen Quellen übernommen wurden, muss dies gekennzeichnet werden.
- **Ausgewogenheit bei Lobbytreffen:** Die Transparenz über die Treffen der Kommissar/innen und ihre Kabinette macht deutlich, dass weit überwiegend die Interessen von Unternehmen Zugang zur Kommission haben. Kommissionsmitglieder mit hohen Entscheidungskompetenzen auf EU-Ebene, wie Binnenmarkt, Wettbewerb, Finanzmärkte oder Steuern hatten zu 70 Prozent und mehr Treffen mit Lobbyakteuren im Auftrag von Unternehmen. Die Kommission muss die Arbeitsanweisung von Jean-Claude Juncker, Ausgewogenheit und Repräsentativität in ihren Treffen zu suchen, in ihren Verhaltenskodex aufnehmen. Dabei muss es sich nicht immer um eine zahlenmäßige Gleichbehandlung handeln – hier müssen entsprechende Kriterien für Ausgewogenheit entwickelt werden.
- **Dialoge mit der Zivilgesellschaft:** Wo Konzerne sehr viele Ressourcen aufwenden und in allen Gremien quantitativ dominieren, muss die Kommission explizite Konsultationen mit der Zivilgesellschaft einführen. Für die auf EU-Handelspolitik fordern wir beispielsweise einen „echten“ zivilgesellschaftlichen Dialog (siehe Exkurs zur Handelspolitik am Ende dieses Kapitels).

## Parlament

Im Parlament werden wir ab kommender Wahlperiode eine Art legislativer Fußspur „light“ haben. Denn wenn Berichterstatter/innen auflisten, wen sie zu einem bestimmten Bericht getroffen haben, wird sichtbar, wer konkret auf diese wichtige Positionsfindung des Parlaments zu einem Gesetzesvorschlag Einfluss zu nehmen versucht hat.

- **Legislative Fußspur:** Um zu einer wirklichen legislativen Fußspur zu gelangen, müssen Berichterstatter/innen aber zusätzlich öffentlich machen, wessen Input sie konkret in ihre Berichte übernommen haben, gerade wo Passagen inhaltlich oder gar wortgetreu übernommen wurden. Da aber auch andere Abgeordnete Änderungsanträge einbringen, müssen auch sie kenntlich machen, wenn sie externe Anträge übernehmen.
- **Ausgewogenheit:** Erst in der nächsten Wahlperiode wird man mehr zum Thema Ausgewogenheit im EU-Parlament sagen können. Generell müssen auch sie auf eine Ausgewogenheit ihrer Treffen mit Lobbyist/innen achten.



Foto: LobbyControl

*Der Rat der EU – auch Consilium genannt – ist die undurchsichtigste EU-Institution.*

## Rat

Ab dem Zeitpunkt, wo der Rat eine Gesetzesvorlage berät, wird die Situation unübersichtlich. Einerseits, weil der Lobbyeinfluss hier über zahlreiche Kanäle eingebracht werden kann. Andererseits weil der Rat praktisch gar keine Transparenz über externen Einfluss auf seine Beratungsprozesse gewährt. Die Forderung der Verträge, dass Bürger/innen in der Lage sein sollen, dem politischen Geschehen in der zu EU folgen, findet hier keinerlei Entsprechung.

- **Positionen der Mitgliedstaaten:** Die Mitgliedstaaten handeln ihre gemeinsame Position in sogenannten Vorbereitungsgremien aus. Die Protokolle der Arbeitssitzungen in den Vorbereitungsgremien inklusive der Positionen der Mitgliedstaaten müssen öffentlich und deutlich früher zugänglich als bisher sein.
- **Rat Teil des Lobbyregisters:** Auch in den ständigen Vertretungen haben wir bisher keine Informationen über den Einfluss von Lobbyisten. Der Rat muss Teil des EU-Lobbyregisters werden. Zugleich müssen nationale Lobbyregister in allen Mitgliedstaaten auch die Lobbyakteure enthalten, die auf Entscheidungen in EU-Angelegenheiten Einfluss nehmen, sei das auf Ebene der nationalen Regierungen oder bei den ständigen Vertretungen in Brüssel. Solange es diese Register nicht gibt, müssen die Mitgliedstaaten mit ihren ständigen Vertretungen am EU-Lobbyregister teilnehmen.
- **Veröffentlichung von Lobbytreffen:** Auch die höheren Beamten/innen der Ständigen Vertretungen müssen ihre Lobbytreffen veröffentlichen. Darüber hinaus muss sich auch der Ratspräsident am Lobbyregister beteiligen und seine Lobbytreffen veröffentlichen.
- **Trilogie:** Wenn der Rat seine Position gefunden hat und in Trilogie mit den anderen Institutionen geht, müssen die Vier-Spalten-Dokumente grundsätzlich zugänglich gemacht werden.
- **Neues Selbstverständnis des Rats:** Diese Vorschläge gewähren ein Minimum an Transparenz, aber insgesamt bedarf es auch größerer Bereitschaft der nationalen Regierungen, ein neues Selbstverständnis der Ratsarbeit an den Tag zu legen: Weg von der geheimnisvollen Diplomatie hin zu einem demokratischen Gremium, das Rechenschaft über sein Tun ablegen muss.

## Exkurs

### EU-HANDELSPOLITIK: EIN PARADEBEISPIEL FÜR DEN EINSEITIGEN LOBBYEINFLUSS VON KONZERNEN

Unausgewogenheit beim Lobbying spielt nicht nur in der EU-Gesetzgebung eine große Rolle. Gerade auch in der Handelspolitik gilt, dass der Lobbyeinfluss auf die Brüsseler Politik äußerst unausgewogen ist: Hier haben traditionell Konzernlobbyist/innen das Sagen. Während der fünfjährigen Amtszeit der Juncker-Kommission hat sich dieser Missstand in der Handelsdirektion fortgesetzt. Daran hat leider auch die weitverbreitete öffentliche Kritik am Lobbyeinfluss auf die Verhandlungen zum TTIP-Abkommen mit den USA nichts geändert.

#### Die EU-Handelspolitik ist transparenter geworden ...

Eine wichtige Änderung gab es seit 2014 jedoch: Seitdem Handelskommissarin Cecilia Malmström das Amt von ihrem Vorgänger Karel de Gucht übernommen hat, ist die EU-Handelspolitik transparenter geworden. So werden inzwischen die EU-Verhandlungspositionen auf der Webseite der Kommission veröffentlicht. Bei den Verhandlungen mit Australien<sup>59</sup> und Neuseeland<sup>60</sup> geschah dies sogar von Anfang an. Auf den Seiten der einzelnen Kommissionsmitglieder finden sich ebenfalls Informationen zu deren Lobbykontakten, so auch die der Handelskommissarin und ihres Kabinetts.<sup>61</sup>

#### ... doch der einseitige Lobbyeinfluss bleibt

Dieses erhöhte Maß an Transparenz ändert jedoch nichts an der Tatsache, dass Unternehmensvertreter/innen auch weiterhin einen übermäßig großen Einfluss auf die Handelskommissarin und ihre Bediensteten haben. Lobbyist/innen großer Unternehmen werden immer noch aktiv in die Handelspolitik eingebunden, und zwar deutlich öfter als zivilgesellschaftliche Organisationen.<sup>62</sup>

#### Auf Kuschelkurs mit Lobbyisten: Verhandlungen zu internationalen Abkommen

Diese Unausgewogenheit wird aus den Informationen, die alle Kommissionsmitglieder und deren Kabinette seit Ende 2014 zu ihren Lobbytreffen veröffentlichen müssen, ersichtlich. Ein Beispiel sind die Verhandlungen zum JEFTA-Abkommen mit Japan: Von Januar 2014 bis Januar 2017 fanden 213 Treffen zwischen Bediensteten der Kommission und Lobbyist/innen statt, ganze 190 davon – also 89 Prozent – mit Vertreter/innen von großen Konzernen. Die Zivilgesellschaft hatte gerade mal einen Anteil von vier Prozent an den Treffen. Die übrigen sieben Prozent fanden mit öffentlichen Institutionen und Think Tanks statt.<sup>63</sup>

#### Zivilgesellschaft und KMUs haben das Nachsehen

Während sich die Kommission mit der Zivilgesellschaft, also Verbraucherschutz- und Umweltorganisationen, immerhin neunmal traf, gab es im gesamten Verhandlungszeitraum kein einziges Treffen mit Vertreter/innen kleiner und mittelständischer Unternehmen (KMUs). Und das, obwohl Handelskommissarin Malmström stets betont, die Interessen der KMU seien ihr besonders wichtig.<sup>64</sup>

#### Auch bei TTIP 2.0 nichts gelernt

Nicht anders verhält es sich bei TTIP 2.0: Seit der Erklärung von Kommissionspräsident Juncker und US-Präsident Trump zu einem Neustart der Verhandlungen im Juli 2018 trafen sich Vertreter/innen aus dem Ressort von Kommissarin Malmström zu 92 Prozent mit Vertretern von Unternehmen, darunter Lobbyist/innen von VW, dem amerikanischen Pharma-Konzern Eli Lilly und dem US-Landwirtschaftsverband Bunge.<sup>65</sup>

Auch insgesamt sieht die Bilanz der Handelsdirektion nicht besser aus. Zwischen 2014 und 2019 trafen sich Malmström und ihr Kabinett insgesamt 1.124-mal mit Lobbyist/innen. Über alle Themenbereiche hinweg fanden die Treffen zu 79 Prozent mit Vertreter/innen von Unternehmen statt.

#### Etikettenschwindel: Der „Zivilgesellschaftliche Dialog“

Schließlich gibt es da noch die sogenannten „zivilgesellschaftlichen Dialoge“ der Handelsdirektion. Die EU-Kommission verweist gerne auf diesen Dialog als Beweis dafür, wie offen und transparent sie ist und wie sehr sie den Kontakt mit der Zivilgesellschaft sucht und pflegt. Doch der Schein trügt – die Bezeichnung ist nichts als Etikettenschwindel. Bei den Dialogen sind in der Regel zwei Drittel der Anwesenden Vertreter von Unternehmen. Es handelt sich also vielmehr um einen Dialog mit Konzernen, nicht mit der Zivilgesellschaft. Trotz mehrfacher Kritik von LobbyControl an der irreführenden Bezeichnung bleibt Handelskommissarin Malmström bei dem Begriff, statt einen echten Dialog mit der Zivilgesellschaft einzuführen, der diesen Namen auch verdient.<sup>66</sup> [Siehe Diagramm >](#)

59 „EU-Australia Trade Agreement negotiations“, Europäische Kommission, 18.06.2018: <http://trade.ec.europa.eu/doclib/press/index.cfm?id=1865>

60 „EU-New Zealand Trade Agreement negotiations“, Europäische Kommission, 21.06.2018: <http://trade.ec.europa.eu/doclib/press/index.cfm?id=1867>

61 „Cecilia Malmström – Transparency“, Europäische Kommission, 2014-2019: [https://ec.europa.eu/commission/commissioners/2014-2019/malmstrom\\_en#transparency](https://ec.europa.eu/commission/commissioners/2014-2019/malmstrom_en#transparency)

62 „How many lobbyists are there in Brussels?“, Transparency International EU, 21.09.2016: <https://transparency.eu/lobbyistsinbrussels>

63 „JEFTA: Abgekartetes Spiel zwischen Konzernlobbyisten und EU-Kommission“, LobbyControl, 29.05.2018: <https://www.lobbycontrol.de/2018/05/jefta-abgekartetes-spiel-zwischen-konzernlobbyisten-und-buerokraten/>

64 Ebd.

65 „TTIP 2.0: Konzernlobbyisten dominieren bei Vorbereitungen für neues Handelsabkommen mit den USA“, LobbyControl, 26.03.2019: <https://www.lobbycontrol.de/2019/03/ttip-2-0-konzernlobbyisten-dominieren-bei-vorbereitungen-fuer-neues-handelsabkommen-mit-den-usa/>

66 „Etikettenschwindel bei der EU-Handelspolitik: Dialog mit ‚Zivilgesellschaft‘ ist Dialog mit Konzernen“, LobbyControl, 24.05.2017: <https://www.lobbycontrol.de/2017/05/etikettenschwindel-bei-der-eu-handelspolitik-dialog-mit-zivilgesellschaft-ist-dialog-mit-konzernen/>



LobbyControl-Protest gegen einseitigen Konzerneinfluss auf das Handelsabkommen der EU mit Japan (JEFTA)

### Mehr Einfluss durch regulatorische Kooperation

Die Zahlen zum Lobbyeinfluss bei der Handelsdirektion sprechen für sich. Das Ressort ist umlagert von Konzernvertretern. Doch deren Stimmen sind nicht nur laut. Sie finden auch jede Menge Gehör bei den Beamten von Frau Malmström. Das belegt ein Positionspapier der Kommission zur umstrittenen regulatorischen Kooperation, das während der TTIP-Verhandlungen enthüllt wurde. Es stimmte in Teilen im Wortlaut mit dem Vorschlag überein, den der größte europäische Arbeitgeberverband BusinessEurope und die US-Handelskammer gemeinsam vorgelegt hatten. Die beiden mächtigen Unternehmensverbände

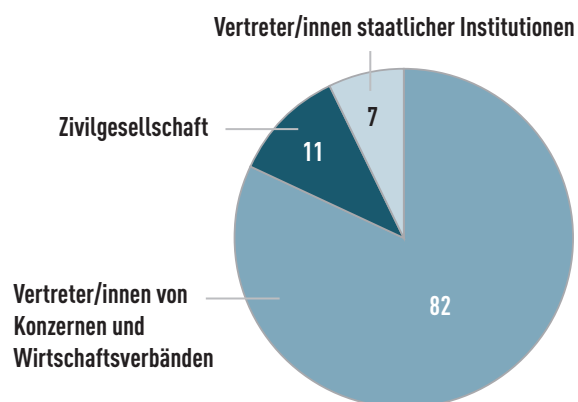
forderten, künftig an Regulierungen, die den Handel betreffen, mitschreiben zu dürfen.<sup>67</sup> Auch wenn die Kommission das Mitverfassen von Regulierungen nicht explizit in ihren Verhandlungsvorschlag aufnahm, sind immerhin Konsultationsprozesse mit Lobbyist/innen vorgesehen – und zwar noch bevor irgendein Parlament die Regulierungen zu Gesicht bekommt.<sup>68</sup> Seit den TTIP-Verhandlungen enthalten nahezu alle Handelsabkommen der EU ein Kapitel zu regulatorischer Kooperation, darunter CETA mit Kanada, JEFTA mit Japan und EUSIPA mit Singapur.

