



Lobbyismus in der Europäischen Union

-

Politik in der Hand von Interessenvertretern

Hannes Wörner

Juni
2018



Lobbyismus in der Europäischen Union – Politik in der Hand von Interessenvertretern?

A. Einleitung	S. 2
B. Lobbyismus in der EU	S. 2
I Was ist Lobbyismus?	S. 2
II Lobbyismus in Berlin	S. 3
III Lobbyismus in Brüssel	S. 4
C. Problematiken	S. 5
I Die grundsätzliche Legitimität des EU-Lobbyings	S. 5
II Problematiken des Lobbyings im demokratischen Pluralismus	S. 6
1. Objektive und subjektive Politikberatung	S. 6
2. Strukturschwäche des Pluralismus	S. 7
3. Beratung und Entscheidung	S. 8
a) Dezionistisches Modell	S. 8
b) Technokratisches Modell	S. 9
c) Pragmatisches Modell	S. 10
D. Transparenz als demokratisch-pluralistischer Reflex	S. 11
I Frühere Versuche der Transparenzsicherung	S. 12
II Regulierungen <i>de lege lata</i>	S. 12
1. EU-Lobbyregister	S. 12
2. Verhaltenskodex	S. 13
3. Karenzzeiten	S. 14
III Regulierungen <i>de lege ferenda</i>	S. 14
1. EU-Lobbyregister	S. 15
a) Kritik	S. 15
b) Reformvorschlag	S. 15
2. Verhaltenskodex	S. 16
3. Karenzzeiten	S. 17
E. Fazit und Ausblick	S. 17



A. Einleitung

Die Geschichte der Europäischen Union ist maßgeblich geprägt durch eine stetig zunehmende Verlagerung der politischen Entscheidungsherrschaft. So hat sich in der Vergangenheit die tatsächliche, politische Willensbildung und Entscheidungsfindung sukzessive von der nationalen hin zur supranationalen Ebene verschoben. Dies gilt auch bzw. insbesondere für legislative Entscheidungsakte. Dementsprechend finden heute zahlreiche Gesetze von zentraler gesellschaftlicher oder wirtschaftlicher Bedeutung ihren ursprünglichen Ausgangspunkt nicht mehr in den nationalen Parlamenten, sondern vielmehr in den Organen der Europäischen Union.¹ Es vermag daher nicht zu überraschen, dass sich auch der Blick derjenigen Kräfte, die auf die gesetzgeberische Steuerung von Wirtschaft und Gesellschaft Einfluss zu nehmen versuchen, zunehmend auf Brüssel richtet. Korrespondierend mit dem Kompetenzzuwachs der Union steigen dementsprechend sowohl die Anzahl als auch die Qualität versuchter Entscheidungsbeeinflussungen durch EU-Lobbyisten. Vor dem Hintergrund dieser Entwicklung wurde in der Vergangenheit bereits von der „Herrschaft der Lobbyisten in der EU“² oder von „Machiavelli in Brüssel“³ gesprochen. So wirft die Einbeziehung externer Berater in die Sphäre politischer Entscheidungsprozesse grundlegende Fragen nach der Legitimität der politischen Einflussnahme durch Private, der Gefährdung des demokratischen Pluralismus in der Union sowie nach der Notwendigkeit und der Umsetzbarkeit von regulatorischen Mechanismen auf, die eine vertiefte Erörterung dieser Problematik erfordern. An diesen neuralgischen Punkten setzt das vorliegende Essay maßgeblich an. Zugleich soll hiermit auch ein Beitrag zur Wahrung des demokratischen und integrativen Charakters der Europäischen Union sowie des Primats der europäischen Politik gegenüber informalen, lobbyistischen Infragestellungen geleistet werden.

B. Lobbyismus in der EU

I Was ist Lobbyismus?

Im Ausgangspunkt der Diskussion um das EU-Lobbying muss zunächst die Definition dessen stehen, was unter dem Phänomen des Lobbyismus überhaupt verstanden werden soll. Eine inhaltliche Begriffsbestimmung gestaltet sich allerdings insofern schwierig, als rund um diese Thematik eine enorme terminologische Vielfalt besteht. So wird in der wissenschaftlichen Debatte über diese Praxis unter anderem von *Politikberatung*, *Public Affairs* oder von *Lobbying* bzw. *Lobbyismus* gesprochen – ohne dass allerdings mit den

¹ Beispielsweise entstammt etwa 70 % der Wirtschaftsgesetzgebung und ca. 90 % der Umweltgesetzgebung von der Europäischen Union. Im Bereich des Verbraucherschutzes sowie einiger anderer relevanter Bereiche beläuft sich der Anteil sogar auf nahezu 100 %; vgl. *Koch-Mehrin*, in: Ritter/Feldmann, *Lobbying*, S. 57 (60).

² *Woll*, in: APuZ 15-16 / 2006, S. 33.

³ v. *Schendelen*, *Machiavelli in Brussels: The Art of Lobbying the EU*.



verschiedenen Begrifflichkeiten notwendigerweise auch ein Unterschied in der bezeichneten Sache selbst einhergehen muss.⁴ Etymologisch findet der Terminus des Lobbyismus seinen Ursprung im lateinischen Wort *labium*, was mit Vor-, Warte- oder Wandelhalle übersetzt und im politischen Kontext auf die Vorhalle der Sitzungssäle von Abgeordneten bezogen werden kann.⁵ Damit ist bereits der erste Hinweis auf die konkrete Tätigkeit von Lobbyisten gegeben, die mit *Geiger* als „the professional practice of advocating private and public interests versus legislators and decision makers“ umschrieben werden kann.⁶ Allgemein ausgedrückt kann somit der Begriff des Lobbyismus sowie seine Synonyme als Chiffre für sämtliche Formen der von außen kommenden direkten, zumeist informellen Einwirkungen oder Einwirkungsversuche auf politische Akteure zur Steuerung politischer Entscheidungen und Ergebnisse verstanden werden.⁷

Eine weitere Konkretisierung erfolgt durch die Unterscheidung zwischen Beschaffungs- und Gesetzeslobbyismus. Während der Beschaffungslobbyismus primär auf die Entscheidung der Vergabe öffentlicher Aufträge gerichtet ist, bezieht sich der Gesetzeslobbyismus explizit auf die legislative Ausgestaltung rechtlicher Rahmenbedingungen.⁸ Da mit der letztgenannten Form der Interessenvertretung typischerweise eine Vielzahl demokratierelevanter Probleme verbunden sind, beziehen sich die nachfolgenden Ausführungen maßgeblich auf das Gesetzeslobbying.

II Lobbyismus in Berlin

Die Bundesrepublik Deutschland kann als ein klassisches „Verbändeland“ bezeichnet werden. So ist die weit überwiegende Anzahl der verschiedenen Partialinteressen - ob wirtschaftlicher, sozialer, karitativer oder sonstiger Art – typischerweise in einzelnen Interessenverbänden organisiert. Dieser spezifischen Organisationsform entsprechend erfolgt in der Bundesrepublik Deutschland auch der Lobbyismus ganz maßgeblich über die einzelnen Verbände, die auf nationalstaatlicher Ebene dementsprechend bis heute als Prototyp der Interessenvertretung der verschiedenen gesellschaftspolitischen Segmente angesehen werden können.⁹ Der älteste noch heute aktive Interessenverband ist dabei der „Börsenverein des deutschen Buchhandels“ aus dem Jahre 1825. Mittlerweile existiert eine immense Fülle verschiedener Wirtschaftsverbände, Gewerkschaften, Verbraucherschutzverbände sowie eine Vielzahl weiterer Vereinigungen von sozialen, sportlichen, kulturellen oder sonstigen gesellschaftlichen Interessen, die bis heute den deutschen Politikbetrieb maßgeblich prägen.¹⁰ Dabei hat ein Großteil dieser organisierten

⁴ Vgl. *Wehrmann*, in: Kleinfeld/Zimmer/Willems, *Lobbying*, S. 36 (38 ff.) m.w.N.

⁵ *Classen*, *Interessenvertretung*, S. 37; *Geiger*, NJW 2003, S. 2878 (2879).

⁶ *Geiger*, *EU Lobbying Handbook*, S. 10.

⁷ *Kleinfeld/Willems/Zimmer*, in: ders./ders./ders., *Lobbying*, S. 7 (10); *Leif/Speth*, in: ders./ders., *Stille Macht*, S. 7 (9).

