

GEKAPERTE GESETZGEBUNG:

WENN KONZERNE POLITISCHE
PROZESSE DOMINIEREN
UND UNSERE RECHTE BEDROHEN



Veröffentlicht im September 2018 von ALTER-EU
(Allianz für Lobbytransparenz und ethische Regeln in der EU)

Redaktion: Rachel Tansey

Redaktionsteam: Claudio Cesarano, Paul de Clerck, William Dinan,
Myriam Douo, Olivier Hoedeman, Nina Katzemich, Margarida Silva,
Rachel Tansey

Dank an: Die Mitglieder des ALTER-EU-Lenkungsausschusses für ihr Feedback,
Miriam Scheibe bei der Unterstützung der deutschen Endredaktion

Umschlag und Layout englische Ausgabe: Capucine Simon
Layout und Satz deutsche Ausgabe: blickpunkt x, Köln
Abbildungen: ©
Übersetzung aus dem Englischen: Sandra Drechsel

Die „Allianz für Lobbytransparenz und ethische Regeln“ ALTER-EU ist ein Zusammenschluss von mehr als 200 zivilgesellschaftlichen Organisationen und Gewerkschaften, denen der immense Einfluss der Unternehmen auf die politische Agenda in Europa Sorge bereitet. Im Europawahlkampf 2014 leitete ALTER-EU die Kampagne „Politics for People“. Unterstützt wurde diese von 180 Europa-Abgeordneten, die sich alle verpflichtet haben, „dem übermäßigen Lobbyeinfluss von Banken und großen Unternehmen die Stirn zu bieten.“

ALTER-EU, Alliance for Lobbying Transparency and Ethics Regulation,
Rue d'Edimbourg 26, 1050 Brüssel, Belgien
info@alter-eu.org
Registriernummer im EU-Transparenzregister: 2694372574-63

Diese Studie ist eine Kurzfassung der englischen Originalstudie
„When Big Business dominates policymaking and threatens our rights:
Corporate Capture in Europe“. Die englische Originalstudie ist hier verfügbar:
<https://www.alter-eu.org/corporate-capture-in-europe>
Die deutsche Kurzfassung hier: [https://www.lobbycontrol.de/wp-content/
uploads/studie_gekaperte_gesetzgebung.pdf](https://www.lobbycontrol.de/wp-content/uploads/studie_gekaperte_gesetzgebung.pdf)

Einzelne Kapitel © die Autoren 2018; Broschüre insgesamt © ALTER-EU 2018
Creative Commons Attribution-ShareAlike
<http://creativecommons.org/licenses/by-sa/3.0/>

inhalt

- 6 — Einführung
„Kapern“ von Gesetzen – was ist das und wie identifiziert man es?

- 20 — Fallstudie 1:
Die Handelspolitik und der Fall TTIP
Paul de Clerck, Friends of the Earth Europe

- 32 — Fallstudie 2:
Die Erdgaswirtschaft
Myriam Douo, Friends of the Earth Europe

- 46 — Fallstudie 3:
Die Datenschutz-Grundverordnung
Léa Caillère Falgueyrac, Researcher

- 64 — Schlussfolgerungen
- 70 — Empfehlungen

Einleitung

Dieser Bericht beschäftigt sich mit dem übergroßen Einfluss der Wirtschaft auf die Politikgestaltung in der Europäischen Union (EU) und ihren Mitgliedstaaten. ALTER-EU, die Allianz für Lobbytransparenz und ethische Regeln, reagiert damit auf eine Situation, die aus ihrer Sicht auf Ebene der EU und vieler Mitgliedsstaaten de facto zum Normalzustand geworden ist.

In den letzten Jahrzehnten wurde die Gesetzgebung in immer mehr Schlüsselbereichen an die EU übertragen. Die Unionsbürger erwarten von ihren Institutionen, dass Gesetze im Interesse der Allgemeinheit erlassen werden, dass sie anspruchsvoll sind und nach der bestmöglichen Lösung streben. Oftmals jedoch klafft zwischen diesem Anspruch und der Realität eine Lücke, werden schwache Gesetze erlassen, die nicht im Interesse der Allgemeinheit sind. Dies gilt für die europäische, aber auch für die nationale Ebene. Die Erfahrung von ALTER-EU und seinen Mitgliedern in ganz Europa deutet darauf hin, dass dies vor allem auf den übermäßigen Einfluss der Wirtschaft auf die Politikgestaltung zurückzuführen ist. Manchmal ist dieser Einfluss so groß, dass man von Corporate Capture sprechen muss: die Wirtschaft kapert oder vereinnahmt die Gesetzgebung.

Die in diesem Bericht angeführten Beispiele für Corporate Capture finden sich nicht alle in der deutschen Ausgabe, da nur eine kleine Auswahl von Studien übersetzt wurde. Auf die englische Fassung wird dann jeweils verwiesen. So weist ALTER-EU exemplarisch nach, dass „Corporate Capture“ der Grund dafür ist, dass nach der Finanzkrise viel zu wenig geschah, die Bankenregulierung z.B. auch weiterhin Megafusionen von Banken erlaubt und das „Too-big-to-fail“-Problem auf die lange Bank geschoben wird (siehe Fallbeispiel 1 der englischen Ausgabe¹). Auf ganz ähnliche Art und Weise hat die Rüstungsindustrie die Planung und Ziele von EU-Verteidigungsprogrammen beeinflusst (siehe Fallbeispiel 7 der englischen Ausgabe²). Das Phänomen der Vereinnahmung von Gesetzen findet man freilich nicht nur auf EU-Ebene. Selbst die Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD) hat erkannt, dass „obwohl

diese Art der Beeinflussung im Allgemeinen als ein Merkmal von Ländern mit vorherrschender Korruption betrachtet wird, [...] sie zunehmend auch in Entwicklungsländern, Schwellenländern und Industrieländern verbreitet [ist]“.³ Mitglieder von ALTER-EU in den unterschiedlichsten Ländern haben den Einfluss von Unternehmen auf die nationale Politikgestaltung schon oft erlebt und kritisiert. Der Dieselskandal zum Beispiel deckte nicht nur auf, wie eng die Verbindungen zwischen Bundesregierung und heimischer Automobilindustrie sind, sondern zeigte auch, wie die Branche über die Bundesregierung die EU-Politik beeinflusste (siehe Fallbeispiel 8 der englischen Ausgabe⁴). Viel zu oft handeln in Brüssel die Mitgliedsstaaten im Interesse ihrer größten Unternehmen und machen sich dann die Intransparenz der Ratsverhandlungen zu Nutze, um von der Öffentlichkeit nicht zur Rechenschaft gezogen zu werden.

1 When Big Business dominates policy making and threatens our rights: Corporate Capture in Europe, September 2018, S.17 ff.: <https://www.alter-eu.org/corporate-capture-in-europe>

2 Ebd. S.76

3 OECD, Preventing Policy Capture: Integrity in Public Decision Making, März 2017, <http://www.oecd.org/corruption/preventing-policy-capture-9789264065239-en.htm>

4 When Big Business dominates policy making and threatens our rights: Corporate Capture in Europe, September 2018, S.88 ff.: <https://www.alter-eu.org/corporate-capture-in-europe>

ALTER-EU hat Beweise und Analysen zusammengestellt und untersucht kritisch, wie sich – vor allem in der Brüsseler Blase – zahlreiche erstaunliche Verfahrensweisen und Erwartungshaltungen eingebürgert haben oder sogar legitimiert wurden. Wir sprechen ganz bewusst von der Vereinnahmung von Gesetzgebung durch Unternehmen („Corporate Capture“), um zu zeigen, wie tief verankert und verflochten die Beziehungen zwischen EU-Entscheidungsträgern und Unternehmen oftmals sind. Kaum jemand scheint darüber zu sprechen oder nachzudenken, was eine solche Nähe zwischen Wirtschaft und politischer Elite für die Bürger*innen, Arbeitnehmer*innen und Verbraucher*innen bedeutet. Man gewinnt eher den Eindruck, als gelte in politischen Kreisen das Mantra, dass das, was für die Wirtschaft gut ist, natürlich auch gut für Europa sei. Gerade in einer Zeit wachsender Ungleichheit und damit einhergehender sozialer Spannungen in den EU-Mitgliedsstaaten ist eine solche Haltung jedoch besonders besorgniserregend.

Die europäischen Institutionen haben es nicht geschafft, sich grundlegend zu reformie-

ren. Und ihre Distanz zu denjenigen, denen sie eigentlich dienen sollten, hat sicherlich die populistische Kritik am Projekt Europa insgesamt befeuert. Um es ganz klar zu sagen: ALTER-EU bekennt sich zu den Idealen der europäischen Zusammenarbeit auf Grundlage von Solidarität und Nachhaltigkeit. ALTER-EU ist aber auch davon überzeugt, dass demokratische Reformen in Brüssel überfällig sind. Ohne diese dürfte die EU es kaum schaffen, für möglichst viele Bürger greifbare Vorteile zu erlangen, die riesigen Herausforderungen in Sachen Nachhaltigkeit und Umweltgerechtigkeit zu bewältigen oder gegen Ungerechtigkeit und wachsenden Rassismus zu kämpfen. Reformen sind unumgänglich, da Europa im 21. Jahrhundert neuen Herausforderungen gegenüberstehen wird. Ein nachhaltiges Wirtschafts- und Sozialmodell, das diesen Herausforderungen gewachsen ist, kann nicht einfach nach den Vorlieben der großen Unternehmen gestrickt werden. Diese Prämisse – was gut ist für große Unternehmen, ist gut für alle – hat zu krasser sozialer und wirtschaftlicher Ungleichheit geführt, der Klimakatastrophe den Weg gebnet und europaweit für Natio-

nalismus und Populismus den Boden bereitet.

ALTER-EU arbeitet seit über zehn Jahren an vielen wichtigen, miteinander in Zusammenhang stehenden Themen mit, an denen sich entschieden wird, wie demokratische Institutionen auf Druck von außen reagieren. Einige Beispiele:

— Ohne **Lobbytransparenz** bleibt unbekannt, wer wo Lobbyarbeit betreibt und was genau zwischen Regierungen und Unternehmen abläuft. Nur mit Transparenz können öffentliche Institutionen oder Amtsträger zur Verantwortung gezogen werden.

— **Interessenkonflikte und ethische Regeln** müssen thematisiert und diskutiert werden, wenn sichergestellt werden soll, dass Beamte und Mandatsträger ihre öffentlichen Aufgaben ordnungsgemäß wahrnehmen und nicht in unzulässiger Weise von Privatinteressen beeinflusst werden.

— **Das Ausbalancieren von Beiträgen zur EU-Entscheidungsfindung** ist unbedingt erforderlich, will man das Problem des privilegierten Zugangs von Unternehmen angehen

bzw. sicherstellen, dass deren Interessen nicht die Politikgestaltung dominieren und dass auch zivilgesellschaftliche und öffentliche Beiträge und Argumente Beachtung finden.

In den letzten zehn Jahren gab es spürbare Verbesserungen hinsichtlich der Offenlegung von Lobbyaktivitäten, Regulierung von Interessenkonflikten und mehr Interessenvielfalt in Expertengruppen. Doch diese Maßnahmen greifen noch zu kurz.

Abgesehen von diesen Themen besteht darüber hinaus auch weiterhin ein strukturelles Problem der mangelnden Distanz zwischen Wirtschaft und EU-Politik. Einige Kampagnen führt ALTER-EU bereits seit seiner Gründung, doch leider hat sich seitdem herzlich wenig geändert an den allgegenwärtigen engen Beziehungen zwischen den europäischen Vorstandsetagen und der EU-Kommission bzw. anderen Institutionen. Dabei ist klar: Nicht alle Institutionen oder Politikfelder sind gleichermaßen von Corporate Capture betroffen. Bereiche, in denen mächtige, auf mühelose Profite konzentrierte Branchen stark reguliert werden müssen, scheinen am anfäl-

ligsten zu sein. Dort, wo man keiner vollständigen Überprüfung durch das Europäische Parlament oder die Presse unterliegt, besteht ebenfalls eine höhere Gefahr. Doch obwohl das Risiko von Corporate Capture nicht überall gleich hoch ist, handelt es sich bei ihr eher um die Regel als um eine Ausnahme.

Schaut man mit etwas Abstand auf die Geschehnisse, dann muss man schlussfolgern, dass die Politikgestaltung der EU in ihrem Kern anfällig für die Einflussnahme großer Unternehmen war bzw. weiterhin ist. Es gibt einfach zu viele politische Entscheidungen und Prioritäten, bei denen auf Kosten von politischer Qualität und Effizienz den Bedürfnissen der Wirtschaft Rechnung getragen wurde. Damit aber die Wirtschaft mit fragwürdi-

gen Wunschzetteln abblitzt, ist anscheinend eine außerordentlich starke Mobilisierung der gesamten europäischen Öffentlichkeit erforderlich, wie der Fall TTIP vor einigen Jahren gezeigt hat.⁵ Doch auch das war wohl nur ein vorübergehender Sieg, denn in den derzeit laufenden Handelsgesprächen zwischen EU und USA werden zentrale Bestandteile von TTIP wiederbelebt. Mit dem kürzlich zwischen Kommissionspräsident Juncker und US-Präsident Trump geschlossenen „Deal“ wurden die Verhandlungen zur sogenannten „regulatorischen Kooperation“ wiedereröffnet. Sie ist eines der wichtigsten von der Wirtschaft eingeforderten Instrumente, stellt aber eine Gefahr für die Demokratie dar (siehe Fallbeispiel 1 der deutschen Fassung).

5 Endgültig zu Fall gebracht wurde TTIP auch durch den Aufstieg eines rechtspopulistischen Präsidenten in den USA.

„CORPORATE CAPTURE ZUNEHMEND ALS PROBLEM ANERKANNT“: DEFINITIONEN

Die Begrifflichkeit „Corporate Capture“ oder „Vereinnahmung von Gesetzen“ wird von Wissenschaftler*innen seit langem verwendet und stößt seit einiger Zeit auch bei zivilgesellschaftlichen Gruppen auf verstärktes Interesse. Es gibt verschiedene Definitionen und Herangehensweisen für das Problem, die jedoch Gemeinsamkeiten aufweisen.

Einige allgemeinere Definitionen, wie sie von zivilgesellschaftlichen Gruppen verwendet werden, betonen eher die Auswirkungen als die Ursachen. So beschreibt ESCR-Net, das internationale Netzwerk für wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte, Corporate Capture als „Art und Weise, wie die wirtschaftliche Elite die Umwelt und die Verwirklichung der Menschenrechte in Gefahr bringt, indem sie unzulässigen Einfluss auf nationale und internationale Entscheidungsträger und öffentliche Institutionen ausübt.“⁶ Erreicht wird das durch unternehmerischen Einfluss auf Gerichtsverfahren, Gesetzgebungsverfahren und politische Prozesse. Symptomatisch dafür sind unter anderem die verstärkte Privatisierung der öffentlichen Grundversorgung und Seitenwechsel zwischen Wirtschaft und Politik bzw. Verwaltung.

