
Einleitung: Entmystifizierung von EU-Lobbying

Doris Dialer und Margarethe Richter

Dem Lobbying auf EU-Ebene eilt ein denkbar schlechter Ruf voraus – und das nicht erst seit den in jüngster Zeit bekannt gewordenen Skandalen. Egal, die Branche boomt trotzdem. Mit geschätzten 15.000 bis 20.000 Personen, die im weitesten Sinne als Lobbyisten in Brüssel tätig sind, ist man gerade dabei, Washington D.C. als „*Lobbying Hot Spot*“ den Rang abzulaufen. Das Mehrebenensystem der EU hat sich zu einer großen politischen Arena und damit auch zu einer „Spielwiese“ für Lobbyisten entwickelt. Wenn man davon ausgeht, dass auch hier die Nachfrage das Angebot regelt, ist die Expertise von Lobbyisten offenbar ein gefragtes Gut. Einerseits ist es für Unternehmen, Verbände und Organisationen aller Art in den letzten Jahren wichtiger geworden, die EU-Entscheidungsprozesse zu begleiten, ein eigenes Netzwerk aufzubauen und Einflussmöglichkeiten in allen Phasen der Verfahren vor Ort zu nutzen¹; gleichzeitig bestätigen zahlreiche Akteure in den EU-Institutionen, dass sie auf das Spezial- und Fachwissen von Interessenvertretern, auf den Informationsaustausch mit ihnen und auf deren Unterstützung bei der Organisation von Mehrheiten bis zu einem gewissen Grad angewiesen sind. Hinzu kommt, dass kaum jemand grundsätzlich in Zweifel zieht, dass Lobbying im

¹ Nach Einschätzung der Brüsseler Lobbyisten-Schule EIPAL (*European Institute for Public Affairs and Lobbying*) entstehen zwei Drittel der Gesetze in der EU unter starker Beeinflussung von Lobbyisten.

D. Dialer (✉)

Universität Innsbruck, Innsbruck center for European Research, Universitätsstr. 15,
6020 Innsbruck, Österreich
E-Mail: doris.dialer@uibk.ac.at

M. Richter

Europäisches Parlament, Parlamentarische Referentin, ASP 05E258, Rue Wiertz 60,
1047 Brüssel, Belgien
E-Mail: margarethe.richter@europarl.europa.eu

Sinne einer klassischen seriösen Interessensvertretung in einem dynamischen politischen System eine positive und geradezu unerlässliche Rolle spielen kann, indem es unterschiedliche Interessen und Sichtweisen in den politischen Diskurs und in die politische Entscheidungsfindung einfließen lässt. Und so sind Lobbyisten am Ende und als Kollektiv betrachtet doch überraschend wohl gelitten – gemessen an der negativen Konnotation und den jeweils doch sehr subjektiven Bewertungskriterien für „gute“ und „böse“ Lobbyisten.

Sie nennen sich *Consultant, Public Affairs Manager, Head of Government Relations, Director External Liaison, EU-Coordinator, Policy Advisor, Head of EU Department, European Affairs Manager* oder ganz simpel „Leiter Büro Brüssel“ – um nur einige Beispiele zu nennen. Sie alle sind Lobbyisten, wollen aber nicht so heißen. Sie alle wandeln in ihrer täglichen Arbeit potentiell auf dem schmalen Grat zwischen dem mittlerweile auch in den Verträgen verbrieften Recht auf Teilnahme am demokratischen Prozess und der versuchten illegitimen Einflussnahme auf die europäischen Entscheidungs- und Legislativprozesse. Die Meister des Antichambrierens wissen um ihr Image- und Legitimitätsproblem und versuchen daher mittlerweile, diesem u. a. mit dem erwähnten euphemistischen *Labelling* entgegen zu wirken. Denn mit „*Booze, Blondes and Bribes*“, also Alkohol, Blondinen und Schmiergeld, in den USA eine beliebte Assoziation für die Aktivitäten der Lobbyisten, wollen Brüsseler Lobbyisten explizit nicht in Verbindung gebracht werden. Sie sehen sich in ihrem Selbstverständnis viel mehr als „Überzeugungstäter“, die im Dienste ihrer Auftraggeber in Form von Positionspapieren, Pressemitteilungen, Hintergrundinformationen und Vorschlägen für Änderungsanträge zu Legislativtexten, im Rahmen von Diskussions- und Veranstaltungsformaten und im direkten Gespräch mit den Akteuren professionelle Inhalte vermitteln.² In der Realität kann von einem Imagewandel allerdings nicht die Rede sein – im Gegenteil. Nur einer halbherzigen und damit ineffizienten Regulierung unterworfen, konnten im Brüsseler Lobbyismus weitere Schranken fallen.

