

Die Europäische Transparenzinitiative: "The European Transparency Initiative - an Issue for Brussels and Berlin?"

Das achte Zukunftskolloquium Politikberatung

Das Thema des 8. Zukunftskolloquiums Politikberatung war die Europäische Transparenzinitiative für die organisierte politische Interessenvertretung, die Veröffentlichung von Informationen über die Empfänger von EU-Geldern sowie über die Konsultationspraktiken der Europäischen Kommission. In den Räumlichkeiten der Landesvertretung Niedersachsen mit Blick auf das Bundeskanzleramt diskutierte Siim Kallas, Vizepräsident der Europäischen Kommission und Kommissar für Verwaltung, Audit und Betrugsbekämpfung, mit Peter Strieder (GPRA), Dr. Christian Humborg (Transparency International), Stefan Tromp (Stellvertretender Hauptgeschäftsführer HDE) und Heiko Kretschmer (Ethikbeauftragter der Deutschen Gesellschaft für Politikberatung e.V.) über die Europäische Transparenzinitiative und die Frage, ob eine Registrierung der Lobbyisten nach Brüsseler Vorbild auch für die Bundesrepublik Deutschland anzustreben sei.

Mit der Einführung der Europäischen Transparenzinitiative (ETI) plant die EU-Kommission u. a. eine Neuordnung der organisierten politischen Interessenvertretung. Indem sie die Transparenz europäischer Entscheidungsprozesse erhöht, soll Unwissenheit und Misstrauen in der Bevölkerung gegenüber dem Austausch von Interessenvertretung und politischer Entscheidungsfindung entgegen gewirkt und verlorenes Vertrauen zurück gewonnen werden.

Die zwei Bestandteile der ETI, die derzeit in der Diskussion stehen, sind die Erstellung eines Registers für Interessenvertreter und die Veröffentlichung eines Verhaltenskodex für Lobbyisten, die mit der Kommission arbeiten.

In seiner Begrüßung stellte Dominik Meier (Vorsitzender der Deutschen Gesellschaft für Politikberatung e.V.) klar, dass die degepol die ETI unterstütze. Die degepol ist derzeit im Begriff, zusammen mit der deutschen Sektion von

Transparency International eine „Initiative für transparentes Lobbying“ ins Leben zu rufen. Kernpunkte der Initiative sind:

- + Transparenz im Mitwirkungs- und Gestaltungsprozess der Gesetzgebungsverfahren mittels Grün- und Weißbüchern;
- + Transparenz lobbyistischer Tätigkeiten ggf. mittels eines Lobbyistenregisters; und
- + der Umgang mit Interessenkonflikten.

Die europäischen Impulse

Siim Kallas begann die Diskussionsrunde mit der Vorstellung der Europäischen Transparenzinitiative. Die Definition von Lobbyismus der Europäischen Kommission ist dabei sehr weit gefasst: Lobbyismus bezeichnet *„alle Tätigkeiten, mit denen auf die Politikgestaltung und den Entscheidungsprozess der europäischen Organe und Einrichtungen Einfluss genommen werden soll“*. Im März wurde die Einführung des Lobbyistenregisters beschlossen, seitdem wird neben der Definition von Lobbyismus in erster Linie über die Offenlegung finanzieller Aspekte gestritten.

Kallas begrüßte die deutsche Debatte über Transparenz des Lobbyismus ausdrücklich. Lobbyismus sei seiner Ansicht nach ein legitimer und willkommener Bestandteil der Demokratie, der aber in der Öffentlichkeit verdächtig erscheine. Eine freiwillige Registrierung der Lobbyisten und ein gemeinsamer Verhaltenskodex seien notwendig, um Licht in die Lobbylandschaft zu bringen. Mehrmals betonte er, dass diese Registrierung auf freiwilliger Basis erfolgen sollte und nicht nach US-amerikanischen Vorbild. Verpflichtende Vorgaben sollten vorerst vermieden werden, die EU-Kommission setze bis 2009 auf Selbstregulierung und werde erst dann ggf. über eine Gesetzesvorlage entscheiden. Ein Scheitern der Selbstregulierung hält der Vize-Kommissionspräsident jedoch für wenig wahrscheinlich.

Nach Kallas Ansicht solle man die öffentliche Meinung nicht unterschätzen, denn sie übe einen gewissen Druck auf die Interessenvertreter und Politiker aus. Lobbyisten erklärten durch ihre Nichtregistrierung, dass sie etwas zu

verbergen hätten. In diesem Fall würden, so der Vizepräsident der Europäischen Kommission, Politiker sich nicht mehr zu Verhandlungen mit ihnen bereit erklären.