⁶ ESCR, About Corporate Capture, <https://www.escr-net.org/corporateaccountability/corporatecapture/about>

Andere Definitionen konzentrieren sich eher auf die Geheimniskrämerei elitärer Politikgestaltung: Für Friends of the Earth Europe ist Corporate Capture zum Beispiel „der Vorgang, durch den bestimmte Interessengruppen – meist Unternehmens- oder Branchengruppen – sich einen privilegierten Zugang zu den Entscheidungsfindungsprozessen verschaffen und damit unverhältnismäßig viel Einfluss erlangen, und zwar hinter verschlossenen Türen.“⁷ Sie führen weiter aus, dass hinter verschlossenen Türen stattfindende Diskussionen, „für die weder Tagesordnung, Inhalt, Teilnehmer noch Ergebnis veröffentlicht werden“, im Widerspruch zu demokratischer Entscheidungsfindung stehen. Für die OECD muss das „Kapern der öffentlichen Entscheidungsfindung“ nicht unbedingt durch illegale Mittel wie Bestechung erfolgen, sondern kann auch „durch legale Kanäle, wie Lobbyarbeit und die finanzielle Unterstützung politischer Parteien oder von Wahlkämpfen“ erreicht werden.⁸ Darüber hinaus kann laut OECD eine unzulässige Beeinflussung auch durch „Manipulierung von Informationen, die [Entscheidungssträgern] zur Verfügung gestellt werden“ oder durch „den Aufbau enger sozialer und emotionaler Beziehungen zu ihnen“ erreicht werden.

Oxfam hat in einem kürzlich veröffentlichten Bericht Corporate Capture umfassend analysiert und die wichtigsten Machtressourcen identifiziert, mit denen die „sich übervorteilenden Eliten“ ihre eigenen Interessen vorantreiben und die Politik beeinflussen.⁹ Dazu gehören unter anderem Finanzkraft, privilegierter Zugang zur Entscheidungsfindungsprozessen, Besitz wirtschaftlicher Schlüsselressourcen sowie die Fähigkeit, Berichte, Wahrnehmungen, Ansichten und Diskussionen über politische und öffentliche Angelegenheiten zu beeinflussen. Oxfam warnt davor, dass eine solche Manipulation der Politik „die Legitimität des Systems untergräbt, das Ungleichgewicht zwischen verschiedenen gesellschaftlichen Gruppen weiter verstärkt und dazu führt, dass die Bürger das Vertrauen in öffentliche Instituti-

7 Friends of the Earth Europe (FoEE), Corporate Capture – in depth, <http://www.foeeurope.org/node/598>

8 OECD, *ibid.*

9 Oxfam Intermon, The capture phenomenon: unmasking power, Juni 2018, <https://www.oxfamintermon.org/es/documentos/29/06/18/fenomeno-de-captura-desenmascarando-poder>

onen und politische Entscheidungsträger verlieren. Das führt zu mehr Ungleichheit, egal ob politisch, sozio-ökonomisch oder gar in Sachen Chancengleichheit.“

Nicht nur zivilgesellschaftliche Organisationen und öffentliche Einrichtungen verfolgen verschiedene Ansätze, auch die wissenschaftliche Literatur setzt unterschiedliche Akzente. So findet sich im Gesundheitswesen sowohl in der Fachliteratur als auch bei zivilgesellschaftlichen Gruppen eine ähnliche Auffassung. Diese schaut vor allem auf Fragen institutioneller und symbolischer Macht: „Unternehmen bemühen sich aktiv darum, die Informationsversorgung zu dominieren, um so die Entscheidungsfindung maßgeblich zu beeinflussen“, indem sie „eine breite Palette an Diskussionsthemen besetzen“.¹⁰ In der Politikwissenschaft ganz allgemein ist bereits in Publikationen aus den 1940er Jahren die Rede von einem Phänomen, bei dem staatliche Regulierung eher den Interessen der Regulierten dient als denen der Allgemeinheit. Barry Mitnick argumentiert, dass Corporate Capture in seiner elementarsten Form dann vorliegt, wenn „eine regulierte Branche in der Lage ist, die Entscheidungen von Regulierern über die eigene Branche zu steuern“.¹¹ Darüber hinaus sieht Mitnick eine Beeinflussung durch Corporate Capture gegeben, wenn die Beziehung „über politischen Einfluss hinaus geht und die behördlichen Entscheidungen dauerhaft durch eine stabile Beziehung mit der Branche mitgestaltet werden“ – anders ausgedrückt: die Beziehung ist strukturell und dauerhaft angelegt. Die Fachliteratur beschreibt ebenfalls, wie vorteilhaft es für eine Branche ist, wenn die sie betreffenden politischen Fragestellungen komplex und hochgradig technisch sind, da in einem solchen Fall die Branche selbst sowohl über die Ressourcen verfügt als auch Interesse daran hat, strategisch zu intervenieren. Auch wenn einem Thema von der Öffentlichkeit wenig kritische Aufmerksamkeit geschenkt wird oder es zum

¹⁰ D. Miller and C. Harkins, 2010, Corporate strategy, corporate capture: Food and alcohol industry lobbying and public health, in *Critical Social Policy*, Vol. 30(4): 1–26, University of Strathclyde, <https://pure.strath.ac.uk/portal/files/532527/harkinscsp376805.pdf>

¹¹ B. M. Mitnick, Capturing “Capture”: Developing a Normative Theory of Fiducial Regulation, Working Paper No. 68, May 2015, Jerusalem Forum on Regulation & Governance, University of Pittsburgh, <http://regulation.huji.ac.il/papers/jp68.pdf>

Zeitpunkt der Entscheidungsfindung für die Öffentlichkeit nicht von herausragender Bedeutung ist, erhöhen sich die Chancen der Vereinnahmung von Gesetzgebung.

SO DEFINIERT ALTER-EU CORPORATE CAPTURE:

Kasten 1 zeigt, wie viele verschiedene Definitionen es für „Corporate Capture“ gibt. Das Thema wird zunehmend als ein Problem erkannt, das auf verschiedenen Ebenen auftritt. Für ALTER-EU ist eine Beeinflussung durch Corporate Capture dann erfolgt, wenn in einem bestimmten Politikbereich verschiedene Tendenzen auszumachen sind, die auf eine starke Beeinflussung von Entscheidungen durch wirtschaftliche Interessen hinweisen. In den acht in der Originalstudie (und drei hier) aufgeführten Fallbeispielen konzentrieren wir uns auf die Beziehung zwischen der Wirtschaft und den EU-Entscheidungsträgern, die Kommunikation zwischen beiden Seiten und die ausgetauschten Informationen (innerhalb der Brüsseler Blase und auf nationaler Ebene) sowie auf die Auswirkungen dieser Kontakte auf Politik und Regulierung. Im Einzelnen hat die Analyse von ALTER-EU ergeben, dass zu den Bedingungen für Corporate Capture u. a. folgende Elemente gehören:

-  1. Ergebnis sind politische Entscheidungen und Regelungen, die viel mehr den Interessen der Industrie als dem Gemeinwohl dienen.
-  2. Wirtschaft und Unternehmen haben über lange Zeit hinweg privilegierten Zugang zum politischen Entscheidungsprozess (oft als langfristige, vertrauenswürdige Partner).

3.  Es gibt formelle und informelle (Veranstaltungen, Clubmitgliedschaften, Empfänge) Kommunikationskanäle zwischen Wirtschaft und politischen Entscheidungsträgern.
4.  Es gibt Seitenwechsel und andere Interessenkonflikte.
5.  Die Öffentlichkeit hat kaum Bezug zu den politischen Themen (hohe technische Komplexität, geringes öffentliches Bewusstsein).
6.  Kontakte sind normalerweise intransparent.
7.  Die politische Debatte wird von den Interessen der Industrie gesteuert, durch Begriffe wie „Sound Science“, „Innovation“, „bessere Rechtsetzung“, „Wettbewerbsfähigkeit“ usw.
8.  Die Lobbyisten der Unternehmen verfügen über große Ressourcen: Geld, Mitarbeiter etc.

9.



Die Vorgänge sind normalerweise nicht verboten, aber illegitim/ethisch fragwürdig und untergraben somit das Vertrauen der Öffentlichkeit in die demokratischen Entscheidungsträger.

10.



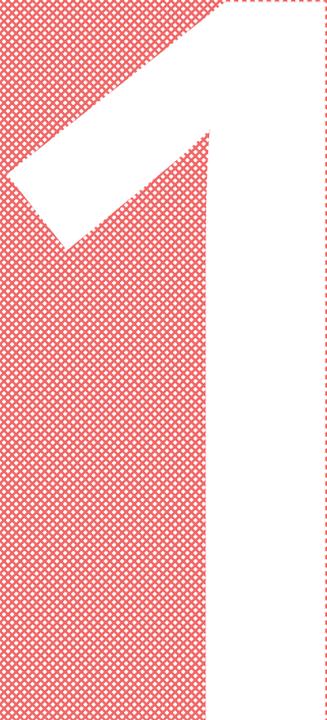
Die Industrie bzw. Unternehmen haben oft ein gewisses Maß an Macht über die Entscheidungsträger (finanzielle oder arbeitsmarktbezogene Argumente, Angebot an Informationen und Know-how usw.).

Die meisten dieser Kriterien (wenn auch nicht unbedingt alle) finden sich in allen Fallbeispielen, wobei das fünfte Kriterium – Die Öffentlichkeit hat kaum Bezug zu politischen Themen – wohl auf fast alle EU-Politikbereiche zutrifft. Das hängt möglicherweise damit zusammen, dass es in Brüssel keinen europäischen Demos gibt und zu wenig kritische Medien, die solide über das EU-Geschehen berichten und den Institutionen kritisch auf die Finger schauen wollen. Dies scheint ein strukturelles Problem der Brüsseler Politik zu sein – und ein reicher Nährboden für Corporate Capture.

Vor diesem Hintergrund enthalten die nachfolgenden Fallbeispiele einige weitere Indizien für „Corporate Capture“ oder ähnliche Tendenzen. Wir behaupten nicht, dass in all diesen Bereichen die Wirtschaft die volle Kontrolle über die Politikgestaltung oder das Verhalten von Behörden hat. Vielmehr vertrauen wir darauf, dass jede(r) sich aufgrund der Studien in voller Sachkenntnis ein Urteil bilden kann. Für ALTER-EU weisen die in den acht Fallbeispielen¹² präsentierten Beweise darauf hin, dass Corporate Capture ein viel weitreichenderes Phänomen ist als lediglich der privilegierte Zugang einzelner Unternehmen zu po-

¹² When Big Business dominates policy making and threatens our rights: Corporate Capture in Europe, September 2018, <https://www.alter-eu.org/corporate-capture-in-europe>

litischen Prozessen. Wir meinen: Sie ist ein strukturelles Merkmal von Lobbyarbeit und Einflussnahme, und das nicht nur in Brüssel, sondern auch in den Mitgliedsstaaten, und gelegentlich sogar mit einer verstärkenden Wechselwirkung. Im Anschluss an unsere Fallbeispiele, beleuchten wir, welche Konsequenzen sich daraus ziehen lassen – für die EU-Institutionen, für zivilgesellschaftliche Organisationen in den von der EU geregelten Politikbereichen und auf die EU-Bürger*innen, die sich um das Schicksal der Europäischen Union als Ganzes Sorgen machen.



Die Handels- politik und der Fall TTIP

Von der Handels- und Investitions- politik der EU – und somit von den weitreichenden Handelsabkommen, wie sie kürzlich mit Kanada und Japan abgeschlossen wurden – profitieren allen voran große Unternehmen, und das oft zum Nachteil von Arbeitnehmer*innen, Verbraucher*innen und der Umwelt. Daran zeigt sich, dass die Handelspolitik in starkem Maße von Unternehmen für Unternehmen gemacht wird. „Handels“abkommen der neuen Generation haben in Wirklichkeit weniger mit Handel zu tun als mit der Frage, wer die Regeln festlegt und wer sie beeinflussen darf.

Ausverkauf der Demokratie

„Handels“abkommen der neuen Generation haben in Wirklichkeit weniger mit Handel zu tun als mit der Frage, wer die Regeln festlegt und wer sie beeinflussen darf. Ein Beispiel: Als „Inves-



torenchutz“ beschönigte Klauseln in Handelsabkommen verleihen Investoren (d. h. hauptsächlich multinationalen Konzernen) exklusive Sonderrechte. Mithilfe des Systems – bekannt als Investor-Staats-Streitbeilegung (ISDS) bzw. Investitionsgerichtssystem (ICS) – können Investoren Regierungen verklagen, nur, weil sie ihre Arbeit machen, sprich: Gesetze für das Gemeinwohl verfassen. Steht nämlich das öffentliche Interesse, etwa Umweltschutz oder bezahlbare Gesundheitsvorsorge, im Widerspruch zu den „berechtigten Gewinnerwartungen“ des Investors, hat dieser das Recht, große Summen öffentlicher Gelder einzuklagen. Das CETA-Handelsabkommen zwischen der EU und Kanada enthält solche Bestimmungen zum „Investorenschutz“.

Und noch ein weiterer wesentlicher Aspekt der EU-Handelsvereinbarungen fördert eher die Unternehmensgewinne als das Gemeinwohl: die sogenannte „regulatorische Kooperation“. Vorgeblich soll sie helfen, „Handelshemmnisse“ zu vermeiden: Unterschiedliche Vorschriften, die erfordern, dass Produkte für die beteiligten Länder unterschiedlich beschaffen sein müssen. Tatsächlich sichert die regulatorische Kooperation zur Vermeidung solcher Unterschiede der Wirtschaft noch vor den Parlamenten ein Mitspracherecht bei Verordnungen zu. Dadurch geraten oftmals Standards unter Druck, die dem Schutz von Bürger*innen, Arbeitnehmer*innen, Verbraucher*innen und der Umwelt dienen. Durch die Einflussnahme der Wirtschaft ist die regulatorische Kooperation Bestandteil sowohl von CETA als auch von JEFTA, dem Freihandelsabkommen zwischen EU und Japan. Das drastischste Beispiel dafür, in welchem Ausmaß den Interessen der Unternehmen Vorrang vor denen der breiten Öffentlichkeit eingeräumt wird, waren jedoch die Verhandlungen zum Transatlantischen Freihandelsabkommen zwischen EU und USA (TTIP). Aufgrund des gewaltigen Widerstands der Öffentlichkeit gegen dieses massiv von Unternehmensinteressen geprägte Handelsabkommen sowie durch den Politikwechsel in den USA unter Präsident Donald Trump liegt TTIP (offiziell) vorerst auf Eis. Aber die Beeinflussung der politischen Tagesordnung im Vorfeld sowie die TTIP-Verhandlungen selbst zeigten wieder einmal ganz deutlich, wie in der EU Handelspolitik gemacht wird.