Auch die Lobbykritiker haben in den letzten Jahren angefangen sich zu organisieren und sind ihrerseits als Lobbyisten unterwegs. Decken und klären doch LobbyControl, ALTER-EU u. a. nicht nur auf, sondern lobbyieren gegenüber den EU-Institutionen für mehr Transparenz, ein verpflichtendes Lobbyistenregister, verbindliche ethische Regeln, besser ausgestaltete Verhaltenskodices und gegen den privilegierten Zugang der Wirtschaftslobbies beispielsweise zu den Konsultationsprozessen der Europäischen Kommission.

Das Anforderungsprofil hat sich für alle Lobbyisten – nicht zuletzt durch die Reformen des Vertrages von Lissabon und die dadurch noch komplexer geworde-

² Olényi (27. April 2010).

nen Strukturen und Abläufe – verändert und gleichzeitig hat der Professionalisierungsdruck durch die verschärfte Konkurrenzsituation in der Branche zugenommen. Betrachtet man den signifikanten Anstieg der von Firmen und Verbänden ins Lobbying investierten Summen, würden Zyniker wohl von einem „Wettrüsten“ sprechen. Die Entlohnung der Lobbyisten variiert dabei naturgemäß sehr stark; versteht es sich doch von selbst, dass es für Vertreter der Wirtschaftslobby mehr zu verdienen gibt als beispielsweise für Greenpeace-, WWF- oder Anti-Atom-Lobbyisten. Man schätzt, dass sich die Jahresgehälter zwischen 20.000 und 200.000 € bewegen – d. h. für viele ist das Lobbyieren ein einträgliches Geschäft.

Dieser Sammelband erhebt den Anspruch, die für Außenstehende im Detail wenig überschaubare Praxis, aber auch die theoretischen Aspekte von Lobbying auf europäischer Ebene sowohl wissenschaftlich als auch exemplarisch näher zu beleuchten. Die Autoren sind zum Großteil in der „Brussels Bubble“ zu verorten und bringen wertvolles Insiderwissen in die wissenschaftliche Auseinandersetzung mit ein. Viele von ihnen reichern ihre Beiträge mit subjektiven Bewertungen aus Akteurs- oder Adressatensicht an, die zur Komplettierung des Bildes beitragen. Die beiden letzten Abschnitte des Bandes sind ein Novum, das es in der bisher veröffentlichten Literatur über Lobbying so nicht gab: Anhand konkreter Fallanalysen zu den jüngsten Brüsseler Lobbyingskandalen werden Regulierungs- und die damit verbundenen Rechtsfragen diskutiert. Daran anschließend widmet sich der letzte Abschnitt neueren Tendenzen wie beispielsweise dem Lobbying von Universitäten und Forschungseinrichtungen oder dem ICT-Lobbying³.

Konzeptionell ist der vorliegende Sammelband in insgesamt fünf Bereiche untergliedert. Im Abschnitt I „*Auftakt und theoretische Annäherung*“ werden wissenschaftstheoretische Zugänge zum Forschungsgegenstand Lobbying gesucht und in einen praxisnahen Kontext gestellt. Dabei geht *Irina Michalowitz* vom impliziten Grundverständnis von ‚Lobbying als Tausch‘ aus. Sie stützt sich in ihren Ausführungen auf ihre langjährige wissenschaftliche Forschungstätigkeit als auch auf ihre persönlichen Erfahrungen als Leiterin eines Brüsseler Lobbyingbüros. So wirft *Michalowitz* im zweiten Teil ihres Beitrags einen Blick auf den praktischen Alltag eines Lobbyisten, der ihrer Einschätzung nach zu 50 bis 80 % aus Politikbeobachtung und zu 20 bis 50 % aus Positionsentwicklung und -kommunikation besteht; und sucht beispielsweise Antworten auf die Frage, welcher Mehrwehrt aus der Vermittlerrolle eines Lobbyisten entsteht und wer Nutzen daraus ziehen kann.