### Fazit:

#### Fortschritte bei Transparenz – Unausgewogenheit bleibt bestehen

Auch wenn sich in Sachen Transparenz im Bereich Handel tatsächlich einiges getan hat, bleibt dieser Politikbereich dennoch einer, in dem der unausgewogene Lobbyeinfluss zugunsten von Unternehmenslobbyist/innen besonders ausgeprägt ist. Diese Unausgewogenheit wird sich mit Mechanismen wie der regulatorischen Kooperation noch verstärken. Hinzu kommt, dass trotz Kommissionspräsident Junckers Aufforderung, mehr Ausgewogenheit bei Lobbytreffen anzustreben, in der Direktion kaum das entsprechende Problembewusstsein besteht. Weder Handelskommissarin Malmström noch ihr Generaldirektor Demarty zeigten gegenüber LobbyControl Verständnis für die Kritik an der Unausgewogenheit. Während die zivilgesellschaftlichen Forderungen nach mehr Transparenz in der Handelspolitik Gehör fanden und es ernstzunehmende Konsequenzen gab, bleiben der dominante Einfluss von Unternehmen und die schwache Einbindung der Zivilgesellschaft bestehen. Damit ist der Bereich Handel auch weiterhin besonders anfällig für eine Politik, die einseitig die Interessen von Konzernen berücksichtigt.

### „Zivilgesellschaftlicher Dialog zu TTIP 2.0“



Auswertung der Teilnehmerliste des sogenannten „zivilgesellschaftlichen Dialogs“ zur EU-Handelspolitik

<sup>67</sup> „Freihandelsabkommen: Noch mehr Einfluss für Lobbyisten?“, LobbyControl, 17.12.2013: <https://www.lobbycontrol.de/2013/12/freihandelsabkommen-noch-mehr-einfluss-fuer-lobbyisten/>

<sup>68</sup> „TTIP: Cross-cutting disciplines and Institutional provisions“, Geleaktes Papier der EU-Kommission, Dezember 2013: <https://corporateurope.org/sites/default/files/ttip-regulatory-coherence-2-12-2013.pdf>



*Der politische Einfluss des Geldes ist in allen Ländern der Welt ein Thema: Protestierende in den USA im Jahr 2014.*

## | Interessenkonflikte: Starke Regeln notwendig

**Klare Regeln zur Vermeidung von Interessenkonflikten sind wichtig für die Glaubwürdigkeit und Integrität in der Politik. Interessenkonflikte können vielfältige Ursachen haben. Die entsprechenden Regelungen müssen dieser Vielfalt gerecht werden. In mehreren Bereichen der Regulierung von Interessenkonflikten gab es in dieser Wahlperiode wichtige Veränderungen – angestoßen auch durch das Bekanntwerden prominenter Fälle. Teilweise können die Regeln der EU-Institutionen inzwischen durchaus als vorbildlich gelten. Es gibt jedoch auch weiterhin Handlungsbedarf und Defizite bei der Durchsetzung der bestehenden Regeln.**

### Hintergrund

Bei der Diskussion über Lobbyismus steht ein Thema immer wieder ganz oben auf der Agenda und oft auch in den Schlagzeilen: Interessenkonflikte. Bereits der Anschein der Beeinflussung des politischen Handelns von Mitgliedern der EU-Kommission oder des EU-Parlaments durch private Interessen kann das Vertrauen der Öffentlichkeit in die Unabhängigkeit und Integrität der EU-Institutionen schwer beschädigen. Klare Regeln für den Umgang mit Interessenkonflikten sind daher von besonderer Bedeutung für die Demokratie.

Da eine tatsächliche Beeinflussung politischen Handelns durch private Interessen oder besondere Verpflichtungen Dritten gegenüber nur selten zweifelsfrei nachgewiesen werden kann, haben solche Regeln einen stark präventiven Charakter: Sie sollen der illegitimen oder gar illegalen Einflussnahme auf politische Entscheidungen vorbeugen. Von vornherein vermeiden lassen sich

Interessenkonflikte nicht immer, insbesondere bei Abgeordneten. Ihre Rechtsstellung ist eine besondere: Sie sollen zum einen den Bürger/innen und dem Gemeinwohl verpflichtet sein. Sie sollen zum anderen aber auch möglichst frei in der Ausübung ihres Mandates sein und ein Leben außerhalb des Parlaments haben, in das sie zurückkehren können. Damit einher geht die Möglichkeit von Interessenkonflikten durch Nebentätigkeiten und -einkünfte oder durch privates Vermögen etwa in Form von Beteiligungen an Unternehmen.

Die Regulierung von Interessenkonflikten erfolgt durch Transparenz- und Unvereinbarkeitsregeln. Transparenz ist die Voraussetzung, um Interessenkonflikte überhaupt erkennen zu können und in einem zweiten Schritt daraus entsprechende Konsequenzen zu ziehen. Unvereinbarkeitsregeln legen fest, in welchen Situationen ein Interessenkonflikt zwingend aufgelöst werden muss.

Risikobereiche für Interessenkonflikte sind Tätigkeiten neben dem Amt oder Mandat, Seitenwechsel vom Amt oder Mandat in Tätigkeiten außerhalb des öffentlichen Diensts sowie privates Vermögen wie etwa Firmenbeteiligungen.

## a) Interessenkonflikte durch Nebentätigkeiten

Mitgliedern der EU-Kommission ist die Ausübung sowohl bezahlter als auch unbezahlter Nebentätigkeiten mit wenigen Ausnahmen grundsätzlich untersagt.<sup>69</sup> Angestellte und Beamte der Kommission müssen sich Nebentätigkeiten genehmigen lassen. Bei Mitgliedern des EU-Parlaments hingegen spielt das Thema Nebentätigkeiten eine große Rolle. Diesen sind Tätigkeiten neben dem Mandat nämlich grundsätzlich erlaubt und bedürfen keiner Genehmigung. EU-Abgeordnete sind durch den „Verhaltenskodex für Mitglieder des Europäischen Parlaments“<sup>70</sup> aber verpflichtet anzugeben, welchen Tätigkeiten sie neben dem Mandat nachgehen. Damit verbundene Einkünfte müssen allerdings nicht auf den Betrag genau, sondern in vier groben Stufen offen gelegt werden (siehe Tabelle).

### Nebeneinkünfte: Offenlegung in vier Stufen

Stufe 1	1 – 499 €/Monat
Stufe 2	500 – 1.000 €/Monat
Stufe 3	1.001 – 5.000 €/Monat
Stufe 4	5.001 – 10.000 €/Monat

Es ist wichtig, dass sich sowohl die Öffentlichkeit als auch andere Abgeordnete auf diese Weise ein Bild von den persönlichen finanziellen Interessen einer/s Abgeordneten machen können. Allein durch Transparenz lassen sich Interessenkonflikte jedoch nicht auflösen. Seit der jüngsten Reform des Verhaltenskodexes (siehe unter „Entwicklungen in dieser Wahlperiode“) legt dieser immerhin fest, dass Lobby-Nebentätigkeiten mit dem Mandat unter bestimmten Voraussetzungen unvereinbar sind: Mitglieder des Europäischen Parlaments gehen „keiner bezahlten gewerblichen Lobbytätigkeit nach, die in unmittelbarem Zusammenhang mit dem Beschlussfassungsprozess der Union steht.“<sup>71</sup> Allgemein sind Abgeordnete darüber hinaus dazu verpflichtet, Interessenkonflikte gegenüber dem Parlamentspräsidenten anzuzeigen.<sup>72</sup> Geschieht dies nicht, kann ein sogenannter „Berater Ausschuss“ eingeschaltet werden und theoretisch können

durch den Parlamentspräsidenten auch Sanktionen verhängt werden.<sup>73</sup> Wie wirksam diese Regeln in der Praxis sind, bleibt jedoch fraglich. Regelungen zur Befangenheit im Einzelfall kennt das EU-Parlament – wie auch der Deutsche Bundestag – nicht. Nach einer solchen Regelung müssten sich Abgeordnete aus bestimmten Prozessen heraushalten, wenn es nicht möglich ist, einen bestehenden, gravierenden Interessenkonflikt ohne Weiteres zu lösen.

## b) Interessenkonflikte durch Seitenwechsel

Beim Wechsel von politischem Spitzenpersonal oder von Beschäftigten mit besonderen Informationen oder Zuständigkeiten aus den EU-Institutionen zu Unternehmen, Verbänden, Agenturen oder anderen Lobbyorganisationen kann es ebenfalls zu Interessenkonflikten kommen. Die Gefahr einer unzulässigen Beeinflussung ist insbesondere dann gegeben, wenn die Wechselnden in ihrer politischen Funktion mit Angelegenheiten befasst waren oder sind, die die Interessen des neuen Arbeitgebers direkt betreffen. Selbst ein gezieltes Stellenangebot kann hier bereits den Anschein einer unzulässigen Einflussnahme erwecken. Um dem vorzubeugen, ist ein verpflichtender zeitlicher Abstand zwischen politischer Tätigkeit und dem neuen Posten sinnvoll – man spricht hier von „Karenzzeiten“ oder auf Englisch auch von „cooling-off period“ (Abkühlphase). Da nicht jede Tätigkeit das Potenzial für Interessenkonflikte birgt, muss im Einzelfall beurteilt werden, ob ein Wechsel ohne zeitlichen Abstand in Ordnung ist.

### Kommission: Zwei Jahre Karenzzeit

Innerhalb der EU-Institutionen gilt für die Kommissionsmitglieder die weitreichendste Karenzzeitregelung: Sie beträgt bis zu zwei Jahre nach Ausscheiden aus dem Amt, für den Kommissionspräsidenten drei Jahre. Während dieser Zeit muss die Aufnahme neuer Tätigkeiten mindestens zwei Monate im Voraus angezeigt

*Bronzeskulptur „Mann in Drehtür“ von Waldemar Otto. Der häufige Seitenwechsel von Politiker/innen wird auch als Drehtür-Effekt bezeichnet.*



Foto: 25axel, CC BY-SA 3.0

<sup>69</sup> Vgl. Verhaltenskodex für die Mitglieder der EU-Kommission vom 31.01.2018, Art. 8: [https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/code-of-conduct-for-commissioners-2018\\_de\\_2.pdf](https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/code-of-conduct-for-commissioners-2018_de_2.pdf)

<sup>70</sup> Vgl. Verhaltenskodex für die Mitglieder des Europäischen Parlaments im Bereich finanzielle Interessen und Interessenkonflikt, Februar 2019, Anlage 1 zur Geschäftsordnung des Europäischen Parlaments.

<sup>71</sup> Verhaltenskodex für die Mitglieder des Europäischen Parlaments vom Februar 2019, Art. 2 c).

<sup>72</sup> Vgl. ebd., Art. 3.

<sup>73</sup> Vgl. ebd., Art. 7 und 8.