Exklusives Stelldichein und Cocktails mit der Industrielobby



Schon früh wurde deutlich, wie groß der Einfluss der Wirtschaft auf TTIP sein würde: Während der Vorbereitungen zu den TTIP-Verhandlungen 2012/13 fanden 92 % aller Lobbykontakte von Kommissionsbeamten (Treffen, Veranstaltungen für Interessenvertreter*innen, Stellungnahmen) mit Unternehmenslobbyisten statt¹³. Auch auf die Hochrangige EU-USA-Arbeitsgruppe zu Wachstum und Beschäftigung, deren Arbeit die Grundlage für die TTIP-Verhandlungen bildete, dürfte die Wirtschaft massiv Einfluss genommen haben.¹⁴ Selbst nach Beginn der offiziellen Gespräche fanden bei verschiedenen Kommissionsabteilungen (darunter die Generaldirektion Handel) mindestens 75 % der Begegnungen zum Thema TTIP mit Unternehmerverbänden statt.¹⁵ Neben der Vielzahl an Treffen von Vertreter*innen der Wirtschaftslobbys mit Beamten der GD Handel gab es bei informellen Cocktailpartys und Empfängen zahllose Kontakte zwischen Industrielobbyisten und TTIP-Unterhändlern.¹⁶



Darüber hinaus gibt es Belege dafür, dass die GD Handel Unternehmenslobbyisten aktiv einbezogen hat, während Gewerkschaften und andere Interessengruppen auf Distanz gehalten wurden. So ermunterte die GD Handel nachdrücklich Wirtschaftsverbände wie die Pestizid-Lobby European Crop Protection Agency (ECPA) dazu, sich an der ersten TTIP-Konsultation 2012 zu beteiligen, während Gewerkschaften, Umweltschützer und Verbraucherverbände nicht gesondert eingela-



-
- 13 CEO, Who lobbies most on TTIP? Juni 2014, <https://corporateeurope.org/international-trade/2014/07/who-lobbies-most-ttip>
 - 14 CEO, Who's scripting the EU-US trade deal? Juni 2013, <https://corporateeurope.org/trade/2013/06/who-scripting-eu-us-trade-deal>
 - 15 FoEE, Who's driving the EU-US trade talks? Juli 2014, <http://www.foeeurope.org/whos-driving-eu-us-trade-talks-070714>; CEO,
 - 16 Siehe zum Beispiel CEO, Einladung des TABC zur Cocktailparty in die Bayerische Landesvertretung in Brüssel, Juli 2014, <https://corporateeurope.org/international-trade/2014/07/tabc-invite-cocktail-bavarian-representation-brussels>; und FoEE, EU-US trade negotiators deaf to calls for transparency, März 2014

den wurden.¹⁷ Darüber hinaus wandte sich die Kommission vor Erstellung ihrer Vorschläge für die Verhandlungen direkt an bestimmte Branchen (bspw. die Chemielobby) und bat sie um ihre Beiträge. Ein weiteres Beispiel für die engen Beziehungen waren regelmäßige Auftritte der Verhandlungsführer*innen der GD Handel vor Vertretern der Wirtschaft – an Veranstaltungen der organisierten Zivilgesellschaft nahm man dagegen nur äußerst selten teil. Handelskommissarin Cecilia Malmström lehnte mindestens drei Einladungen von Friends of the Earth Europe zu öffentlichen Diskussionsrunden ab. Stattdessen ließ sie sich wiederholt von der Denkfabrik CEPS zu Mitgliedertreffen hinter verschlossenen Türen einladen.¹⁸ Andere hochrangige Beamte ihrer Generaldirektion nahmen regelmäßig an Treffen des Ausschusses für internationale Beziehungen des Lobbyverbandes BusinessEurope teil. Ein solcher privilegierter Zugang zeigt sich auch bei anderen Handelsabkommen der EU: So fanden während der Verhandlungen zwischen der EU und Japan mehrere morgendliche Wirtschaftstreffen statt, während die Öffentlichkeit nur sehr eingeschränkt informiert wurde.¹⁹

Handelskommissar: „Ich bin ganz Ohr“

Die engen Beziehungen zwischen Handelspolitikern und großen Unternehmen reichen bis mehrere Jahre vor Aufnahme der Verhandlungen zu TTIP, CETA und JEFTA zurück. So besteht seit langer Zeit eine enge Beziehung zwischen der Generaldirektion (vergleichbar mit einem Ministerium) Handel und dem European Services Forum (ESF), einer einflussreichen Lobbygruppe weltweit tätiger Dienstleistungsunternehmen aus Branchen wie Finanzen, IT oder Verkehr. Das ESF wurde Ende der 90er Jahre auf Anregung der EU-Kommission ins Leben gerufen. Bei der Grün-

¹⁷ CEO, TTIP: a corporate lobbying paradise, ebd.

¹⁸ Siehe zum Beispiel den Brief von CEPS an Kommissarin Malmström vom 31. Mai 2016, <https://www.asktheeu.org/en/request/3513/response/11798/attach/html/7/Document%202.pdf.html>

¹⁹ JBCE, JBCE co-hosts EU-Japan EPA/FTA breakfast event with Chief Negotiators, 19. Mai 2017, <https://www.jbce.org/trade-policy/jbce-co-hosts-eu-japan-epafta-breakfast-event-chief-negotiators>

dungsveranstaltung versicherte der damalige Handelskommissar Sir Leon Brittan dem ESF „Ich bin ganz Ohr“ („I am in your hands to listen“).²⁰ Später bekannte er, dass „für die Kommission der Beitrag des ESF absolut entscheidend ist. Und das auf Dauer... sonst können wir einfach keine Verhandlungen führen.“²¹ Bei den vierteljährlichen „Policy Committee Meetings“ des ESF ist die GD Handel stets vertreten, oft mit mehreren Verhandlungsführern und anderen hochrangigen Beamten. Zweimal pro Jahr nehmen auch hohe Beamte der EU-Mitgliedsstaaten an den Treffen teil, die oft mit einem Cocktailempfang zu Ende gehen. Nach jahrelangem Drängen des ESF setzt die EU inzwischen bei Handelsabkommen auf die Verwendung von Negativlisten: ein Handelsabkommen gilt dann für alle Bereiche, abgesehen von explizit aufgeführten Ausnahmen. Für die zukünftige Politikgestaltung im öffentlichen Interesse stellt das jedoch eine Gefahr dar.

All das zeigt, dass die scheinbare „Parität“ zwischen Vertretern der Industrie und der Zivilgesellschaft in der offiziellen TTIP-Beratungsgruppe so gut wie keine Auswirkung auf die Verhandlungsführung hatte. Die GD Handel verweist auch gern auf ihre „Politik der offenen Tür“, der zufolge sie sich auf Anfrage mit jedem trifft, auch mit zivilgesellschaftlichen Organisationen. Das mag stimmen, ändert jedoch weder etwas an dem exklusiven Zugang, den Unternehmen im Allgemeinen genießen, noch an der aktiven Einbeziehung von Unternehmenslobbys in die eigene Arbeit. Darüber hinaus lässt die „Politik der offenen Tür“ völlig außer acht, dass die Industrielobby deutlich bessere Ressourcen hat und auch damit die Interessen der Wirtschaft in der Tagesordnung und den Verhandlungspositionen der EU bei TTIP verankern konnte. Während zivilgesellschaftliche Gruppen nur einige Dutzend Mitarbeiter für EU-Lobbyarbeit hinsichtlich TTIP aufbieten konnten, waren es in der Wirtschaft einige hundert. Ähnlich war es auch bei den Themen, wo sich zivilgesellschaftliche Gruppen nur auf wenige Kernpunkte konzentrieren



²⁰ Sir Leon Brittan, Rede bei der Gründungsveranstaltung des ESF, 26. Januar 1999, <http://www.esf.be/pdfs/documents/speeches/splb0199.pdf>

²¹ Zitiert in: Lietaert, Matthieu 2009: New strategy, new partnership: EU Commission as a policy entrepreneur in the trade policy, Konferenzbeitrag, 7.-9. April 2009, Manchester

konnten, während die Industrie problemlos sämtliche Bereiche der Verhandlungen beeinflusste. Und selbst das war noch nicht alles. Die Industrie bezahlte Kommunikationsagenturen für Pro-TTIP-Werbung und versuchte, die Anti-TTIP-Bewegung zu diskreditieren. So gründete etwa die Interessenvereinigung der schwedischen Wirtschaft mithilfe der Lobbyfirma Kreab die „Allianz für verantwortungsbewussten Handel“, eine TTIP-Propaganda-Organisation. Die „Business Alliance for TTIP“, zu der unter anderem BusinessEurope, das ESF, der Trans-Atlantic Business Council und AmChamEU gehören, beauftragte Hill & Knowlton damit, „die Vorteile von TTIP bekannt zu machen“. Und jetzt raten Sie mal, wer auch Kunde von Hill & Knowlton war? Die Europäische Kommission, die der PR-Firma laut Transparenz-Register im Jahr 2016 Aufträge in Höhe von 90.000 Euro erteilte!²²

Unternehmen gestalten TTIP lange vor dessen Bekanntwerden

In Bewegung gerieten die Dinge erst, als die Öffentlichkeit nach und nach mehr über TTIP erfuhr und angesichts des unübersehbaren Einflusses der Wirtschaft ein Sturm der Entrüstung losbrach. Insbesondere die extrem einseitige Einflussnahme bei Handelsfragen brachte die Leute auf die Palme. Zu dem Zeitpunkt, als TTIP in den Blickpunkt der Öffentlichkeit rückte, hatten Unternehmen jedoch das Handelsabkommen schon intensiv mitgestaltet. Darüber hinaus lag in der Öffentlichkeit der Fokus auf einigen wenigen Aspekten der Verhandlungen, was zum Teil an den begrenzten Lobby-Kapazitäten der organisierten Zivilgesellschaft lag. Zu Verhandlungsbeginn waren außerdem nur wenige Dokumente einsehbar. Erst nach öffentlichem Druck nach Durchsichern verschiedener Unterlagen und nach einem Bericht der Europäischen Bürgerbeauftragten begann die Kommission mit der Veröffentlichung von Positionspapieren. Die entscheidenden Dokumente allerdings, die konsolidierten Texte der Abkommen, bleiben unter Verschluss, anders als bspw. bei



²² Transparenz-Register (TR), Hill & Knowlton International Belgium, <http://ec.europa.eu/transparenzregister/public/consultation/displaylobbyist.do?id=3183894853-03> zuletzt geändert: 31.01.2018

bei den UN-Klimaverhandlungen international üblich. Selbst die tatsächlich veröffentlichten Positionspapiere konnten der Öffentlichkeit das Thema kaum schmackhaft machen: Die große Bandbreite an Themen und die äußerst detaillierten Dokumente sind für Laien kaum zugänglich.



Eine weitere Hürde: Öffentliche Konsultationen zu kontroversen Themen wie dem Investorenschutz (ISDS, multilateraler Investitionsgerichtshof) waren hochgradig fachspezifisch und fanden auf Englisch statt. Als dann ein Großteil der Befragten ISDS und einen multilateralen Investitionsgerichtshof ablehnte, gab die Kommission dieses Ergebnis falsch wieder und versuchte stattdessen, die eigenen Vorschläge zu legitimieren.²³ Problematisch ist auch, dass die Kommission während der Konsultationen oft Beiträge ignoriert, die auf fachlich komplizierte Fragen weniger fachliche Antworten geben. Und das, obwohl die entsprechenden Themen eben nicht nur fachlich anspruchsvoll, sondern zutiefst politisch sind und gerade aus diesem Grund echte Konsultationen mit der Öffentlichkeit durchlaufen sollten. Der Text eines Handelsabkommens wird letztlich erst dann veröffentlicht, wenn die Konsultationen vorbei und die Verhandlungen abgeschlossen sind. So war es auch bei CETA. Die Vertragstexte selbst umfassen mehrere Tausend Seiten in komplexer Rechtsprache und sind damit für die breite Öffentlichkeit kaum verständlich oder aussagekräftig.

Mangelnde Transparenz und ein undurchdringliches Thema waren jedoch nur ein Teil des Problems. Bedenken gegenüber TTIP hatten viele Menschen, weil das Handelsabkommen, insbesondere durch ISDS und regulatorische Kooperation, eine Gefahr für die Demokratie darstellte, da diese beiden Instrumente demokratische Prozesse untergraben. Darüber hinaus hatten viele den Eindruck, dass TTIP größtenteils von Vorteil für große Unternehmen und zum Nachteil der Allgemeinheit sei. Aus diesem Grund unterzeichneten mehr als drei Millionen Bürger die Europäische Bürgerinitiative „Stop TTIP“. Die Europäische Kommission ignorierte diese jedoch und verstärkte damit noch den

²³ FoEE, Assessment of the public consultation on the proposed Multilateral Investment Court, November 2017, <http://www.foeeurope.org/assessment-multilateral-investment-court-241117>



Eindruck, dass die Beeinflussung der Handelspolitik durch Unternehmen die demokratische Entscheidungsfindung bedroht.

Bäumchen wechsle dich

Noch verstärkt wird der Einfluss der Unternehmen auf TTIP und die EU-Handelspolitik im Allgemeinen durch Seitenwechsel zwischen Politik und Privatwirtschaft. Ein prominentes Beispiel für den sogenannten „Drehtüreffekt“ ist der ehemalige Handelskommissar Karel De Gucht, der nach seiner Amtszeit Posten beim Stahlgiganten ArcelorMittal, bei einer Private-Equity-Gesellschaft und bei einem belgischen Telekommunikationsunternehmen übernahm.²⁴ Der Drehtüreffekt lässt sich auch in den Institutionen gut beobachten, zum Beispiel bei der GD Handel, deren Mitarbeiter teilweise von Unternehmenslobbys kommen oder zu diesen wechseln. Maria Trallero, die von 2005 bis 2012 in der GD Handel tätig war, wurde 2013 Direktorin für Handelspolitik bei EFPIA, der Lobbygruppe der Pharmaindustrie.²⁵ Derartige Seitenwechsel deuten auf kulturelle Gemeinsamkeiten und die Vermischung von Interessen hin. Auch anderswo sind Interessenkonflikte nicht selten: Die derzeitige Handelskommissarin Cecilia Malmström ernannte zum Beispiel Jan Eric Frydman zum Sonderberater für die europäisch-amerikanische Handelspolitik, obwohl Frydman für die schwedische Anwaltskanzlei Ekenberg & Andersson tätig ist. Diese beschäftigt sich unter anderem mit internationalem Handel, regulatorischen Fragen und mit Schiedsgerichtsverfahren (d. h. ISDS).²⁶ Auch bei den Mitgliedsstaaten rotiert die Drehtür. So ist ein ehemaliger hoher Beamter der niederländischen Regierung, der an den Verhandlungen zu TTIP und anderen Abkommen beteiligt war, Mitbegründer eines ISDS-freundlichen Think Tanks und leitet darüber hinaus die

²⁴ CEO, Revolving Door Watch: Karel De Gucht, <https://corporateeurope.org/revolvingdoorwatch/cases/karel-de-gucht>

²⁵ CEO, The revolving door: greasing the wheels of the TTIP lobby, 15 Juli 2015, http://corporateeurope.org/revolving-doors/2015/07/revolving-door-greasing-wheels-ttip-lobby-Maria_Trallero

²⁶ ebd.



Rechtsabteilung bei einer Investorenberatung.²⁷ Jenseits des Atlantiks gibt es ebenfalls mehrere Seitenwechsel mit TTIP-Bezug. Der frühere US-Botschafter bei der EU etwa, Anthony Gardner (eine prominente Figur in der TTIP-Debatte) ist jetzt für eine Anwaltskanzlei tätig, die sich mit ISDS-Fällen beschäftigt; Kanzleien, bei denen er vorher tätig war, waren an Investitionsschiedsverfahren beteiligt. Und Michael Froman arbeitete bis kurz vor Aufnahme seiner Tätigkeit als US-Handelsbeauftragter und TTIP-Chefunterhändler für die Citigroup.²⁸ Überhaupt war die US-Finanzbranche stark in die TTIP-Debatte eingebunden.

Cut-and-Paste von Unternehmens- texten

Der Einfluss von Unternehmen auf TTIP war auch deshalb so stark, weil sie durch die Verwendung ganz bestimmter Argumente eine gewisse Macht auf die Entscheidungsträger ausüben konnten. Darüber hinaus war die Kommission auf Informationen und Know-how von außen angewiesen. Als kurz nach der Finanzkrise die Idee für ein Handelsabkommen zwischen EU und USA langsam an Fahrt gewann, rechtfertigten die Unternehmerverbände ein solches Abkommen mit dringend benötigten Arbeitsplätzen und mit Beschäftigung. Ob nun richtig oder nicht, auf offene Ohren stießen diese Behauptungen allemal. Da die Kommission nur über beschränkte Kapazitäten verfügt, bot es sich an, Unternehmens-„Know-how“ von außen einzuholen. So wurde ein Umfeld geschaffen, in dem Unternehmenslobbyisten der Kommission „halfen“, indem sie konkret und detailliert auflisteten, welche Forderungen während der Verhandlungen an die USA zu stellen seien. Die Kapitel zur regulatorischen Koope-



²⁷ ebd.

