

Souffleure im Polittheater

Lobbyisten gelten als Strippenzieher, die im Verborgenen arbeiten. In Deutschland soll ihre Blockade zum Reformstau beigetragen haben. **CORNELIA WOLL**, die einige Jahre am Kölner **MAX-PLANCK-INSTITUT FÜR GESELLSCHAFTSFORSCHUNG** gearbeitet hat, zeichnet zumindest für Europa ein weniger bedrohliches Bild: Viele Lobbyisten informieren ihre Unternehmen oder Verbände eher über aktuelle Gesetzesvorhaben, als dass sie Druck auf Politiker ausüben. Bei besonders komplizierter Materie ist ihr Sachverstand sogar gefragt.

Das Gesetz gilt als eines der umstrittensten der Europäischen Union. Es zeigt beispielhaft die Macht und Ohnmacht der Interessenvertreter in Brüssel: Die Chemierichtlinie *Reach*, die am 1. Juni in Kraft tritt, soll den Umgang mit Chemikalien in Europa neu regeln – zum Wohl der Verbraucher. Ein ehrgeiziges Vorhaben: 30 000 Substanzen sollen schrittweise erfasst werden. Mit großer Mehrheit hat das EU-Parlament das Gesetz im Dezember 2006 verabschiedet; eine neue Chemie-Agentur in Helsinki soll künftig die Zulassung überwachen und eine Datenbank aufbauen. Das ist auch ein Etappensieg im Kampf gegen Krebs-erreger.

Doch die Lobbyisten streiten weiter. Ist das Gesetz viel zu milde, eine Schrumpfversion des ursprünglichen Entwurfs, der von den Vertretern der Industrie mit vielen Tricks verändert wurde? Verbraucherschützer stört vor allem, dass potenziell gefährliche Substanzen weiter verwendet werden dürfen. Für diese müssen die Unternehmen nur garantieren, dass die Risiken beherrschbar sind und zugleich nach gesundheitsverträglichen Ersatzstoffen geforscht wird.

Auch die Gegenseite äußert heftige Kritik: Sie hält *Reach* für einen Jobkiller, einen bürokratischen Sünden-

fall, der die Wettbewerbsfähigkeit der Europäer behindert. So sieht es etwa der Verband der Chemischen Industrie, der vor erhöhten Herstellungskosten warnt. Unverhohlen drohen Unternehmer bereits mit der Verlagerung der Produktion in Nicht-EU-Länder. Das neue Gesetz, das künftig über die Chemikalien in Kinderspielzeug, Kleidern oder Zahnbürsten entscheidet, hinterlässt viele Fragen. Richtig glücklich scheint niemand damit zu sein.

Für die Politikwissenschaftlerin Cornelia Woll ist weniger der Inhalt des Gesetzes interessant, sondern die Art und Weise des Zustandekommens. Die ehemalige Mitarbeiterin am Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung in Köln, die nun am Centre d'Etudes et de Recherches Internationales von Sciences Po in Paris arbeitet, erforscht die Bezie-

hungen von Unternehmen und Regierungen – und die Rolle von Lobbyisten in der Europäischen Union. *Reach* bietet in dieser Hinsicht reichlich Anschauungsmaterial.

KEINER IST ZUFRIEDEN – DAS IST EIN GUTES ZEICHEN

„Auch wenn die Chemie-Richtlinie als schlimmster Lobbying-Fall Europas bezeichnet wird, zeigt der Fall doch auch, dass die Interessenvertretung in der EU gut funktioniert“, sagt die Wissenschaftlerin. „Das Lobbying kam von allen Seiten: aus der Industrie, von regionalen Gruppen, die um die Wettbewerbsfähigkeit und Arbeitsplätze in ihren Ländern bangten, von Verbrauchergruppen und Umweltverbänden.“ Systematisch hätten die Lobbyisten die Medien und die öffentliche Meinung zu beeinflussen versucht – ein jahrelanger Kampf um

FOTOS: THE ASSOCIATED PRESS / DPA – PICTURE ALLIANCE (2)

Europaparlamentarier in Straßburg stimmen über *Reach* ab – neue Regeln für die Chemieindustrie.