Foto: Pixabay



*In der Politik geht es oft um Macht und Geld. Das macht sie anfällig für Korruption. Umso wichtiger sind Regeln, die dem vorbeugen.*

## Interessenkonflikte durch privates Vermögen

In Deutschland wird privates Vermögen wie Aktien- oder Immobilienbesitz auch bei Politiker/innen immer noch weitgehend als rein private Angelegenheit betrachtet.<sup>74</sup> Dabei kann daraus ebenso ein Interessenkonflikt erwachsen wie aus Nebentätigkeiten, etwa wenn ein/e Energiepolitiker/in in signifikantem Umfang Aktienanteile an einem Unternehmen aus der Energiebranche hält.

werden. Die Kommission kann dann die Aufnahme einer bedenklichen Tätigkeit maximal bis zum Ende der Karenzzeit untersagen. Steht die „geplante Berufstätigkeit mit dem Ressort des ehemaligen Mitglieds in Verbindung“, muss die Kommission zwingend einen „unabhängigen Ethikausschuss“ bei ihrer Entscheidung einbeziehen. Dieser prüft den Fall und gibt eine Empfehlung ab, die allerdings nicht bindend ist. Nicht betroffen sind unter anderem Tätigkeiten, die „keinerlei Zusammenhang mit den Tätigkeiten der Europäischen Union aufweisen und nicht zu Lobby- oder Interessenvertretungstätigkeiten gegenüber der Kommission“ führen.<sup>74</sup>

### Karenzzeit: Im Parlament nicht in Sicht

Bei Mitgliedern des Europäischen Parlaments stellt sich die Situation anders dar: Als gewählte Mandatsträger genießen sie bereits in ihrer aktiven Zeit als Abgeordnete viele Freiheiten bezüglich Nebentätigkeiten (siehe oben). Auf Grund dieses „freien Mandats“ sind auch der Einführung einer Karenzzeitregel aktuell enge Grenzen gesetzt. Der Verhaltenskodex besagt lediglich, dass ehemalige Abgeordnete das Parlament unterrichten „sollten“, wenn sie einer „gewerblichen Lobbytätigkeit nachgehen“.<sup>75</sup>

EU-Abgeordnete sind im Unterschied zu Bundestagsabgeordneten dazu verpflichtet, „jegliche Beteiligung an einem Unternehmen oder einer Personengesellschaft, die potenzielle Auswirkungen auf die öffentliche Politik in sich birgt“<sup>77</sup> anzuzeigen. Darüber hinaus sollen „jegliche sonstigen finanziellen Interessen, die die Ausübung des Mandats beeinflussen könnten,“ angezeigt werden.<sup>78</sup> Damit reichen die Regeln des EU-Parlaments deutlich weiter als die des Deutschen Bundestages. Entscheidend ist aber neben den Regeln auf dem Papier auch deren Umsetzung. Hier muss noch einiges getan werden (mehr dazu im Abschnitt „Politischer Handlungsbedarf“).

Für Mitglieder der Kommission gelten auch hier deutlich detailliertere und weitreichendere Bestimmungen: Sie sollen sämtliche Vermögenswerte und auch Verbindlichkeiten anzeigen, von denen „angenommen werden könnte, dass sie zu einem Interessenkonflikt führen könnten“ und darüber hinaus alle Fälle, „in denen eine Anlage 10.000 EUR übersteigt.“<sup>79</sup> Dies gilt auch für Ehegatten, Partner und Kinder. Zudem kann der Kommissionspräsident die Veräußerung von Vermögenswerten oder die Übertragung in einen „Blind Trust“ verlangen, wenn ein Interessenkonflikt nicht gelöst werden kann.<sup>80</sup> Damit gehen die Regeln der EU-Kommission auch deutlich über das hinaus, was für Mitglieder der Bundesregierung gilt.



*EU-Politiker/innen treffen häufig Entscheidungen mit großer Tragweite für einzelne Unternehmen oder ganze Branchen. Aus Beteiligungen an Unternehmen können daher Interessenkonflikte erwachsen. (Beispielbild Aktienkurs/Screenshot finanzen.net)*

<sup>74</sup> Verhaltenskodex für die Mitglieder der EU-Kommission vom 31.01.2018, Art. 11, Abs. 2.

<sup>75</sup> Verhaltenskodex für die Mitglieder des Europäischen Parlaments vom Februar 2019, Art. 6.

<sup>76</sup> Die Verhaltensregeln für Mitglieder des Deutschen Bundestages bzw. die entsprechenden Ausführungsbestimmungen legen lediglich fest, dass Anteile von mehr als 25 Prozent an einer Personen- oder Kapitalgesellschaft angezeigt und veröffentlicht werden müssen. Vgl. Verhaltensregeln für Mitglieder des Deutschen Bundestages vom September 2017.

<sup>77</sup> Verhaltenskodex für die Mitglieder des Europäischen Parlaments vom Februar 2019, Art 4, Abs. 2 f).

<sup>78</sup> Ebd., Art. 4, Abs. 2 h).

<sup>79</sup> Verhaltenskodex für die Mitglieder der EU-Kommission vom 31.01.2018, Art. 3, Abs. 4 a).

<sup>80</sup> Ebd., Art. 4, Abs. 4 b).

## Entwicklungen in dieser Wahlperiode

### Kommission: Karenzzeit à la Barroso

Ein Erbe, das der ehemalige Kommissionspräsident José Manuel Barroso seiner alten Dienststelle gewissermaßen hinterlassen hat, war ein verschärfter Verhaltenskodex: Als im Sommer 2016 bekannt wurde, dass Barroso – zu dieser Zeit seit zwei Jahren aus dem Amt geschieden – „Präsident ohne Geschäftsbereich“ und Berater bei der Investmentbank Goldman Sachs wird, hagelte es Kritik von vielen Seiten. „Der kaltschnäuzige Wechsel zum jetzigen Zeitpunkt ist ein fatales Signal an die europäischen Bürgerinnen und Bürger“<sup>81</sup>, war auf der LobbyControl-Webseite zu lesen. Auch der neue Kommissionspräsident Jean-Claude Juncker war alles andere als begeistert von seinem Vorgänger und stufte Barroso kurzerhand zum ganz normalen Lobbyisten herunter, indem er ihm die Privilegien eines ehemaligen Kommissionspräsidenten entzog.<sup>82</sup> Barroso wies die Kritik zurück und betonte, er habe sich an die damals geltende Karenzzeit von 18 Monaten gehalten. Er habe nie Lobbyarbeit für Goldman Sachs gemacht und habe dies auch nicht vor.<sup>83</sup>

#### Barroso, die Lobby und das Hotel

Doch lang hielt der Vorsatz offenbar nicht: Ein Jahr später, im Oktober 2017, traf sich Barroso in einem Brüsseler Hotel mit Wettbewerbskommissar Jyrki Katainen. Gut gewählt war der Treffpunkt in einem Hotel nicht, denn ein Reporter des Magazins „Politico“ konnte die beiden dabei beobachten. Katainen bestätigte das Treffen in einem Brief an die LobbyControl-Partnerorganisation „Corporate Europe Observatory“ Ende Januar 2018. Er und Barroso hätten „hauptsächlich Handels- und Rüstungsangelegenheiten“ besprochen.<sup>84</sup> LobbyControl beschwerte sich gemeinsam mit dem europäischen Netzwerk „Allianz für Lobbytransparenz und ethische Regeln“ (Alter-EU) bei der Kommission und forderte eine neue Untersuchung des Seitenwechsels.<sup>85</sup> Die EU-Bürgerbeauftragte nahm den Fall kurz darauf auf. Zu diesem Zeitpunkt war der neue Verhaltenskodex für Kommissionsmitglieder gerade in Kraft getreten. Die verschärften Bestimmungen waren ganz wesentlich eine Reaktion auf Barrosos Wechsel. Die wichtigste Neuerung: Die Karenzzeit für den Kommissionspräsidenten wurde, wie von LobbyControl und Alter-EU gefordert, verdoppelt und beträgt nun drei Jahre. Für alle anderen Kommissionsmitglieder wurde die Karenzzeit immerhin auf zwei Jahre ausgedehnt.



*José Manuel Barroso, damals Kommissionspräsident, und der damalige finnische Ministerpräsident und spätere EU-Kommissar Jyrki Katainen bei einem Kongress der Europäischen Volkspartei (EVP) in Helsinki 2011.*

#### Ein neuer Verhaltenskodex für die Kommission

Tatsächlich enthält der im Januar 2018 neu in Kraft getretene Verhaltenskodex viele gute und sinnvolle Veränderungen, unter anderem:

- Erstmals wird klar definiert, was unter einem Interessenkonflikt zu verstehen ist.
- Kommissionsmitglieder werden verpflichtet, deutlich mehr Angaben zu privatem Vermögen und anderen Interessen zu machen, darunter auch zum Vermögen von Partnern, Ehegatten und Kindern.
- Der Kommissionspräsident erhält zur Lösung eines Interessenkonflikts die Möglichkeit, die Veräußerung von Vermögenswerten oder die Übertragung in einen Blind Trust zu verlangen.
- Das bisherige Ethik-Komitee wird reformiert und erhält mehr Kompetenzen.
- Die Anwendung des neuen Kodexes wird in einem jährlichen Bericht festgehalten.
- Die Mitglieder der Kommission werden verpflichtet, alle Treffen mit Interessenvertreter/innen zu veröffentlichen und nur Vertreter von im EU-Transparenzregister eingetragenen Organisationen und Unternehmen zu treffen. Lobbytreffen zu veröffentlichen.<sup>86</sup>

<sup>81</sup> „Barrosos Wechsel zu Goldman Sachs: Fatales Signal für Europa“, LobbyControl-Blog, 11.07.2016: <https://www.lobbycontrol.de/2016/07/barrosos-wechsel-zu-goldman-sachs-fatales-signal-fuer-europa/>

<sup>82</sup> Vgl. „Barrose riles against ‚discriminatory‘ EU in Goldman Sachs row“, Euractiv, 14.09.2016: <https://www.euractiv.com/section/public-affairs/news/barroso-riles-against-discriminatory-eu/>

<sup>83</sup> Vgl. Brief von José Manuel Barroso an Jean-Claude Juncker vom 13.09.2016: [http://www.politico.eu/wp-content/uploads/2016/09/Letter-to-Juncker\\_13Sept20161.pdf](http://www.politico.eu/wp-content/uploads/2016/09/Letter-to-Juncker_13Sept20161.pdf)

<sup>84</sup> Brief von Jyrki Katainen an Corporate Europe Observatory (CEO) vom 31.01.2018: <https://www.alter-eu.org/sites/default/files/documents/Letter%20to%20Ms%20Silva.pdf>

<sup>85</sup> Vgl. Alter-EU Beschwerde vom 20.02.2018: <https://www.alter-eu.org/sites/default/files/documents/ALTER-EU%20complaint%20regarding%20lobby%20meeting%20with%20Mr%20Barroso.pdf>

<sup>86</sup> Vgl. Verhaltenskodex für die Mitglieder der EU-Kommission vom 31.01.2018 sowie „Neuer Verhaltenskodex für Mitglieder der EU-Kommission“, Pressemitteilung der EU-Kommission, 14.09.2017: <https://>



Der Kodex geht damit deutlich über die Regeln hinaus, die für viele Regierungsmitglieder in den EU-Staaten gelten. Insofern hat Barrosos Wechsel immerhin einige positive Folgen. Doch ganz ohne Schwachstellen kommt der neue Kodex nicht aus, siehe dazu im Abschnitt „Politischer Handlungsbedarf“.

### Fragwürdige Seitenwechsel bei mindestens einem Drittel der Kommissionsmitglieder

Seitenwechsel waren aber nicht nur bei Barroso ein Thema. Eine Studie von LobbyControl und Corporate Europe Observatory zeigte, dass insgesamt ein Drittel der Mitglieder der Barroso-II-Kommission ebenfalls betroffen war.<sup>87</sup> Für Schlagzeilen sorgte unter anderem Neelie Kroes, ehemalige Kommissarin für die Digitale Agenda. „Neelie Kroes verrät die europäische Idee“, titelte beispielsweise „Die Zeit“ angesichts ihrer vielfältigen Tätigkeiten bei unterschiedlichen Konzernen (siehe Tabelle). Für besondere Aufregung sorgte ihre neue Rolle bei dem Digitalkonzern Uber, den sie als Kommissarin mit einer Twitter-Kampagne

(#UberIsWelcome) hofiert hatte.<sup>88</sup> Karel de Guchts Wechsel zu diversen Unternehmen wurden von der Kommission zwar bewilligt, sorgten aber für Kritik, da er als Handelskommissar durchaus Berührungspunkte mit den Interessen der Branchen hatte, in die er wechselte. Alter-EU beschwerte sich bei der Kommission über deren laxen Genehmigungspraxis, darunter auch im Fall de Gucht – was zur Verschärfung der Karenzzeit beigetragen haben mag.<sup>89</sup>

Neben Ex-Kommissar/innen sind es auch ehemalige EU-Abgeordnete oder andere Funktionsträger, die nach dem Ende ihrer politischen Laufbahn häufig zu Unternehmen oder Verbänden wechseln. Eine Studie von Transparency International EU kam 2017 zu dem Ergebnis, dass rund die Hälfte der ehemaligen Kommissionsmitglieder und ein Drittel der 2014 ausgeschiedenen MdEP inzwischen für Organisationen tätig sind, die Lobbyarbeit gegenüber den EU-Institutionen machen.<sup>90</sup> Die folgende Tabelle zeigt lediglich eine Auswahl verschiedener Seitenwechsel der letzten Jahre.