²⁸ Open Secrets, Froman, Michael, https://www.opensecrets.org/revolving/rev_summary.php?id=70879

ration in CETA und TTIP waren teilweise nahezu exakt aus Unternehmenstexten kopiert worden.



Lobbyisten oder Politik-Flüsterer?

Den großen Unternehmen ist es gelungen, die politische Debatte nach eigenen Vorstellungen zu gestalten und somit die EU-Handelspolitik stark zu beeinflussen. Das übergeordnete Ziel der TTIP-Verhandlungen war bekanntlich die Steigerung des Handelsvolumens. Wie schafft man das? Durch niedrigere Kosten für die Unternehmen. Um diese zu erreichen, setzte man auf den Abbau unterschiedlicher Regeln und Standards. Gemeinsame Standards würden die Produktionskosten verringern, so die Logik. So weit so gut, nur wurde dabei verschwiegen, dass diese Regeln und Standards oft sehr sinnvoll sind, weil sie dem Schutz der Bürger*innen und der Umwelt dienen. Die Unternehmen setzten Regulierung mit „Handelshemmnissen“ gleich und riefen nach weitgehendem Abbau dieser Hemmnisse. Die neuen gemeinsame Standards sollten zu einer Kostensenkung für Unternehmen führen. Vom Ziel einer nachhaltigen Entwicklung war nicht die Rede. Ähnlich liegt der Fall bei ISDS: Hauptaufgabe ist der Schutz der Interessen von Investoren, obwohl auf der anderen Seite keine vergleichbaren Mechanismen zur Förderung des Gemeinwohls oder zum Schutz der Bürger vor Schaden durch Investoren existieren. Die Rechte der Investoren sind also konkret, verbindlich und durchsetzbar, während Bestimmungen zur nachhaltigen Entwicklung vage, freiwillig und nicht durchsetzbar sind.

Auch für die sogenannte „evidenzbasierte“ Entscheidungsfindung legte sich die Wirtschaftslobby mächtig ins Zeug. Hinter diesem vermeintlich neutralen Begriff versteckt sich ein konzertierter Angriff auf das in den EU-Verträgen fest verankerte Vorsorgeprinzip. Dieses stellt sicher, dass bei schwerer Gefahr für Umwelt oder Gesundheit Maßnahmen ergriffen werden können, die eine hinreichende Evidenzgrundlage haben, und

29 CEO, 'Regulatory cooperation': big business' wishes come true in TTIP and CETA, Februar 2017, https://corporateeurope.org/sites/default/files/attachments/ceo_regulatory_cooperation_06.1.pdf

das auch ohne wissenschaftliche Eindeutigkeit und ungeachtet unternehmerischer Interessen. Von der Wirtschaft wird der Begriff „evidenzbasiert“ als genaues Gegenteil dazu verwendet: Die Anforderungen an die Beweislage werden so unrealistisch ausgestaltet, dass Vorsorgemaßnahmen zur Abwendung von Schäden unmöglich werden. Auf diese Weise wird die Gesellschaft der Gefahr schädlicher Produkte ausgesetzt, nur damit die Industrie höhere Gewinne machen kann. Nicht zu vergessen ist auch die Behauptung, TTIP käme den kleinen und mittleren Unternehmen zugute. Dabei wird vollkommen verschwiegen, dass die internationalen Konzerne von dem Handelsabkommen am meisten profitieren würden. Außerdem ignoriert eine solche Behauptung zwei Tatsachen: Erstens sind viele KMU-Verbände gegen TTIP und zweitens haben die großen Wirtschaftsverbände hinter verschlossenen Türen bereits zugegeben, dass das Handelsabkommen für KMU wohl eher von Nachteil sein wird.³⁰

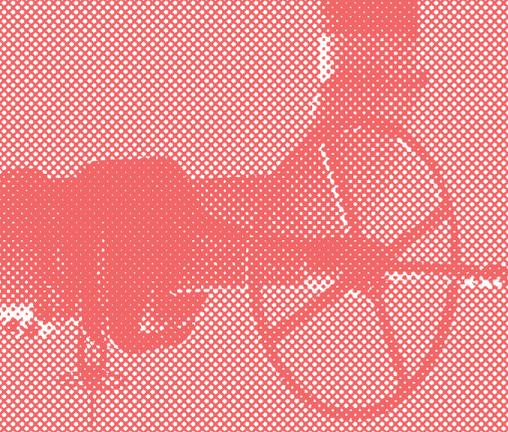
Unternehmensgewinne wichtiger als Gemeinwohl

Die Blaupause für TTIP trägt, wie auch andere wirtschaftsfreundliche Handelsvereinbarungen der EU, die Handschrift der großen Unternehmen. Sie wurde abseits der öffentlichen Aufmerksamkeit und mit tatkräftiger Unterstützung von EU-Handelspolitiker*innen erarbeitet. Trotz massiven Widerstands in der Bevölkerung gefährdet die Handelspolitik der Europäischen Union auch weiterhin eine Gesetzgebung zum Wohle aller, indem sie Instrumente wie die regulatorische Kooperation oder den Investorenschutz zulässt. Handelsabkommen werden auf Geheiß der Unternehmenslobbys verfasst, die von den politischen Entscheidungsträgern als Partner angesehen werden. Die Konsequenzen für die Bevölkerung und den Planeten sowie das Risiko für unsere Demokratie werden dabei weitestgehend außer Acht gelassen.

30 CEO, Don't believe the hype – TTIP is not for small companies, August 2015, <https://corporateeurope.org/international-trade/2015/08/dont-believe-hype-ttip-not-small-companies>

1

Die Erdgas- wirtschaft



Um das Pariser Klimaübereinkommen einhalten zu können und die Erderwärmung auf unter 2 °C zu begrenzen, müsste Europa jegliche Nutzung fossiler Brennstoffe, einschließlich Erdgas, bis 2035–2040 auslaufen lassen – früher noch, will man unter 1,5 °C bleiben.³¹ Dennoch unterstützt die EU auch weiterhin eine wachsende Anzahl von Erdgas-Megaprojekten durch Fördermittel und Investitionen, wie zum Beispiel die berüchtigten MidCat- und Trans-Adria-Pipelines. Der Schmusekurs der EU mit der Erdgasindustrie versperrt uns jeden Weg in eine Zukunft ohne fossile Brennstoffe, mit katastrophalen Folgen für das Klima.

³¹ FoEE, Can the climate afford Europe's gas addiction?, November 2017, <http://www.foeeurope.org/NoRoomForGas>



Klima ausgebremst, Wirtschaft auf der Überholspur

Ganz im Einklang mit der Branche präsentiert die EU-Kommission Erdgas als „saubere“ Energie und als Alternative zu den „schmutzigen“ fossilen Brennstoffen.³² Das zeigt sich ebenfalls an der EU-Liste der Vorhaben von gemeinsamem Interesse (Projects of Common Interest, PCI), welche die Richtung für die größten Energieinvestitionen in Europa vorgibt. Die priorisierten Energievorhaben auf der Liste unterliegen beschleunigten Regulierungsverfahren und können über das Finanzierungsprogramm „Connecting Europe“ (CEF) Fördergelder beziehen. Seit 2014 hat die Kommission der Erdgasindustrie auf diesem Wege 1,3 Milliarden Euro für den Ausbau der Erdgasinfrastruktur zur Verfügung gestellt.³³ Dabei liegt der Gasbedarf schon jetzt unter den jüngsten Höchstständen und soll – so prognostizierte es die Kommission selbst – bis 2050 weiter signifikant zurückgehen.³⁴ Außerdem werden die Kapazitäten der bereits existierenden LNG (=liquefied natural gas) -Flüssiggasanlagen, mit denen Europa mehr als 40 % seines Jahresverbrauches an Gas decken könnte, gerade mal zu 25 % ausgenutzt.³⁵ Insgesamt importiert Europa nur halb so viel Erdgas wie tatsächlich möglich. Und dennoch plant man einen Ausbau und richtet sich damit gegen die Wünsche der Bürger vor Ort, die in ganz Europa gegen den Bau neuer LNG-Anlagen und -Pipelines mobilisieren und kämpfen.³⁶



³² Politico, Cañete: Gas is a bridge between coal and renewables. But in 2050 it'll still be there, 23.09.2015, <https://www.politico.eu/sponsored-content/canete-gas-is-a-bridge-between-coal-and-renewables-but-in-2050-itll-still-be-there/>; Siehe Antoine Simon (FoEE) auf Twitter, https://twitter.com/FoEE_Antoine/status/999954462277021696

³³ Europäische Kommission, The Connecting Europe Facility: Mid-term results, https://ec.europa.eu/inea/sites/inea/files/cef_implementation_brochure_web_final.pdf

³⁴ FoEE, Hiding in Plain Sight: How The EU's Gas Lobby is at the Heart of EU Energy Policy Making, http://foeeurope.org/sites/default/files/extractive_industries/2017/entso-g_fossil_free_europe_report_vfinal.pdf

³⁵ Quelle: Gas Infrastructure Europe, <https://alsi.gie.eu/>

³⁶ FoEE, Why the LNG terminal on Krk is unacceptable and unprofitable, 19.03.2018, <http://foeeurope.org/lng-terminal-krk-unacceptable-190318>; FoE Croatia's anti-LNG campaign continues despite the adoption of a special law!, 14.06.2018, http://zelena-kcija.hr/en/programmes/energy_and_climate_change/foe_croatias_anti_lng_campaign_continues_despite_the_adoption_of_a_special_law

Der Industrie steht die Tür offen...

Die branchenfreundlichen Pläne für die Erdgasinfrastruktur kommen nicht von ungefähr. Vielmehr sind sie das Ergebnis von Entscheidungsfindungsprozessen, bei denen der Wirtschaft eine viel zu große Rolle zugestanden wird. Mit ihren gut gefüllten Kassen ist es der Erdgasindustrie ein Leichtes, die Erdgaspolitik zu kapern: Das Lobbybudget 2016 wird auf 104 Millionen Euro geschätzt, mehr als 1.000 Lobbyisten werden damit beschäftigt.³⁷ Dazu kommen 490 Treffen der Erdgasindustrie mit Klima- und Energiekommissar Miguel Arias Cañete und dem für die Energieunion zuständigen Kommissar Maroš Šefčovič zwischen November 2014 und Juni 2018.³⁸ Im Vergleich dazu hatten zivilgesellschaftliche Organisationen seit November 2014 lediglich 49 Treffen mit beiden, also nur ein Zehntel.³⁹ Die Erdgasindustrie muss sich auch gar nicht auf die traditionelle Lobbyarbeit allein verlassen: Sie wird immer wieder eingeladen, sich an Entscheidungen zu beteiligen.

Besonders eng eingebunden in die Projektauswahl für die PCI-Liste der EU ist ENTSOG, der Verband Europäischer Fernleitungsnetzbetreiber für Gas.⁴⁰ Eingerichtet wurde ENTSOG 2009 mit dem offiziellen Auftrag, den Erdgasbinnenmarkt zu fördern und die ordnungsgemäße Verwaltung des Erdgasfern-



³⁷ CEO, The Great Gas Lock-in: Industry lobbying behind the EU push for new gas infrastructure, Oktober 2017, https://corporateeurope.org/sites/default/files/the_great_gas_lock_in_english_.pdf, S. 4

³⁸ Europäische Kommission, Treffen von Kommissar Cañete mit Organisationen und selbstständige Einzelpersonen, <http://ec.europa.eu/transparencyinitiative/meetings/meeting.do?host=523060f7-97c6-480b-8bb9-30bb409e650e>; Treffen von Vizepräsident Šefčovič mit Organisationen und selbstständige Einzelpersonen, <http://ec.europa.eu/transparencyinitiative/meetings/meeting.do?host=a7c58a45-8006-46df-9f12-b80ff5b34a1f>

³⁹ Nicht bei allen ging es dabei spezifisch auf Erdgas, sondern auch um die Klima- und Energiepolitik im Allgemeinen. ebd.

⁴⁰ ENTSOG, <https://www.entsog.eu/>

leitungsnetzes zu gewährleisten.⁴¹ Seine einflussreiche Rolle bei der Auswahl von PCI ist in der Verordnung zu Leitlinien für die transeuropäische Energieinfrastruktur (TEN-E) verankert, die Investitionen im Energiesektor steuern soll.⁴² In der Praxis veröffentlicht ENTSOG dazu die Zehnjahrespläne für den Netzausbau (TYNDP) – Blaupausen für die Zukunft der Gasinfrastruktur und ausschlaggebend für die Erstellung der EU-PCI-Liste. Im Auftrag der Kommission erstellt ENTSOG auch Analysen zum zukünftigen Erdgasbedarf in der EU sowie Kosten-Nutzen-Analysen für PCIs, die für die EU-Liste in Frage kommen. Damit hat die EU-Kommission gewissermaßen einen Teil ihrer Aufsichtsfunktion an ENTSOG abgetreten. ENTSOG wurde zwar von der Kommission eingerichtet, vertritt aber die Erdgasindustrie. Die meisten der 45 Mitgliedsunternehmen sind internationale Akteure im Energiesektor; einige von ihnen gehören zu Öl- und Gaskonzernen (z. B. wird die französische GRTgaz zu 75 % von Engie gehalten, die ungarische FGSV von MOL und die österreichische Gas Connect Austria von OMV).⁴³ 16 Mitglieder sind im Transparenz-Register eingetragen. Dieses ist zwar freiwillig (und enthält aus diesem Grund auch unzuverlässige Informationen),⁴⁴ zeichnet jedoch schon ein brauchbares Gesamtbild ihrer Lobbymacht und des dazugehörigen Budgets. Zusammen mit ENTSOG verfügten diese Unternehmen 2017 über ein Lobbybudget von mehr als 2,5 Millionen Euro und hatten seit 2014 43 Treffen auf höchster Kommissionsebene.⁴⁵ Über ENTSOG hat die Erdgasindustrie, Eigentümerin des Erdgasfernleitungsnetzes, eine Sonderrolle bei EU-Entscheidungen. Im Grunde wird sie als Satellit



41 Vollständiger Wortlaut: „...um die Vollendung und das Funktionieren des Erdgasbinnenmarkts sowie den grenzüberschreitenden Handel zu fördern und die optimale Verwaltung, den koordinierten Betrieb und die sachgerechte technische Weiterentwicklung des Erdgasfernleitungsnetzes zu gewährleisten.“ Siehe Verordnung (EG) 715/2009, <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2009:211:0036:0054:de:PDF>

42 Siehe Verordnung (EU) 347/2013, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TEXT/PDF/?uri=CELEX:32013R0347&from=DE>

43 FoEE, Hiding in plain site, ebd.

44 ALTER-EU, LSI – Episode 6 – How to get away with bad data, Juni 2018, <https://alter-eu.org/lsi-episode-6-how-to-get-away-with-bad-data>

45 Querverweis-Analyse der Mitgliederliste von ENTSOG (<https://www.entsog.eu/members>), dem Transparenz-Register (<http://ec.europa.eu/transparencyregister/public/consultation/searchControllerPager.do?declaration=Premier+Transmission+Limited&search=search>) und Lobbyfacts (<https://lobbyfacts.eu/>) vom 19.06.2018.

der Institutionen betrachtet und dadurch kontinuierlich direkt in die Arbeit der Kommission einbezogen.