⁸ *Wehrmann*, in: Kleinfeld/Zimmer/Willems, *Lobbying*, S. 36 (38 f.).

⁹ v. *Alemann/Eckert*, in: APuZ 15-16 / 2006, S. 3 (4).

¹⁰ *Ebenda*.



Interessenverbände seine Tätigkeiten vermittelt einer Eintragung in die öffentlich einsehbare „Liste über die beim Bundestag registrierten Verbände“ – die sogenannte *Lobbyliste* - publiziert.¹¹ Somit ist in Berlin zumeist unmittelbar ersichtlich, wer als professioneller Vertreter spezifischer Partialinteressen agiert und auf die Politikgestaltung Einfluss zu nehmen versucht. Angesichts dieser (relativen) Transparenz sowie der ganz vorherrschenden Organisation in Interessenverbänden kann der Lobbyismus in Deutschland auch heute noch als „traditionelles Metier“ bezeichnet werden.¹²

In scharfem Kontrast zu diesem (relativ) transparenten und von organisatorischer Homogenität geprägten Lobbyismus-Gefüge auf nationalstaatlicher Ebene steht hingegen die Systematik der Interessenvertretung auf der Ebene der Europäischen Union. Das sich dort gänzlich anders zeichnende Bild des Lobbyings soll im Folgenden dargelegt werden.

III Lobbyismus in Brüssel

Im Vergleich zur Interessenvertretung auf nationalstaatlicher Ebene ist das Lobbying auf europäischer Ebene als ungleich dynamischer und komplexer anzusehen und nimmt zugleich eine nochmals Größere Bedeutung im supranationalen Politikbetrieb ein, als dies in den einzelnen EU-Mitgliedsstaaten der Fall ist.¹³ So gilt Brüssel heute nicht nur als „Hauptstadt der Europäischen Union“ und damit als Epizentrum der europäischen Politik, sondern ist darüber hinaus auch weltweit die zweitgrößte Anlaufstelle für Lobbyisten.¹⁴ Aktuelle Schätzungen gehen von etwa 15.000 – 30.000 aktiven Interessenvertretern auf europäischer Ebene aus. Bereits in dieser hohen Anzahl manifestiert sich das große Gewicht, das der professionellen Interessenvertretung im Prozess der legislativen Rechtsetzung zukommt. Dieser Befund erhärtet sich nochmals, wenn die Zahl der Lobbyisten in Relation zu der Anzahl der EU-Beamten (nur etwa 30.000 und damit gerade einmal so viele wie in der Stadtverwaltung von Berlin) gesetzt wird. Im Vergleich zur nationalstaatlichen Ebene sind Lobbyisten in Brüssel also ungleich stärker vertreten.¹⁵ Neben dieser quantitativen Dimension ist auch der qualitative Entwicklungsprozess des EU-Lobbyings beachtlich. So kann bereits seit den 80er Jahren das sukzessive Entstehen neuer Organisationsformen beobachtet werden, die auf europäischer Ebene als Interessengruppen fungieren. Heutzutage sind in Brüssel – im Gegensatz zum deutschen Verbandswesen – eine Vielzahl unterschiedlicher Akteure lobbyistisch aktiv. Das Spektrum reicht dabei von Public-Affairs-Agenturen und Consultancies über Vertreter einzelner

¹¹ Eine ständig aktualisierte Fassung ist online abrufbar über <https://www.bundestag.de/blob/189476/4e4c353b6bf24d64abd195f6f8467b0e/lobbylisteaktuell-data.pdf> (Abruf am 26.05.2018).

¹² Koch-Mehrin, in: Ritter/Feldmann, Lobbying, S. 57 (58).

¹³ Griesser, in: Dialer/Richter, Lobbying, S. 59 (61).

¹⁴ Ebenda.

¹⁵ Zu den genannten Zahlen Koch-Mehrin, in: Ritter/Feldmann, Lobbying, S. 57 (58).



Großunternehmen bis hin zu hochspezialisierten Anwaltskanzleien.¹⁶ Bereits diese Heterogenität der professionellen Interessenvertreter verbunden mit ihrer immensen Anzahl macht es schwierig, das Phänomen des EU-Lobbyings systematisch greifbar zu machen und einer adäquaten Regulierung zu unterwerfen. Hinzu tritt, dass es sich bei der Europäischen Union um ein hochgradig komplexes und von einer starken Entwicklungsdynamik gekennzeichnetes politisch-institutionelles Gebilde handelt. Im Hinblick auf das Verfahren der europäischen Rechtsetzung besteht dabei die Besonderheit, dass die legislative (ebenso wie die exekutive) Kompetenz nicht einem einzelnen EU-Organ, sondern vielmehr von der Europäischen Kommission, dem Rat sowie dem Europäischen Parlament gemeinsam wahrgenommen wird.¹⁷ Dabei hat sich infolge der zunehmenden Relevanz des Mitentscheidungsverfahrens insbesondere auch das Parlament mehr und mehr zu einem dem Rat gleichberechtigten Legislativorgan entwickelt.¹⁸ Im Hinblick auf das EU-Lobbying folgt aus dieser Systematik der europäischen Gesetzgebung wiederum, dass jedes der drei genannten Organe im Fokus lobbyistischer Aktivitäten steht.¹⁹ Hierin ist ein weiterer wesentlicher Unterschied zur Interessenvertretung auf bundesdeutscher Ebene zu sehen, die typischerweise allein auf das gesetzgebungsbefugte Bundesparlament abzielt.

C. Problematiken

Aus der dargelegten starken Stellung des EU-Lobbyings sowie der Betroffenheit von gleich drei zentralen EU-Organen ergeben sich spezifische Bedenken im Hinblick auf eine mögliche Gefährdung des demokratischen und pluralistisch-gemeinwohlorientierten Charakters der Europäischen Union, die eine genauere Untersuchung dieses Phänomens als geboten erscheinen lassen. Bevor allerdings die konkreten Probleme lobbyistischer Aktivitäten dargelegt werden können, soll zum besseren Verständnis zunächst allgemein auf das Faktum der grundsätzlichen Legitimität der Interessenvertretung auf europäischer Ebene eingegangen werden.

I Die grundsätzliche Legitimität des EU-Lobbyings

Der Begriff des Lobbyings und seine Synonyme sind in der deutschen wie in der europäischen Öffentlichkeit eindeutig negativ besetzt. Stets scheint der implizite Vorwurf unzulässiger oder zumindest ethisch fragwürdiger Beeinflussung der politischen Willensbil-

¹⁶ *Wehrmann*, in: Kleinfeld/Zimmer/Willems, *Lobbying*, S. 36 (40 ff.); *Koch-Mehrin*, in: Ritter/Feldmann, *Lobbying*, S. 57 (59); *Woll*, in: APuZ 15-16 / 2006, S. 33 (33).

¹⁷ Zum Verfahren der europäischen Gesetzgebung ausführlich v. *Achenbach*, *Demokratische Gesetzgebung in der Europäischen Union*, passim.

¹⁸ *Schmedes*, in: APuZ 19 / 2010, S. 22 (23).

¹⁹ Zur konkreten Ausprägung der Interessenvertretung gegenüber den genannten EU-Organen vgl. *Matyja*, in: Kleinfeld/Zimmer/Willems, *Lobbying*, S. 148 (158 ff.).



dung und Entscheidungsfindung mitzuschwingen. Häufig wird die professionelle Interessenvertretung sogar in die Nähe von unkontrollierter Politikmanipulation bis hin zur kriminellen Korruption gerückt. Aber entspricht dieses Image der tatsächlichen Stellung des Lobbyings im Gefüge europäischer Rechtsetzung?