### Seitenwechsel – Einige Beispiele

Name	Alter Job bis	Neue(r) Job(s) ab (Auswahl)
<b>Neelie Kroes</b>	10/2014 EU-Kommissarin für die Digitale Agenda	03/2015 Bank of America, Beraterin 05/2016 Sales Forces, Aufsichtsrat 05/2016 Uber, Beraterin/Lobbyistin
<b>Karel de Gucht</b>	10/2014 EU-Handelskommissar	03/2015 Belgacom/Proximus (Telekommunikation), Vorstand Sommer 2015 CVC Capital Partners, Beirat 05/2016 ArcelorMittal, Aufsichtsrat
<b>Jonathan Hill</b>	11/2014-06/2016 EU-Kommissar für Finanzstabilität, Finanzdienstleistungen und Kapitalmarktunion	04/2017 Freshfields Bruckhaus Deringer, Berater Sommer 2018 Deloitte, Berater 06/2018 UBS, Berater
<b>Peter Skinner</b>	06/2014 Mitglied des EU-Parlament (MdEP), Ausschuss für Wirtschaft und Währung (ECON) – (war u.a. für die Regulierung der Versicherungsbranche zuständig)	11/2014 Lobbyist für den Versicherungskonzern Allianz SE
<b>George Lyon</b>	06/2014 MdEP, Landwirtschaftsausschuss	01/2015 Hume Brophy, PR-Agentur, Berater für Agrarindustrie
<b>Sylvana Koch-Mehrin</b>	06/2014 MdEP, Handelsausschuss	11/2014 GPLUS, Lobbyagentur, Beraterin
<b>Holger Kraemer</b>	06/2014 MdEP, Umwelt/Gesundheitsausschuss	09/2014 – 2015 Hanover Communication, PR-Agentur, Berater für EU-Themen 04/2015 Opel, Direktor für Europäische Angelegenheiten, Politik und Regierungsbeziehungen
<b>Guido Peruzzo</b>	Bis 01/2015 Stellv. Ständiger Vertreter Deutschlands bei der EU	Ab 06/2015 EUTOP Brussels, Lobbyagentur, Geschäftsführer
<b>Viviane Reding</b>	Bis 06/2014 EU-Kommissarin für Verbraucherschutz	01/2015 Bertelsmann Stiftung, Mitglied des Kuratoriums 01/2015 Agfa-Gevaert, Mitglied des Aufsichtsrats 12/2014 Bergbaufirma Nyrstar, Mitglied des Verwaltungsrats

<sup>87</sup> Vgl. „The Revolving Door Spins Again“, Corporate Europe Observatory, 28.10.2015: <https://corporateeurope.org/revolving-doors/2015/10/revolving-doors-spin-again>

<sup>88</sup> Vgl. „Neelie Kroes verrät die europäische Idee“, Die Zeit Online, 01.10.2016: <https://www.zeit.de/2016/41/eu-kommissare-neelie-kroes-wirtschaft-wechsel>. Zusätzlich wurde 2016 bekannt, dass Kroes jahrelang ihren Direktorinnenposten bei der Briefkastenfirma Mint Holding aus den Bahamas verschwiegen hatte. Kommissionspräsident Juncker rügte Kroes daraufhin öffentlich.

<sup>89</sup> Brief von ALTER-EU an Kommissionspräsidenten Juncker vom 29.09.2016: [https://www.access-info.org/wp-content/uploads/ALTER-EU\\_Barroso\\_Complaint\\_Sep2016.pdf](https://www.access-info.org/wp-content/uploads/ALTER-EU_Barroso_Complaint_Sep2016.pdf)

<sup>90</sup> „Transparency International EU report shows extent of hiring of former EU politicians by lobby organisations“, Transparency International EU, 31.01.2017: <https://transparency.eu/revolving-door-pr/>



## Der Verhaltenskodex für EU-Abgeordnete

Während mit dem neuen Verhaltenskodex für die Kommissionsmitglieder nun eine erweiterte Karenzzeit gilt, wurde das Thema in Bezug auf die EU-Abgeordneten lediglich diskutiert. Ein Vorschlag der Fraktion Grüne/EFA zur Einführung einer Karenzzeit konnte sich nicht durchsetzen. Dieser sah vor, dass Abgeordneten für die Dauer ihres Übergangsgeldes, also bis zu zwei Jahre nach Mandatsende, die Aufnahme bezahlter Lobbytätigkeiten untersagt wird. Parlamentspräsident Martin Schulz ließ den entsprechenden Antrag jedoch nicht zur Abstimmung zu.<sup>91</sup> Letztlich wurde lediglich eine eher als symbolisch zu wertende Passage in den Verhaltenskodex für Abgeordnete aufgenommen: Demnach „sollten“ Abgeordnete nach ihrem Ausscheiden das Parlament unterrichten, wenn sie einer gewerblichen Lobbytätigkeit nachgehen.<sup>92</sup> Da es aber niemanden gibt, der dies überprüft und auch Konsequenzen nicht vorgesehen sind, bleibt diese Regelung zahnlos.

### Leichte Verbesserungen beim Verhaltenskodex des Parlaments

In anderen Bereichen wurde der Verhaltenskodex für Abgeordnete jedoch durchaus verbessert. Zurück ging die Änderung der Geschäftsordnung Ende 2016 auf die Initiative der Grünen/EFA. Der langjährige Europaabgeordnete Sven Giegold hatte in seinem „Bericht über Transparenz, Rechenschaftspflicht und Integrität in den EU-Institutionen“ 46 Vorschläge für Änderungen der Geschäftsordnung gemacht. Zwar wurden viele dieser Änderungen von Konservativen und Liberalen im Ausschuss abgelehnt, doch fand sich daraufhin eine Mehrheit für die weniger weitreichenden Vorschläge des britischen Sozialdemokraten Richard Corbett.<sup>93</sup>

Entsprechend den Forderungen in Corbetts „Bericht über die allgemeine Überarbeitung der Geschäftsordnung des Parlaments“ wurde nun deutlich klarer gefasst, dass bezahlte Lobbyjobs neben dem Abgeordnetenmandat unzulässig sind.<sup>94</sup> Mit Blick auf Transparenz hat sich die Situation bei finanziellen Verbindungen der Abgeordneten leicht verbessert: Die Abgeordneten sind nun angehalten, genauere Angaben zu machen und diese regelmäßig zu aktualisieren. Beides ist zunächst positiv.

### Schwachpunkt: Durchsetzung der Regeln

Ein deutlicher Schwachpunkt bleibt die Durchsetzung der Regeln: Kommt es zu einer möglichen Verletzung des Verhaltenskodexes, soll nun zwar verbindlich der sogenannte „Beratende Ausschuss“

eingeschaltet werden. Stellt jedoch der Ausschuss eine Verletzung der Verhaltensregeln fest und fordert Sanktionen, kann der oder die Präsident/in dies nach wie vor zurückweisen. Bisher sah der Präsident nie einen Grund, möglichen Verletzungen weiter nachzugehen. Laut einer Studie von Transparency International gab es innerhalb von fünf Jahren 24 Verstöße gegen den Verhaltenskodex, aber in keinem einzigen Fall Sanktionen.<sup>95</sup>

Als LobbyControl etwa im Fall der deutschen Abgeordneten Angelika Niebler (CSU) 2016 einen möglichen Interessenkonflikt anmahnte und eine Untersuchung einforderte<sup>96</sup>, blieb dies ohne Ergebnis. Niebler arbeitete neben ihrem Abgeordnetenmandat für die Kanzlei Gibson, Dunn & Crutcher LPP und beschäftigte sich dort laut einer Pressemitteilung der Kanzlei mit Themen, für die sie auch im Parlament zuständig ist: Datenschutz- und Urheberrecht.<sup>97</sup> Da sie aber als Abgeordnete keine Angaben zu Mandanten machen musste, die sie nebenher als Anwältin betreute, war es nicht ohne Weiteres möglich, einen Interessenkonflikt konkret festzustellen. Auch blieb unklar, ob Teile ihrer Nebentätigkeit als Lobbyarbeit zu werten sind. Für solche Fälle braucht es zum einen mehr Transparenz und zum anderen mehr Kompetenzen und Untersuchungsmöglichkeiten für ein Ethikgremium. Beides ist jedoch auch mit dem neuen Kodex nicht gewährleistet.



Foto: J. Patrick Fischer, CC BY-SA 4.0

*Angelika Niebler ist Chefin der CSU-Gruppe im Europaparlament. Derzeit ist sie für die Kanzlei Gibson, Dunn & Crutcher tätig – eine der Kanzleien, die dem Brüsseler Lobbyregister bisher fernbleiben.*

91 Vgl. „Studie zu EU-Politikern: Drehtür in die Wirtschaft öffnet Tür und Tor für Politikverdrossen“, Blog von MdEP Sven Giegold, 31.01.2017: <https://sven-giegold.de/studie-zu-eu-politikern-drehtuer-in-die-wirtschaft-oeffnet-tuer-und-tor-fuer-politikverdrossen/>.

92 Verhaltenskodex für die Mitglieder des Europäischen Parlaments vom Februar 2019, Art. 6.

93 Vgl. „Overhaul of EU Parliament's rules met with mixed reactions“, The Parliament Magazine, 14.12.2016: <https://www.theparliamentmagazine.eu/articles/news/overhaul-eu-parliament-rules-met-mixed-reaction>

94 Vgl. Verhaltenskodex für die Mitglieder des Europäischen Parlaments vom Februar 2019, Art. 2 c).

95 Vgl. „Moonlighting in Brussels“, Transparency International EU vom 03.07.2018, S. 3: <https://transparency.eu/wp-content/uploads/2018/07/TIEU-Moonlighting-in-Brussels-MEP-incomes.pdf>

96 Vgl. „Angelika Niebler MdEP: Politik im Sinne ihrer Anwaltskunden?“, LobbyControl-Blog, 13.07.2017: <https://www.lobbycontrol.de/2016/07/angelika-niebler-mdep-politik-im-sinne-ihrer-anwaltskunden/>

97 Vgl. „European Parliament Member Angelika Niebler Joins Gibson Dunn in Munich“, Pressemitteilung Gibson Dunn, 07.09.2015: <https://www.gibsondunn.com/european-parliament-member-angelika-niebler-joins-gibson-dunn-in-munich>

98 Brief von Transparency International EU an Parlamentspräsidenten Antonio Tajani vom 21.09.2017: <http://transparency.eu/wp-content/uploads/2017/09/2017-09-21-Tajani-Ferber-complaint.pdf>



Foto: Olaf Kosinsky, CC BY-SA 3.0.de

Auch der Fall Markus Ferber (CSU) macht diesen Schwachpunkt ganz deutlich. Transparency International hatte den aktuellen Präsidenten Antonio Tajani gebeten, einen möglichen Interessenkonflikt im Fall Ferber genauer zu prüfen.<sup>98</sup> Der Abgeordnete hatte zugleich an der EU-Finanzmarktregulierung Mifid II mitgearbeitet und ein Online-Instrumentarium mitentwickelt, das helfen soll, Finanzprodukte nach der neuen Richtlinie zu bewerten. Dieses Produkt hatte er auf Briefpapier des EU-Parlaments beworben und an Chefs großer Finanzinvestoren gesendet. Die nicht entlohnte Nebentätigkeit hatte der Abgeordnete in seiner Interessenerklärung jedoch nicht angegeben. Parlamentspräsident Tajani gab sich letztlich damit zufrieden, dass Ferber lediglich die Eintragung nachholte, und wies die Beschwerde zurück.<sup>99</sup>

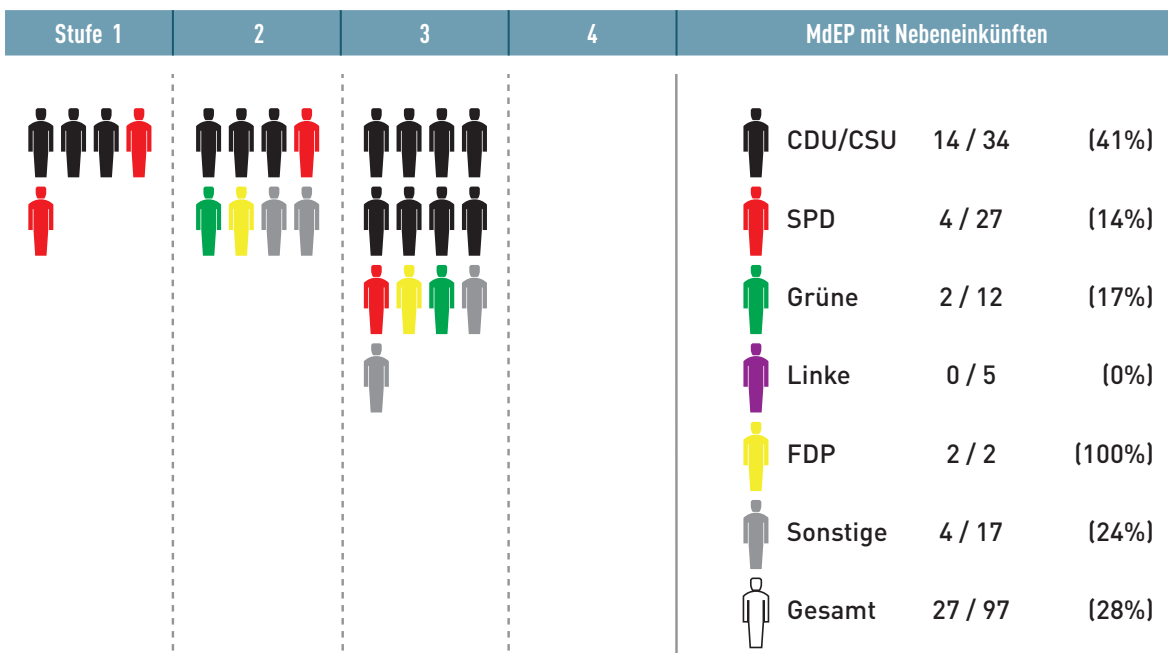
Klar ist: Wenn Interessenkonflikte in Frage stehen, muss dem nachgegangen werden und auch entsprechende Konsequenzen folgen. Geschieht dies nicht, stellt das die Glaubwürdigkeit des gesamten Parlaments in Frage. Die Präsidenten erweisen ihrem Haus keinen Gefallen, wenn sie sich schützend vor Abgeordnete mit Interessenkonflikten stellen.