Neben den regulären Treffen und Diskussionen, bei denen ENT-SOG involviert ist, gibt es noch andere Kommunikationswege zwischen der Erdgasindustrie und den politischen Entscheidungsträgern der EU. Fast jede Woche finden in Brüssel Veranstaltungen statt, die für den Energiesektor relevant sind und den Gaslobbyisten und Politikern unzählige Möglichkeiten zur Interaktion bieten. Da wäre etwa das European Energy Forum, das sich aus Europa-Abgeordneten aller Parteien „mit Interesse an Energiethemen“ und Energieunternehmen (wie BP, ENI, ExxonMobil und Chevron) sowie Lobbygruppen der Energiebranche (wie ENTSOG und Eurogas) zusammensetzt. Es organisiert u. a. zahlreiche Debatten mit Mittag- oder Abendessen, bei denen z.B. Unternehmensvertreter und EU-Beamte Impulsgeber sind.⁴⁶ Bei einer anderen hochkarätigen Veranstaltung in Brüssel – organisiert vom Medienunternehmen Politico und gesponsert vom Erdgas-Lobbyverband GasNaturally – traten lediglich zwei Redner auf: die Generalsekretärin der Klimarahmenkonvention der Vereinten Nationen und der Präsident von GasNaturally (CEO von SNAM Spa, einem italienischen Gasfernleitungsnetzbetreiber).⁴⁷ Und es gibt noch viele weitere, weniger hochkarätige Veranstaltungen, die dafür sorgen, dass die Entscheidungsträger mit den Interessen der Branche wohl vertraut sind. Die Lobbyagentur FTI Consulting etwa organisierte eine Veranstaltung für ExxonMobil, bei der den Assistenten von Europa-Abgeordneten die Prognosen des Mineralölkonzerns für die Zukunft der Energienutzung präsentiert wurden.⁴⁸

Auch über die Koordinierungsgruppe „Erdgas“ kann die Erdgasindustrie Einfluss nehmen. Auftrag dieser Beratungsgruppe der EU-Kommission ist die „Abstimmung der Versorgungssicher-

⁴⁶ EEF, aktive Mitglieder, <http://www.europeanenergyforum.eu/members/active-members>, außerordentliche Mitglieder, www.europeanenergyforum.eu/members/associate-members, und Veranstaltungen, <http://www.europeanenergyforum.eu/events>

⁴⁷ Politico Brussels Playbook Cocktails with Patricia Espinosa, <https://www.politico.eu/event/politico-brussels-playbook-cocktails-with-patricia-espinosa/>

⁴⁸ CEO, The Great Gas Lock-in, ebd., S. 19

heitsmaßnahmen im Fall eines größeren Versorgungsausfalls auf Unions- oder regionaler Ebene“.⁴⁹ Unabdingbar ist ein „größerer Versorgungsausfall“ für die Einberufung der Gruppe aber offenbar nicht: Sie tritt regelmäßig zusammen.⁵⁰ Genaueres ist über die Arbeit der Gruppe nicht bekannt, da die Treffen hinter verschlossenen Türen, weit ab vom kritischen Blick der Zivilgesellschaft und Bürger, stattfinden. Das Gremium besteht aus Beamten der Mitgliedsstaaten und aus Interessenvertretern, von denen jedoch die überwiegende Mehrheit aus der Branche kommen: acht der neun Verbände setzen sich für die Interessen der Industrie ein, darunter Erdgaslobbyverbände wie Gas Infrastructure Europe, Eurogas und die International Association of Oil and Gas Producers. Der Europäische Verbraucherschutzverband BEUC ist als einziger kein Vertreter der Industrie.⁵¹

... während NGOs auf Abstand gehalten werden



Die Koordinierungsgruppe „Erdgas“ zeigt deutlich, dass Transparenz und Offenheit gegenüber den Organisationen der Zivilgesellschaft zu kurz kommen, wenn die Industrie eine Vorzugsbehandlung bekommt. Die Zivilgesellschaft steht systematisch vor verschlossener Tür, wenn wirklich wichtige Entscheidungen getroffen werden. Zu Treffen der regionalen Interessenvertreter werden zum Beispiel nur die Kommission, die Mitgliedsstaaten und die Fernleitungsnetzbetreiber eingeladen. Auch bei Sitzungen, in denen es um die PCI-Liste geht, sind keine zivilgesellschaftlichen Gruppen anwesend, weder bei der Vorstellung der Ergebnisse von Kosten-Nutzen-Analysen für potenzielle Gasprojekte, noch bei den Abschlussitzungen, wo über die endgültige Liste entschieden wird. Einige Vorgänge zu TYNDP (Zehnjahrespläne für den Netzausbau) und PCI (Liste der Vorhaben von ge-

⁴⁹ Europäische Kommission, Register der Expertengruppen, Koordinierungsgruppe „Erdgas“, <http://ec.europa.eu/transparency/regexpert/index.cfm?do=groupDetail.groupDetail&groupID=1096&Lang=DE>

⁵⁰ CEO, The Great Gas Lock-in, ebd., S. 22

⁵¹ Europäische Kommission, Koordinierungsgruppe „Erdgas“, ebd.

meinsamem Interesse) stehen auch der Zivilgesellschaft offen, und eine Reihe von Dokumenten ist über öffentliche Internetseiten (z. B. die CIRCABC-Datenbank) einsehbar. Diese Transparenz hat jedoch ihre Grenzen, da die Verfahren auf die personellen und finanziellen Ressourcen der Industrie abgestimmt sind, insbesondere was das Know-how, die Häufigkeit der Treffen und vieles andere angeht. In der Theorie stehen sie der Zivilgesellschaft offen, in der Praxis ist lediglich die Industrie präsent und gibt den Ton an. Auch wichtige Informationen werden unter Verschluss gehalten, wofür die Kommission unterschiedlichste Gründe nennt, bspw. laufende Entscheidungsprozesse oder den Schutz von Geschäftsinteressen, beides oft missbrauchte Argumente. Unter Verschluss gehalten werden nicht nur die von ENT-SOG durchgeführten Kosten-Nutzen-Analysen, sondern auch die Protokolle der Regionaltreffen von Interessenvertretern und der entscheidenden Abschlusssitzungen. Über die Zuschüsse aus dem CEF-Programm wird nur ganz allgemein informiert, und auch erst nach Vergabe, d. h. es gibt keinerlei Informationen über die Bewerber oder über die Gründe für die Gewährung oder Ablehnung von Zuschüssen.

In den Beratungsgruppen der Kommission ist die Zivilgesellschaft ebenso unterrepräsentiert. Dabei sollen sie die Kommission fachlich beraten und haben somit eine entscheidende Rolle in der Politikgestaltung. Für den Bereich Erdgas gibt es mehrere wichtige Gruppen, darunter die oben erwähnte Koordinierungsgruppe „Erdgas“, aber auch das Europäische Wissenschafts- und Technologienetz für die Förderung nicht-konventioneller Kohlenwasserstoffe⁵² und das Forum für nachhaltigen Verkehr. In allen drei Gruppen ist die Industrie in der absoluten Mehrheit, und nur sehr wenige zivilgesellschaftliche Gruppen sitzen mit am Tisch.⁵³ Beim Forum für nachhaltigen Verkehr sind es zum Beispiel nur 2 von 30 Mitgliedern.⁵⁴ Eine wichtige Rolle in der Ent-

52 Europäische Kommission, „European Science and Technology Network on Unconventional Hydrocarbon Extraction“, <https://ec.europa.eu/jrc/en/uh-network>

53 CEO, The Great Gas Lock-in, ebd., S. 21

54 Europäische Kommission, Register der Expertengruppen, „Sustainable Transport Forum“, <http://ec.europa.eu/transparency/regexpert/index.cfm?do=groupDetail.groupDetail&groupID=3321&NewSearch=1&NewSearch=1&Lang=DE>

scheidungsfindung spielen auch Hochrangige Gruppen wie die für Erdgas-Verbindungsleitungen in Mittel- und Südosteuropa (CESEC),⁵⁵ die für Verbindungsleitungen in Südwesteuropa⁵⁶ und die für den Verbundplan für den baltischen Energiemarkt (BE-MIP)⁵⁷: alles Gruppen, von denen die Industrie regelmäßig zur Mitarbeit eingeladen wird.⁵⁸ Ein weiteres notorisches Beispiel ist das Madrider Forum, bei dem die Regierungen der Mitgliedsstaaten und die Kommission mit Gaslieferanten und -händlern, industriellen Verbrauchern und Gasbörsen zusammenkommt, die zivilgesellschaftlichen Interessenvertreter aber außen vor bleiben.⁵⁹

Die Drehtür hilft mit

Der strategische Einfluss der Erdgaslobby wird auch durch Seitenwechsel zwischen Industrie und Politik erleichtert.⁶⁰ Klimaschutz- und Energiekommissar Cañete war zwischen 2005 und 2011 selbst Geschäftsführer zweier Ölgesellschaften, Petrologis Canarias und Petroleos Ducar. Marcus Lippold war vor seiner Zeit als Kommissionsbeamter in der Generaldirektion Energie bei ExxonMobil tätig. Nach Aufnahme seiner Tätigkeit bei der Kommission lies sich Lippold mehrfach für „Sabbaticals“ in der Energiewirtschaft freistellen: 2013 beschäftigte ihn die MOL-Gruppe, und danach erhielt er die Erlaubnis für eine Beschäftigung bei Saudi Aramco, der staatlichen Erdöl- und Erdgasgesellschaft



55 Europäische Kommission, Vergangene und geplante Veranstaltungen des CESEC (EN), <https://ec.europa.eu/energy/en/topics/infrastructure/high-level-groups/central-and-south-eastern-europe-energy-connectivity>

56 Europäische Kommission, New High Level Group will drive infrastructure developments in South-West Europe, <https://ec.europa.eu/energy/en/news/new-high-level-group-will-drive-infrastructure-developments-south-west-europe>

57 Europäische Kommission, Baltic Energy Market Interconnection Plan, <https://ec.europa.eu/energy/en/topics/infrastructure/trans-european-networks-energy/baltic-energy-market-interconnection-plan>

58 CEO, The Great Gas Lock-in, ebd. S. 23

59 Europäische Kommission, Madrid Forum, <https://ec.europa.eu/energy/en/events/madrid-forum> (auf Deutsch: https://europa.eu/newsroom/events/31st-madrid-forum_de); CEO, The Great Gas Lock-in, ebd., S. 23

60 Alle im Folgenden aufgelisteten Seitenwechseln sind zu finden bei CEO, Revolving Door Watch, <https://corporateeurope.org/revolvingdoorwatch>

Saudi-Arabiens. Ein weiteres Beispiel ist Matthew Hinde, der bis 2015 beim britischen Energie- und Klimaschutzministerium die EU-Strategie verantwortete. Einen Monat nach Ende dieser Tätigkeit kam er bei der Lobbyagentur Fleishman-Hillard (zu deren Kunden Gas Naturally, Shell und ExxonMobil gehören⁶¹) als Senior Vice-President für Energie unter. Ähnlich lag der Fall von Constantine Levoyannis, bis Oktober 2014 politischer Berater der Europa-Abgeordneten Niki Tzavela. Diese war während der intensiven Debatte um Schiefergas Mitglied des Energieausschusses und dann parlamentarische Berichterstatterin für eine Entschließung zum Thema.⁶² Nach Ende seiner Tätigkeit für Tzavela übernahm Levoyannis einen Posten bei der Lobbyfirma FTI Consulting (zu deren Kunden auch IOGP und ExxonMobil zählen⁶³) – zuerst als Senior Consultant und später als Direktor. Gleichzeitig leitet Levoyannis das Greek Energy Forum, eine Denkfabrik unter Führung von Unternehmen wie Shell, BP und ENI, die sich für fossile Brennstoffe einsetzt. Auch ENTSOG bietet einen reichen Nährboden für Interessenkonflikte: den Vorstand führt Stephan Kamphues, Geschäftsführer der Vier Gas Transport GmbH, die wiederum Alleingesellschafterin von OPEN Grid Europe (früher E.ON Gastransport GmbH) ist. Andere Vorstandsmitglieder vertreten Enagás (Spanien), Fluxys (Belgien), National Grid Gas (Großbritannien), GRTgaz (Frankreich), Transgaz (Rumänien) und FGSZ (Ungarn).⁶⁴

Sie alle beraten die EU-Kommission in Sachen Energieinvestitionen.

61 Transparenz-Register, Fleishman-Hillard, zuletzt geändert am: 29.05.2018, <http://ec.europa.eu/transparencyregister/public/consultation/displaylobbyist.do?id=56047191389-84> Kunden für 2017.

62 Europäisches Parlament, Bericht zu Industrie-, Energie- und anderen Aspekten von Schiefergas und -öl, 25.09.2012, <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=REPORT&reference=A7-2012-0284&language=DE>

63 Transparenz-Register, FTI Consulting Belgium, zuletzt geändert am: 01.05.2018, <http://ec.europa.eu/transparencyregister/public/consultation/displaylobbyist.do?id=29896393398-67> Kunden für 2017.

64 ENTSOG, Board, <http://www.entsog.eu/entsog-board>

Macht für die Industrie, für die Bürger Bürokratie



Energie im Allgemeinen und Erdgas im Besonderen sind sehr komplexe und wissenschaftlich geprägte Politikbereiche, weshalb die politische Debatte normalerweise weitestgehend ohne öffentliche Beteiligung stattfindet. So gilt die PCI-Liste der EU als Experten-Thema und wird recht vertraulich behandelt. Die jüngste, im März 2018 abgestimmte PCI-Liste war die dritte insgesamt, aber die erste, über die im Europäischen Parlament debattiert wurde. Das war das Ergebnis einer massiven Mobilisierung durch zivilgesellschaftliche Gruppen. Diese wollten aufdecken, wie viele der neuen Erdgasprojekte auf der Liste klimaschädlich sind, und deutlich machen, wie viele Menschen vor Ort gegen die riesigen Infrastrukturprojekte kämpfen. Keine ganz leichte Aufgabe, da die Liste einzig und allein den damit beschäftigten Personen bekannt ist. Und das, obwohl sie zum Fundament für Investitionen in die europäische Energieinfrastruktur gehört.

Im Gegensatz zu Erdöl wird Erdgas von vielen als saubere Energiequelle betrachtet. Aber diese von der Erdgasindustrie geförderte, grundverkehrte Behauptung zu widerlegen ist eine sehr komplexe Aufgabe, nicht zuletzt für die Wissenschaft. Der Öffentlichkeit lässt sich das nur schwer vermitteln, wenn auch einige Organisationen es versuchen.⁶⁵ Erschwert wird die Situation noch durch die Bemühungen der Erdgasbranche, sich als umweltfreundlich zu präsentieren. Shell entwickelte zum Beispiel eine für jüngere Leute gedachte Marketingkampagne, in der Erdgas als Energie der Zukunft dargestellt wurde.⁶⁶ Erdöl- und Erdgasunternehmen haben nicht nur versucht, sich in der öffentlichen Debatte als Saubermänner zu geben. Mit hohen Investitionen in Lobbyverbände für erneuerbare Energieträger, wie Solar Power Europe und WindEurope, haben sie auch versucht, die politische Debatte um die erneuerbaren Energien zu beeinflussen. Seitdem stehen die betreffenden Gruppen dem Thema



⁶⁵ FoEE, Can the climate afford Europe's gas addiction?, ebd., und, CEO, The Great Gas Lock-in, ebd.