Ebenso wie *Michalowitz* unterstreicht *Klemens Joos* den prozessorientierten Ansatz. So habe das Wissen um die maßgeblichen europäischen Entscheidungs-

³ Lobbying im Bereich der Informations- und Kommunikationstechnologie (*Information and Communications Technology*).

verfahren und die formellen wie informellen EU-Entscheidungsmechanismen („Prozesskompetenz“) im Vergleich zur Inhaltskompetenz stark an Bedeutung zugenommen. Durch die Reformen des Vertrages von Lissabon, die eine Ausweitung der Mitentscheidungsbefugnisse des Parlaments und insgesamt eine höhere Komplexität der Entscheidungsprozesse bewirkt haben, sei es, so Joos, zu einem veritablen Paradigmenwechsel in der Interessenvertretung gekommen. Am Beispiel der über vierzig Jahre andauernden Debatte um ein europäisches Einheitspatent veranschaulicht Joos den schleichenden Bedeutungsverlust der mitgliedstaatlichen gegenüber der supranationalen politischen Ebene.

Die heterogene Struktur des institutionellen Gefüges, die Kompromissorientierung, die Vielfalt an Nationalitäten, Sprachen, politischen und gesellschaftlichen Traditionen bilden in Kombination mit einer enormen Vielfalt an unterschiedlichsten Interessen, die aktiv vertreten werden, eine sehr spezielle Aktionsplattform. Christian Linder stellt ausführlich dar, wie sich die Institutionen dabei durch entsprechende Verfahren, interne Entscheidungsstrukturen und Vorschriften vor einem überproportionalen Einfluss von privaten Partikularinteressen, aber auch dem einzelner, insbesondere größerer Mitgliedsstaaten schützen. Auf Grundlage eigener Erfahrungen bestätigt Linder den Trend hin zu einer stärkeren Professionalisierung der Lobbyingszene. Einer gesetzlichen Regulierung von Lobbying steht er allerdings eher skeptisch bzw. kritisch gegenüber.

Patrick Griesser definiert Lobbying entlang der drei vorherrschenden Merkmale Einflussnahme, Informationsbeschaffung und Informationsaustausch und spannt den Bogen zu den Akteuren und Adressaten. Ohne Interessenvertretung gäbe es keinen Pluralismus an Meinungen im politisch-demokratischen Diskurs, so Griesser. Die ethisch-moralischen Vorwürfe, die gegen Lobbying erhoben werden, führt er auf mangelndes Wissen über die Arbeitsweise von Interessenvertretern und die fehlende Transparenz zurück. Er sieht die Rolle von EU-Lobbyisten durchaus positiv, indem er sie als Bindeglied zwischen allen gesellschaftlichen Gruppen und den EU-Institutionen betrachtet.

Im zweiten Abschnitt „Hauptadressaten im EU-Institutionengefüge“ werden, jene systemischen Bedingungen herausgearbeitet, im Rahmen derer Lobbying stattfindet. Die EU ist ein dynamisch-komplexes System, das sowohl vertikal als auch horizontal ausdifferenziert ist. Das Institutionengefüge zeichnet sich durch eine hohe Interdependenz aus, d. h. legislative und exekutive Kompetenzen können jeweils nicht von einem Organ allein wahrgenommen werden. Das Hauptaugenmerk liegt dabei natürlich auf dem institutionellen Dreieck Kommission, Rat und Parlament. Dennoch erschien es den Herausgeberinnen von Relevanz, auch einem beratenden Organ wie dem Ausschuss der Regionen, gerade wegen dessen Doppelrolle als Adressat und Akteur, in diesem Sammelband Raum zu geben. Die Mehrebenenpers-

pektive bzw. die Rolle nationaler Entscheidungsträger in der Interessensvertretung wird durch eine eingehende Analyse der Tätigkeiten der Ständigen Vertretungen der Mitgliedstaaten bei der EU veranschaulicht.