*Der Italiener Antonio Tajani ist der aktuelle Präsident des Europa-parlaments. Wie seine Vorgänger legt er die Verhaltensregeln für Abgeordnete eher lax aus.*

### Nebentätigkeiten der deutschen EU-Abgeordneten

Doch nicht alle Nebentätigkeiten sind problematisch. Eine Übersicht über die deutschen EU-Abgeordneten zeigt, dass nur eine Minderheit überhaupt bezahlten Nebentätigkeiten nachgeht. Von 97 deutschen Mitgliedern des EU-Parlaments machen 27 Angaben zu Nebeneinkünften, also etwas mehr als ein Viertel. Über die Parteien verteilt, sieht das Verhältnis aber höchst unterschiedlich aus. Während von den fünf Abgeordneten der Linken keine/r einer bezahlten Nebentätigkeit nachgeht, sind es bei CDU/CSU 41 Prozent und bei der SPD 14 Prozent (siehe Grafik).

### Nebeneinkünfte der deutschen EU-Abgeordneten nach „Stufen“ und Fraktionen



Die Tabelle gibt Auskunft darüber, wie viele Abgeordnete aktuell (März 2019) mindestens einer bezahlten Nebentätigkeit nachgingen. Erhielt eine Abgeordnete Einkünfte aus mehreren Tätigkeiten, wurde nur die höchste Einkommensstufe berücksichtigt. Die rechte Spalte zeigt jeweils den Anteil der MdEP mit bezahlten Nebentätigkeiten in absoluten Zahlen und Prozent.

<sup>99</sup> Vgl. „Parliament chief dismisses concerns about top MEP“, Politico, 01.08.2018: <https://www.politico.eu/article/parliament-dismisses-conflict-of-interest-concerns-over-mep-ferber/>

## Politischer Handlungsbedarf

Sowohl für die Kommissionsmitglieder als auch für die EU-Abgeordneten gab es bei den Regeln zu Transparenz und für den Umgang mit Interessenkonflikten in der nun zu Ende gehenden Legislaturperiode Verbesserungen. Zu nennen sind insbesondere die längere Karenzzeit für Mitglieder der Kommission sowie die Klarstellung zur Unvereinbarkeit von bezahlten Lobbyjobs und Abgeordnetenmandat.

Dennoch bleibt an vielen Stellen wichtiger Handlungsbedarf:

### Für die EU-Kommission:

- **Längere Karenzzeit für alle Kommissionsmitglieder:** Die Karenzzeit muss für das gesamte Kollegium drei Jahre betragen, nicht nur für den Kommissionspräsidenten. Die derzeitigen zwei Jahre sind zu kurz, um Interessenkonflikten wirksam vorzubeugen.
- **Unabhängiger Ethik-Ausschuss:** Der Ethik-Ausschuss hat durch die Reform zwar einen neuen Namen und mehr Kompetenzen erhalten, doch bleibt er gemessen an der Brisanz der Entscheidungen zu schwach. Der Ausschuss muss unabhängiger besetzt werden und eigene Ermittlungskompetenzen erhalten, um die Angaben der Kommissar/innen angemessen überprüfen zu können. Der Ethik-Ausschuss sollte von Kommission, Parlament und weiteren EU-Institutionen besetzt und somit deutlich aufgewertet werden.
- **Durchsetzung bestehender Regeln:** Neben einem unabhängigeren und aufgewerteten Ethik-Ausschuss müssen klare Sanktionen für Verletzungen des Kodexes eingeführt werden. Insbesondere, wenn ehemalige Kommissare die Karenzregeln nicht einhalten, müssen wirksame Sanktionen möglich sein.
- **Erweiterung der Regeln:** Die Praxis der vergangenen Jahre zeigt, dass die EU-Kommission und der Ethik-Ausschuss auch problematische Seitenwechsel ohne genauere Untersuchungen genehmigt haben. Hier muss es klar definierte Kriterien geben: Wechsel in Lobbytätigkeiten gegenüber EU-Institutionen dürfen unabhängig vom vorherigen Zuständigkeitsbereich der Kommissionsmitglieder während der Karenzzeit nicht erlaubt sein.

### Für das EU-Parlament:

- **Lobbytätigkeiten neben dem Mandat:** Um gewerbliche Lobbytätigkeiten neben dem Mandat tatsächlich auszuschließen, muss die bestehende Regelung ausgeweitet werden und ein Mechanismus zur Überprüfung eingeführt werden. Eine Voraussetzung hierfür sind aufschlussreichere Angaben der Abgeordneten zu ihren Nebentätigkeiten.
- **Interessenkonflikte:** Für einen angemessenen Umgang mangelt es weiterhin an Transparenz. Wenn die eigentliche Herkunft von Nebenverdiensten nicht ersichtlich ist, kann nicht überprüft werden, ob ein Interessenkonflikt vorliegt. Hier muss der Beratende Ausschuss erweiterte Untersuchungskompetenzen erhalten. Wenn bei selbstständig tätigen Abgeordneten einzelne Mandanten oder Kunden nicht offengelegt werden können, muss zumindest die Branche und die Art der Tätigkeit ersichtlich sein. Zudem müssen erweiterte Befangenheitsregeln entwickelt werden: Lassen sich bestimmte Interessenkonflikte nicht ohne Weiteres lösen, dürfen sich die betroffenen Abgeordneten nicht an den entsprechenden Prozessen oder Abstimmungen beteiligen.
- **Ethik-Gremium:** Der „Beratende Ausschuss“ muss durch externe Experten/innen ergänzt werden – bisher prüfen nur Abgeordnete die Fälle. Untersuchungen dürfen nicht ohne Weiteres vom Parlamentspräsidenten blockiert werden können.
- **Angaben zu finanziellen Interessen:** Die Angaben in den Interessenklärungen der Abgeordneten müssen besser überprüft werden können. Zwar legt der Verhaltenskodex beispielsweise fest, dass Abgeordnete „jegliche sonstigen finanziellen Interessen, die die Wahrnehmung der Aufgaben des Mitglieds beeinflussen könnten“ benennen sollen. Kaum ein Abgeordneter macht dazu jedoch tatsächlich Angaben.<sup>100</sup> Das ist nicht nachvollziehbar. Die Angaben müssen überprüft werden, zum Beispiel von der Parlamentsverwaltung.
- **Transparenz der Nebeneinkünfte:** Die Nebeneinkünfte der Abgeordneten dürfen nicht nur in vier Stufen angegeben werden. Um einen Interessenkonflikt – oder gar wirtschaftliche Abhängigkeiten – beurteilen zu können, ist die Höhe der Einkünfte relevant. Die derzeit verwendeten Stufen sind zu ungenau: So umfasst Stufe drei Einkünfte zwischen 1.000 und 5.000 Euro monatlich, was ein erheblicher Unterschied ist.

<sup>100</sup> Im Fall des Abgeordneten Jean-Luc Dehaene brauchte es eine Beschwerde von Alter-EU, ehe Dehaene seine Angaben fünf Monate später ergänzte. Dehaene hatte Aktienoptionen im Wert von rund 5 Mio. Euro des Bierkonzerns AB Inbev nicht angezeigt. Siehe: <https://www.alter-eu.org/documents/2012/10/09/financial-interests-of-mep-jean-luc-dehaene>

## Expertise für die EU-Kommission – Unternehmen als neutrale Ratgeber?

Die EU-Kommission hat einen großen Bedarf an detaillierter Expertise zur Erarbeitung von Richtlinien und Verordnungen in den verschiedensten Politikbereichen. Sie hat dafür jedoch relativ wenig eigenes Personal und ist daher auf externes Fachwissen angewiesen. Fachleute und Lobbyist/innen aus Unternehmen und Verbänden spielen bei der politischen Beratung in Brüssel somit eine große Rolle – so wird Lobbyismus leicht gemacht. Entsprechend wichtig ist es, dass externes Fachwissen transparent und ausgewogen eingebunden wird. In der zu Ende gehenden Wahlperiode gab es in Sachen Transparenz schon einige Verbesserungen. Die Kommission hat jedoch versäumt, den Einfluss der Konzerne wirksam zu begrenzen und für mehr Ausgewogenheit zu sorgen.

### Hintergrund

Alle sprechen von der Brüsseler Bürokratie – dabei ist ihre „Regierung“, die EU-Kommission, personell eher mager ausgestattet: Mit etwa 32.000 Mitarbeitenden beschäftigt sie weniger Personen als die deutsche Bundesfinanzverwaltung mit über 45.000 Mitarbeitenden.<sup>101</sup> Dabei hat die Kommission viel mehr Aufgaben als eine „normale“ Regierung: Zum einen hat sie das alleinige Initiativrecht in der EU-Gesetzgebung, nur sie kann also Gesetze vorschlagen. Zugleich wacht sie darüber, dass die Mitgliedstaaten die EU-Gesetzgebung richtig umsetzen. Tun sie dies nicht, kann die Kommission gegebenenfalls Verfahren gegen diese Staaten einleiten. Mithilfe zahlloser gemeinsamer Unterausschüsse, die aus Abgesandten der Mitgliedstaaten zusammengesetzt sind, legt sie die nachgeordneten Details der Gesetzgebung fest: Wann ist eine Substanz schädlich im Sinne der EU-Gesetzgebung? Welche Chemikalien bekommen trotzdem eine Ausnahmegenehmigung? Welche Pestizide dürfen zugelassen werden? Des Weiteren setzt sie den EU-Haushalt um und führt die beschlossenen Förderprogramme durch.

### Vielfältige Aufgaben, wenig Beamte

Diesen vielfältigen, weitverzweigten und sehr detaillierten Gesetzgebungs- und Durchführungskompetenzen kann der kleine Beamtenapparat der Kommission mit dem eigenen Personal nicht gerecht werden. Deshalb greift sie sehr häufig auf externe Expertise zurück. Das ist notwendig, zugleich aber auch ein Einfallstor für Lobbyist/innen.

Externer Sachverstand wird auf vielfältige Weise in die politischen Prozesse der EU eingebunden. Eine herausgehobene Rolle spielen jedoch die rund 700 sogenannten Expertengruppen (advisory



In der Studie „Gekaperte Gesetzgebung“ thematisierten wir 2018 den zum Teil dominanten Einfluss von Konzernen auf die EU-Gesetzgebung. Ein wichtiger Faktor dabei: Die EU-Expertengruppen.

Die Studie kann hier bestellt werden:

[www.lobbycontrol.de/produkt/gekaperte-gesetzgebung/](http://www.lobbycontrol.de/produkt/gekaperte-gesetzgebung/)

groups) der EU-Kommission<sup>102</sup>. Diese langfristigen Beratungsgremien sind extrem einflussreich – und deshalb auch sehr umstritten.

### Expertengruppen spielen wichtige Rolle

Insbesondere bei der Vorbereitung einer Gesetzgebung sowie bei delegierten Rechtsakten (siehe Kasten „Der Teufel steckt im Detail“, S. 24) lässt die EU-Kommission sich von den Expertengruppen unterstützen. Die meist befristet tätigen Gremien werden von Kommissionsmitgliedern oder deren Bediensteten eingesetzt, damit sie zu einer bestimmten Fragestellung Fachwissen vermitteln

101 „Zahlen, Daten, Fakten“, Die Bundesregierung: <https://www.bundesregierung.de/breg-de/service/jetzt-durchstaaten-de/zahlen-daten-fakten-317042>

102 „Register der Expertengruppen der Kommission und anderer ähnlicher Einrichtungen“, Europäische Kommission: <http://ec.europa.eu/transparency/tegeexpert/index.cfm?do=search.search&searchType=advanced>. Eine Suche ohne spezifischen Suchbegriff listet alle derzeit existierenden Expertengruppen auf.

oder Empfehlungen geben können. Expertengruppen können damit in zentralen Phasen des Gesetzgebungsprozesses entscheidend Einfluss auf Gesetze nehmen – z.B. in Frühphasen Pflöcke einschlagen und rote Linien aufzeigen.