Den Laien wird der allgemeine wissenschaftliche Konsens²⁰ darüber, dass der Lobbyismus notwendige Voraussetzung und damit fester Bestandteil eines demokratisch verfassten Gemeinwesens ist höchstwahrscheinlich überraschen. Nichtsdestotrotz stellt sich das Phänomen der Interessenvertretung in nahezu sämtlichen theoretischen Ausarbeitungen explizit oder implizit als selbstverständliches Mittel des demokratischen Prozesses dar. Dabei kann diese Praxis zunächst als eine Art Tauschgeschäft begriffen werden: Lobbyisten liefern aufbereitete Informationen, deren Einbeziehung in die politische Entscheidung wiederum dem jeweils vertretenen Standpunkt Einfluss gewährt. Die europäische Politik ist dabei in großen Teilen auf diese Informationsweitergabe angewiesen. In Regel sind Lobbyisten ausgewiesene Experten auf ihrem jeweiligen Fachgebiet. Insbesondere in Zeiten der fortschreitenden Globalisierung und der damit verbundenen, stetig zunehmenden Komplexität der Regelungsgegenstände steigt der Bedarf der politischen Entscheidungsträger nach diesem Fachwissen, welches ihnen zumeist in Form von Argumenten, Statements, statistischen Daten oder gar ausgearbeiteter Entwürfe bereitgestellt wird. Ob zur Generierung erforderlicher Mehrheiten, zur Evaluation der konkreten Interessenlage oder zur Komplexitätsreduktion – das EU-Lobbying kann grundsätzlich dazu beitragen, die Rationalität der schlussendlichen Entscheidung zu erhöhen. Idealerweise entsteht im politischen Diskurs somit eine „Win-Win-Situation“, von der sowohl die professionellen Interessenvermittler als auch die zur Entscheidung berufenen EU-Organen profitieren.²¹

Bei näherer Betrachtung des EU-Lobbyings muss das in der Öffentlichkeit weit verbreitete, negative Bild somit (teilweise) korrigiert werden: Richtigerweise ist die mit dem Lobbyismus einhergehende Informationserhebung, -aufbereitung und -bereitstellung durch Interessenvertreter heute als systematisch notwendiger Teil des europäischen Gesetzgebungsprozesses anzusehen.

II Problematiken des Lobbyings im demokratischen Pluralismus

Mit dieser zunächst überraschend positiven Rezeption des EU-Lobbyings geht indes nicht zugleich die Irrelevanz weiterer rechtlicher Untersuchungen dieser Praxis einher. Angesichts der bereits angesprochenen Gefährdung des pluralistisch-demokratischen Charakters der europäischen Willensbildung und damit der Gemeinwohlorientierung der getroffenen Entscheidungen durch den Lobbyismus bleibt eine vertiefte rechtspolitische Kontextualisierung dieses Phänomens vielmehr dringend erforderlich.

²⁰ Statt aller *Michalowitz*, in: *Dialer/Richter*, Lobbying, S. 17 ff. m.w.N.

²¹ Zum Vorstehenden *Dialer/Richter*, in: *dies./dies.*, S. 1 (1 f.); *Griesser*, in: *Dialer/Richter*, Lobbying, S. 59 (63).



1. Objektive und subjektive Politikberatung

Im Ausgangspunkt einer solchen kritischen Kontextualisierung des EU-Lobbyings steht die Unterscheidung zwischen *objektiver* und *subjektiver* Politikberatung. So gründen sich die Vorbehalte gegen den Lobbyismus gerade in dessen Charakteristik als spezifisch interessengeleitete Beratung. Das von Lobbyisten zur Verfügung gestellte Wissen bzw. die überlassenen Informationen treten dementsprechend nicht mit dem Anspruch auf, wertungsfrei oder repräsentativ für die gesamte Bevölkerung zu sein. Vielmehr liegt es gerade in der Natur der Sache, dass lediglich bestimmte Partialinteressen (nämlich die des finanzierenden Klienten) vertreten werden. Bereits in dieser Funktionsbedingung des Lobbyismus könnte ein spezifisches Minus der subjektiven Beratung durch Interessenvertreter gegenüber einer objektiven Beratung, insbesondere durch wissenschaftliche Stellen und Institute²², zu sehen sein. Als Kennzeichen einer solchen objektiven Beratung werden zumeist eine gewisse Expertise sowie insbesondere Unparteilichkeit und Unabhängigkeit genannt.²³ Allerdings trifft diese qualitative Unterscheidung zwischen objektiver und subjektiver bereits insofern auf Kritik, als teilweise eine Unterscheidbarkeit überhaupt in Frage gestellt wird. So wird von verschiedenen Stimmen darauf hingewiesen, dass auch eine vermeintlich objektive Wissenschaftlichkeit nie völlig wertungsfrei sein kann. Zum einen gebe es Disziplinen, die bereits aus sich selbst heraus gewisse subjektive Wertungen erfordern (beispielsweise die Politikwissenschaft oder die Soziologie). Zum anderen seien wissenschaftliche Erkenntnisse häufig auch von bestimmten subjektiven Einflüssen (z.B. dem konkreten Vorverständnis, unterschiedlichen Forschungsbedingungen und –annahmen oder von persönlichen Erfahrungen) determiniert.²⁴ Auch wenn dieser Hinweis auf die fließenden Grenzen zwischen objektiver Wissenschaft und subjektiver Interessenvertretung sicherlich zutreffend sein mag, so zeichnet sich die objektiv-wissenschaftliche Beratung im Unterschied zum Lobbying dennoch allgemein durch eine konkretes Objektivitätsstreben sowie durch eine gewisse Distanz sowohl zum Regelungsgegenstand als auch zu den Regelungsunterworfenen aus. So ist die Wissenschaft in ihrem Wahrheitsstreben und der damit verbundenen permanenten Falsifikation vermeintlich feststehender Erkenntnisse evident auf andere Ziele verpflichtet, als die professionelle Vertretung von Klientelinteressen. Die Differenzierung von objektiver und subjektiver Politikberatung liefert also jedenfalls insofern einen Erkenntniswert, als damit für die spezifischen Charakteristika des Lobbyings, insbesondere dessen dezidierte Teilwohlorientierung, sensibilisiert und somit ein allgemeines Problembewusstsein generiert wird.

2. Strukturschwäche des Pluralismus

²² Als Beispiel kann die beratende Hinzuziehung von Hochschullehrern zur Klärung einzelner Aspekte im Rahmen der Gesetzgebung genannt werden.

²³ Voßkuhle, in: HdStR III, § 43 Rn. 18; Scholl, Privater Sachverstand, S. 387 f., 390 ff., 396 ff.

²⁴ Voßkuhle, in: HdStR III, § 43 Rn. 19; vgl. auch Dederer, Korporative Staatsgewalt, S. 80.



Wenn nach dem oben Gesagten die Teilhabe von Lobbyisten am europäischen Gesetzgebungsverfahren eine notwendige Entscheidungsvoraussetzung ist und die dabei zur Verfügung gestellten Informationen zugleich höchst subjektiv geprägt, d.h. nur auf spezifische Teilwohlintereessen bezogen sind, so stellt sich zwangsläufig die Frage, wie der demokratische Pluralismus auf einen solchen scheinbar privilegierten Entscheidungszugang bestimmter Interessenträger oder –gruppen reagiert.

Die Vertreter einer „pluralistischen Harmonielehre“²⁵ stellen auf einen freien Wettbewerb der konkurrierenden Eigeninteressen ab. Nach einer solchen Vorstellung egalisieren sich die verschiedenen Interessenlagen im Wettkampf der Ideen („*marketplace of ideas*“²⁶) von selbst. Geleitet von einer „unsichtbaren Hand“²⁷ komme es quasi automatisch zu ausgewogenen Gemeinwohlergebnissen. Prämisse dieser „erzliberalen“²⁸ Auffassung ist allerdings, dass innerhalb des *marketplace of ideas* keine dominante Gruppe existiert sondern im Ausgangspunkt vielmehr eine tendenzielle Gleichordnung der verschiedenen gesellschaftlichen Interessen und Belange besteht. Eine solche Auffassung kann in modernen Gesellschaften indes bestenfalls als realitätsfern bezeichnet werden. Eine wirklichkeitsorientierte Betrachtung des gesellschaftlichen Interessenwiderstreites muss vielmehr das Bestehen starker Interessenasymmetrien akzeptieren. Der Grund für dieses faktische Ungleichgewicht liegt in einem tendenziellen Minus an Organisations- und Durchsetzungsfähigkeit bestimmter Interessen. So finden beispielsweise solche Belange, deren Träger zur entsprechenden Organisation und Kommunikation zu schwach oder nicht fähig sind, im relativen Vergleich nur eine untergeordnete Berücksichtigung.²⁹ Gleiches gilt für langfristige Interessen, die im Zweifel von aktuelleren Angelegenheiten und Zielsetzungen verdrängt werden.³⁰ Auch wirtschaftlichen Interessen können im Vergleich zu rein ideellen Interessen höhere Durchsetzungschancen zugeschrieben werden.³¹ Schließlich gilt, dass auch allgemeine Interessen gegenüber Sonderinter-

²⁵ Kritisch zu diesem Konzept v. *Arnim*, *Gemeinwohl*, S. 148 ff. m.w.N.; *ders.*, in: Haungs, *Politik*, S. 309 (330 f.).