Durch die detaillierte Beschreibung des Aufbaus sowie der Funktions- und Arbeitsweise der Gremien des Rates der Europäischen Union illustriert *Mirjam Dondi*, mit Insiderwissen angereichert, die Komplexität der Entscheidungsprozesse innerhalb des Rates und die besondere Dynamik im Zusammenspiel mit den anderen EU-Institutionen. Sie entwirft ein detailliertes Anforderungsprofil für alle Lobbyisten und beleuchtet dabei insbesondere die Doppelrolle der EU-Mitgliedsstaaten, die – je nach nationaler Interessenslage oder spezifischem Politikbereich – sowohl Akteure als auch Adressaten von EU-Lobbying sein können. Die Komplexität der Strukturen und Abläufe hätte sich, so betont *Dondi*, stark erhöht und mit jedem Beitritt eines neuen Mitgliedsstaates sei die Zahl der Akteure exponentiell angestiegen.

Die EU den Bürgerinnen und Bürger näher zu bringen, ist ein erklärtes Ziel der EU-Kommission. Dies soll auch prozedural durch die Einbindung von gesellschaftlichen Akteuren bzw. Interessen im Rahmen von öffentlichen Konsultationen verwirklicht werden. *Kotzian und Quittkat* beleuchten in ihrem Beitrag dieses Spannungsverhältnis zwischen Konsultationsprozessen und professioneller Interessensvertretung. Sie stellen zunächst die Bedeutung der Konsultationsinstrumente dar, um dann anhand zweier unterschiedlicher Politikfelder (Soziales und Gesundheit) aufzuzeigen, dass die Kommission durch die Art und Weise wie sie diese Konsultationen organisiert und ausgestaltet, lediglich die Illusion einer Einbeziehung der organisierten Zivilgesellschaft erzeugt.

Kommission und Rat waren noch bis vor wenigen Jahren mit deutlichem Abstand die Hauptadressaten für Lobbying. Wie die Autoren in ihren Beiträgen durchweg bestätigen, konnte man dann aber deutlich beobachten, dass die Ausweitung der legislativen Kompetenzen des Europäischen Parlamentes durch den Vertrag von Lissabon auch auf die Praxis der Interessenvertretung erhebliche Auswirkungen hatte. Und so werden mittlerweile für das Lobbyieren von Kommission und Parlament gleich viele Ressourcen aufgewendet. Zu jenen erweiterten Kompetenzen gehört beispielsweise, dass gemäß Titel V AEUV für den Abschluss eines Großteils der internationalen Übereinkünfte, die die Europäische Kommission – ausgestattet mit einem Mandat des Rates – verhandelt, der vorherigen Zustimmung des Europäischen Parlamentes bedarf. Art. 218 (10) legt außerdem fest, dass das Europäische Parlament „in allen Phasen des Verfahrens unverzüglich und umfassend unterrichtet“ werden muss. Letzteres klingt wie eine Selbstverständlichkeit, ist aber in Anbetracht der Tatsache, dass diese Verhandlungen stets hinter verschlossenen Türen stattfinden, nicht ohne Brisanz und bietet dem Parlament neue Möglichkeiten für interinstitutionelles *Powerplay*.

Am Beispiel der groß angelegten und medial stark rezipierten Kampagne gegen das internationale Handelsabkommen ACTA⁴, an deren Ende die Ablehnung durch eine überwältigende Mehrheit der EU-Parlamentarier stand, beschreibt *Sandra Breiteneder* das Instrumentarium und die Wirkungsweise des *Grassroots*-Lobbying. Ziel dieser Form des Lobbying ist eine möglichst breite Mobilisierung unterschiedlichster gesellschaftlicher Gruppen, deren einzelne Mitglieder wiederum als Multiplikatoren wirken. *Breiteneder* arbeitet in einem theoretisch-analytischen Teil die Besonderheiten dieser Art der Interessenvertretung heraus und erklärt, warum *Grassroots Campaigning* in der EU im Vergleich zu den USA eine relativ unterentwickelte Form des Lobbying ist und welche Mobilisierungsmethoden auf Brüsseler Ebene zum Erfolg führen können. Eines wird dabei ganz deutlich: Masse allein reicht nicht.