Für die Zusammensetzung der Expertengruppen greift die Kommission auf unabhängige Einzelpersonen (z. B. Wissenschaftler/innen), Repräsentant/innen von Interessengruppen (z. B. Unternehmen, Verbände, NGO, Beratungsfirmen), sowie Vertreter/innen von Behörden der Mitgliedstaaten oder von anderen öffentlichen Einrichtungen zurück.<sup>103</sup> Etwa 15 Prozent der Expertengruppen sind nur mit Vertreter/innen von Institutionen und Behörden der EU und ihrer Mitgliedstaaten besetzt.<sup>104</sup> Unser Hauptaugenmerk gilt daher den ca. 600 verbleibenden Gruppen. Die Kommissionsmitglieder oder Bediensteten, von denen eine Gruppe eingesetzt wird, entscheiden auch über deren Zusammensetzung. Zwar empfehlen die entsprechenden Regelungen, bei der Zusammenstellung der Gruppe „soweit möglich“ auf einen Ausgleich verschiedener Interessen zu achten – doch dabei handelt es sich nicht um eine Verpflichtung.<sup>105</sup> Das 2005 von LobbyControl mitgegründete Netzwerk „Allianz für Lobbytransparenz und ethische Regeln“ (Alter-EU) hat von Anfang an den massiven Einfluss, den Unternehmen über die Expertengruppen auf die Gesetzgebung nehmen können, analysiert und kritisiert. Gerade Unternehmen verfügen häufig über das Fachpersonal, auf dessen Expertise die Kommission bei der Initiative zu einem neuen Gesetz oder zu dessen konkreter Umsetzung angewiesen ist. Daher sitzen allzu oft genau die Unternehmen bei der Klärung von Detailfragen mit am Tisch, die von der geplanten Regulierung direkt betroffen sind (siehe Kasten).

### Problem: Unausgewogenheit

2009 zeigte ALTER-EU beispielsweise in einer Studie, wie un- ausgeglichen die externe Beratung im Bereich Finanzmärkte war. Betrachtet wurden dabei die 19 Expertengruppen der Generaldirektion Finanzmärkte: Von insgesamt 292 externen Berater/in-

nen, die nicht von Behörden der EU oder seiner Mitgliedsstaaten kamen, stammten 229 (84 Prozent) aus der Finanzindustrie.<sup>106</sup> Damit waren sie selbst den etwa 150 Bediensteten der Kommission, die mit der Gesetzgebung im Finanzsektor beauftragt waren, zahlenmäßig überlegen.<sup>107</sup> In Antwort auf die Studie gelobte der zuständige Binnenkommissar Michel Barnier in einem Brief an Alter-EU Besserung.<sup>108</sup> Tatsächlich löste er daraufhin zahlreiche durch seinen Vorgänger Charlie McCreevy einseitig besetzte Expertengruppen wieder auf.<sup>109</sup> Das Problem der Unausgewogenheit besteht jedoch weiterhin: In der Praxis sind nicht wenige dieser Gruppen zu 50 Prozent und mehr mit Unternehmensvertreter/innen besetzt.<sup>110</sup> Neben der oftmals unternehmenslastigen Zusammensetzung der Expertengruppen gab es in der öffentlichen Debatte noch weitere Kritikpunkte:

- Trotz eines 2005 auf Druck des Parlaments eingerichteten Registers für Expertengruppen mangelte es weiterhin an Transparenz über die Aktivitäten und zum Teil auch die Zusammensetzung der Gruppen.
- Zu oft stellte sich heraus, dass vermeintlich unabhängige Expert/innen, wie z.B. Wissenschaftler, tatsächlich Verbindungen zu Lobbygruppen oder Unternehmen hatten und damit in einem Interessenkonflikt standen. So saßen in Expertengruppen der Generaldirektion „Steuern und Zollunion“ Vertreter/innen der vier großen Steuerberatungs- und Wirtschaftsprüfungsgesellschaften („Big Four“<sup>111</sup>) als unabhängige Expert/innen zur Frage, wie gegen Steuerbetrug durchgegriffen werden kann. Sind die Verbindungen der Mitglieder einer Expertengruppe derart verschleiert, lässt sich auch nicht einwandfrei bewerten, ob diese ausgewogen besetzt ist. Das Parlament hat die Kritik aufgegriffen und immer wieder Druck auf die Kommission ausgeübt, die Transparenz und Ausgewogenheit zu erhöhen. Sowohl 2012 als auch 2014 gab das Parlament aus diesem Grund Teile des Budgets für die Expertengruppen nicht frei.

<sup>103</sup> „Wissenswertes zu Expertengruppen“, Europäische Kommission: <http://ec.europa.eu/transparency/regexpert/index.cfm?do=faq.faq&caide=2&Lang=DE>

<sup>104</sup> Antwort der EU-Kommission vom 01.03.2019 auf eine Anfrage von LobbyControl zur Anzahl der Expertengruppen, die nur aus Mitarbeiter/innen von Institutionen und Behörden der EU und ihrer Mitgliedstaaten bestehen.

<sup>105</sup> „Rahmenregelung für Expertengruppen der Kommission: Horizontale Bestimmungen und öffentliches Register“, Europäische Kommission, 30.05.2016: [http://ec.europa.eu/transparency/regexpert/PD-F/C\\_2016\\_3300\\_F1\\_COMMUNICATION\\_TO\\_COMMISSION\\_DE.pdf](http://ec.europa.eu/transparency/regexpert/PD-F/C_2016_3300_F1_COMMUNICATION_TO_COMMISSION_DE.pdf)

<sup>106</sup> „A captive commission: The role of the financial industry in shaping EU regulation“, ALTER-EU, Oktober 2009, S. 9: <https://www.alter-eu.org/sites/default/files/documents/a-captive-commission-5-11-09.pdf>

<sup>107</sup> „Eine befangene Kommission: Die Rolle der Finanzindustrie bei der Entstehung von EU-Gesetzgebung“, LobbyControl, November 2009: <https://www.lobbycontrol.de/download/CaptiveCommission-Zusammenfassung.pdf>

<sup>108</sup> „EU-Binnenmarktkommissar gibt zu: Expertengruppen sind einseitig besetzt“, LobbyControl, Blogbeitrag, 05.11.2010: <https://www.lobbycontrol.de/2010/11/eu-binnenkommissar-barnier-gibt-zu-expertengruppen-sind-einseitig-besetzt/>

<sup>109</sup> „DG Internal Market's Expert Groups: More needed to break financial industry's stronghold“, Corporate Europe Observatory, Blogbeitrag, 01.12.2011: <https://corporateeurope.org/power-lobbies/2011/12/dg-internal-market-expert-groups-more-needed-break-financial-industry>

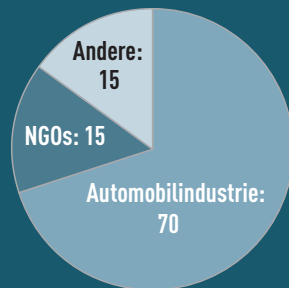
<sup>110</sup> „Studie zeigt erneut Dominanz von Unternehmen in EU-Expertengruppen“, LobbyControl, Blogbeitrag, 06.11.2013: <https://www.lobbycontrol.de/2013/11/studie-zeigt-erneut-dominanz-von-unternehmen-in-eu-expertengruppen/>

<sup>111</sup> Dabei handelt es sich um Deloitte, EY (Ernst & Young), KPMG und PricewaterhouseCoopers (PwC), die gemeinsam den Großteil des weltweiten Umsatzes in der Wirtschaftsprüfung machen.

## UNAUSGEWOGEN BESETZTE EXPERTENGRUPPEN

- Die Expertengruppe „Emissionen im praktischen Fahrbetrieb – leichte Nutzfahrzeuge“ ist eine Untergruppe der Arbeitsgruppe „Kraftfahrzeuge“. Sie sollte die EU-Kommission dabei unterstützen, Tests für den Schadstoffausstoß von Fahrzeugen unter realen Bedingungen – nämlich auf der Straße statt im Labor – einzuführen. Die Gruppe besteht zu 70 Prozent aus Vertretern der Automobilindustrie, darunter BMW, Daimler, Opel, Volkswagen und der europäische Verband der Automobilindustrie<sup>112</sup>. Laut dem Untersuchungsausschuss des EU-Parlaments zum Dieselskandal hat die Gruppe dazu beigetragen, das neue Testverfahren um „

Zusammensetzung der „Real Driving Emissions“-Expertengruppe



Jahre zu verzögern.<sup>113</sup> Auch wurden die Testbedingungen so praxisfern wie möglich gestaltet – zum Beispiel indem das Verwenden der Scheibenwischer ausgeschlossen wurde.<sup>114</sup>

- Im Jahr 2013 setzte die EU-Kommission die – weiterhin aktive – Expertengruppe „Plattform für verantwortungsvolles Handeln im Steuerwesen“ ein, um über die Schließung von Steuerschlupflöchern zu beraten. Von den 15 nicht-behördlichen Mitgliedern kommen fünf von Arbeitgeberorganisationen wie Business Europe oder dem BDI, die zuweilen argumentieren, dass mit geringeren Unternehmenssteuern die Steuervermeidung bekämpft werden kann.<sup>115</sup> Vier der Mitglieder stammen aus Berufsverbänden von Steuerberatern, in denen wiederum die „Big Four“ eine wichtige Rolle spielen. So arbeiten sowohl der Vertreter des Berufsverbands Accountancy Europe als auch der des US-Handelsverbandes AmChamEU für PricewaterhouseCoopers (PwC)<sup>116</sup>, dem Unternehmen, dessen fragwürdige Steuersparmodelle für Konzerne im Lux-Leak-Skandal ans Licht kamen.

## Entwicklungen in dieser Wahlperiode

### Expertengruppen – mehr Transparenz, aber Unausgewogenheit bleibt bestehen

Im Mai 2014 eröffnete die EU-Bürgerbeauftragte Emily O'Reilly eine Untersuchung zur Zusammensetzung und Transparenz der Expertengruppen. In Reaktion auf den Druck durch Zivilgesellschaft, Parlament und Bürgerbeauftragter verpflichtete sich die Kommission im Mai 2016 auf einige nennenswerte Verbesserungen:

**Transparenz:** Das Expertengruppen-Register wurde an den erforderlichen Eintrag ins Transparenzregister gekoppelt. Vertreter/innen von einzelnen oder Gruppen von Organisationen (wie Unternehmen oder Verbände) können nur noch dann Expertengruppen angehören, wenn ihre Organisationen im Lobbyregister eingetragen sind und sie die Mitgliedschaft dort angeben. Protokolle und Tagesordnungen werden in der Regel der Öffentlichkeit zur Verfügung gestellt.