²⁶ *Tribe*, *Constitutional Law*, Vol. 2, 2. Aufl., S. 786.

²⁷ Klassisch zu diesem Bild *Adam Smith*, *The Wealth of Nations*, S. 349 (G.ed.p346), „He generally, indeed, neither intends to promote the public interest, nor knows how much he is promoting it. By preferring the support of domestic to that of foreign industry, he intends only his own security; and by directing that industry in such a manner as its produce may be of the greatest value, he intends only his own gain, and he is in this, as in many other cases, led by an invisible hand to promote an end which was no part of his intention.“, verfügbar unter

http://www.ibiblio.org/ml/libri/s/SmithA_WealthNations_p.pdf (Abruf am 26.05.2018).

²⁸ v. *Alemann/Eckert*, in: *APuZ* 15-16 / 2006, S. 3 (3).

²⁹ v. *Arnim*, *Gemeinwohl*, S. 162 f.; *Stolleis*, *APuZ* 1978, B 3, S. 37 (43).

³⁰ v. *Arnim*, *Finanzkontrolle*, S. 22 f.

³¹ Eindrucksvoll äußerte sich diese Prädominanz ökonomischer Interessen gegenüber rein weltanschaulichen Idealismen beispielsweise im Wahlkampf zu den amerikanischen Präsidentschaftswahlen im Jahre 1992, welchen William Jefferson („Bill“) Clinton mit der zentralen Botschaft „It’s the economy, stupid“ für sich entscheiden konnte. Seither dient dieser Ausspruch in den Vereinigten Staaten und darüber hinaus als gängige Sentenz für die zentrale Bedeutung von Wirtschaftsinteressen; vgl. exemplarisch v. *Marschall*, *It’s the economy, stupid!*, *Der Tagesspiegel* v. 01.03.2016, verfügbar unter



ressen eine spezifische Organisations- und Durchsetzungsschwäche aufweisen.³² Im Ergebnis kann festgestellt werden, dass sich die Fähigkeit zur Organisation und zur Durchsetzung verschiedener Interessen nicht auf deren jeweilige Allgemeinheit, Wichtigkeit oder langfristige Sinnhaftigkeit zurückführen lässt, sondern entscheidend von der individuellen Kosten-Nutzen-Logik des jeweiligen Organisationsinteresses determiniert wird.³³ Die egalitäre Teilhabe aller gesellschaftlichen Interessen kann dementsprechend gerade nicht durch einen möglichst (regelungs-)freien und maßgeblich durch Lobbyisten geführten Interessenwiderstreit sichergestellt werden. Angesichts der Durchsetzungs- und Organisationsschwäche bestimmter Interessen führt das EU-Lobbying vielmehr zu einer deutlichen Verschärfung der interessenbezogenen „Strukturschwäche des Pluralismus“³⁴. Die Gefahr einer einseitigen Entscheidungsverzerrung infolge der professionellen Interessenvertretung bleibt somit real und insbesondere im - von Lobbyisten stark frequentierten - Gefüge der Europäischen Union notorisch akut.

3. Beratung und Entscheidung

Aber auch abseits dieser theoretischen Rezeption des gesellschaftspolitischen Interessenwiderstreites könnte sich das EU-Lobbying als einseitige Entscheidungsbeeinflussung zugunsten (zumeist wirtschaftlicher) Partialinteressen darstellen. So könnte sich bereits die Annahme, die legitimierten Entscheidungsträger könnten im Rahmen der lobbyistischen Beratung die objektive Information von ihrer subjektiven Prägung abstrahieren, als verfehlt darstellen. In der Konsequenz würde dies Bedeutung, dass die (ungeregelte) Öffnung des gesetzgeberischen Willensbildungs- und Entscheidungsprozesses für Lobbyisten de facto zwangsläufig zu teilwohlorientierten Entscheidungsergebnissen führt. Ob dies tatsächlich der Fall ist, wird maßgeblich durch das grundsätzliche Verhältnis von (lobbyistischer) Beratung und (gesetzgeberischer) Entscheidung bestimmt.

a) Dezisionistisches Modell

Das grundsätzliche Verhältnis zwischen Beratung und Entscheidung war lange Zeit kaum Gegenstand wissenschaftlicher Betrachtungen. Im Fokus stand die Gesetzmäßigkeit der abschließenden Entscheidung, nicht jedoch der vorgeschaltete Beratungsprozess.³⁵ Diese eingeschränkte Sichtweise des Verhältnisses von Beratung und Entscheidung lässt sich auf ein bestimmtes Verständnis der Politikberatung (und damit auch des Lobbyings), nämlich als einen bloßen Akt der Informationsweitergabe, zurückführen. Als bloße Informationsweitergabe erscheint die Politikberatung rechtlich kaum als relevant. Maß-

<http://www.tagesspiegel.de/wirtschaft/us-wahlkampf-its-the-economy-stupid/13025532.html> (Abruf am 26.05.2018).

³² So bereits *Forsthoff*, *Der Staat der Industriegesellschaft*, S. 25 f., 119 ff.; ausführlich auch v. *Arnim*, *Gemeinwohl*, S. 151 ff.; *ders.*, *Staatslehre*, S. 293 ff.; *ders.*, *Finanzkontrolle*, S. 22 f.

³³ *Gusy*, in: *Morlok/v. Alemann/Merten*, *Gemeinwohl*, S. 82 (92).

³⁴ *Schulze-Fielitz*, *Gesetzgebung*, S. 393.

³⁵ *Voßkuhle*, in: *HdStR III* (2005), § 43 Rn. 11.



geblich bleibt allein der formale Entscheidungsakt des zur Entscheidung berufenen und legitimierten Organs. Dieses sogenannte *dezisionistische Modell*³⁶ geht auf *Max Weber*³⁷ und dessen strikter Trennung zwischen Wissen und Werten bzw. zwischen Mitteln und Zielen zurück.³⁸ Allerdings wird eine solche Rekonstruktion des Vorgangs der (lobbyistischen) Politikberatung den realen Gegebenheiten der heutigen Beratungspraxis insofern nicht gerecht, als es die vielschichtige Verzahnung von Informationsbereitstellung und der daraufhin getroffenen Entscheidung verkennt. Insbesondere im Rahmen der heutigen hochkomplexen Regelungssachverhalte steht die Gesetzgebungsentscheidung gerade nicht im „luftleeren Raum“, sondern erfolgt im Falle der vorherigen Interessenvertretung unter unmittelbarer Prägung der dabei vermittelten Informationen. In Ansehung der heutigen durch Dynamik und wechselseitige Beeinflussung geprägten Beratungsrealität ist die dezisionistische Sichtweise demnach nicht mehr haltbar.

b) Technokratisches Modell

In Folge der Abkehr vom dezisionistischen Beratungsmodell hat sich das *technokratische Modell* entwickelt, dessen Traditionen auf *Francis Bacon* und *August Comte* zurückverfolgt werden können.³⁹ Nach diesem, in seinem Kern antidemokratischen⁴⁰, Modell kommt der Sachexpertise der Berater die ausschlaggebende Funktion für die politische Entscheidung zu. Die Rolle der Politik ist dagegen marginalisiert. Dementsprechend stellt sich das technokratische Modell, indem es das Abhängigkeitsverhältnis innerhalb der Politikberatung umkehrt, als diametrales Gegenstück zum dezisionistischen Modell dar. Dem Politiker verbleibt im technisierten Staat nur eine bloß fiktive inhaltliche Entscheidungsmacht. Im Ergebnis erscheint er nur noch als „bloßes Vollzugsorgan“ einer wissenschaftlich-rationalen Intelligenz, welche fortan die eigentliche faktische Entscheidungsinstanz darstellt.⁴¹ Dieser Konzeption liegt die Vorstellung zugrunde, sämtliche Entscheidungsalternativen ließen sich in ihrem Kern auf Sachfragen zurückführen und damit wissenschaftlich rationalisieren. Die Politik soll dementsprechend durch die Reduktion des Spektrums an politischen Optionen auf eine einzige, objektiv beste Lösung seitens einer wissenschaftlich-rationalen Verwaltung weitestgehend ersetzt werden.⁴² Ihre Rolle würde sich im Wesentlichen auf die nachgeschaltete Legitimation bereits getroffener Entscheidungen der eigentlichen Expertenheerrschaft beschränken.⁴³

³⁶ Vgl. zur Terminologie bereits *Habermas*, Technik und Wissenschaft, S. 120 ff.