Lobbying für Lobbyisten

Kallas stellte dar, dass das beschlossene Lobbyistenregister der Transparenz und der Rückgewinnung der Glaubwürdigkeit der Branche diene. Humborg verwies zudem auf die Bedeutung von Transparenz in der politischen Interessenvertretung für den Bürger. Ziel des Lobbyistenregisters sei nicht in erster Linie die Imageverbesserung von Lobbyisten, sondern der verbesserte Verbraucherschutz.

Auch die Spitzenverbände Deutschlands unterstützen das Lobbyistenregister, erklärte Stephan Tromp vom Hauptverband des Deutschen Einzelhandels (HDE). Selbstverständlich werde man sich registrieren lassen. Offen seien aber noch die Verfahrensfragen und die detaillierte Ausgestaltung.

Heiko Kretschmer von der Deutschen Gesellschaft für Politikberatung betonte in seinen Statements die Funktion des Lobbyismus im politischen Gefüge, die eine Rechtfertigung der Gesellschaft gegenüber notwendig mache. Transparenz stelle keine Gefahr dar, sondern eine Möglichkeit und Chance, den schlechten Beigeschmack des Lobbyismus abzulegen. Eine Gefahr bestünde dagegen nur, wenn sich 1. Teilnehmer der Transparenz entziehen würden, oder 2. wenn eine Registrierung bzw. Nichtregistrierung folgenlos bliebe. Andere Märkte seien auch transparent, was ihnen nicht geschadet habe.

Damit die Transparenzinitiative nicht an der ersten Schwelle scheitere, müsse die Diskussion - auch in Deutschland - vorangetrieben werden, so Kretschmer. Man dürfe sich dem Prozess nicht entziehen, indem man Brüssel die Lösung des Problems überlasse, sondern sollte „Lobbying für Lobbying“ betreiben. Selbstinitiative sei der beste Weg, um Verurteilungen durch die Medien zu entgehen.

Zentrale Fragen, die im Zusammenhang mit dem Register zu beantworten seien, sind:

- + Wie schafft man Transparenz, ohne die Wettbewerbsfähigkeit zu zerstören?
- + Transparenz heißt nicht, dass immer jede Verhandlung öffentlich stattfindet. Aber wann sind Gespräche öffentlich und wann vertraulich? Und wer legt dies fest?

Transparenz versus Konkurrenzschutz

Aus der Registrierung ergeben sich vor allem für Agenturen Probleme: So sei z.B. die öffentliche namentliche Nennung von Kunden nicht immer in deren Interesse. Wie Kretschmer erklärte, müsse es Regelungen für den Fall geben, dass sich Kunden der Offenlegung verweigern. Agenturen sollten in diesem Fall zumindest den Willen zur Registrierung zeigen können. Trotz seiner engagierten Werbung für die European Transparency Initiative leugnete Kalas diese Schwierigkeiten nicht und betonte die Kompromissbereitschaft der Europäischen Kommission bei der weiteren Durchsetzung und Ausgestaltung der Initiative.

Auch Peter Strieder von der Gesellschaft Public Relations Agenturen (GPRA) führte Konkurrenzschutzgründe und Diskriminierung als Argumente gegen ein Lobbyistenregister an. Schließlich müsse auch kein Anwalt seine Mandate und Honorare veröffentlichen.

Viel nützt viel?

Dr. Christian Humborg von Transparency International Deutschland sprach sich klar für ein Lobbyistenregister und auch für die Offenlegung der Finanzen aus. Dabei betonte er, dass bei der Offenlegung der finanziellen Beiträge eine Einteilung der Lobbyisten in grobe Gruppen mit breitem Kostenrahmen nicht ausreiche, wie es die großen deutschen Verbände gefordert haben. Ganz im Gegenteil müssten, soweit überhaupt zulässig, die Intervalle sehr fein sein. Denn: Mehr Geld bedeute auch mehr Einfluss. Dies wurde von mehreren Seiten zurückgewiesen: Nicht Geld, sondern die Macht der Argumente zähle. Kretschmer gab beiden Seiten recht: zwar gelte nicht automatisch die Formel "Geld gleich Einfluss". Geld könne vor allem nicht die richtige Strategie ersetzen. Da habe schon manches Unternehmen Geld verpulvert. Aber auch die

besten Argumente wirken, unterstützt durch den notwendigen finanziellen Rahmen, besser, als ohne diesen. Siim Kallas bemerkte dazu: „Selbst wenn Geld bei weitem nicht alles ist in der Lobbyarbeit, schaden kann es sicherlich auch nicht – wozu gäbe es denn sonst die zahlreichen Public Affairs-Kanzleien? Wenn manche jetzt jegliche Verbindung zwischen Geld und Lobbyarbeit zurückweisen, dann frage ich mich doch, was sie ihren Kunden sagen, wenn sie diesen ihre Rechnungen schicken...“