**Interessenkonflikte:** Einzelpersonen, die eine Tätigkeit für eine Expertengruppe anstreben, müssen eine detaillierte Interessenerklärung ihrer bisherigen Engagements veröffentlichen. Die zuständige Abteilung urteilt dann, ob die Unabhängigkeit tatsächlich gegeben ist. Sie kann gegebenenfalls Personen von der Mitarbeit

in einer Gruppe ausschließen, sie Beschränkungen unterwerfen oder sie statt als Unabhängige/n als Interessenvertreter/in einladen. In manchen Fällen ist es jedoch nicht möglich zu erkennen, ob ein Interessenkonflikt besteht oder nicht, da die Interessenerklärung keine relevanten Informationen enthält, aus denen dies abzulesen wäre, und keine Lebensläufe vorhanden sind, obwohl die Regeln dies verlangen.<sup>117</sup>

**Ausgewogenheit:** Der Versuch O'Reillys, eine ausgewogenere Zusammensetzung der Expertengruppen zu erreichen, muss als gescheitert gelten. Die EU-Kommission bleibt bei ihrer Haltung, dass Ausgeglichenheit der Expertengruppen nicht unbedingt nötig ist: Die Einschränkung „soweit möglich“ hat sie nicht aus ihren Allgemeinen Bestimmungen für die Expertengruppen gestrichen. Ausgeglichenheit sieht sie dann, wenn Unternehmen 50 Prozent oder weniger der Expertengruppe ausmachen.<sup>118</sup> So bleibt es dabei, dass wichtige Expertengruppen der Kommission von Unternehmensinteressen dominiert werden können. Verbesserungen gab es lediglich in puncto „Offenheit“: Eine offene Aufforderung zur Bewerbung für einen Sitz in einer Expertengruppe ist inzwischen Standard. Die EU-Kommission betont immer wieder, dass jeder sich bewerben kann und zeigt sich auch gerade an der Teilnahme von Nichtregierungsorganisationen sehr interessiert.<sup>119</sup>

<sup>112</sup> Arbeitsgruppe „Kraftfahrzeuge“ im Register der Expertengruppen der Kommission und anderer ähnlicher Einrichtungen, Europäische Kommission: <http://ec.europa.eu/transparency/regexpert/index.cfm?do=groupDetail.groupDetail&groupID=1295&NewSearch=1&NewSearch=1>

<sup>113</sup> „Bericht über die Emissionsmessungen in der Automobilindustrie“, Europäisches Parlament, 02.03.2017: [http://www.europarl.europa.eu/doceo/document/A-8-2017-0049\\_DE.html](http://www.europarl.europa.eu/doceo/document/A-8-2017-0049_DE.html)

<sup>114</sup> „Scandal-hit car industry in the driving seat for new emissions regulations“, CEO, 29.01.2016: <https://corporateeurope.org/climate-and-energy/2016/01/scandal-hit-car-industry-driving-seat-new-emissions-regulations>

<sup>115</sup> „Will reform prove too taxing for the Platform for Tax Good Governance?“, CEO, 04.02.2014: <https://corporateeurope.org/expert-groups/2014/02/will-reform-prove-too-taxing-platform-tax-good-governance>

<sup>116</sup> „Accounting for influence: How the Big Four are embedded in EU policy-making on tax avoidance“, CEO, 10.07.2018, S.17: <https://corporateeurope.org/sites/default/files/tax-avoidance-industry-lobby-low-res.pdf>

<sup>117</sup> „Corporate interests continue to dominate key expert groups“, CEO, 14.02.2017: <https://corporateeurope.org/expert-groups/2017/02/corporate-interests-continue-dominate-key-expert-groups>

<sup>118</sup> „Composition of the Commission's Expert Groups and the status of the Register of Expert Groups“, Europäisches Parlament, 10.09.2015, S. 49: [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2015/552301/IPOL\\_STU\(2015\)552301\\_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2015/552301/IPOL_STU(2015)552301_EN.pdf)

<sup>119</sup> Ebd.

## Politischer Handlungsbedarf

In dieser Wahlperiode gab es klare Verbesserungen bei der Transparenz der Expertengruppen sowie beim Umgang mit Interessenkonflikten. Beim Thema Ausgewogenheit zeigt sich die Kommission jedoch unbelehrbar. Sie argumentiert, dass es nicht die Expertengruppen sind, in denen die Entscheidungen fallen. Dabei unterschätzt sie fundamental den Einfluss, den die Expert/innen mit ihrem zum Teil klar interessengeleiteten Fachwissen nehmen können, indem sie beispielsweise Vorhaben für nicht machbar oder ökonomisch schädlich erklären können.

### Unsere Empfehlungen:

**Transparenz:** Die Interessenerklärungen unabhängiger Expert/innen müssen deutlich aussagekräftiger werden, damit die Öffentlichkeit sich ein Bild von deren Hintergrund machen kann.

#### Ausgewogenheit:

- Die Kommission muss der Aufforderung der Ombudsfrau folgen, sich zu Ausgewogenheit zu verpflichten. Dabei muss Ausgewogenheit keineswegs immer heißen, dass jedes Interesse mit gleich vielen Stimmen vertreten sein muss.
- Es muss ein Beschwerdemechanismus geschaffen werden, mithilfe dessen gegen einseitig besetzte Expertengruppen vorgegangen werden kann.
- Wo Balance nicht erreicht werden kann, muss im Fall von Abstimmungen unterrepräsentierten Interessen gleiches Gewicht gegeben werden.
- Die Kommission muss dafür sorgen, dass Expertengruppen nicht von denjenigen dominiert werden, die von einer geplanten Regulierung betroffen sind.

**Einbindung der Zivilgesellschaft:** Die Kommission muss Mechanismen entwickeln, um finanziell und personell schwächer aufgestellte Akteure stärker einzubinden und Möglichkeiten schaffen, um die Teilnahme an Expertengruppen zu erleichtern. Finanzielle Unterstützung für kleinere Organisationen ist ein möglicher Lösungsansatz. Einen wichtigen Präzedenzfall hat hier das Parlament geschaffen, mit der Gründung und Finanzierung der zivilgesellschaftlichen Organisation „Finance Watch“, die Expertise im Finanzbereich mit einer Ausrichtung am gesellschaftlichen Allgemeinwohl verbindet.

**Eigene Expertise:** Ein wichtiges Mittel, die Abhängigkeit von externem Sachverstand zu verringern, ist der Aufbau eigener Kompetenzen. Die Mitgliedstaaten müssen sich zur Stärkung der europäischen Demokratie bereit erklären, das Fachpersonal der EU-Kommission und ihrer Behörden aufzustocken.

**Einrichtung einer „Fire Wall“:** In besonders eklatanten Fällen, in denen die Interessen der regulierten Branche grundlegend dem Regelungsinteresse der Politik zuwiderlaufen, muss die EU-Kommission in Betracht ziehen, die Beratung mit der Branche auf das Nötigste zu beschränken – das heißt, sie auch nicht als regelmäßige Experten an ihre Verhandlungstische zu laden. So kam die Weltgesundheitsorganisation bei der Erarbeitung ihres Rahmenübereinkommens zur Eindämmung des Tabakgebrauchs zu der Schlussfolgerung, dass Entscheidungsträger „nur dann, wenn es erforderlich ist, und nur in dem Ausmaß, das erforderlich ist, mit der Tabakindustrie interagieren [sollten], um ihnen eine wirksame Regulierung der Tabakindustrie und der Tabakprodukte zu ermöglichen.“<sup>119</sup>



*Die Europäische Bürgerbeauftragte Emily O'Reilly setzt sich seit langem engagiert für mehr Transparenz in der EU ein. Sie brachte das Thema der von Unternehmen dominierten Expertengruppen ebenfalls engagiert auf den Tisch.*

**Exkurs:****GLYPHOSAT – HEFTIGER STREIT UM ZULASSUNG**

Ein weiterer Bereich, in dem externe Expertise auf EU-Ebene eine wichtige Rolle spielt, sind Zulassungsprozesse. Seien es Lebensmittelzusätze, Chemikalien oder Pestizide: Bevor chemische Substanzen, mit denen EU-Bürger/innen in Berührung kommen, auf dem europäischen Markt zugelassen werden, untersucht die EU sie auf ihre Sicherheit. Das passiert in einem Zusammenspiel aus EU-Kommission, den Mitgliedstaaten und den EU-Behörden, die auf die Risikobewertung verschiedener Produkte spezialisiert sind – vor allem die Europäische Behörde für Lebensmittelsicherheit (EFSA) im Fall von Lebensmittelzutaten, Futtermitteln oder Pestiziden. Das Parlament hat bei diesen so genannten „Durchführungsrechtsakten“ wenig Mitspracherecht.<sup>121</sup> Allein 2018 gab es davon ca. 800 – im Vergleich zu 42 ordentlichen Gesetzgebungsakten.<sup>122</sup>

**Hersteller weisen die Ungefährlichkeit ihrer eigenen Produkte nach**

Unternehmen, die einen neuen Stoff auf den Markt bringen wollen, spielen hingegen im Zulassungsprozess eine wichtige Rolle: grundsätzlich sind sie es, die dessen Ungefährlichkeit nachweisen müssen. Sie führen entsprechende Studien durch und schaffen damit die wissenschaftlichen Grundlagen für den Zulassungsprozess.<sup>123</sup> Zwar ist diese Herangehensweise pragmatisch, da die Unternehmen über die entsprechenden Mittel und die Ausstattung verfügen und auch finanziell herangezogen werden sollten, wenn sie ein neues Produkt auf den Markt bringen wollen. Allerdings besteht auch ein struktureller Interessenkonflikt, wenn diejenigen, die ein Produkt auf den Markt bringen wollen, dieses auch prüfen. Bei den eigenen Studien bieten sich trotz bestehender Regeln Möglichkeiten, die Tests zu interpretieren, eigene Schlussfolgerungen zu ziehen oder unliebsame Studienergebnisse unter den Tisch fallen zu lassen.

**Die einen sagen unbedenklich, die anderen wahrscheinlich krebserregend**

Heftig umstritten war die Wiederzulassung des Pestizids Glyphosat. Während das deutsche Bundesinstitut für Risikobewertung (BfR) das Mittel bereits für unbedenklich erklärt und die Wiederzulassung empfohlen hatte, stufte die Internationale Agentur für Krebsforschung (IARC) der WHO es im Sommer 2015 als wahrscheinlich krebserregend ein. LobbyControl kann über diese widersprüchlichen fachlichen Bewertungen nicht urteilen. Klar ist jedoch, dass der Zulassungsprozess des Pestizids berechtigte Kritik

hervorgerufen hat, die auch für die Zulassungsprozesse in der EU ganz allgemein gilt:

- Die Studien der Hersteller wurden zum Geschäftsgeheimnis erklärt und damit der Öffentlichkeit vorenthalten. Außer den prüfenden Behörden – in diesem Fall der EFSA und der Europäischen Chemikalienagentur ECHA – konnte sie also niemand einsehen. Die EFSA selbst verweigerte den Zugang zu Teilen der Studien mit dem Argument, das Geschäftsgeheimnis der Antragsteller wiege hier mehr als das öffentliche Interesse. Erst vor Kurzem hat das Gericht der Europäischen Union diese Argumentation für unzulässig erklärt. Die Richter/innen sind der Meinung, dass Informationen über Umweltemissionen wichtiger sind als Geschäftsinteressen.<sup>124</sup>
- Die Antragsteller durften selbst auswählen, welcher Mitgliedstaat den sogenannten „Assessment Report“ verfasst. Dieser Bericht wird von einer nationalen Behörde auf Grundlage der vorliegenden Studien erstellt und dann an die EU-Behörden zur Prüfung übergeben. Kein Wunder, dass man sich im Falle von Glyphosat für Deutschland und damit das Bundesinstitut für Risikobewertung entschied – hatte dieses doch bereits die Erstzulassung geprüft und befürwortet. Tatsächlich gab es laut Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland (BUND) im BfR sogar eine personelle Kontinuität – zwei leitende Mitarbeiter des BfR waren bereits am Erstzulassungsverfahren beteiligt.<sup>125</sup> Der Untersuchungsausschuss des EU-Parlaments zum Wiederzulassungsprozess stellte in seinem Abschlussbericht fest, dass bisher für ca. 80 Prozent aller Risikoeinschätzungen unter den 28 Mitgliedstaaten stets Frankreich, die Niederlande, Deutschland und Großbritannien ausgewählt wurden.<sup>126</sup> Wenig überraschend: Deutschland und Großbritannien sind die wichtigsten Standorte der Chemieindustrie in Europa.
- Der Bericht des BfR wurde der Öffentlichkeit nach einem ersten Konsultationsprozess monatelang vorenthalten, während die Antragsteller bereits Zugang hatten. Erst nachdem die EFSA Glyphosat ebenfalls für unbedenklich erklärt hatte, durfte die Öffentlichkeit den Bericht sehen. Dabei kam heraus, dass zahlreiche unabhängige Studien, die mögliche Risiken belegen, vom BfR nicht berücksichtigt worden waren – vom IARC aber schon. Das BfR hatte sich fast ausschließ-

<sup>121</sup> „Es liegt im Detail...“, Europäisches Parlament, 11.02.2016: <http://www.europarl.europa.eu/news/de/headlines/eu-affairs/20160205STO13235/es-liegt-im-detail>

<sup>122</sup> EUR-Lex: Legal Acts: Statistics: <https://eur-lex.europa.eu/statistics/2018/legislative-acts-statistics.html>

<sup>123</sup> Zum Beispiel „Rechtliche Grundlagen im Bereich Pflanzenschutzmittel“, Bundesinstitut für Risikobewertung: [https://www.bfr.bund.de/de/rechtliche\\_grundlagen\\_im\\_bereich\\_pflanzenschutzmittel-70203.html](https://www.bfr.bund.de/de/rechtliche_grundlagen_im_bereich_pflanzenschutzmittel-70203.html)

<sup>124</sup> „Die Entscheidungen der EFSA, mit denen der Zugang zu Studien über die Toxizität und die krebserregende Wirkung des Wirkstoffs Glyphosat verweigert wurde, werden für nichtig erklärt“, Gericht der Europäischen Union, Pressemitteilung 25/19, 07.03.2019: <https://curia.europa.eu/jcms/upload/docs/application/pdf/2019-03/cp190025de.pdf>

<sup>125</sup> „Note: Mangelhaft. Das EU-Zulassungsverfahren für Glyphosat“, BUND, 28.09.2015, S.20: [http://www.gentechnikfreie-regionen.de/fileadmin/content/studien/Glyphosat/150928\\_BUND\\_Gentechnik\\_Glyphosat\\_Zulassung\\_Analyse.pdf](http://www.gentechnikfreie-regionen.de/fileadmin/content/studien/Glyphosat/150928_BUND_Gentechnik_Glyphosat_Zulassung_Analyse.pdf)

<sup>126</sup> „Bericht über das Zulassungsverfahren der EU für Pestizide“, Europäisches Parlament, 18.12.2018: [http://www.europarl.europa.eu/doceo/document/A-8-2018-0475\\_DE.html](http://www.europarl.europa.eu/doceo/document/A-8-2018-0475_DE.html)



lich auf die Studien der Hersteller verlassen. Die Pestizidverordnung gibt jedoch klar vor, dass anerkannte unabhängige wissenschaftliche Studien der letzten 10 Jahre berücksichtigt werden müssen<sup>127</sup>, um zu vermeiden, dass nur die Sichtweise der Antragsteller einbezogen wird. Es darf nicht sein, dass eine unabhängige Prüfbehörde sich fast ausschließlich auf die Studien der Hersteller stützt, wenn es um die (Wieder-)Zulassung von deren Produkten geht.