Einem EU-Organ, das nur selten auf dem Radar erscheint, wenn man über EU-Lobbying spricht, widmet sich *Gerhard Stahl* in seinem Beitrag über den Ausschuss der Regionen (AdR). Er beschreibt die durch den Vertrag von Lissabon gestärkte Rolle dieses Beratungsorgans der EU. Die besondere Relevanz der EU-Rechtsetzung für Städte und Regionen und die sich daraus ergebende Wichtigkeit einer wirkungsvollen Interessenvertretung auf EU-Ebene erkläre sich, so *Stahl*, schon allein durch die Tatsache, dass rund zwei Drittel der von diesen umzusetzenden Vorschriften ihren Ursprung in Brüssel haben. Als eine der wichtigsten zukünftigen Herausforderungen für den AdR skizziert er die Notwendigkeit, dem Risiko einer Zentralisierung der Politik entgegenzutreten. Die Koordinierung innerhalb des Mehrebenensystems sollte partnerschaftlich und nicht in einem „*Top-Down*-Prozess“ erfolgen.

Die Besonderheit des EU-Lobbying besteht in seiner Anpassung an den spezifischen Kontext des komplexen und dynamischen Mehrebenensystems, in das es eingebettet ist. Neopluralistische Konzepte weisen darauf hin, dass die unterschiedlichen Interessensgruppen nicht gleichermaßen gute Chancen haben, sich bei den Institutionen Gehör zu verschaffen. Abschnitt III beleuchtet die „*Die Lobbyingszene in Brüssel*“ aus Sicht dieser heterogenen Gruppe von Akteuren. Noch tätige und ehemalige Lobbyisten versuchen Antworten auf folgende Fragen zu geben: Woher ist eine organisierte Vertretung von Interessen – auch rechtlich – legitimiert? Besteht ein Unterschied zwischen Lobbying und Interessenvertretung? Wie organisieren sich die Lobbys und welche Kommunikationswege haben sich zwischen den Akteuren herausgebildet?

So konstatiert *Christine Rödlach-Rupprechter* beispielsweise, dass der Dialog zwischen EU-Institutionen und Interessenvertretern durch Art. 11 EUV eine recht-

⁴ *Anti-Counterfeiting Trade Agreement*.

liche Grundlage bekommen habe und die Beteiligung an den Entscheidungsfindungsprozessen eine logische Konsequenz daraus sei. Wenn die Autorin dann den Bogen hin zu den Kommunikationsprozessen und -kanälen spannt, untermauert sie die sehr umfassende Darstellung mit ihren persönlichen Erfahrungen in den Institutionen und als Repräsentantin eines europäischen Verbandes. Sehr kritisch nimmt sie die Rolle von „Aufdeckerplattformen“ im Internet wie z. B. *LobbyPlag* unter die Lupe, die sich vornehmlich der Aufgabe verschrieben haben, die Einflüsse von Lobbyisten auf Legislativtexte offenzulegen. Ein Transparenzgewinn sei natürlich grundsätzlich zu begrüßen, so *Rödlach-Rupprechter*, aber diese Plattformen würden dem Informationsaustausch zwischen Abgeordneten und Lobbys durch die ausschließlich negative Bewertung jegliche Legitimität absprechen; und außerdem durch eine sehr einseitige Darstellung sehr stark zur pauschalen Skandalisierung des Brüsseler Lobbyismus beitragen.

Ein besonders skandalträchtiger Industriezweig ist hierbei die Pharmabranche. *Jörg Jenewein* unternimmt als „Pharmalobbyist“ den Versuch einer sachlichen Auseinandersetzung. Obwohl ein Großteil der Kompetenzen in der Gesundheitspolitik und der Zugänglichmachung von Medikamenten in den Mitgliedsstaaten liegen, sei die Pharmaindustrie trotzdem von einer Vielzahl von Maßnahmen und Entscheidungen auf europäischer Ebene betroffen. Dies und die Tatsache, dass die Branche auch ein relevanter Wirtschaftszweig und wichtiger Arbeitgeber ist, würde eine aktive Interessenvertretung mehr als legitimieren, so *Jenewein*. Geschätzt über 40 Mio. €⁵ jährlich wendet die Pharmabranche für die Interessenvertretung gegenüber den EU-Institutionen auf. Es ist kaum anzunehmen, dass man so viel Geld (den 40 Mio. € stehen die 3,4 Mio. € gegenüber, die von in diesem Bereich tätigen zivilgesellschaftlichen Organisationen ausgegeben werden) ohne die Aussicht auf einen entsprechenden „*return on investment*“ ausgibt.