Hinterzimmerdiplomatie versus Transparenz?

Offen ist zudem noch immer die Frage, wie Transparenz im politischen Beratungs- und Konsultationsprozess sichergestellt werden kann, ohne Geheimhaltungsverpflichtungen zu verletzen. Nicht alles, nicht jedes Gespräch kann öffentlich geführt werden. Dies hat auch die Kommission bereits erkannt. Im Grünbuch zur Europäischen Transparenzinitiative wurde bereits explizit darauf verwiesen, dass interne Beratungen weiterhin möglich sein müssen. In diesem Sinn argumentierte auch Transparency Deutschland: Humborg sprach sich dafür aus, dass Politiker untereinander hinter verschlossenen Türen verhandeln können sollten, verhandelten Politiker jedoch mit Unternehmen, sollte dies öffentlich geschehen.

Code of Conduct

Einigkeit herrschte bei allen Rednern darüber, dass es für politische Interessenvertreter einen verbindlichen Verhaltenskodex geben müsse. Ein möglichst einheitlicher Code of Conduct müsse erarbeitet und mit Leben erfüllt werden, um so auch einen Beitrag zur weiteren Legitimierung des Lobbyistenberufs zu leisten. Strittig blieb aber auch hier, ob die Einhaltung eines solchen Code of Conduct durch regulierende Aufsichtsgremien oder durch Institutionen der freiwilligen Selbstkontrolle überprüft werden sollte.

Freiwillige Registrierung nur eine „Scheinlösung“?

Kontrovers diskutiert wurde die vorgesehene Freiwilligkeit der Registrierung, die von Kallas vehement verteidigt wurde: Ein Text wie z.B. das US-amerikanische Regelwerk könne nie die gleiche Art von Glaubwürdigkeit erzeugen wie eine freiwillige Übereinkunft aller Beteiligten. Im Gegensatz dazu

betrachtet Humborg die US-amerikanischen Lobbying-Gesetze nicht als überreguliert. Eine freiwillige Registrierung sei schon gescheitert, wenn sich eine Lobby nicht registrieren lasse.

Peter Strieder von der Gesellschaft Public Relations Agenturen (GPRA) bezweifelte generell den Sinn der Freiwilligkeit einer solchen Übereinkunft. Für die tägliche Arbeit habe eine solche Registrierung keinerlei Auswirkungen, solange sie nicht mit einem rechtsverbindlichen Code of Conduct und Sanktionierungsmöglichkeiten verbunden werde. Strieder warnte vor der Illusion, der Lobbyismus werde durch dieses Register seinen obskuren Ruf verlieren. Weder die Öffentlichkeit, noch Journalisten würden wissen, wie die Arbeit von Lobbyisten wirklich aussehe. Seiner Meinung nach sei das Register nur eine „typisch europäische Scheinlösung“. Es würde nicht ernst genommen, da es auf Freiwilligkeit beruhe. Eine Registrierung bzw. Nichtregistrierung würde außerdem die Arbeit von PR-Agenturen nicht beeinflussen. Statt ein Register einzuführen, solle man Lobbyisten stärker kontrollieren und Missstände aufdecken. Strieder sprach sich wiederholt für ein reguliertes Berufsbild des Lobbyisten aus, mit Lizenzen und Zulassungen, die das Vertrauen in den Berufsstand fördern würden. Es solle für Lobbyisten das gleiche Recht gelten, wie für Anwälte, Wirtschaftsprüfer und Steuerberater.

Heiko Kretschmer stellte dem entgegen, dass eine moderne Zivilgesellschaft Lobbying nicht durch staatliche Regulation regeln könne, sondern Institutionen der Zivilgesellschaft verlange. Freiwillige Selbstkontrolle sei genauso effektiv, aber flexibler und dichter am alltäglichen Geschehen dran.