- Im BfR gab es außerdem einen Interessenkonflikt: So hat der Leiter der für die Zulassung von Glyphosat zuständigen Abteilung bis mindestens 2015 eng mit Vertreter/innen der Chemieindustrie an der Risikobewertung von Pestiziden zusammengearbeitet, und zwar im Auftrag von Instituten, die von der Chemieindustrie finanziert werden.<sup>128</sup> Alter-EU und seine Partnerorganisationen weisen schon seit Jahren darauf hin, dass auch bei der EFSA derartige Interessenkonflikte bestehen.<sup>129</sup>

### Zulassungsprozesse: Studien geheim halten zukünftig verboten!

Nach vielen Debatten wurde Glyphosat schließlich knapp mithilfe der entscheidenden Stimme von Landwirtschaftsminister Schmidt im zuständigen ständigen Ausschuss der Mitgliedstaaten um fünf Jahre verlängert. Aufgrund der massiven Proteste gegen die Wiedenzulassung von Glyphosat waren sich Parlament, Kommission und Mitgliedstaaten einig, dass die Zulassungsprozesse verändert werden mussten. Die Kommission legte daraufhin eine Vorlage für die Reform des Lebensmittelrechts vor und nach einer schnellen politischen Einigung<sup>130</sup> wurde im Februar 2019 die Reform von den EU-Institutionen verabschiedet. Die wichtigste Neuerung ist die verpflichtende Registrierung aller Studien bei der zuständigen Aufsichtsbehörde EFSA. Ohne vorherige Registrierung dürfen Studien nicht im Zulassungsantrag verwendet werden und umgekehrt muss jede registrierte Studie aber auch im Zulassungsprozess berücksichtigt werden. So können Hersteller Studien mit unliebsamen Ergebnissen nicht verstecken. Auch die durchführenden Labore oder anderen Teststellen haben diese Meldepflicht. Sobald die EFSA einen Zulassungsantrag zur Prüfung angenommen hat, werden die Ergebnisse der Studien für alle frei und leicht zugänglich veröffentlicht, also gleich zu Beginn des Prüfprozesses. Somit können unabhängige Wissenschaftler/innen, aber auch Bürger/innen, die Studien einsehen und prüfen, bevor die EFSA ihre Entscheidung trifft. Auch eine Reihe weiterer Dokumente, wie Tagesordnungen und Protokolle der EFSA, müssen nun öffentlich gemacht werden.

### Ausgewogenheit im Zulassungsprozess nötig

Unternehmen befinden sich im Zulassungsprozess zumeist in einem Interessenkonflikt, da sie einerseits Antragsteller für die Zulassung von Produkten sind, andererseits deren Unbedenklichkeit nachweisen sollen. Die geschaffene Transparenz durch die Reform der Zulassungsprozesse war hier ein wichtiger Schritt. Es bedarf jedoch weiterer Änderungen:

- Die zunehmende Bedeutung von interessen geleiteter bzw. wirtschaftsnaher Wissenschaft in der Politik muss unter starker Beobachtung stehen. Konzerne haben in den vergangenen Jahren recht deutlich gemacht, was sie von wissenschaftlichen Ergebnissen halten, die nicht ihren Profitinteressen entsprechen: So nannte der Vizechef von Monsanto, Robert Fraley, das Ergebnis des IARC, dass Glyphosat wahrscheinlich krebserregend sei, „Junk Science“ und diskreditierte damit die wissenschaftlichen Bewertungen als Müll<sup>131</sup>. Die Hersteller von Glyphosat nannten die Entscheidung der EU-Kommission, Glyphosat vor einer endgültigen Entscheidung zunächst nur für weitere 18 Monate zuzulassen, ein „gefährliches Abweichen von wissenschaftsbasierter Entscheidungsfindung“.<sup>132</sup> Und wirtschaftsnaher Wissenschaftler nannten den Vorschlag einer EU-Expertengruppe, hormonverändernde Stoffe nach dem Vorsorgeprinzip ganz zu verbieten, „Pseudowissenschaft“.<sup>133</sup> Die Chemieindustrie betrieb in dieser Sache danach so lange aggressive Lobbyarbeit, bis die Zuständigkeit für das Thema einer anderen Generaldirektion übergeben wurde und derartige Substanzen, wie Bisphenol A, doch nicht verboten wurden.
- **Breites Spektrum von Studien:** Es muss darauf geachtet werden, dass die Studien der Unternehmen tatsächlich mit anderen Studien abgeglichen werden. Das ist zwar bereits gesetzlich festgelegt, wird aber häufig missachtet.
- **Interessenkonflikte in EU-Behörden:** Die Unabhängigkeit und Glaubwürdigkeit der Behörden werden in Frage gestellt, wenn die Expert/innen in den Behörden zusätzlich selbst Verträge mit den Unternehmen haben, deren Produkte sie zulassen sollen. Hier bedarf es viel größerer Unabhängigkeit und demokratischer Kontrolle der Behörden. Die unabhängige Prüfung von Chemikalien und Nahrungsmitteln sollte den Mitgliedstaaten mehr finanzielle Ressourcen wert sein.

<sup>127</sup> „Verordnung (EG) Nr. 1107/2009 des Europäischen Parlaments und des Rates über das Inverkehrbringen von Pflanzenschutzmitteln“, Amtsblatt der Europäischen Union, 21.10.2009, Art. 8, Abs. 4: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:32009R1107&from=DE>

<sup>128</sup> „Note: Mangelhaft. Das EU-Zulassungsverfahren für Glyphosat“, BUND, 28.09.2015, S.21f.: [http://www.gentechnikfreie-regionen.de/fileadmin/content/studien/Glyphosat/150928\\_BUND\\_Gentechnik\\_Glyphosat\\_Zulassung\\_Analyse.pdf](http://www.gentechnikfreie-regionen.de/fileadmin/content/studien/Glyphosat/150928_BUND_Gentechnik_Glyphosat_Zulassung_Analyse.pdf)

<sup>129</sup> „Recruitment Errors“, CEO, 11.06.2017: <https://corporateeurope.org/efsa/2017/06/recruitment-errors>

<sup>130</sup> Lediglich die Berichterstatterin im Parlament, Renate Sommer (CDU), trat im Lauf des Abstimmungsprozesses zurück, weil ihr die Transparenzforderungen gegenüber den Unternehmen zu weit gingen.

<sup>131</sup> Monsanto und Glyphosat: Zulassungsbehörden auf den Prüfstand! LobbyControl, 27.04.2017: <https://www.lobbycontrol.de/2017/04/monsanto-und-glyphosat-zulassungsbehoerden-auf-den-pruefstand/>

<sup>132</sup> „Beneath the Glyphosate headlines, a crucial battle for the future of EU pesticide approvals“, CEO, 24.10.2017: <https://corporateeurope.org/food-and-agriculture/2017/10/beneath-glyphosate-headlines-crucial-battle-future-eu-pesticide>

<sup>133</sup> „A toxic Affair: How the chemical lobby blocked action on hormone disrupting chemicals“, Stéphane Horel and Corporate Europe Observatory, 19.05.2015: [https://corporateeurope.org/sites/default/files/toxic\\_lobby\\_edc.pdf](https://corporateeurope.org/sites/default/files/toxic_lobby_edc.pdf)

## | Ausblick

In den nächsten fünf Jahren müssen die EU-Institutionen mehr Transparenz darüber herstellen, wer Einfluss auf ihre politischen Entscheidungsprozesse nimmt. Dazu gehört die Vollendung des – für diese Wahlperiode versprochenen – Lobbyregisters, das auch den Rat mit einschließt und die Lobbyist/innen durch Anreize und Sanktionen zwingt, sich einzutragen: Nur registrierten Lobbyist/innen sollte es möglich sein, politische Entscheidungsträger zu treffen. Das schließt auch Beamte und Mitarbeiter/innen ein. Langfristig würde ein rechtlich verbindliches Register vieles vereinfachen. Als Initiatorin von Gesetzen sollte die EU-Kommission außerdem eine legislative Fußspur einführen, die darüber Aufschluss gibt, wer konkret Einfluss auf ihre Entwürfe von Richtlinien oder Verordnungen genommen oder sie sogar initiiert hat.

Am meisten zu tun in puncto Transparenz hat der Rat. Die nationalen Regierungen müssen viel mehr Einblick in ihre Arbeit und die Einflussnahme durch Lobbyist/innen darauf geben. Dies muss mit einem neuen Selbstverständnis beginnen: Sie handeln hier nicht im Rahmen diplomatischer Akte hinter den Kulissen – sondern als gemeinsames demokratisches Gremium, das Rechenschaft über sein Tun ablegen muss.

Enormen Handlungsbedarf gibt es bei den Machtungleichgewichten, die den Lobbyismus prägen. Die Institutionen, allen voran die EU-Kommission, müssen die privilegierten Zugänge der Unternehmen beenden. Die EU muss auch denjenigen Gehör verschaffen, die sich keine teure Lobbyvertretung in Brüssel leisten können. Im Grundsatz hat sie erkannt, dass es ein Problem gibt. Sonst gäbe es beispielsweise keine Anweisung des Kommissionspräsidenten an seine Kommissar/innen, eine Ausgewogenheit der Treffen mit Interessenvertreter/innen anzustreben. Allein, das Schaffen weiterer offener Beteiligungsmöglichkeiten wird nicht reichen, es endet aufgrund der Gegebenheiten in Brüssel immer wieder in einer Überrepräsentation der Unternehmen. Die EU-Institutionen werden hier mehr tun müssen, um für ausgewogene Zugänge zu sorgen. Zum Beispiel die Einführung „echter“ zivilgesellschaftlicher Dialoge, zu denen Unternehmen keinen Zugang haben. In besonders eklatanten Fällen, in denen die Interessen der von Regulierung betroffenen Branche grundlegend dem Regelungsinteresse der Politik zuwiderlaufen, muss die EU-Kommission auch einmal in Betracht ziehen, die Beratung mit der Branche auf das Nötigste zu beschränken.

Es gibt viel zu tun für die EU-Institutionen in der nächsten Wahlperiode. Die EU braucht mehr Demokratie, Bürgernähe und Abwehrkräfte gegen einseitigen Konzerneinfluss.



## | Über LobbyControl:

LobbyControl ist ein gemeinnütziger Verein, der über Machtstrukturen und Einflusstategien in Deutschland und der EU aufklärt. Wir liefern aktuelle Recherchen und Hintergrundanalysen. Mit Kampagnen und Aktionen machen wir Druck für politische Veränderung. LobbyControl setzt sich ein für eine lebendige und transparente Demokratie.

LobbyControl ist Mitglied der Steuerungsgruppe des europäischen Netzwerks „Allianz für Lobbytransparenz und ethische Regeln (Alter-EU)“ sowie des Rechercheverbundes „European Network of Corporate Observatories (ENCO)“.

### **Bleiben Sie mit uns in Kontakt:**

- unter [www.lobbycontrol.de](http://www.lobbycontrol.de) unseren Newsletter abonnieren
- folgen Sie uns auf Facebook, Instagram (@lobbycontrol) und twitter (@lobbycontrol)

## | Unterstützen Sie unsere Arbeit!

Um möglichst viele Menschen zu erreichen, bieten wir unseren Lobbyreport zum freien Download auf unserer Webseite an. Unterstützen Sie Studien wie diese und unsere weitere Arbeit mit einer Spende! Schon 5 Euro helfen – private Spenden sichern unsere unabhängige Arbeit. Vielen Dank!

**Spendenkonto:** IBAN: DE 8037 0205 0000 0804 6200, Bank für Sozialwirtschaft, BIC BFSWDE33XXX  
**Online Spende:** [www.lobbycontrol.de/spenden](http://www.lobbycontrol.de/spenden)

Als gemeinnütziger Verein stellen wir Ihnen für Ihre Spende natürlich eine steuerabzugsfähige Spendenbescheinigung aus.

Wir finanzieren uns durch Mitgliedsbeiträge, Spenden und Stiftungsgelder.  
Mehr Informationen finden Sie unter: <http://www.lobbycontrol.de/initiative/>.