⁶⁶ CEO, The Climate Smokescreen: PR companies lobbying for big polluters in Europe, https://corporateeurope.org/sites/default/files/attachments/the_climate_smokescreen_04.pdf S.12

Erdgas weniger kritisch gegenüber und haben ihre Forderungen nach einem größeren erneuerbaren Anteil am Energiemix heruntergeschraubt. Somit sind sie für die klimaschädliche Branche der fossilen Brennstoffe keine so starken Gegner mehr.⁶⁷

Ebenso clever und erfolgreich hat die Erdgasindustrie auch die Debatte um Innovation, Wettbewerbsfähigkeit und Energiesicherheit mitgestaltet. Ganz besonders ausgefeilt ist ihre Argumentation zur Energieversorgungssicherheit, schließlich lässt sich der Bau neuer Erdgasinfrastruktur durch die notwendige Unabhängigkeit von russischem Erdgas rechtfertigen. Diese Unabhängigkeit ist eines der obersten Ziele der PCI-Liste und auch in der Kommunikation der Branche stets präsent.⁶⁸ Die Öffentlichkeit hat also kaum Bezug zu diesem Politikfeld, und die Industrie lenkt die Debatte. Verschlimmert wird die Situation noch von der Abhängigkeit der EU-Entscheidungssträger von Brancheninformationen: Die Erdgaswirtschaft verfügt über verschiedene Datensätze, die für Entscheidungen über die Zukunft der Erdgasinfrastruktur von entscheidender Bedeutung sind. Die Branche spielt regelmäßig die Karte der Versorgungssicherheit, um bei Politikern Ängste zu schüren. Sie argumentiert, laut der ihnen vorliegenden Daten wäre Europa großen (wenn auch wohl eher unwahrscheinlichen) Gefahren ausgesetzt, sollte keine neue Infrastruktur gebaut werden. Auch der Rückgriff der Kommission auf das Branchen-Know-how – in Beratungsgruppen oder durch Präsentationen von ENTSOG⁶⁹ – gibt der Erdgasindustrie einen besonderen Hebel bei der Ausrichtung der Politik.



67 CEO, The Great Gas Lock-in, ebd., S. 21.

68 Europäische Kommission, Projects of Common Interest, <https://ec.europa.eu/energy/en/topics/infrastructure/projects-common-interest>; Gas Naturally, Gas for a secure energy supply, <https://www.gasnaturally.eu/facts-about-gas/a-secure-energy-source>

69 <https://cloud.foeeurope.org/index.php/s/B3gQ8o9GLpRwGHm> und <https://cloud.foeeurope.org/index.php/s/Cx9c3JHnH28dypZ>

Demokratische Energiepolitik? Fehlansätze!

Eine Branche, die ganz offensichtlich bei der Gestaltung der für sie relevanten Politik mit am Steuer sitzt, ein eklatanter Mangel an Transparenz und zahllose Interessenkonflikte: Das sind echte Gefahren für die demokratische Entscheidungsfindung in der Energiepolitik – und damit auch für unser Klima. Kommen wir noch einmal auf ENTSOG zurück, das sich zwar als neutrales Beratungsgremium präsentiert, in Wahrheit aber die Gasindustrie vertritt. 2017 stellte Friends of the Earth Europe fest, dass ENTSOG sich im Transparenz-Register unrechtmäßig als Nichtregierungsorganisation (NGO) eingetragen hatte; erst nach einer Beschwerde gab sich die Organisation als Wirtschaftsverband zu erkennen. Ein anderes Beispiel für unerlaubte Einflussnahme auf die Politik ist die Pipeline Nord Stream 2, die augenscheinlich durch massives Lobbying hinter verschlossenen Türen vorangetrieben wurde. Der frühere deutsche Bundeskanzler Gerhard Schröder unterzeichnete die Pipeline-Vereinbarung mit Russland noch wenige Tage vor Ende seiner Amtszeit und hat das Projekt seitdem immer wieder unterstützt.⁷⁰ Das ist keine Überraschung, ist Schröder doch inzwischen Aufsichtsratsvorsitzender des staatlichen russischen Mineralölkonzerns Rosneft und Vorsitzender des Verwaltungsrates von Nord Stream 2!⁷¹

Das Drängen der Erdgasindustrie auf den Bau von immer mehr Infrastruktur und immer mehr Nachfrage nach Erdgas dient nur den eigenen Interessen. Der starke Widerstand der Zivilgesellschaft und der Kampf von Bürgerinitiativen gegen den Bau neuer Pipelines in ganz Europa zeigen, dass die Manöver der Industrie letztlich nichts anderes sind als ein unzulässiger Versuch, die Demokratie zu umgehen. Dass die Industrie im Gegensatz zur Zivilgesellschaft an den Verhandlungstisch gebeten wird,

⁷⁰ Washington Post, The Russian pipeline to Germany that Trump is so mad about, explained, 11.07.2018, https://www.washingtonpost.com/news/worldviews/wp/2018/07/11/the-russian-pipeline-to-germany-that-trump-is-so-mad-about-explained/?utm_term=.3a6e7e76405f

⁷¹ Financial Times, Gerhard Schröder appointed chairman of Rosneft, 29.09.2017, <https://www.ft.com/content/100db270-a518-11e7-9e4f-7f5e6a7c98a2> [or <https://bit.ly/2Oy4IUm>]

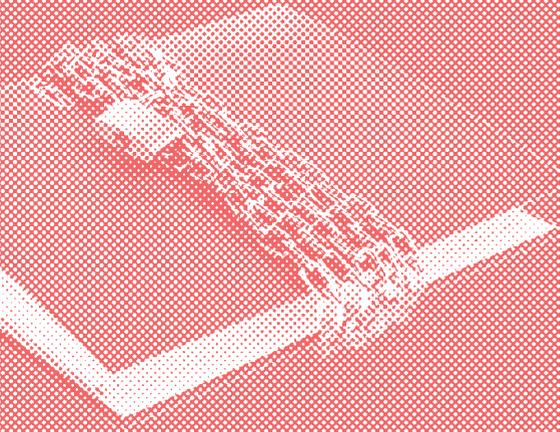


zerstört das Vertrauen der Bürger in die EU. Und angesichts der Dringlichkeit des Klimaschutzes⁷² versperrt der Ausbau der Gasinfrastruktur Europa den Weg in eine Zukunft ohne fossile Brennstoffe. Er ist kein legitimes politisches Ziel, da er im Widerspruch zum Gemeinwohl und zu internationale Verpflichtungen steht – nämlich, den Anstieg der Erderwärmung auf 1,5 °C zu beschränken.⁷³

⁷² Carbon Brief, Analysis: Just four years left of the 1.5C carbon budget, 05.04.2017, <https://www.carbonbrief.org/analysis-four-years-left-one-point-five-carbon-budget>

⁷³ FoEE, Can the climate afford Europe's gas addition, ebd.

B



Die Datenschutz- Grundverordnung

Die digitale Wirtschaft boomt. Unternehmen und Politiker versprechen sich von ihr neues Wirtschaftswachstum und größeren Einfluss für Europa auf internationaler Ebene. Die Wahrung dieses Wirtschaftszweiges allerdings sind personenbezogene Daten: Informationen, die sich auf eine identifizierte oder identifizierbare natürliche Person beziehen.⁷⁴

Mit Hilfe von Technologie werden riesige Mengen an personenbezogenen Daten gesammelt, verarbeitet und in neue Informationen umgewandelt. Diese Informationen nutzen Unternehmen zur Profitmaximierung und Staaten zur Überwachung. Beide verletzen damit jedoch regelmäßig die auf verschiedenen Ebenen gesetzlich verankerten Grundrechte der Bürger*innen auf Privatsphäre und den Schutz personenbezogener Daten: Dazu gehört auch, dass nur der Staat unter gesetzlich festgelegten Umständen Menschen überwachen und ihre Aktivitäten aufzeichnen darf. Eine Wirtschaft, die sich immer mehr auf die ungezügelte Ausbeutung personenbezogener Daten verlässt, kann gefährlich werden: Überwachungssysteme wuchern, Bür-

⁷⁴ DSGVO, Artikel 4, Begriffsbestimmungen

ger spielen nur noch als Verbraucher eine Rolle und die gesellschaftliche Konformität nimmt zu. So wehrte sich die digitale Wirtschaft denn auch mit Händen und Füßen gegen die neue EU-Datenschutz-Grundverordnung. Mit ihrer Lobbyarbeit versuchte sie, die Verordnung zu blockieren, zu verzögern und abzuschwächen, und die Debatte so zu beeinflussen, dass grundlegende Probleme unangetastet blieben.

Technologieggeschichte kurzgefasst: Erst das Geld, dann die Moral

Bereits in den 70er Jahren reagierten einige Länder mit Gesetzen auf die Herausforderungen neuer Technologien für den Datenschutz und die Privatsphäre. Auf EU-Ebene wurde 1995 mit der Datenschutzrichtlinie ein rechtlicher Rahmen geschaffen und durch branchenspezifische Bestimmungen ergänzt. Im Jahr 2012 begannen die EU-Institutionen über neue Regeln zu verhandeln und die inzwischen technisch veraltete Richtlinie zu ersetzen. Vier Jahre später wurde die Datenschutz-Grundverordnung (DS-GVO) verabschiedet. Seitdem wird auch über neue Regelungen zum Schutz der Privatsphäre in der elektronischen Kommunikation diskutiert: Die sogenannte ePrivacy-Verordnung soll die Datenschutzrichtlinie für elektronische Kommunikation (ePrivacy-Richtlinie) von 2002 ersetzen. Mithilfe dieser Regelungen soll Unternehmen und Staaten beim Sammeln und Verarbeiten personenbezogener Daten Grenzen gesetzt werden. Viele Geschäftsmodelle basieren aber gerade darauf, Teile des Privatlebens von Menschen auszuschlachten, und gerade dieses grundsätzliche Problem wird nicht thematisiert. Vielmehr geht es darum, ein „Gleichgewicht“ zwischen dem Schutz der Privatsphäre des Einzelnen – der immer öfter nur als Verbraucher gesehen wird – und den Interessen der Unternehmen zu schaffen.

Diese neuen Gesetze legen keine völlig neuen Spielregeln fest und sind somit keine Gefahr für den Fortbestand schädlicher Geschäftsmodelle der digitalen Wirtschaft. Auf internationaler Ebene aber sind sie richtungsweisend. Kein Wunder, dass die Branche sich vor einer Vorreiterrolle der EU in diesem Bereich



fürchtet und beispiellos starken Widerstand leistete. Die Lobbyisten gingen nicht nur aggressiv vor und übten großen Druck aus, auch die Anzahl und Vielfalt der Beteiligten nahm bislang ungekannte Ausmaße an. Kurz nachdem die EU-Kommission 2012 ihren DSGVO-Entwurf vorgestellt hatte, erklärte die verantwortliche Kommissarin Viviane Reding, sie hätte noch nie zuvor eine so aggressive Lobbyarbeit wie bei diesem Gesetzentwurf erlebt.⁷⁵

Ungleiche Zugänge zu EU-Beamten



Die Technologiebranche gehört zu den aktivsten Lobbygruppen überhaupt bei der Kommission. Laut der „Integrity-Watch“-Datenbank von Transparency International gab es in den Portfolios Digitale Wirtschaft und Digitaler Binnenmarkt seit 2014 die meisten Lobby-Kontakte.⁷⁶ Günther Oettinger hatte in seiner Rolle als Kommissar für Digitalwirtschaft sogar 90 % seiner Lobbykontakte mit diesen Branchenvertretern. Auf der Liste der Gesprächspartner von Oettinger und Andrus Ansip (Kommissar für den digitalen Binnenmarkt) stehen der Lobbyverband der Digitalindustrie DIGITALEUROPE und die Deutsche Telekom ganz oben, mit je 16 Treffen (Stand: April 2018). Danach folgen Vodafone, BusinessEurope, Microsoft, Google, IBM und Telefónica mit jeweils mehr als 10 direkten Kontakten. Während der Überarbeitung der ePrivacy-Richtlinie 2016 fanden 41 Lobbytreffen mit den Kommissaren Ansip oder Oettinger, deren Kabinetten oder dem zuständigen Generaldirektor Roberto Viola statt: 88 % bzw. 36 davon mit Unternehmensvertretern, und nur fünf mit zivilgesellschaftlichen Organisationen.⁷⁷

⁷⁵ The Telegraph, EU Privacy regulations subject to ‘unprecedented lobbying’, 08.02.2012, <https://www.telegraph.co.uk/technology/news/9070019/EU-Privacy-regulations-subject-to-unprecedented-lobbying.html>

⁷⁶ Transparency International, <https://www.integritywatch.eu/>

⁷⁷ CEO, Big Data is watching you: The industry lobby battle against ePrivacy, Oktober 2017, <https://corporateeurope.org/power-lobbies/2017/10/big-data-watching-you>

Parlamentarische Foren und Luxushotels



Zwischen der digitalen Wirtschaft und den politischen Entscheidungsträgern, die erstere regulieren sollen, gibt es nicht nur zahlreiche offizielle Treffen, sondern auch eine Vielzahl informeller Kommunikationskanäle. Durch diese informellen Diskussionsmöglichkeiten entstehen Nähe und Klüngerlei: ein klares Indiz für „Corporate Capture“. So organisiert etwa das European Internet Forum (EIF), eine parteienübergreifende Parlamentariergruppe, regelmäßig Empfänge sowie Frühstücke und Mittagessen im Europäischen Parlament. Das EIF setzt sich zusammen aus 77 Abgeordneten des Europäischen Parlaments, 49 Unternehmen (darunter Amazon, Apple, die Deutsche Telekom, Facebook, Google und Vodafone) und 71 außerordentlichen Mitgliedern (Unternehmensverbände wie DIGITALEUROPE, denen wiederum viele EIF-Mitgliedsunternehmen angehören⁷⁸). EIF-Veranstaltungen finden hinter verschlossenen Türen statt, sind nur für Mitglieder oder Gäste zugänglich und unterliegen der Chatham-Haus-Regel.⁷⁹ Bei einer ePrivacy-Frühstücksdiskussion des EIF im Februar 2017, die von den christdemokratischen Europa-Abgeordneten Axel Voss und Michal Boni moderiert wurde,⁸⁰ beklatschten die Wirtschaftsvertreter Aussagen wie „Wir haben mehr als genug Grundrechte“ und „Verfechter digitaler Rechte sind linke Aktivisten“.

Auch Konferenzen sind gute Anlässe zur Pflege inniger, informeller Kontakte. So etwa die Veranstaltung der Denkfabrik ECIPE im November 2016 zum freien Verkehr von Daten.⁸¹ Zu den rund 120 Teilnehmern, größtenteils aus der Wirtschaft, die ins schicke Brüsseler Hotel „Silken Berlaymont“ gekommen waren, gehörte

⁷⁸ Zu den außerordentlichen Mitgliedern gehören auch IAB Europe, EuroISPA, GSMA, ETNO und CClA.

⁷⁹ Gemäß Chatham-Haus-Regel dürfen die Anwesenden nicht die Identität von Redner*innen oder anderen Teilnehmer*innen preisgeben.

