EUROPÄISCHES PARLAMENT

2004 *2009*

Ausschuss für bürgerliche Freiheiten, Justiz und Inneres

21.9.2007

ARBEITSDOKUMENT

über die Erarbeitung eines Rahmens für die Tätigkeiten der Interessenvertreter (Lobbyisten) in den europäischen Institutionen

Ausschuss für bürgerliche Freiheiten, Justiz und Inneres

Verfasser: Søren Bo Søndergaard

DT\685776DE.doc PE394.144v01-00
Externe Übersetzung

Am 9. November 2005 startete die Kommission die „Europäische Transparenzinitiative“, deren Ziel darin besteht, die Transparenz und Rechenschaftspflicht der EU zu verbessern und damit ihre Legitimität zu erhöhen. Am 3. Mai 2006 wurde ein Grünbuch[1] vorgelegt, und nach einem Anhörungsprozess veröffentlichte die Kommission am 21. März 2007 eine Mitteilung über Folgemaßnahmen zum Grünbuch[2].

Der Ausschuss für konstitutionelle Fragen des Europäischen Parlaments erarbeitet derzeit einen Initiativbericht über die Mitteilung unter dem Titel „Erarbeitung eines Rahmens für die Tätigkeiten der Interessenvertreter (Lobbyisten) in den europäischen Institutionen“, INI/2007/2115, den Bericht Stubb. Der Ausschuss für bürgerliche Freiheiten, Justiz und Inneres wurde um eine Stellungnahme zu dieser Angelegenheit gebeten.

Das richtige Maß finden

Der Hauptzweck von Regulierungen in dieser Sache und von Verhaltenskodizes besteht darin, die Lobbytätigkeit offenzulegen und für eine gleichberechtigte Behandlung von Lobbyisten zu sorgen. Den Lobbyisten ist klar, dass Verdächtigungen in Bezug auf unsaubere Praktiken nicht in ihrem Interesse liegen und gute Beziehungen zu den Organen der EU für sie von wesentlicher Bedeutung sind.

Bei der Aufstellung von Regeln für Lobbyisten kommt es darauf an, das richtige Maß zu finden in Bezug auf das Recht der Bürger, der Entscheidungsträger und der Medien, die Stärke der wichtigsten Antriebskräfte hinter einer gegebenen Lobbytätigkeit zu erkennen und zu bewerten. Gleichzeitig muss das Regelungsumfeld so gestaltet sein, dass es Entscheidungsträgern und deren Mitarbeitern ermöglicht, Lobbyisten zu treffen und zu empfangen.

Folglich geht es dem Berichterstatter zum jetzigen Zeitpunkt darum, die Tätigkeiten von Lobbyisten so umfassend wie möglich zu erfassen. Dafür gibt es mehrere Strategien.

Die aktuellen Vorschriften des Parlaments und der Kommission

Das Parlament verfügt bereits über ein Lobbyistenregister. Die darin enthaltenen Informationen sind allerdings nicht sehr umfangreich. Derzeit sind der Name des Lobbyisten und der der Organisation, die er vertritt, die einzigen Informationen, die die Öffentlichkeit einsehen kann. Darüber hinaus verfügt das Parlament über einen aus zehn Punkten bestehenden Verhaltenskodex für Lobbyisten, der in Anhang IX der Geschäftsordnung des Parlaments[3] enthalten ist. Danach sind Lobbyisten verpflichtet, Vorstöße, um sich Informationen zu erschleichen, zu unterlassen und sich nicht auf eine formelle Beziehung zum Parlament bei Geschäften mit Dritten zu berufen.
Bei der Europäischen Kommission besteht ein freiwilliges Register für Interessenvertreter. Ein offizielles Verfahren oder Verwaltungsvorschriften für die Akkreditierung von Interessenvertretern bei der Europäischen Kommission existieren jedoch nicht.

[1] Grünbuch „Europäische Transparenzinitiative“ KOM (2006) 194 vom 3.5.2006.
[2] Mitteilung der Kommission Folgemaßnahmen zu dem Grünbuch „Europäische Transparenzinitiative“ vom 21.3.2007 KOM(2007) 127.
[3] Artikel 3, Anhang IX der Geschäftsordnung des Europäischen Parlaments.

Interessenvertreter müssen den zuständigen Beamten der Europäischen Kommission ermitteln und sich mit ihm in Verbindung setzen sowie sich täglich registrieren lassen, um Zugang zu den Gebäuden der Europäischen Kommission zu erlangen.

Ihr Berichterstatter weiß um den Einfluss, den die Lobbytätigkeit auf die Entscheidungsfindung in der EU hat, und erkennt die Notwendigkeit von deren Regulierung. Exakte Zahlen sind nicht zu ermitteln, aber Schätzungen zufolge gibt es in Brüssel etwa 15 000 Lobbyisten. Die Kommission schätzt, dass in Brüssel jährlich 60 bis 90 Millionen Euro für Lobbying ausgegeben werden[1]. Andere schätzen diesen Betrag auf 750 Millionen bis zu einer Milliarde Euro pro Jahr. In Anbetracht der wachsenden Zahl von Lobbyisten in Brüssel, der für das Lobbying ausgegebenen Beträge (niemand gibt hohe Geldbeträge aus, ohne sich etwas davon zu versprechen) und des wachsenden Interesses sowie der Notwendigkeit von öffentlichen Kontrollen ist Ihr Berichterstatter der Ansicht, dass die geltenden Vorschriften nicht mehr ausreichen und überarbeitet werden müssen.