³⁷ Vgl. *Weber*, Gesammelte Aufsätze, S. 146 ff.

³⁸ *Habermas*, Technik und Wissenschaft, S. 120 ff.; *Kusche*, Politikberatung, S. 116.

³⁹ *Brown/Lentsch/Weingart*, Politikberatung und Parlament, S. 51; *Habermas*, Technik und Wissenschaft, S. 122.

⁴⁰ *Lompe*, Wissenschaftliche Beratung der Politik, S. 28.

⁴¹ *Habermas*, Technik und Wissenschaft, S. 122.

⁴² *Brown/Lentsch/Weingart*, Politikberatung und Parlament, S. 51 f.; *Krüger*, Wissenschaftliche Beratung, S. 7 f.; *Trute*, in: Kraul/Stoll, Wissenschaftliche Politikberatung, S. 43 (51).

⁴³ *Kusche*, Politikberatung, S. 116.



Unabhängig von dem gewichtigen Einwand, dass eine solche Vorstellung einer eindimensionalen Rationalität wissenschaftlichen Wissens nicht haltbar ist und in der empirischen Wissenschafts- und Techniksoziologie bereits widerlegt wurde,⁴⁴ erscheint das technokratische Modell auch ganz grundsätzlich nicht geeignet, um das EU-Lobbying zu rezipieren. So hat die professionelle Interessenvertretung überhaupt nicht den Anspruch einer objektiv-rationalen und von einseitigen, normativen Ansichten befreiten Politikberatung. Das EU-Lobbying ist vielmehr – wie bereits dargelegt – dezidiert teilwohlorientiert. Dementsprechend kann das Verhältnis zwischen der lobbyistischen Beratung und der Entscheidung der europäischen Gesetzgebungsorgane auch mit dem technokratischen Modell nicht weiter erklärt werden.

c) Pragmatisches Modell

Das dezisionistische und das technokratische Modell gehen insofern von der gleichen Grundannahme aus, als sie eine dogmatische Trennung von Beratung und politischer Entscheidung postulieren. Diesem Verständnis setzt *Jürgen Habermas* mit dem von ihm entwickelten *pragmatischen Modell* die Idee eines kritischen Wechselverhältnisses zwischen Politik und Beratung entgegen. Danach soll weder der Berater gegenüber einem, dem faktischen Sachzwang unterworfenen und nur noch fiktiv entscheidenden Politiker als übergeordnet erscheinen, noch soll es zu einer völligen Ausklammerung politischer Ziele und Wertfragen aus dem Beratungsbereich und damit zu Festsetzung frei von rationalen Erwägungen kommen.⁴⁵ Vielmehr fordert Habermas einen interaktiven Kommunikationsprozess in dem Sinne, dass einerseits die Politikberater die zur Entscheidung berufenen Instanzen mit der Bereitstellung von Wissen und Informationen unterstützen und umgekehrt die Politiker die externe Expertise entsprechend den konkreten Bedürfnissen in Anspruch nehmen.⁴⁶ Ungeachtet der in diesem Modell enthaltenen idealisierten Annahmen kann es grundsätzlich als plausible und realitätsnahe Beschreibung der tatsächlichen Beratungspraxis angesehen werden.⁴⁷ Der entscheidende Erkenntnisgewinn im Hinblick auf das EU-Lobbying betrifft dabei die konkrete Charakteristik des politischen Entscheidungsfindungsverfahrens im Falle interessen geleiteter Beratung. So stellt sich der Lobbyismus auf der europäischen Ebene nach dem pragmatischen Modell explizit als dialoghafter Willensbildungsprozess sowohl hinsichtlich Zieldefinition als auch hinsichtlich der Wahl der Handlungsalternativen und ihrer Durchführung dar.⁴⁸ In der Konsequenz kommt den handelnden Interessenvertreter somit gerade nicht nur die Rolle schlichter „Entscheidungshelfer“ zu. Vielmehr wirken sie über die formale Bereitstellung

⁴⁴ *Brown/Lentsch/Weingart*, Politikberatung und Parlament, S. 52.

⁴⁵ *Habermas*, Technik und Wissenschaft, S. 126 f.

⁴⁶ *Habermas*, Technik und Wissenschaft, S. 127.

⁴⁷ *Trute*, in: Kraul/Stoll, Wissenschaftliche Politikberatung, S. 43 (52).

⁴⁸ *Brohm*, in: HdStR II (1998), § 36 Rn. 31; *Voßkuhle*, in: HdStR III (2005), § 43 Rn. 22.



aufbereiteter Informationen hinaus auch inhaltlich an der politischen Entscheidung mit:
„Beratung ist inhaltlich gesehen Mitentscheidung.“⁴⁹

Der lobbyistische Entscheidungsbeitrag avanciert somit zur unmittelbaren Teilhabe an hoheitlichen Entscheidungskompetenzen. Es wird deutlich, dass den in Brüssel tätigen Interessenvertreter, insofern die europäischen Gesetzgebungsorgane und ihre legitimierten Mitglieder auf lobbyistische Hilfe zurückgreifen, zumindest abstrakt gesehen ein deutlich höheres Einflusspotential zukommt, als es die grundsätzliche Legitimität dieser Praxis⁵⁰ zunächst vermuten lässt. Die Gefahr eines heimlichen Machiavelli in Brüssel stellt sich damit in aller Deutlichkeit. Die Aufgabe von Politik und Rechtswissenschaft ist es nun, adäquate Mechanismen und Regularien zur Verhinderung einseitiger, teilwohlorientierter Entscheidungsverzerrungen infolge des EU-Lobbyings zu formulieren und zu etablieren.

D. Transparenz als demokratisch-pluralistischer Reflex

Wie nach obigen Ausführungen deutlich geworden ist, verbietet sich im Hinblick auf das EU-Lobbying ein schematisches Schwarz-Weiß-Denken. Weder stellt sich die Tätigkeit von Interessenvertretern als grundsätzlich demokratie- und pluralismusfeindlich dar, noch kann dem Lobbyismus pauschal eine rechtspolitische Unbedenklichkeit attestiert werden. Vor dem Hintergrund dieses Dualismus erscheint es als folglich entscheidend, wie eine Verzahnung der rationalisierenden Effekte des Lobbyings mit der Abwehr der Gefahren einseitiger Interessenberücksichtigung erreicht werden kann. Die demokratisch-pluralistische Antwort auf diese Problematik heißt schlicht *Transparenz*: Um die Forderungen unterschiedlicher Interessenvertreter vergleichen, abwägen und kontextualisieren zu können, ist es erforderlich, die Versuche der Entscheidungsbeeinflussung für die Öffentlichkeit zu publizieren sowie den jeweiligen Hintergrund der organisierten Interessenvertretung zu beleuchten.⁵¹ Nur wenn also das konkrete Zusammenwirken von Lobbyisten und politischen Entscheidungsträgern über verschiedene Offenlegungspflichten einer breiten, europäischen Öffentlichkeit zugänglich gemacht wird, kann von Seiten der Zivilgesellschaft der erforderliche politische Druck und eine ausreichende demokratische Kontrolle sicher gestellt werden.⁵² Pointiert wurde dieser Umstand im Hinblick auf das EU-Lobbying bereits von *Neyer* formuliert: „It seems obvious that any significant progress presupposes a huge leap towards increased transparency. (...) A reversal of the still dominant traditions of closed-door negotiations and the opening up of European institutions to both public and media scrutiny is not only a normatively

⁴⁹ Ebenda.

⁵⁰ Siehe hierzu oben S. 5 f.

⁵¹ *Schmedes*, in: APuZ 19 / 2010, S. 22 (26).

⁵² v. *Alemann/Eckert*, in: APuZ 15-16 / 2006, S. 3 (9); *Leif/Speth*, in: ders./ders., *Stille Macht*, S. 7 (28).



sound request, but also a major precondition for effective, efficient and high-quality European governance.”⁵³ Insofern also das EU-Lobbying hinreichend effektiven Transparenzgeboten unterworfen wird, können einerseits die rationalisierenden Vorteile dieser Beratungspraxis genutzt sowie andererseits die Prädomination spezifischer Partialinteressen im gesetzgeberischen Entscheidungsakt vermieden werden.