Franz Kraus bezeichnet sich selbst als Interessenvertreter von „*Big Food*“ und meint damit die Lebensmittelindustrie, die in Brüssel fast ein so schlechtes Image hat wie die Pharma-, Tabak- oder Alkoholindustrie. Den Beweis, dass man seiner Branche damit Unrecht tut, will *Kraus* in seinem Beitrag am Beispiel seines Arbeitgebers *Mondelez International*, Europas größtem Schokolade- und Kekshersteller, führen. Europa ist für dieses Unternehmen der größte Absatzmarkt; es erwirtschaftet jährlich gut 10 Mrd. € und beschäftigt rund 33.000 Mitarbeiter in 33 europäi-

⁵ Die Zahlen basieren auf den im EU-Transparenzregister freiwillig geleisteten Selbstauskünften der Verbände und Unternehmen. Würden allerdings umfassende und vor allem korrekte Angaben gemacht, käme man auf mehr als eine doppelt so hohe Summe, nämlich schätzungsweise 91 Mio. € jährlich; siehe dazu: Health Action International (HAI) Europe und Corporate Europe Observatory (CEO), *Divide & Conquer: A look behind the scenes of the European Union pharmaceutical industry lobby*, Research Paper, March 2012, 5.

schen Ländern. Allein diese Zahlen beantworten die Frage nach der Sinnhaftigkeit einer Repräsentanz in Brüssel. Die Branche war in den vergangenen Jahren von zwei großen Gesetzespaketen in starkem Maße betroffen – der Verordnung über nährwert- und gesundheitsbezogene Angaben auf Lebensmitteln und der Lebensmittel-Informationsverordnung. Neben der klassischen Lobbyarbeit rund um solche sehr technischen Legislativtexte, gehört auch die proaktive Imagearbeit zum Geschäft von *Kraus*.

Einem sehr spannenden Bereich, der weniger im Visier der „Lobbyistenjäger“ steht, widmet sich *Pascal Albrechtskirchinger* in seinem Beitrag über die Interessenvertretung der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten, der *Public Service Broadcaster* (PSB). Es wird deutlich, dass es in diesem Sektor kaum einen Bereich gibt, in dem die EU nicht in starkem Maße gestaltend eingreift. *Albrechtskirchinger* beschreibt auch ausführlich das Spannungsfeld, in dem sich Medienpolitik und Medienregulierung abspielen. So gehörten u. a. die kontinuierliche Feinabstimmung zwischen nationaler und EU-Ebene und die durch die technologischen Entwicklungen begünstigte Bildung neuer, variabler Ad-hoc-Allianzen, die mitunter auch gemeinsam gegenüber den Entscheidungsträgern in den EU-Institutionen auftreten, zu den neuen Merkmalen der Lobbytätigkeit der PSB.

Viktoria Pirker beschäftigt sich in ihrem Beitrag mit der Interessenvertretung durch Nichtregierungsorganisationen (NRO), gerne auch als das „gute“ Lobbying bezeichnet. Die Zusammenarbeit der EU, in diesem Fall insbesondere die des Europäischen Auswärtigen Dienstes (EAD), mit Menschenrechtsorganisation steht im Zentrum ihrer Analyse. Ganz allgemein lässt sich, so *Pirker*, in der Arbeit der Brüsseler Menschenrechts-NRO ein Trend hin zu stärkerer Institutionalisierung, Professionalisierung und Bürokratisierung feststellen. Einen Höhepunkt stelle diesbezüglich das jährliche NRO-Forum für Menschenrechte der EU-Kommission dar, das rund 200 Delegierte nach Brüssel lockt. Diese Menschenrechtsdialoge seien durchaus kritisch zu betrachten, werden NRO doch einerseits indirekt durch Förderungen von der EU-Kommission unterstützt und sollten dann andererseits die Mittelvergabe kritisch begleiten.