Nicht nur Abgeordnete machen im Brüsseler EU-Parlament Politik, auch die Mitarbeiter der rund 1000 Interessenvertretungen.

Aufmerksamkeit, der nun mit zahlreichen Kompromissen im Gesetzestext endete. Dass mit der Richtlinie am Ende keiner zufrieden gewesen sei, könne man auch als gutes Zeichen werten, urteilt Cornelia Woll.

Lobbyisten haben keinen guten Ruf; sie gelten als gut bezahlte Einflüsterer, die in Kungelrunden politische Entscheidungen manipulieren. Auch die deutschen Medien zeichnen gern ein düsteres Bild der Branche. *Die Strippenzieher* heißt beispielsweise ein Buch der Journalisten Cerstin Gammelin und Götz Hamann, das die unheimliche Macht der Interessenvertreter in Berlin beleuchtet.

Cornelia Woll bemüht sich dagegen um eine nüchterne Bestandsaufnahme. Ihr geht es weniger um nationale Interessenpolitik, sondern um den europäischen Blickwinkel. Der Schwerpunkt ihrer Arbeit liegt auf Brüssel, wo Schätzungen zufolge etwa 15 000 Lobbyisten aktiv sind. Nur in Washington ist die Zahl der

Interessenvertreter noch größer, allerdings wird der Beruf des Lobbyisten in den USA weit weniger kritisch gesehen. Ein Grund für die Forscherin, die Praxis des Lobbying in Washington und Brüssel miteinander zu vergleichen.

LOBBYISMUS IST EINE TEURE ANGELEGENHEIT

Ursprünglich wollte die 29-jährige Woll den Einfluss von Unternehmerverbänden auf die Handelspolitik erforschen. Doch während ihrer Arbeit stellte sie fest, wie stark sich die Interessenpolitik in Europa verändert hat: Die korporatistischen Akteure haben deutlich an Einfluss verloren. Heute sind es meist einzelne Unternehmen, die in Brüssel ihre Büros haben und Kontakte zu den Bürokraten pflegen. Seit Mitte der 1980er-Jahre haben dort 350 Unternehmen Repräsentanten eröffnet – und so scheint es, als sei die EU-Kommission von Partikularinteressen belagert.

Das spiegelt auch die gewachsene politische Bedeutung der EU wider: Seit in Brüssel viele Entscheidungen für alle Lebensbereiche fallen, endet auch Interessenpolitik nicht mehr an Ländergrenzen. Längst hat sich ein supranationaler Lobbyistenkreis etabliert, außerdem steigt die Zahl der EU-Verbände sprunghaft an. Und die Ausrichtung scheint eindeutig zu sein: Etwa 70 Prozent der knapp 1000 Interessenvertretungen in Brüssel verfolgen wirtschaftliche Ziele. Humanitäre Einrichtungen, Umweltorganisationen oder Verbraucherschützer sind in der Minderheit.

Cornelia Woll sieht hier ein Grundproblem: „Intensiv vorgebrachte Partikularinteressen kleiner Gruppen lassen sich leichter vertreten als weit gestreute Allgemeininteressen“, schreibt sie in einem Aufsatz: „Hinzu kommt, dass die Kosten der Interessenvertretung von Bürgergruppen einen anderen Stellenwert haben als jene von Wirtschaftsakteuren.“ So-



Foto: Corbis

Auch über die Schnabelfarbe von Quietscheentchen entscheidet das EU-Parlament.

wohl ein nationales wie auch ein Brüsseler Büro zu unterhalten, mache langfristige Investitionen erforderlich. Zusätzlich professionelle Lobbyisten, Public-Relations-Experten oder Anwälte zu engagieren, ist bei deren stattlichen Honoraren oft nur finanzstarken Akteuren möglich. Doch Woll verweist auch darauf, dass die Europäische Kommission diese „grund-sätzliche Asymmetrie“ ausgleichen möchte, indem sie unterprivilegierte Gruppen finanziell fördert.