Ist damit das Mittel zur rechtlichen und tatsächlichen Einhegung des EU-Lobbyings geklärt, so stellt sich die Folgefrage, welche konkreten Regularien auf dem beschritten und noch zu beschreitenden Weg zu einer demokratisch-pluralistisch unbedenklichen Lobbyismus-Praxis bereits etabliert oder noch zu etablieren sind.

I Frühere Versuche der Transparenzsicherung

Der Lobbyismus auf europäischer Ebene wurde bereits früh seitens verschiedener EU-Organe kritisch hinterfragt. So setzten sich das Europäische Parlament schon im Jahre 1989 sowie die Europäische Kommission im Jahre 1992 mit den Auswirkungen dieses Phänomens auseinander und thematisierten in diesem Kontext problematische Aspekte der Offenheit, der Transparenz sowie der Verantwortlichkeit des europäischen Willensbildungs- und Entscheidungsprozesses.⁵⁴ Im Jahre 2001 wurde schließlich durch die Kommission ein Weißbuch „Europäisches Regieren“ verabschiedet, welches die bessere Einbindung aller Akteure, eine größere Offenheit, vereinfachte Partizipationsmöglichkeiten sowie eine klare Entscheidungsverantwortung der legitimierten Entscheidungsträger zu den „Grundsätzen des guten Regierens“ erklärte.⁵⁵ Trotz dieser Bemühungen der europäischen Organe um eine gesteigerte Transparenz im von Lobbyisten beeinflussten Entscheidungsfindungsprozess blieb die Bilanz insgesamt enttäuschend. Eine Konstituierung durchgreifender Mechanismen zur effektiven Abwehr von teilwohlorientierten Entscheidungsverzerrungen konnte nicht erreicht werden.⁵⁶

II Regulierungen *de lege lata*

1. EU-Lobbyregister

Tatsächlich relevante Novellierungen wurden erstmals im Rahmen der 2005 angelaufenen Europäischen Transparenzinitiative der Kommission verabschiedet. So kam es infolge dieser Initiative insbesondere zur Einführung eines Registers der Kommission, in welchem alle organisierten Interessenvertreter angeben sollten, wen sie vertreten und wel-

⁵³ Neyer, zitiert nach Naurin, *Deliberation behind closed doors*, S. 1.

⁵⁴ Schmedes, in: APuZ 19 / 2010, S. 22 (27).

⁵⁵ Weißbuch „Europäisches Regieren“ online verfügbar unter http://www.partizipation.at/fileadmin/media_data/Downloads/themen/governance_weissbuch_europ_regieren.pdf (Abruf am 26.05.2018)

⁵⁶ So auch Schmedes, in: APuZ 19 / 2010, S. 22 (27).



che Ziele sie verfolgen. Diese ursprüngliche Version des heutigen Lobbyregisters der EU wurde über die Jahre hinweg mehrfach angepasst. Von Relevanz ist dabei insbesondere eine interkonstitutionelle Vereinbarung aus dem Jahre 2011, in deren Rahmen sich das EU-Parlament der Initiative der Europäischen Kommission angeschlossen und das Transparenzregister ebenfalls übernommen hat. Im April 2014 erfuhr das Register weitere Überarbeitungen, die zum 1.1.2015 in Kraft traten und insbesondere das Meldeverfahren, die Stärkung des Verhaltenskodexes und der Registeranreize sowie die Klärung bestimmter Formulierungen betrafen.⁵⁷

Das heutige EU-Transparenzregister stellt sich in seiner aktuell gültigen Form als eine allgemein zugängliche Datenbank des Europäischen Parlaments und der Europäischen Kommission dar, welche registrierte Lobbyisten unter Angabe allgemeiner Daten (Adresse, rechtlicher Status etc.), den vertretenen Interessen bzw. des Auftraggebers sowie der Art und des Umfangs der konkreten Tätigkeit auflistet und so der Öffentlichkeit zugänglich macht. Die Verwaltung des Registers erfolgt dabei durch das Gemeinsame Transparenzregister-Sekretariat (GTRS), bestehend aus derzeit 7 Mitarbeitern der Europäischen Parlaments sowie der Kommission. Die Eintragung ist für die organisierten Interessenvertreter fakultativ. Indes verzichten sie im Falle der Nichteintragung auf verschiedene Privilegien (beispielsweise freien Zutritt zum EU-Parlament; Treffen mit Kommissions- und Kabinettsmitglieder oder Generaldirektoren sowie frühzeitige Information über Aktivitäten und Termine). Überprüft werden die getätigten Angaben nur stichprobenartig. Im Falle veralteter oder (wiederholt) fehlerhafter Daten stehen dem verwaltenden GTRS verschiedene Sanktionsmöglichkeiten, von der Ermahnung über die Aussetzung der Registrierung bis hin zum Ausschluss aus dem Transparenzregister, offen.⁵⁸ Aktuell sind in dem Register 11.777 (Stand 26.05.2018) Akteure und Organisationen registriert.⁵⁹

2. Verhaltenskodex

Mit Eintragung in das Transparenzregister geht zudem gleichzeitig die Zustimmung zu einem Verhaltenskodex⁶⁰ für Lobbyisten einher. Die eingetragenen Personen und Organisationen verpflichten sich dementsprechend, im Rahmen der praktizierten Interessenvertretung stets im Einklang mit dem Verhaltenskodex zu handeln. Im Falle des Zuwi-

⁵⁷ Ausführliche Informationen zu den genannten Änderungen online verfügbar unter http://ec.europa.eu/transparencyregister/public/staticPage/displayStaticPage.do?locale=de&reference=REVIEW_OF_THE_REGISTER (Abruf am 26.5.2018).

⁵⁸ Vgl. allgemein zum Lobbyregister der EU https://lobbypedia.de/wiki/Lobbyregister_EU#cite_note-37 (Abruf am 26.05.2018).

⁵⁹ <http://ec.europa.eu/transparencyregister/public/homePage.do?locale=de> (Abruf am 26.05.2018).

⁶⁰ Anhang III zur Vereinbarung zwischen Europäischem Parlament und Kommission, AmtsBl. EU L 277/21 v. 19.9.2014, online verfügbar unter [http://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:32014Q0919\(01\)&from=DE](http://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:32014Q0919(01)&from=DE) (Abruf am 26.05.2018).



derhandelns kann das Sekretariat wiederum auf die bereits genannten Sanktionsmöglichkeiten zurückgreifen.

Neben diesen Regularien betreffend das Verhalten von Lobbyisten existiert aber auch ein eigener Verhaltenskodex für die Mitglieder des Europäischen Parlaments.⁶¹ Dieser, vor dem Hintergrund des sog. „Cash-for-Amendments-Skandal“⁶² formulierte, Kodex statuiert bestimmte Regeln und Leitlinien im Umgang mit Lobbyisten. Während zuvor lediglich ein Abgeordnetenstatut des Europäischen Parlamentes existierte, welches den Kontakt zu Interessenvertretern zudem nicht umfasste, normiert der heute in die Geschäftsordnung des EU-Parlaments inkorporierte Verhaltenskodex unter anderem das Verbot der Annahme bestimmter Geschenke oder Zuwendungen, die Annahme von Reise- oder Aufenthaltseinladungen sowie ein Verbot von Nebentätigkeiten, die Lobbyarbeit beinhalten. Für den Fall des Zuwiderhandelns wurden außerdem bestimmte Sanktionsmaßnahmen verankert. So stehen beispielsweise die temporäre Streichung der Diäten, die vorübergehende Aussetzung der parlamentarischen Aktivität oder der Entzug überantworteter Posten innerhalb des Europäischen Parlaments offen.

3. Karenzzeiten

Ein weiteres bedenkliches Phänomen, das eng im Zusammenhang mit dem EU-Lobbying steht, ist der sogenannte Drehtüreffekt („revolving door“). Mit dieser Begrifflichkeit wird der Wechsel von EU-Politikern oder hochrangigen Mitarbeitern nach Ende ihrer Amtszeit zu Unternehmen oder Interessenverbänden bezeichnet. Häufig werden die ausscheidenden Personen bei ihrem neuen Arbeitgeber in eben jenen Bereichen lobbyistisch eingesetzt, in welchen sie bereits zuvor eine politische Funktion innehatten. Prominente Beispiele solcher „Seitenwechsler“ auf europäischer Ebene waren in der Vergangenheit beispielsweise José Manuel Barroso, Viviane Reding oder Günter Verheugen. Dass diese Problematik auch heute noch aktuell ist, zeigt beispielsweise der erst kürzlich publik gewordene Wechsel des früheren Außen- und Wirtschaftsministers Sigmar Gabriel in den Verwaltungsrat des internationalen Konzerns Siemens Alstom.⁶³ Die Gefahren des Drehtüreffekts liegen dabei auf der Hand: Die Einstellung ehemaliger Entscheidungsträger sichert den Unternehmen bzw. den Interessenverbänden sowohl Insiderwissen als auch den Zugriff auf ein bestehendes Netzwerk.⁶⁴ Der ohnehin schon immense Einfluss von Lobbyisten auf die europäische Politik⁶⁵ sowie die Dominanz gewisser Wirtschaftsinter-

⁶¹ Online verfügbar unter http://www.europarl.europa.eu/pdf/meps/201305_Code_of_conduct_DE.pdf (26.05.2018).