Dieser Abgrenzungsproblematik zwischen Adressat und Akteur sowie weiteren Fallstricken widmet sich Abschnitt IV „*Skandale und Regulierungsversuche*“. Lobbying wird gerne per se skandalisiert. Es wird dabei kaum differenziert zwischen legitimer Interessenvertretung und tatsächlicher bzw. versuchter Einflussnahme mit unlauteren oder gar illegalen Mitteln. In der Praxis sind die Grenzen zwischen Beratung, legitimer Interessensvertretung und unzulässiger Einflussnahme oft fließend. Wenn Abgeordnete, Mitarbeiter oder Beamte zu Essen oder Konferenzen, Informations- und Diskussionsveranstaltungen an mitunter auch touristisch attraktive Orte eingeladen werden, wenn politische Amtsträger die wirtschaftlichen

Interessen ihrer Herkunftsländer und –regionen vertreten oder sich Wirtschaftslobbys als im öffentlichen Interesse tätige Vereine oder Think Tanks tarnen und ihre Auftraggeber und Geldquellen nicht offen legen, sind die Grenzen zu Korruption und bewusster Irreführung nicht weit bzw. schnell mal überschritten.

Einen geradezu kriminologischen Blick hinter die Brüsseler Kulissen liefert der Beitrag von *Ingeborg Gräßle* zu „Dalligate“, dem Skandal um die vermeintlichen Verstrickungen des maltesischen EU-Kommissars John Dalli mit der Tabaklobby. In *Gräßles* Ausführungen, die in ihrer Detailliertheit in manchen Passagen einem Polizeiprotokoll ähneln, wird die Person Dalli allerdings schnell zur Nebenfigur. Sie schildert skandalöse Verflechtungen zwischen ehemaligen wie aktuellen Mitgliedern der Beamtenschaft von Kommission bzw. Rat und den Lobbys; konstatiert eklatante Verstöße gegen bestehende Transparenzgebote quer durch die Hierarchien der Europäischen Kommission, grobe Verfahrensfehler und gar Rechtsbrüche im Rahmen der Ermittlungen des Europäischen Amtes für Betrugsbekämpfung (OLAF)⁶ und vieles mehr. Sie erhebt dabei in Zusammenhang mit diesem Fall schwere Vorwürfe gegen die Kommission, im speziellen gegen das Kabinett des Präsidenten, das Generalsekretariat und den juristischen Dienst. Diese hätten aktiv zur Vertuschung im Fall Dalli beigetragen. Außerdem seien die Bemühungen des Europäischen Parlamentes den Sachverhalt aufzuklären, aufgrund mangelnder Kooperation seitens der Kommission und OLAF bisher ins Leere gelaufen.

Rachel Tansey thematisiert Fälle, in denen EU-Politiker und Spitzenbeamte aus ihren langewährenden guten Beziehungen zu Lobbys Nutzen ziehen und durch die „revolving door“ (Drehtüre) direkt in gutbezahlte Jobs in der Wirtschaft wechseln. Dieses Phänomen hänge damit zusammen, so *Tansey*, dass die Grenzen zwischen öffentlichem und privatem Sektor in Brüssel fließender seien als anderswo und die EU-Institutionen mit Beratungsfirmen, Anwaltskanzleien, Think Tanks usw. quasi symbiotische Beziehungen unterhalten würden. Seitenwechsel seien an der Tagesordnung und wenn es gelingt, hochrangige Beamte abzuwerben, sei dies der einen oder anderen Beratungsfirma sogar eine Pressemitteilung wert. Ein Verwischen der Grenzen zwischen dem öffentlichen Interesse der Regulierungsbehörden und der Profitorientierung der Regulierten sei die Folge. Weil sich dies bereits mit konkreten Beispielen belegen lässt, sei es höchste Zeit für klare, bindende Regeln – vor allem auch für die Mitglieder des Europäischen Parlamentes, deren Verhaltenskodex bislang noch keinerlei Regelung für eine sogenannte „cooling-off period“ (Abkühlungsphase) enthält.