Bereiche mit Handlungsbedarf

Angesichts der komplexen Natur der Problematik hat der Berichterstatter entschieden, ein Arbeitsdokument zu verfassen, um auf einige Aspekte aufmerksam zu machen, die nach Ansicht des Berichterstatters diskutiert werden sollten, bevor die Stellungnahme vorgelegt wird. Dabei hat der Berichterstatter versucht, das Feedback der verschiedenen Schattenberichterstatter, die an der ersten Sitzung der Schattenberichterstatter teilgenommen haben, zu berücksichtigen.

In Anbetracht der Obergrenze für Stellungnahmen zu einem nichtlegislativen Text (1 500 Zeichen) hat Ihr Berichterstatter beschlossen, dass er die Einrichtung/Veränderung des Registers und weniger den Verhaltenskodex in den Vordergrund stellen wird, wenngleich Ihr Berichterstatter einräumt, dass auch diese Problematik von großer Bedeutung ist. Viele der nachfolgend erwähnten Fragen gelten auch für einen Verhaltenskodex (sollte eine entsprechende Verpflichtung freiwillig oder obligatorisch sein, sollte es einen einzigen Kodex für alle Institutionen geben usw.).

An diesem Punkt möchte Sie Ihr Berichterstatter auf folgende Punkt aufmerksam machen:

(1) Obligatorisches oder freiwilliges Register?

Obwohl man in einigen Kreisen nach wie vor auf einem rechtsverbindlichen Charakter für ein solches Register besteht, vertreten andere den Standpunkt, dass dies nicht erforderlich ist, solange es konsequent durchgesetzt wird. Nach Ansicht des Berichterstatters haben beide Systeme u. a. folgende Vor- und Nachteile:

(a) Mit einem freiwilligen System wären wir vielleicht in der Lage:

- uns die Akzeptanz einer großen Anzahl von Lobbyisten zu sichern;

[1] Die Notwendigkeit einer europäischen Transparenzinitiative, Rede von Kommissionsmitglied Kallas, Nottingham Business School, Nottingham, 3. März 2005.

- strengere Vorschriften für die finanzielle Offenlegung als bei einem obligatorischen System zu vereinbaren.
- Allerdings könnte man die Wirksamkeit und Transparenz eines Systems in Frage stellen, das nicht die Registrierung aller Lobbyisten vorsieht.

(b) Mit einem obligatorischen System würden wir:

- ein transparentes System für alle Lobbyisten erhalten, einschließlich solcher, die sich freiwillig nie registrieren lassen würden;
- uns die Akzeptanz seitens der Öffentlichkeit und einiger Lobbyisten sichern.
- Allerdings könnte ein obligatorisches System durchaus niedrigere Standards für die im System gespeicherten finanziellen Angaben zur Folge haben.

(2) Ein gemeinsames oder mehrere Register für die EU-Institutionen?

(a) Viele der Teilnehmer an der Konsultation zum Grünbuch der Kommission haben sich für einen interinstitutionellen Ansatz gegenüber der Interessenvertretung ausgesprochen, also für ein gemeinsames Register für die EU-Institutionen. Die Kommission teilt diese Auffassung und hält die Einmaleintragung für einen zusätzlichen Anreiz für eine Eintragung in das Register.

(b) Andere würden jedoch mehrere Register mit der Begründung vorziehen, dass auf Vertreter von Parlament und Kommission in unterschiedlicher Weise Einfluss genommen wird und auch der Zugang zu beiden Institutionen in unterschiedlicher Weise begrenzt ist (und stellen damit eine Verbindung zur Sicherheit her).

(3) Wer sollte sich registrieren lassen?

Hier besteht eine enge Verbindung zur Definition von Interessenvertretern. Der Berichterstatter möchte auf zwei Aspekte verweisen:

(a) Ist eine Unterscheidung zwischen NRO und anderen Organisationen, also zwischen Lobbyisten, die kommerzielle bzw. nicht kommerzielle Interessen vertreten, sinnvoll? Der Berichterstatter möchte darauf hinweisen, dass von Unternehmen gesteuerte Lobbyorganisationen (so genannte Front Groups) und von professionellen Lobbyisten geleitete Denkfabriken in Brüssel immer häufiger anzutreffen sind.