⁶² Hierzu Dialer/Richter, in: dies./dies., Lobbying in der EU, S. 235 ff.

⁶³ Hegmann, Gabriels streitbarer Seitenwechsel, in: Die Welt v. 16.05.2018, online verfügbar unter <https://www.welt.de/wirtschaft/article176430578/Sigmar-Gabriel-Sein-streibarere-Seitenwechsel-zu-Siemens-Alstom.html> (Abruf am 26.05.2018).

⁶⁴ Griesser, in: Dialer/Richter, Lobbying in der EU, S. 59 (65).

⁶⁵ Siehe oben S. 6 f. sowie S. 8 ff.



ressen⁶⁶ werden somit nochmals verstärkt. Von diesem Phänomen besonders betroffen ist dabei primär die Europäische Kommission als eines der maßgeblichen Organe im Gesetzgebungsprozess.

Mittlerweile hat die Kommission auf diese Problematik reagiert und einen entsprechenden Verhaltenskodex für Kommissionsmitglieder⁶⁷ erarbeitet, welcher unter anderem eine Karenzzeitenregelung enthält. So müssen Kommissare, die innerhalb von 18 Monaten nach ihrem Ausscheiden eine neue berufliche Tätigkeit aufnehmen, die Kommission hierüber unterrichten (Art. 1.2 Abs. 1). Für Lobbyingtätigkeiten gelten dabei nochmals verschärfte Bedingungen. So ist es ausgeschiedenen Kommissaren innerhalb der genannten 18 Monate nicht erlaubt, im Auftrag ihres neuen Arbeitgebers als Interessenvertreter an Mitglieder der EU-Kommission oder deren Mitarbeiter heran zu treten (Art. 1.2 Abs. 3). Allerdings findet diese Regelung einschränkend nur in Bezug auf solche Themen- und Sachgebiete Anwendung, die in den früheren Zuständigkeitsbereich des ausgeschiedenen Kommissars fallen.

III Regulierungen *de lege ferenda*

Fraglich ist, ob die dargelegten Transparenzmechanismen zur rechtlichen Einhegung des EU-Lobbyings und damit zur Abwehr der Gefahren einer einseitig beeinflussten Gesetzgebung auf der europäischen Ebene ausreichen, oder ob darüber hinaus weitere Standards zur effektiven Transparenzsicherung zu entwickeln und zu konstituieren sind.

1. EU-Lobbyregister

a) Kritik

In Bezug auf das Lobbyregister der Europäischen Union muss insbesondere dessen fehlende rechtliche Verbindlichkeit kritisiert werden. So ist es für aktive Lobbyisten in Brüssel gerade nicht verpflichtend, sich unter Angabe der vertretenen Interessenträger in das Transparenzregister einzutragen. Dementsprechend bestehen im Falle einer Nichteintragung (abseits der dargelegten Verweigerung bestimmter Privilegien) auch keine Sanktionsmöglichkeiten seitens des GTRS. Vor diesem Hintergrund bleibt zu vermuten, dass auch heute noch ein Großteil der EU-Lobbyisten ihre Tätigkeit nicht in der öffentlich zugänglichen Liste publizieren. Aber auch in Fällen, in denen eine Eintragung erfolgt ist, werden häufig Mängel in Bezug auf die inhaltliche Datenqualität festgestellt. So haben in der Vergangenheit bereits verschiedene Nichtregierungsorganisationen auf die gehäufte Fehlerhaftigkeit der Angaben im Transparenzregister hingewiesen. Beispielsweise ermittelte Transparency International im Jahre 2015, dass nahezu die Hälfte aller Eintra-

⁶⁶ Siehe oben S. 7 f.

⁶⁷ Online verfügbar unter <http://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/3/2011/DE/3-2011-2904-DE-F1-1.Pdf> (Abruf am 26.05.2018).



gung nicht korrekt war. Dabei seien diese Fehler zum Teil versehentlich erfolgt, zum Teil aber auch auf die unmittelbare Absicht zur Verschleierung der wahren Daten und Angaben zurückzuführen.⁶⁸ Zu einem ähnlichen Ergebnis kommt auch das GTRS im Rahmen der von ihm selbst durchgeführten Kontrollen der Angaben. So erwiesen sich im Jahre 2016 von den 5.032 kontrollierten Registrierungen weniger als die Hälfte (2.261) als korrekt.⁶⁹ Einen weiteren Kritikpunkt stellt die rechtliche Reichweite des Registers dar. So beschränken sich die bisherigen Regelungen auf das europäische Parlament sowie auf die EU-Kommission. Lobbyistische Aktivitäten die auf den Rat der Europäischen Union, auf die Ministerräte oder auf die Ständigen Vertretungen der Mitgliedsstaaten in Brüssel abzielen werden vom EU-Lobbyregister hingegen nicht erfasst.

Insgesamt erweist sich das EU-Lobbyregister bei kritischer Betrachtung somit als gut gemeinte, aber in der aktuellen Ausgestaltung wenig effektive Maßnahme zur Transparenzsicherung. Weder ist das Register verbindlich, noch vermag es das gesamte Spektrum des EU-Lobbyings abzubilden. Ebenso fehlen adäquate Sanktionsmöglichkeiten, um Interessenvertreter auf die Einhaltung der statuierten Anforderungen zu verpflichten und somit auch die inhaltliche Güte der Registereintragungen zu erhöhen.

b) Reformvorschlag

Die Achillesferse der aktuellen Regelungen betreffend die Eintragung in das EU-Lobbyregister ist ihre fehlende Verbindlichkeit für sämtliche EU-Lobbyisten. Nur wenn eine sanktionierte Rechtspflicht zur Registrierung besteht, kann eine Liste aktiver Interessenvertreter mit dem Anspruch auftreten, der europäischen Öffentlichkeit ein vollständiges und transparentes Bild lobbyistischer Einwirkungen auf die EU-Gesetzgebung zu vermitteln. An diesem neuralgischen Punkt der Transparenzbemühungen müsste eine Reform des EU-Lobbyregisters ansetzen. Eine entsprechende Zusage gab Jean-Claude Juncker bei seiner Wahl zum Präsidenten der Europäischen Kommission, indem er im Rahmen einer Transparenzinitiative die Einführung eines für alle Lobbyisten verpflichtenden Registers versprach. Im Wege der sich anschließenden Reformbestrebung wurden zunächst die Kommissare und ihre Kabinette verpflichtet, lediglich Treffen mit registrierten Lobbyisten zuzustimmen. Nach einem zwischenzeitlich vorgelegten Vorschlag sollen auch das EU-Parlament sowie der Europäische Rat diesem Beispiel folgen. Ferner sieht die Initiative den qualitativen und quantitativen Ausbau der Kontrolle der Registrierungen vor. Die konkrete Einführung einer rechtlichen Verbindlichkeit der Registereintragungen findet sich in den vorgeschlagenen Reformregelungen dagegen noch immer

⁶⁸ <https://www.politico.eu/article/watchdog-half-of-eu-lobbying-disclosures-are-faulty/> (Abruf am 26.05.2018); weitere Studien zur Fehlerhaftigkeit der Angaben online unter <https://lobbyfacts.eu/articles/02-05-2016/corporate-lobbies-are-biggest-eu-lobby-spenders-dodgy-data-persists> (Abruf am 26.05.2018).