Mag sein, dass sich große Konzerne leichter tun, ihre Interessen durchzusetzen. Doch die Wissenschaftlerin hält es für übertrieben, daraus zu schließen, die Lobbyisten hätten die Herrschaft in Europa übernommen. „Man kann nicht automatisch von der Präsenz der Akteure auf deren politischen Einfluss schließen“, konstatiert Woll. „Lobbyisten sind nicht nur damit beschäftigt, Einfluss auszuüben.“

Eine wichtige Aufgabe sei die Beobachtung europäischer Politik. Schließlich sei es ein legitimes Ansinnen von Unternehmen, rechtzeitig zu wissen, welche neuen Gesetze und Direktiven auf sie zukommen – und wie man sich darauf einstellt.

Informationsarbeit nennt Cornelia Woll diese Tätigkeit. Und an Informationen über die EU mangelt es oft sogar bei Verbänden und Wirtschaftsvertretern, wie ein amüsantes Beispiel illustriert: Das Brüsseler Büro eines nationalen Arbeitgeberverbandes erhielt einmal einen Anruf. Ein aufgeregter Unternehmer aus Deutschland zeigte sich beunruhigt, er hatte von einem neuen Richtlinienvorschlag

gehört und wollte nun unbedingt Herrn Coreper sprechen, der seines Wissens für solche Fragen zuständig sei. Erst im Verlauf des Gesprächs erfuhr er, dass COREPER kein Bürokrat, sondern der Ausschuss der Ständigen Vertreter der Mitgliedsstaaten ist, der bis zu 180 Arbeitsgruppen umfasst.

STREITFALL QUIETSCHENTCHEN

Die Brüsseler Politik ist eben nicht immer leicht zu durchschauen – ein Grund, warum Lobbyisten zwischen den Kommissionen und den Konzernsitzen zu Hause vermitteln. Die wachsende Bedeutung der Interessenvertreter hängt aber auch damit zusammen, dass immer mehr technische Entscheidungen in Brüssel fallen. Die Chemierichtlinie *Reach* ist da nur ein Beispiel, mit dem viele Emotionen verbunden sind. Insgesamt gilt: Je komplizierter die Materie, desto gefragter das Expertenwissen der Interessenvertreter. Woll, die sich als Praktikantin beim EU-Parlament einmal drei Wochen lang mit der Farbe von Quietscheentchen beschäftigen musste, kennt die Probleme aus eigener Anschauung: Der Teufel steckt im Detail, ganz besonders in Brüssel. Und wenn dann etwa die Gummienten knallrot leuchten, kann das aus Sicht der Experten bedeuten, dass ein gefährlicher Schadstoff enthalten ist. „Im schlimmsten Fall wissen die Bürokraten oder die Abgeordneten in Straßburg so wenig über ein Gesetz, dass sie auf die Vorschläge der Lobbyisten zurückgreifen müssen“, sagt Woll.

Als die Forscherin vor sieben Jahren im Rahmen ihrer Promotionsarbeit begann, das Lobbying-Verhalten amerikanischer und europäischer Unternehmer zu durchleuchten, musste sie zunächst einige Skeptiker in ihrem akademischen Umfeld überzeugen. Kollegen und Professoren warnten die junge Politikwissenschaftlerin vor der Schwierigkeit, überhaupt in die Büros der Interessenvertreter vorzudringen und ehrliche Antworten zu bekommen. „Wenn es spannend wird, machen

die doch sofort dicht“, lautete ein gut gemeinter Ratschlag. Doch Woll ließ sich nicht beirren. Sie befragte insgesamt 80 Interessenvertreter in Brüssel und Washington nach ihren Aktivitäten und ihrer Arbeitsweise. „Wenn man mehrere Gesprächspartner nach bestimmten Direktiven aus Brüssel befragt, kommen nach und nach doch viele interessante Details ans Licht“, sagt Cornelia Woll.