⁸⁰ <https://www.eifonline.org/component/ccnewsletter/?view=ccnewsletters&id=447&task=previe-w&tmpl=newsletter>

⁸¹ Das Europäische Zentrum für Internationale Politische Ökonomie (ECIPE) ist eine Denkfabrik und beschäftigt sich mit Handelspolitik und internationaler Wirtschaftspolitik.

auch Kommissar Ansip. Zum Abschluss seiner Rede forderte dieser die Anwesenden offen dazu auf, in ihren Heimatländern Lobbyarbeit für den freien Verkehr von Daten zu betreiben.⁸² Auch Kommissar Oettinger zeigte sich bereits wirtschaftsfreundlich: Bei seinem jährlichen „Mini-Davos“ im österreichischen Skiparadies Lech am Arlberg gehören Lobbygruppen der Telekommunikations- und Technologiebranche einfach dazu. Die exklusive Veranstaltung wird organisiert vom Kabinett Oettingers (der Netzneutralität schon mal als „Taliban-ähnliches“ Thema bezeichnete⁸³) und bringt EU-Beamte mit Vertretern der Wirtschaft zusammen. 2018 kamen 42 % von ihnen aus Telekommunikations- oder IT-Unternehmen.⁸⁴ Ein regelmäßiger Teilnehmer erklärte gegenüber Politico Europe: „Da ich in Brüssel arbeite, kann ich ihn zwar sehen, wann ich will. Aber in Lech ist er fast die ganze Zeit dabei. Er nimmt an nahezu allen Diskussionsrunden teil. Man kann sich zu ihm setzen. Er hat keine Eile.“⁸⁵ Aktivisten, Verbraucherverbände und zivilgesellschaftliche Organisationen werden jedoch nicht eingeladen. Doch selbst wenn sie eine Einladung bekämen, könnten sie sich die Übernachtung im Luxushotel wohl eher nicht leisten.

Seitenwechsel zwischen Technologiebranche und Regulierern



Stellen in der Technologiebranche und in den für digitale Themen zuständigen EU-Institutionen sind erschreckend austauschbar. Die ehemalige Kommissarin für die Digitale Agenda, Neelie Kroes, wechselte 2016 als politische Beraterin zu Uber. Robert

82 Unter den Teilnehmern befanden sich auch Vertreter von zwei Organisationen für digitale Rechte. Als später Antrag auf Zugang zu Dokumenten für Ansips Rede gestellt wurde, war der entsprechende Schlusssatz jedoch nicht im Text enthalten: https://www.asktheeu.org/en/request/andrus_ansip_in_ecipe_event

83 EU-Kommissar Oettinger nennt Netzneutralität „Taliban-ähnliches Thema“, https://www.youtube.com/watch?v=_ZaaSC7Eg4s

84 ALTER-EU, Privileged access politics: Oettinger's 2018 'Mini-Davos', <https://www.alter-eu.org/privileged-access-politics-oettingers-2018-mini-davos>

85 Politico, Inside Günther Oettinger's chalet getaway, 04.08.2016, <https://www.politico.eu/article/gunther-oettingers-mini-davos-europa-forum-lech-tech-lobbying/>

Madelin, früher Generaldirektor der für Kommunikationstechnologie zuständigen Generaldirektion Connect und damit ihr leitender Beamter, ist jetzt Vorsitzender von FIPRA International, einem einflussreichen Beratungsunternehmen im Bereich Public Affairs, zu dessen Kunden eBay, Uber und Microsoft gehören.⁸⁶ Erika Mann machte nach ihrem Mandat als EU-Abgeordnete direkt als Lobbyistin beim Verband der Computer- und Kommunikationsindustrie (CCIA) und später bei Facebook weiter.⁸⁷ Und Facebooks derzeitiger Chef-Lobbyist war früher beim dänischen Ministerium für Wissenschaft, Technologie und Innovation tätig.⁸⁸ Ähnliches lässt sich auch auf nationaler Ebene beobachten: Das Google Transparency Project hat für die letzten zehn Jahre rund 80 Fälle von Seitenwechseln zwischen Google und europäischen Regierungen erfasst.⁸⁹ Besonders oft taucht dabei die britische Regierung auf, die bezeichnenderweise im Rat heftigen Widerstand gegen eine strenge DSGVO leistete.⁹⁰

Im Überfluss: Daten, Geld und Änderungsanträge



Mit den riesigen Summen, die ihr zur Verfügung stehen, kann die Technologiebranche erfolgreich die Datenschutzpolitik beeinflussen. Laut EU-Lobbyregister gab Google allein 2016 fast 5,5 Millionen Euro dafür aus und setzte in Brüssel 14 Lobbyis-

⁸⁶ Transparenz-Register, FIPRA International Limited, <http://ec.europa.eu/transparencyregister/public/consultation/displaylobbyist.do?id=58746194306-23>, zuletzt geändert am: 25.04.2018. Kunden aufgeführt für 2017.

⁸⁷ CEO, RevolvingDoorWatch: Erika Mann, <https://corporateeurope.org/revolvingdoorwatch/cases/erika-mann>

⁸⁸ CEO, Post-scandal Facebook: will the EU stop treating the tech giant as a trusted partner? Mai 2018, <https://corporateeurope.org/power-lobbies/2018/05/post-scandal-facebook-will-eu-stop-treating-tech-giant-trusted-partner>

⁸⁹ Google's Revolving Door Visualization (Europe), <http://googletransparencyproject.org/googles-revolving-door-visualization-europe>

⁹⁰ Das Projekt Lobbyplag.eu wurde mit dem Ziel geschaffen, Fälle aufzudecken, in denen das Europäische Parlament bei der Datenschutz-Gesetzgebung Text wortgleich aus Vorlagen übernommen hat. Neuerdings zeigt die Seite auch an, welche nationalen Regierungen ihre Datenschutzgesetze abschwächen oder verstärken, <https://lobbyplag.eu/governments>

ten ein.⁹¹ Microsofts Einsatz belief sich zwischen Mitte 2016 und Mitte 2017 auf 4,5 Millionen Euro und 15 Mitarbeiter für das EU-Lobbying.⁹² Die Zahlen für andere Technologieriesen wie Amazon, Facebook, Apple und Uber sowie die großen Telekommunikationsanbieter wie Deutsche Telekom, Orange, Vodafone und Telefónica sind vergleichbar. Doch damit nicht genug: Die meisten dieser Unternehmen betreiben nicht nur selbst Lobbyarbeit, sondern sind auch Mitglied in Verbänden und Vereinigungen, durch die ihre Interessen vielgestaltig vertreten und ihre Botschaften immer wieder aufs Neue wiederholt werden. Dadurch entsteht der Eindruck, diese Meinungen fänden breite Unterstützung. So ist zum Beispiel Microsoft Mitglied in 30 Vereinigungen, Verbänden und Denkfabriken. Googles Stimme wird durch 24 Organisationen verstärkt und Amazons durch zwölf.⁹³ Und diese Strategie zeigt Wirkung: Im Dezember 2016 unterzeichneten zwölf Verbände eine gemeinsame Erklärung zur ePrivacy; sechs von ihnen zählen Microsoft und Google zu ihren Mitgliedern.⁹⁴

Mithilfe ihrer beträchtlichen Mittel konnte die Technologiebranche schon mehrfach Diskussionen mit ihren Ansichten schier überfluten, auch im EU-Parlament. Im April 2014 verabschiedete das EP seinen Bericht zur DSGVO, dessen Erarbeitung durch unglaubliche 3.999 Änderungsanträge von Abgeordneten gebremst worden war. Für Jan Philipp Albrecht von den Grünen, bis vor Kurzem selbst Abgeordneter und Berichtersteller für die DSGVO, war die Zahl der Änderungsanträge eine direkte Folge der Lobbyarbeit verschiedenster Gruppen, die eigene Wünsche

91 Transparenz-Register, Google, zuletzt geändert am: 09.01.2018, 14 Personen als Lobbyisten tätig, 8,2 Vollzeitäquivalente (VZÄ), <http://ec.europa.eu/transparencyregister/public/consultation/displaylobbyist.do?id=03181945560-59>

92 Transparenz-Register, Microsoft Corporation, zuletzt geändert am 12.10.2017, 15 Personen als Lobbyisten tätig, 8,5 VZÄ, <http://ec.europa.eu/transparencyregister/public/consultation/displaylobbyist.do?id=0801162959-21>

93 Mitgliedschaften bei Verbänden, Vereinigungen, Netzwerken und anderen Organisationen sind alle im Transparenz-Register aufgeführt.

94 Erklärung zur Überarbeitung der ePrivacy-Verordnung von AmCham EU, CCIA, DIGITALEUROPE, EACA, EDiMA, EMOTA, EPC, EuroISPA, FEDMA, FENCA, IAB Europe, WFA vom 22.12.2016



durchsetzen wollten.⁹⁵ Besonders skandalträchtig war der Fall des belgischen Liberalen Louis Michel. Der Europa-Abgeordnete reichte 229 Änderungsanträge ein, von denen 158 nachdrücklich gegen mehr Datenschutz gerichtet waren. Michel gab an, davon nichts gewusst zu haben: Sein Assistent habe sich mit Lobbyisten getroffen und die Änderungsanträge der Wirtschaft selbst eingereicht.⁹⁶

Unparteiische Experten oder Marionetten?

Auch eine weitere bewährte Strategie macht sich die Technologiebranche zunutze: die finanzielle Unterstützung von scheinbar unparteiischen Experten oder Wissenschaftlern. So veröffentlichte im März 2018 der „EUObserver“ einen Artikel, demzufolge die ePrivacy-Verordnung das Potenzial habe, das „Internet der Dinge“, also die Vernetzung von Online-Geräten wie Smartphones mit Alltagsgegenständen wie Thermostaten, empfindlich zu stören. Autor des Artikels sei ein „in Brüssel ansässiger, hochrangiger Analyst des Center for Data Innovation“.⁹⁷ Auf den ersten Blick also ein Artikel eines unabhängigen Experten. In Wirklichkeit aber handelt es sich beim „Center for Data Innovation“ um eine wohlbekannte, von Daniel Castro geleitete Lobbyorganisation der digitalen Wirtschaft, die eng mit der Information Technology and Innovation Foundation (ITIF) verbunden ist. ITIF ist eine amerikanische Stiftung, die von der dortigen Technologie- und Kommunikationsindustrie finanziert wird.⁹⁸ Ebenfalls

95 Euractiv, Parliament approves privacy rules after record number of amendments, 14.04.2016, <https://www.euractiv.com/section/digital/news/parliament-approves-privacy-rules-after-record-number-of-amendments/>

96 CEO reichte nach diesem Vorfall eine Beschwerde beim Präsidenten des Europäischen Parlaments ein (EN), https://corporateeurope.org/sites/default/files/complaint_louis_michel_code_of_conduct.pdf

97 EUobserver, EU e-privacy proposal risks breaking 'Internet of Things', 13.03.2018, <https://euobserver.com/digital/141302>

98 Gizmodo, Group That Takes Money From Tech Industry Complains That Tech Coverage Is Too Negative, 23.02.2017, <https://gizmodo.com/tech-think-tank-whines-that-journalists-are-too-mean-1792673883>

im März 2018 deckte ein Bericht auf, dass Google mit dutzenden Millionen Euro europäische Wissenschaftler und Denkfabriken unterstützt hat, um so ein einflussreiches Netzwerk wohlgesinnter Wissenschaftler aufzubauen, die mit ihren Forschungsberichten die Interessen des Technologieriesen vertreten.⁹⁹ Zu den Nutznießern zählt auch das Alexander von Humboldt Institut für Internet und Gesellschaft (HIIG) in Berlin, das mehr als 160 Veranstaltungen organisiert und über 240 wissenschaftliche Artikel veröffentlicht hat, von denen viele in Zusammenhang mit Googles Interessen stehen. Durch die Finanzierung scheinbar unabhängiger Gruppen und Einrichtungen lässt sich die Politik etwas diskreter beeinflussen, gerade weil der Ruf großer Technologieunternehmen wie Google, Amazon oder Facebook durch Skandale um Steuern, Kartellbildung und Datenschutz schon stark gelitten hat.



Ein wohltrainierter Chor verpasst der Debatte den richtigen Rahmen



Die DSGVO und die geplante ePrivacy-Verordnung sollen die Grundrechte des Einzelnen im Zeitalter der digitalen Überwachung schützen. Diese Grundrechte mögen im internationalen Recht festgeschrieben sein, der Gier der Unternehmen und dem Überwachungswahn der Regierungen stehen sie offenbar im Wege. In der politischen Debatte geht es deshalb meistens darum, „Verbraucherrechte“ mit den Wünschen der Unternehmen in Einklang zu bringen. Alle Betroffenen in der Wirtschaft, vom Technologiesektor, den Banken und Versicherungen, über digitale Werbung und Medien, bis hin zu Arbeitgebern und anderen – stoßen ins gleiche Horn und behaupten, diese Gesetze würden Wettbewerbs- und Innovationsfähigkeit der EU zunichte

⁹⁹ Google Transparency Project, Google's academic influence in Europe, März 2018, www.googletransparencyproject.org/sites/default/files/GTP-European-Google%20Academics.pdf

machen,¹⁰⁰ genau wie die Industrie auch in anderen Bereichen des Digitalen Binnenmarktes argumentiert (z. B. Regulierung der Telekommunikationsmärkte, freier Datenverkehr, digitale Wirtschaft, Digitalisierung der europäischen Unternehmen). Es ist immer wieder dieselbe Leier: Selbstregulierung sei besser als verbindliche Vorschriften.

In den Jahren 2016 und 2017 führten Verleger und Werbewirtschaft eine beeindruckende Lobbykampagne gegen die geplante ePrivacy-Verordnung. Diese, so orakelte man hinterlistig, würde Medienvielfalt und Qualitätsjournalismus schädigen und gleichzeitig „Fake News“ befeuern.¹⁰¹ Das Argument, datengetriebene Werbung würde hochqualitativen Journalismus erst finanziell möglich machen, ist jedoch irreführend. Schließlich geht es der Werbewirtschaft mit ihrem Geschäftsmodell nicht in erster Linie um Qualitätsjournalismus, sondern um möglichst viele Klicks für ihre Artikel. Datengetriebene Werbung ist eher eine neue Möglichkeit zur Beeinflussung der Presse; Qualitätsjournalismus dagegen ist Journalismus ohne wirtschaftlichen Druck oder Druck von Verlegern und Werbekunden. Obwohl die Warnung vor mehr „Fake News“ irreführend war, nahm sie einen Großteil der Gesamtdebatte ein. In einem letzten Versuch, die Grundrechte aus der Diskussion herauszuhalten, warfen einige Lobbyisten den Verfechtern digitaler Rechte vor, „technologiekritisch“ und beim Datenschutz in einem „Panikkreislauf“ gefangen zu sein.¹⁰² Ein Beispiel dafür war 2015 der ebenso betitelte ITIF-Bericht „Panikkreislauf beim Datenschutz: Ein Leitfaden zu den Ängsten der Öffentlichkeit vor neuen Technologien“.¹⁰³ Verfasst wurde der Text von Daniel Castro vom Center for Data Innovation mit der Absicht, Argumente zur Verteidigung unserer Grundrechte zu diskreditieren.

100 „Das würde nicht nur die unternehmerische Freiheit und die Vertragsfreiheit unverhältnismäßig beeinträchtigen, sondern auch die Wettbewerbsfähigkeit der EU in der datengetriebenen und wissensbasierten digitalen Wirtschaft.“ Meinung von DIGITALEUROPE zur Überarbeitung der Datenschutzrichtlinie, Oktober 2016.