⁶⁹ Jahresbericht der GTRS aus dem Jahre 2016, S. 10, online verfügbar unter http://www.europarl.europa.eu/pdf/divers/report2016_DE.pdf (Abruf am 26.05.2018).



nicht. Dementsprechend kann auch aktuell ein Großteil der Kommissionsbeamten sowie der Beamten des Ministerrates unregistrierte Lobbyisten treffen. So gilt zwar eine rechtliche Offenlegungspflicht entsprechender Kontakte für Kommissare und Generaldirektoren, nicht allerdings für Abteilungs- oder Referatsleiter und deren Mitarbeiter. Schließlich regt die Initiative auch an, den Begriff des Lobbyismus in Zukunft restriktiver zu fassen.⁷⁰ Dies würde angesichts der bereits dargelegten Bandbreite unterschiedlicher Organisationsformen der heute als Lobbyisten tätigen Akteure aber dazu führen, dass eine große Anzahl der Lobbyisten von den Registerregelungen überhaupt nicht mehr erfasst würden. Eine effektive Reform des europäischen Transparenzregisters müsste dagegen nicht nur den klassischen Interessenverbänden, sondern sämtlichen Lobbyisten die Pflicht auferlegen, sich mit ihren wesentlichsten Daten in das Register einzutragen, ihre Finanzquellen, Aufwendungen und Auftraggeber offen zu legen sowie sich den Regeln des akzeptablen Verhaltens zu unterwerfen. Als Blaupause einer solchermaßen rechtsverbindlichen Pflicht zur umfassenden Transparenz kann der „Lobbying Disclosure Act“ der Vereinigten Staaten von Amerika dienen. Dieser stützt sich auf einen extensiven Begriff des Lobbying, indem er all jene Akteure als Lobbyisten im Sinne der Regelung ansieht, die mehr als 20 % ihres Halbjahreseinkommens aus präzise definierten Lobbytätigkeiten beziehen.⁷¹ Orientiert an diesem Vorbild wäre es auch auf europäischer Ebene möglich, ein effektives Transparenzregister zu etablieren, welches die vorgeschlagenen Eigenschaften (Verbindlichkeit, umfassender Anwendungsbereich, Sanktionsmöglichkeiten, gute Datenqualität) aufweist und damit die Beeinflussung gesetzgeberischer Entscheidungen durch EU-Lobbyisten aus dem „Schatten des Rechts“⁷² in das Licht der Öffentlichkeit führt.

2. Verhaltenskodex

Der entscheidende Kritikpunkt betreffend den dargestellten Verhaltenskodex für EU-Abgeordnete ist der Umstand, dass der Kodex in vielen Fällen nicht eindeutig genug definiert, welche Handlungen erlaubt sind und welche nicht. Darüber hinaus wurden in der Vergangenheit häufig selbst dann, wenn ein Verstoß gegen den Kodex vorlag, keine Sanktionsmaßnahmen ergriffen. Dies betraf beispielsweise den Fall des belgischen Abgeordneten Jean-Luc Dehaene, welcher es versäumte, Aktienanteile im Wert von mehreren Millionen Euro anzuzeigen. Konsequenzen seitens des für solche Fälle zuständigen Ethik-Beratungskomitees wurden indes nicht ergriffen. Ebenso drastisch stellt sich der Fall des Abgeordneten Louis Michel dar. Dieser reichte über 200 Änderungsanträge zur EU-Datenschutzverordnung ein, die sämtlich von verschiedenen Interessenvertretern aus

⁷⁰ Zum Vorstehenden https://lobbypedia.de/wiki/Lobbyregister_EU#cite_note-24 (Abruf am 26.05.2018); <https://www.lobbycontrol.de/2017/12/eu-transparenzregister-gremium-der-mitgliedstaaten-will-mitmachen-aber-nur-ein-bisschen/> (Abruf am 26.05.2018).

⁷¹ v. Alemann/Eckert, in: APuZ 15-16 / 2006, S. 3 (10).

⁷² Vgl. zu diesem Bild Morlok, VVDStRL 62 (2003), S. 37 (54 f.).



der Industrie vorformuliert und weitergeleitet wurden. Obwohl das Ethik-Beratungskomitee einen eindeutigen Verstoß gegen den Verhaltenskodex feststellte, kam es auch hier zu keinerlei Sanktionen.⁷³ Soll der Verhaltenskodex in Zukunft fähig sein, die Gefahren einseitiger Interessenberücksichtigung infolge des EU-Lobbyings wirksam zu bekämpfen, so muss er nicht nur inhaltlich präzisiert werden, sondern auch in seiner praktischen Anwendung konsequent zur Geltung gebracht werden.

3. Karenzzeiten

Auch die aktuell gültigen Regulierungen betreffend den dargelegten Drehtür-Effekt sind im Vergleich zu den Karenzzeitregelungen in den USA oder in Kanada eher als schwach einzustufen. Insbesondere die Einschränkung, dass die Sperrfristen für Lobbyingtätigkeiten nur in Bezug auf solche Themen- und Sachgebiete Anwendung finden, die in den früheren Zuständigkeitsbereich des ausgeschiedenen Kommissars fallen, muss kritisiert werden. So gründen sich die Vorteile, die auf Seiten der Interessenvertreter durch den Drehtür-Effekt generiert werden, nicht unbedingt in spezifischen Fachkenntnissen, sondern vielmehr im Zugriff auf ein hochexklusives Netzwerk sowie auf Einblicke in den tatsächlichen Ablauf der gesetzgeberischen Willensbildung und Entscheidungsfindung. Diese Vorteile bestehen aber gerade unabhängig vom früheren Zuständigkeitsbereich. Ein erster Schritt zur Verbesserung des Verhaltenskodexes wäre dementsprechend die Annullierung dieser einschränkenden Bedingung. Aber auch in Bezug auf die Länge der Karenzzeit besteht weiteres Verbesserungspotential. So schlägt beispielsweise Transparency International statt der aktuell gültigen 18 Monate eine Sperrfrist von bis zu 5 Jahren vor, bevor ehemalige Amtsträger in neue Arbeitsverhältnisse wechseln und sich dort lobbyistisch mit jenen (Teil)Interessen befassen, die sie im Rahmen ihres früheren Aufgabenfeldes einst zum ausgewogenen Ausgleich bringen sollten.⁷⁴ Schließlich gilt auch in Bezug auf Karenzzeitregulierungen, wie bereits im Hinblick auf das EU-Lobbyregister, dass der Anwendungsbereich erweitert und sämtliche von lobbyistischen Bestrebungen betroffene EU-Organe erfasst werden müssen.

E. Fazit und Ausblick

Das EU-Lobbying erfordert eine differenzierte Betrachtung. Weder ist es, entgegen der verbreiteten öffentlichen Wahrnehmung, ein unlauteres oder gar kriminelles Mittel zur Durchsetzung finanzstarker Partialinteressen, noch ist die angestrebte Entscheidungsbeflussung rechtspolitisch als völlig unproblematisch anzusehen. Ein realistischer Blickwinkel akzeptiert die rationalisierenden Effekte – ohne dabei die bestehenden Gefahren

⁷³ Zum Vorstehenden <https://www.lobbycontrol.de/2014/05/verhaltenskodex-fuer-europaabgeordnete-umsetzung-unzureichend/> (Abruf am 26.05.2018).

⁷⁴ v. Alemann/Eckert, in: APuZ 15-16 / 2006, S. 3 (10).



zu vernachlässigen. Diesen Gefahren ist die Europäische Union in der Vergangenheit vermittels der Etablierung verschiedener Transparenz-Regularien auf breiter Front entgegen getreten. Auch wenn diese Bestrebungen zur rechtlichen Einhegung des EU-Lobbyings durchaus zu begrüßen sind, besteht auch heute noch in zahlreichen Einzelpunkten ein legislativer Nachbesserungsbedarf. So sind die dargelegten Mechanismen in verschiedenen Fallgestaltungen nicht fähig, das Phänomen der Interessenvertretung effektiv zu greifen, oder es fehlen entsprechende Sanktionsmöglichkeiten oder aber die an sich effektiven Regularien werden nicht angemessen umgesetzt. Nichtsdestotrotz bestehen Reformmöglichkeiten, deren konkrete Gestalt und ihre Umsetzbarkeit im Rahmen des vorliegenden Essays aufgezeigt wurden. Ob es allerdings tatsächlich zu einer zeitnahen Umsetzung der geschilderten Neuerungen kommen wird, darf angesichts früherer (zumeist leerer) Versprechungen und gescheiterter Initiativen zu Recht bezweifelt werden. Vorerst scheint somit das Bonmot von Bismarck also auch auf europäischer Ebene – in eingeschränktem Umfang – noch immer gültig zu sein:

„Wer weis, wie Gesetze und Würste zustande kommen, kann nachts nicht mehr ruhig schlafen.“