Die Wissenschaftlerin hat einige Erfahrung gesammelt im Umgang mit den sonst so diskreten Interessenvertretern. Manchmal erweist es sich als Vorteil, an den Ehrgeiz der Lobbyisten zu appellieren, die gern von ihren Erfolgen in Brüssel berichten – und davon, was sie für ihre Unternehmen erreicht haben. Schwieriger ist es allerdings, den tatsächlichen Einfluss von Lobbyisten zu messen. Die meisten Forscher beschränkten sich aus pragmatischen Gründen darauf, die Präsenz und die Finanzkraft der in Brüssel beteiligten Unternehmen zu analysieren – und daraus dann Schlüsse über den Einfluss der Akteure zu ziehen.

Cornelia Woll ist bei ihren Gesprächen auf keine einzige Geschichte gestoßen, die Stoff bietet für klassische Enthüllungskriegsartikel oder Skandalberichte: „Das beliebte Klischee vom finsternen Einflüsterer und Intriganten ist nicht sehr zutreffend.“ Zwar gebe es zweifellos schwarze Schafe in der Branche. Im Übrigen gilt es in Brüssel als unklug, allzu offen Druck auf die Entscheidungsträger auszuüben. Beliebt ist dagegen das Argument, dass durch eine neue Richtlinie Arbeitsplätze verloren gehen könnten. Nicht nur die Chemieindustrie hat im Fall von *Reach* mit dieser Strategie versucht, Stimmung gegen das Gesetz zu machen. Auch die Automobilindustrie machte kürzlich mobil, als es um die EU-weite Begrenzung des Schadstoffausstoßes bei Neuwagen ging, wobei die deutschen Konzerne gleich auch Bundeswirtschaftsminister Michael Glos als Fürsprecher einspannten.

Meist aber versuchen die Unternehmen auf subtilere Weise Einfluss zu

nehmen, denn die zuständigen Bürokraten in Brüssel müssen sich keinen Wahlen stellen und sind somit weniger empfänglich für politischen Druck als etwa die Abgeordneten des deutschen Bundestags, so das Fazit von Cornelia Woll. Den meisten Lobbyisten gehe es meist schlicht darum, rechtzeitig ihre Interessen zu artikulieren und in Absprache mit Kommissionsvertretern unnötige Kosten zu vermeiden.

Umgekehrt liegt es auch im Interesse der politischen Akteure, Problemlösungen im Dialog mit europäischen Interessen zu erarbeiten. Ganz im Gegensatz zur gängigen Praxis amerikanischer Lobbyisten, die ihre Interessen mit größerer Vehemenz vorbringen – und dabei gern mit dem Willen der Wähler argumentieren. „Europäische Lobbyisten sind grundsätzlich bemüht, konstruktiv am Politikgeschehen teilzunehmen, weil gerade an ihrer Konstruktivität der Zugang zum politischen Prozess hängt“, urteilt Woll. Dennoch wächst der öffentliche Druck auf die EU-Kommission, die Lobbyisten künftig stärker zu kontrollieren.

EIN REGISTER FÜR LOBBYISTEN

Erst kürzlich hat der für Verwaltung, Rechnungsprüfung und Betrugsbekämpfung zuständige EU-Kommissar Siim Kallas die Europäische Transparenzinitiative vorgestellt. Sie sieht unter anderem vor, dass sich Lobbygruppen in Brüssel akkreditieren, in einem Register eintragen und einem Verhaltenskodex unterwerfen. Damit will Kallas Korruptionsfälle verhindern – als Warnung dient dabei gern der Skandal um den amerikanischen

Siim Kallas regelt den Lobbyismus, doch den Einfluss der Autoindustrie schmälert er kaum.



Foto: DPA - PICTURE ALLIANCE / CORBIS

AUS DUNKLEN GÄNGEN INS LICHT DER ÖFFENTLICHKEIT

Der Begriff Lobby bezeichnet ursprünglich die Wandelhalle im britischen Unterhaus. Hier hatten die Wähler freien Zugang zu ihren Abgeordneten – eine Chance, vor wichtigen Abstimmungen gehört zu werden. Nach einer anderen Interpretation geht der Begriff auf den amerikanischen Präsidenten Ulysses S. Grant zurück, der gern seine Zigarettenpause im berühmten Willard Hotel in Washington D.C. machte, denn seine Frau hatte ihm angeblich das Rauchen im Weißen Haus verboten. Wenn der Präsident seinen Drink an der Bar nahm, warteten in der Lobby schon Leute, die etwas von ihm wollten.