Die Herausgeberinnen *Doris Dialer* und *Margarethe Richter* widmen sich in ihrem Beitrag dem Lobbyismus im Europäischen Parlament und den in jüngster Zeit

⁶ *European Anti-Fraud Office* (Europäisches Antibetrugsbehörde).

unternommenen Versuchen, diesen zu regulieren. Durch den „*Cash-for-Amendments*-Skandal“ im Jahr 2011 und die kleineren Skandalchen, die diesem noch folgen sollten, wurde erstmals einer breiteren Öffentlichkeit bekannt, wie fließend die Grenzen zwischen der Ausübung des politischen Mandats und der Vertretung wirtschaftlicher Interessen auch auf europäischer Ebene sein können. Mit der daraufhin beschleunigten Ausarbeitung eines Verhaltenskodex für die Mitglieder des Europäischen Parlamentes und der verbesserten Ausgestaltung des EU-Transparenzregisters hat man versucht, das Vertrauen in die Institution wieder herzustellen. Diese Prozesse werden eingehend beschrieben und dabei die Schwachstellen der (neuen) Regelungen sowie der anhaltende Imageschaden, der durch die Verfehlungen einzelner Europaabgeordneter entstanden ist, aufgezeigt.

Die kontrovers diskutierte Forderung nach einem verbindlichen Lobbyisten-Register, unterzieht *Markus Krajewski* in seinem Beitrag einer umfassenden und detaillierten rechtlichen Analyse. Das Argument, eine Registrierungspflicht sei durch den guten Erfolg des freiwilligen Systems eigentlich ohnehin obsolet geworden, trägt seiner Ansicht nach nicht; wird es doch von einer Branche – den Anwaltskanzleien – nahezu geschlossen boykottiert. Die von vielen Kritikern angezweifelte EU-Kompetenz zur rechtsverbindlichen Regulierung von Lobbying gegenüber seinen Institutionen, sieht *Krajewski* – für Verwaltung und EP – durch Art. 298 AEUV in Verbindung mit der *implied-powers*-Doktrin klar gegeben. Die implizite Kompetenz der EU in dieser Frage stützt er auch auf das Prinzip, „dass der EU eine Kompetenz zukommt, weil nur sie die Materie regeln kann und eine mitgliedsstaatliche Regelung offensichtlich sinnlos wäre“. Kurz: Nur die EU kann Lobbying auf EU-Ebene regulieren.

Der letzte Abschnitt gibt einen Überblick über „*Tendenzen und Lobbying-Trends*“; haben sich doch in den letzten Jahren nicht nur die Rahmenbedingungen und in der Folge die Qualität des Lobbyismus sowie die Anforderungen an die Lobbyisten verändert. So sind beispielsweise deutlich mehr *Consultancies*, also Wirtschafts- und Unternehmensberatungsfirmen, als *In-house*-Lobbyisten in Brüssel unterwegs. Relativ junge Branchen wie die Computer- und Telekommunikationsindustrie haben ihre Aktivitäten signifikant ausgebaut und neue Akteure wie Interessenvertreter für Wissenschaft und Forschung sind auf den Plan getreten.

Hanns R. Glatz vertritt die geradezu radikale Ansicht, dass *Consultants* und *Public-Affairs*-Berater eigentlich keine Lobbyisten, sondern vielmehr „Wirtschaftsdiplomaten“ seien, da ihr Aufgabenprofil jenem staatlicher Diplomaten ähneln würde. Unter „Wirtschaftsdiplomatie“ versteht *Glatz* eine Form der „privilegierten Interessensvertretung“, die sich vor allem auf persönliche, tragbare und flächendeckende Netzwerke und eben nicht auf „politische Seilschaften“ alten Stils stützt. Neben der Kenntnis der Abläufe und Prozesse geht es, so *Glatz*, in der Interaktion mit den

Lobbying in der Europäischen Union
Zwischen Professionalisierung und Regulierung
Dialer, D.; Richter, M. (Hrsg.)
2014, XIV, 328 S. 9 Abb., Softcover
ISBN: 978-3-658-03220-3