(b) Der Berichterstatter weiß um die von Vertraulichkeit geprägten Beziehungen zwischen Anwälten und deren Klienten. Obwohl sich dieses Vertraulichkeitsgebot vor allem auf der Gewährleistung des Rechts auf ein faires Verfahren bezieht, könnte es Fälle geben, in denen derselbe Akteur (die Anwaltskanzlei) dem Klienten anbietet, für ihn die traditionelle Interessenvertretung (die Beeinflussung von Entscheidungsträgern) wahrzunehmen und ihn bei Gericht (gegen dieselben Entscheidungsträger) zu vertreten. Anwälte sollten jedoch nicht die Möglichkeit haben, sich bei ihrer Lobbytätigkeit hinter dem Vorwand der Vertraulichkeit zu verstecken. Folglich muss unbedingt eine Möglichkeit gefunden werden, um eine

entsprechende Unterscheidung treffen zu können, damit Anwälte so wie alle anderen Lobbyisten behandelt werden, wenn sie als solche agieren.

(4) Was sollte registriert werden?

(a) Nach Ansicht des Berichterstatters bildet die Offenlegung finanzieller Informationen den Schlüssel für Transparenz in der Lobbytätigkeit. Ein Register mit finanzieller Offenlegung dient vor allem folgenden Zielen: (i) Bürger, Entscheidungsträger und Medien können die Stärke der wichtigsten Antriebskräfte hinter einer gegebenen Lobbytätigkeit erkennen und bewerten, (ii) problematische Lobbypraktiken (wie im Falle des Abramoff-Skandals in den USA) können rechtzeitig erkannt und bekämpft werden und (iii) es ist möglich, Täuschungsmanöver und Manipulationen durch unternehmensgesteuerte Lobbyorganisationen und Denkfabriken zu verhindern.

(b) Die Kommission stellt Mindestkriterien auf der Grundlage des Einkommens auf, die im Falle von *professionellen Lobbyisten* an den Umsatz und den relativen Anteil der einzelnen Klienten an diesem Umsatz geknüpft sind. Im Falle von *Unternehmenslobbyisten und Wirtschaftsverbänden* sind die geschätzten Kosten in Verbindung mit der direkten Lobbytätigkeit anzugeben, und *Nichtregierungsorganisationen und Denkfabriken* haben das Gesamtbudget untergliedert nach Hauptfinanzierungsquelle anzugeben.

(c) Der Berichterstatter räumt ein, dass ein Ausgleich gefunden werden muss zwischen dem Interesse der Öffentlichkeit und von Entscheidungsträgern an derartigen Informationen einerseits und dem Recht der Unternehmen, die finanziellen Daten ihrer Klienten zu schützen, andererseits, da es sich dabei um kommerziell sensitive Informationen handelt.

(d) Dennoch möchte der Berichterstatter die Frage stellen, ob die von der Kommission in der Mitteilung gewählte Strategie weitreichend genug ist. Hat sie genügend Informationen zur Folge, die eine ordnungsgemäße Transparenz ermöglichen? Oder wäre es sinnvoll, so wie in den USA auch die Ausgaben für das Lobbying einzubeziehen? Dort müssen seit 1995 nicht nur die von Klienten erhaltenen *Einnahmen* angegeben werden, sondern auch die *Ausgaben* für die Lobbytätigkeit zusammen mit den legislativen und ordnungspolitischen Themen, um die es dabei ging. Hinzu kommt, dass Lobbyunternehmen in den USA verpflichtet sind, halbjährlich Berichte vorzulegen.

(5) Wie kann ein Register überwacht werden?

(a) Die Kommission hat sich für einen Selbstregulierungsansatz entschieden, bei dem die Eintragenden dafür zuständig bleiben, ihre Finanzmittel genau und objektiv zu errechnen und offenzulegen.

(b) Nach Ansicht des Berichterstatters sollten die Informationen überprüft werden, um ihre Genauigkeit zu sichern. Wäre es sinnvoll, einen aus etwa 20 erfahrenen MdEP

bestehenden Ad-hoc-Ausschuss zur Überprüfung der Tätigkeit von Interessenvertretern zu bilden – etwa in Anlehnung daran, wie man die Lobbytätigkeit in Westminster sieht (wobei anzumerken ist, dass es im Vereinigten Königreich mehr Zugangsbeschränkungen gibt)? Oder sollte die Kommission dafür zuständig sein (falls man sich auf ein gemeinsames Register einigt)?

(c) Ferner fragt sich der Berichterstatter, ob gegen Lobbyisten, die wiederholt unbefriedigende oder falsche Angaben gemacht haben, Sanktionen verhängt werden sollten. Falls ja, wie sollten diese Sanktionen aussehen?

(6) Weitere mögliche Probleme, die erörtert werden sollten

(a) Sollten auch die Vorschriften über das „Drehtür"-Prinzip und Wartezeiten für Kommissionsmitglieder und Beamte überarbeitet werden?

(b) Sollte es Lobbyisten freistehen, einem (gemeinsamen) Verhaltenskodex zuzustimmen, oder sollten sie dazu verpflichtet werden? Sollte der derzeitige Verhaltenskodex des Europäischen Parlaments überarbeitet werden? Falls ja, wer sollte dafür zuständig sein?