In den USA gilt Lobbying als Teil des demokratischen Systems. Schon Alexis de Tocqueville warnte in seinem Buch *Demokratie in Amerika* vor der Gefahr, dass die gewählte Mehrheit stets die Minderheit übergeht. Um diese Tyrannei der Mehrheit, wie er schrieb, zu verhindern, müssten sich die Minderheiten zu Interessengruppen zusammenschließen und ihre Interessen an die politischen Entscheidungsträger herantragen. Das Allgemeinwohl ist demnach die Summe der Partikularinteressen.

In Kontinentaleuropa war dagegen die Lehre von Jean-Jacques Rousseau prägend für die politische Theorie: Der französische Philosoph ging von der *volonté générale* aus, einem Gemein- oder Volkswillen, der sich nur in Abwesenheit von Teilgesellschaften herausbilden kann. Insofern war das Bild des Interessenvertreters lange Zeit negativ besetzt. In Deutschland etwa wurde den Vertretern der großen Wirtschaftsverbände und der Gewerkschaften eine Mitschuld an der Reformunfähigkeit gegeben. In manchen Hauptstädten ist die Expertise von Lobbyisten jedoch auch gefragt. Sie arbeiten den Ministerien teilweise sogar zu, etwa bei der Formulierung komplizierter Gesetzestexte.

Inzwischen hat sich nicht nur die gesellschaftliche Funktion, sondern auch das Berufsbild der Lobbyisten stark verändert. Während in den USA meist Juristen in diesem Gewerbe arbeiten, sind es in Brüssel nicht selten auch Politikwissenschaftler, erfahrene Konzernmitarbeiter sowie Journalisten und Politiker, die die Seiten gewechselt haben. Der Bedarf an politischen Beratern und Firmenvertretern in Brüssel dürfte weiter wachsen, weil dort immer mehr wichtige Entscheidungen getroffen werden. Wenn sich die EU-Kommission mit ihrer Transparenz-Initiative durchsetzt, dann werden die Lobbyisten aber künftig nicht mehr in dunklen Gängen wandeln, sondern im Licht der Öffentlichkeit.



ULYSSES S. GRANT

Lobbyisten Jack Abramoff, der mit großen Schmiergeldzahlungen US-Senatoren gefügig machte.

Einigen geht die Transparenzinitiative indes nicht weit genug: Die Alliance for Lobbying Transparency and Ethics Regulations (Alter-EU), der beispielsweise Greenpeace angehört, fordert, dass Lobbygruppen künftig auch offenlegen sollten, welche Beträge sie erhalten.

Im Prinzip hält Woll den moderaten Vorstoß des EU-Kommissars aus

Estland für richtig: „Es ist sinnvoll, wenn man nachvollziehen kann, wer in einem Gesetzgebungsverfahren konsultiert wurde und was die Interessengruppen im Einzelnen gesagt haben.“ Man hat aber jetzt schon die Möglichkeit, sich zu jedem Gesetz sämtliche Papiere zuschicken zu lassen, die die Kommission erhalten hat – etwa Policy-Papers und Lobbyisten-Vorschläge.

Wer sich die Mühe mache, in die Materie einzudringen, müsse allerdings dicke Pakete mit Papieren durcharbeiten. Und an dieser zeitraubenden Überprüfung scheitern oft nicht nur EU-Beamte, sondern auch die Brüsseler Journalisten. Und selbst Wissenschaftlern fällt das schwer. Doch Cornelia Woll hält die Beschäftigung mit dem Thema Lobbying für notwendig – auch um das Klischee von den Dunkelmännern hinter den Kulissen der Macht zu relativieren.

CHRISTIAN MAYER