101 Siehe Videos der Kampagne von IAB Europe, EMMA, ENPA, EACA “The ePrivacy Regulation is like a bad movie” (Die ePrivacy-Verordnung ist wie ein schlechter Film) <http://www.likeabadmovie.eu/>

102 Gizmodo, ebd.

103 ITIF, The Privacy Panic Cycle, September 2015, <http://www2.itif.org/2015-privacy-panic.pdf>



Hinter verschlossenen Türen

Im ordentlichen Gesetzgebungsverfahren der EU nutzen Kommission, Parlament und Rat (also die Vertreter der Mitgliedsstaaten) zunehmend die Möglichkeit des informellen Trilogs hinter verschlossenen Türen, um aus ihren drei Entwürfen einen gemeinsamen Kompromiss zu erarbeiten. Dies ist die undurchsichtigste Phase im Gesetzgebungsverfahren, da keine Dokumente oder Details veröffentlicht werden, obwohl hier oft die wichtigsten Änderungen vorgenommen werden. Die Entwicklung der Bestimmungen zum Schutz personenbezogener Daten von Arbeitnehmern in der DSGVO ist ein Beispiel dafür. Der Vorschlag der Kommission war minimalistisch und sollte den Mitgliedsstaaten erlauben, selbst Regelungen zur Verarbeitung personenbezogener Daten von Arbeitnehmern zu erlassen.¹⁰⁴ Das Europäische Parlament nahm 2014 weitreichende Änderungen vor und stellte Mindestanforderungen an die Mitgliedstaaten: keine Verarbeitung ohne Wissen des Arbeitnehmers, keine Überwachung an Orten der privaten Lebensgestaltung, keine Gentests, keine Verarbeitung sensibler Daten mit dem Ziel der Diskriminierung, usw.¹⁰⁵ Zwei Jahre später waren jedoch sämtliche Änderungsanträge des Parlaments verschwunden und die endgültige Version entsprach wortwörtlich der ursprünglichen Position des Rates.¹⁰⁶ Die in dieser Version enthaltenen Grundsätze sahen auf den ersten Blick gut aus, sollten aber in Wahrheit den Status Quo erhalten, demzufolge auf EU-Ebene nichts reguliert werden darf, was mit Arbeitsrecht zu tun hat. Letzten Endes zogen die Arbeitnehmer den Kürzeren. Aufgrund der Geheimniskrämerei bei Trilogen lässt sich freilich nicht sagen, welche Mitgliedssta-

104 Siehe Artikel 82 des Kommissionsvorschlags von 2012 (EN): [http://www.europarl.europa.eu/registre/docs_autres_institutions/commission_europeenne/com/2012/0011/COM_COM\(2012\)0011_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/registre/docs_autres_institutions/commission_europeenne/com/2012/0011/COM_COM(2012)0011_EN.pdf)

105 Siehe Artikel 82 des vom Parlament im März 2014 angenommenen Vorschlags (EN, deutsch verfügbar): <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=TA&language=EN&reference=P7-TA-2014-0212>

106 Siehe Meinung des Rats zum neuen Artikel 88: http://register.consilium.europa.eu/content/out?lang=EN&typ=SET&i=ADV&RESULTSET=1&DOC_ID=5419%2F16&DOC_LANCD=EN&ROWS-PP=25&NRROWS=500&ORDERBY=DOC_DATE+DESC
Siehe die am 27. April 2016 verabschiedete Endversion: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:32016R0679>



ten Druck ausgeübt haben, von welchen Lobbygruppen sie dabei beeinflusst wurden und warum das Parlament seine Position geräumt hat.

Demokratische Entscheidungsfindung auf Abwegen?

Anfang Dezember 2016 veröffentlichte Politico eine geleakte Version des Kommissionsvorschlags zu ePrivacy. Digitalaktivisten und Verbraucherschützer bewerteten die Vorlage überwiegend positiv, doch die Wirtschaft war außer sich und ging sofort zum Angriff über. Es folgten zahllose Artikel, gemeinsame Schreiben an Kommissare und öffentliche Stellungnahmen von der Telekommunikationsbranche,¹⁰⁷ Fachverbänden,¹⁰⁸ der digitalen Werbewirtschaft und Verlegern.¹⁰⁹ Einige schossen mit ihren Anschuldigungen weit über das Ziel hinaus, wie etwa das britische Interactive Advertising Bureau (IAB): der Wirtschaftsverband der Onlinewerbungsbranche behauptete gegenüber der Financial Times, der Vorschlagsentwurf bringe „das gesamte Internet, wie wir es kennen, in Gefahr“.¹¹⁰ Darüber hinaus traf sich der mächtige Lobbyverband Digitaleurope mit Kommissar Ansip und Justizkommissarin Věra Jourová, um mit ihnen über „Transparenz und Harmonisierung beim EU-Datenschutz zu diskutieren“.¹¹¹ Dieser Frontalangriff war erfolgreich. Im Januar 2017 legte die Kommission ihren offiziellen Text vor, und der

¹⁰⁷ ETNO et al, Joint High Level Letter on ePrivacy, Dezember 2016 (EN), https://etno.eu/datas/press_corner/press-releases/ETNO_GSMA_Joint_High-Level_Letter_on_e-Privacy_20.12.2016.pdf

¹⁰⁸ DigitalEurope et al, Statement on the ePrivacy Directive revision process, Dezember 2016, http://www.digitaleurope.org/DesktopModules/Bring2mind/DMX/Download.aspx?Command=Core_Download&entryID=2338&language=en-US&PortalId=0&TabId=353

¹⁰⁹ IAB Europe et al, European publishers, the digital advertising industry and direct marketers have expressed serious concerns about the ePrivacy Directive review, Januar 2017, <https://www.iabeurope.eu/policy/european-publishers-the-digital-advertising-industry-and-direct-marketers-have-expressed-serious-concerns-about-the-privacy-directive-review/12/>

¹¹⁰ Financial Times, Google faces EU curbs on how it tracks users to drive adverts, 13.12.2016, <https://www.ft.com/content/87c91c06-c147-11e6-9bca-2b93a6856354>

¹¹¹ DigitalEurope, Tweet vom 19.12.2016, <https://twitter.com/DIGITALEUROPE/status/810843982477619200>

unterschied sich wesentlich von der vorher durchgesickerten Version: die Definition von Metadaten wurde aufgeweicht und die datenschutzfreundlichen Voreinstellungen fielen ebenso unter den Tisch wie die Möglichkeit von Sammelklagen.¹¹² Laut kommissionsinternen Quellen wurden die Änderungen am Entwurf auf höchster Ebene veranlasst (also in den Kabinetten der Kommissare, statt in der verantwortlichen Generaldirektion, der GD CONNECT). Und auch das IAB soll großen Einfluss ausgeübt haben.

Auch an anderer Stelle hat die Wirtschaft mutmaßlich ihren Einfluss geltend gemacht. Die US-Regierung soll selbst aktives Lobbying gegen die DSGVO betrieben haben: Wohl kaum ein legitimer Bestandteil des EU-Gesetzgebungsprozesses. Nach Angaben von EDRi und Access Now, zwei Organisationen für digitale Rechte, ergriff das US-Handelsministerium im Dezember 2011, kurz vor Veröffentlichung des Kommissionsvorschlags, abgestimmte Lobbymaßnahmen.¹¹³ Dazu gehörten auch Anrufe von führenden Mitarbeitern des US-Handelsministeriums bei hohen Kommissionsbeamten. 2013 veröffentlichte die US-Regierung ein Lobbypapier ohne Briefkopf und ohne Angaben zum Verfasser, das ganz deutlich die Position der amerikanischen Konzerne unterstützte und sich für das dort gängige System der Selbstregulierung aussprach.¹¹⁴ EDRi sieht in diesem Pamphlet einen neuen Tiefpunkt: Verzweifelt wurde darin die vollkommen haltlose Behauptung aufgestellt, die DSGVO würde den Kampf gegen Terrorismus und Kinderpornografie ausbremsen.¹¹⁵

¹¹² Für eine detaillierte Analyse der Änderungen, siehe <https://www.laquadrature.net/en/ePrivacy-Commissions-weak-proposal>

¹¹³ EDRi, #EUdataP – Ausgabe 03, <https://edri.org/files/eudatap-03.pdf>

¹¹⁴ “Protecting privacy while maintaining global trade and security requires flexible solutions”, http://edri.org/files/us_position_20130114.pdf

¹¹⁵ EDRi, US lobbying against the data protection reform intensifies, 17.01.2013, <https://edri.org/us-eu-datap/>

Politik unter Beschuss: Das Beispiel Überwachung am Arbeitsplatz



Die Wirtschaft setzt mit ihrer Lobbyarbeit bei allen Phasen des Gesetzgebungsprozesses an. Manchmal gelingt es ihr sogar, ein Thema einzufangen, bevor es überhaupt in Gang kommt. Genau das passierte mit der Überwachung am Arbeitsplatz – Datenschutz und Datenverarbeitung bei Arbeitnehmern. Nach Verabschiedung der Datenschutzrichtlinie 1995 hatte die Kommission zugesagt, diese später durch Bestimmungen zum Schutz personenbezogener Daten von Arbeitnehmern zu ergänzen. 2004 erarbeitete die Generaldirektion für Beschäftigung und Soziales einen Verordnungsentwurf, der aber dem Kommissarskollegium niemals vorgelegt wurde und bald in Vergessenheit geriet.¹¹⁶ Was war passiert? Die Antwort findet sich im sogenannten Sozialen Dialog, also den Verhandlungen zwischen den europäischen Arbeitgeberverbänden und Gewerkschaften, die stets im Vorfeld eines Gesetzgebungsprozesses im Bereich Sozialpolitik stattfinden. Zwischen 2002 und 2005 weigerte sich der größte Arbeitgeberverband UNICE (heute BusinessEurope) schlicht und einfach, über „den Schutz personenbezogener Daten von Arbeitnehmern“ zu verhandeln.¹¹⁷ Wenn die Sozialpartner zu keiner Einigung kommen (oder die Arbeitgeberseite Verhandlungen einfach verweigert), kann die Kommission zwar dennoch einen Vorschlag vorlegen. Offenbar sah sie sich dennoch aufgrund der fehlenden Einigung nach zwei Jahren Vorbereitungszeit¹¹⁸ dazu gezwungen, das Projekt aufzugeben, und die Arbeitnehmer wurden nicht ausreichend vor Überwachung am Arbeitsplatz geschützt.

116 Entwurf einer Verordnung zur „Verarbeitung von personenbezogenen Daten von Arbeitnehmern und dem Datenschutz im Beschäftigungskontext“. Quelle: Protection of Personal Data in Work-related Relations, 2013, eine vom Ausschuss für bürgerliche Freiheiten, Justiz und Inneres in Auftrag gegebene Studie, S. 22, [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/etudes/join/2013/474440/IPOL-LIBE_ET\(2013\)474440_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/etudes/join/2013/474440/IPOL-LIBE_ET(2013)474440_EN.pdf)

117 Dufresne Anne, Degryse Christophe, Pochet Philippe (Hsg.), „The European Sectoral Social Dialogue. Actors, Developments and Challenges“, 2006, S. 43, P.I.E Peter Lang.

118 First stage consultation of social partners on the protection of workers' personal data (2001–2002) ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=2503&langId=en; Second stage consultation (2001–2002) ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=2504&langId=en

Die Macht der Digitalwirtschaft

Der Lobbyaufwand der Branche im Bereich Datenschutz ist massiv, und sie nutzt eine ganze Reihe verschiedenster Instrumente, um Vorschläge abzuschwächen, darunter Unmengen an Geld, ausschweifende Veranstaltungen, die finanzielle Unterstützung „unabhängiger“ Experten oder das Einspannen von Verbänden für ihre Interessen. Und trotzdem erreicht die Branche nicht immer ihre Ziele. Die DSGVO wurde letztlich verabschiedet, die ePrivacy-Verordnung wird ebenfalls kommen und die Rechte vieler europäischen Bürger*innen werden ausgebaut. Das bedeutet jedoch nicht, dass die Branche erfolglos ist: Manchmal erreicht sie genau das, was sie will (wie bei der Überwachung am Arbeitsplatz). Und in allen Fragen zu Internet und neuen Technologien ist die Branche die wichtigste Stimme und hat somit freie Hand bei der Gestaltung und Beeinflussung der politischen Debatte. Im Ergebnis wird von der Politik völlig unkritisch akzeptiert, dass eine Branche ihr gesamtes Geschäftsmodell auf die Überwachung und Ausbeutung von persönlichen Daten der Bürger*innen ausrichtet. Und das, obwohl dieses Geschäftsmodell einen schwerwiegenden Verstoß gegen unsere Grundrechte darstellt.

Schluss- folgerung

Kapern von Gesetzen: Normalität in Brüssel?

Mit diesem Bericht wollen wir ein Schlaglicht darauf werfen, wie strukturell verankert in der EU-Politikgestaltung die Unternehmen mit ihren Interessen inzwischen sind. Kein Beobachter würde ernsthaft behaupten, die Wirtschaft habe keinen regelmäßigen, direkten Zugang zur Politikgestaltung in Brüssel. Und dennoch wollen viele – gerade bei den EU-Institutionen selbst – einfach nicht wahrhaben, wie fest verankert der Fuß mittlerweile ist, den Unternehmen bei den Entscheidungsträgern der EU in der Tür haben. Denn wer sich eingestehen muss, dass bestimmte Branchen oder gesellschaftliche Gruppen bevorzugt behandelt werden, der spürt, dass damit gegen demokratische Normen und die legitime Arbeitsweise der EU verstoßen wird.

Das Projekt Europa hat es momentan nicht leicht. Für einige ist es daher womöglich auch nicht ganz einfach, derartige Zustände einzuräumen. Zu groß ist die Angst, dass dies den populistischen Kritikern der EU nur in die Hände spielen würde. Viele würden die unbequeme Kritik in dieser Veröffentlichung wohl am liebsten ignorieren: Die eklatanten Widersprüche, demokratischen Defizite und empirischen Beweise dafür, dass politisches Arbeiten in Brüssel nicht nur anfällig ist für die Einflussnahme der Wirtschaft, sondern ihr aus unserer Sicht schon mehrfach unterlegen ist.

Um die Vereinnahmung von Gesetzen und den politischen Einfluss von Unternehmen wird er sich nicht drehen, der private oder geschäftliche Small-Talk im Umfeld der Brüsseler Unternehmenslobbyisten und Denkfabrikanten oder der EU-Beamten, mit denen sie regelmäßigen Umgang pflegen. Dass diese berechtigte Kritik jedoch ignoriert wird, anstatt eine vernünftige Diskussion und demokratische Lösungen anzustreben, ist einer der Gründe dafür, dass sich in der EU die Unzufriedenheit und das Gefühl der Entmündigung so breit macht. Wir von ALTER-EU sind daher überzeugt: Es ist an der Zeit, das Problem nicht länger totzuschweigen, sondern endlich Lösungen zu suchen.

Die Fallbeispiele im Bericht haben gezeigt, wie weit der Einfluss der Wirtschaft auf politische Prozesse und Ergebnisse schon reicht. Internationale Konzerne unterhalten in Brüssel gut besetzte Büros und bezahlen Lobbyagenturen fürstlich für ihre politischen Kontakte und ihr Know-how. Sie stoßen auf offene Ohren und bieten den politischen Entscheidungsträgern und Regulierern im Gegenzug ihr detailliertes Fachwissen an. Sie stellen ehemalige Politiker und hohe Beamte ein und profitieren damit von deren Insiderwissen und Kontakten. Und sie schüren Angst mit der Drohung, ihre Standorte aus Europa in Länder mit geringeren Kosten und weniger Regulierung zu verlegen: Der drohende Verlust von tausenden Arbeitsplätzen ist eben eine effektive Verhandlungsstrategie. Wirken mehrere dieser Faktoren zusammen, kann man von „Regulatory Capture“ oder „Corporate Capture“ sprechen, also der Vereinnahmung von politischen Prozessen und letztlich auch Gesetzen durch Unternehmen.

Eine solche Einflussnahme schadet der Allgemeinheit, wie die oben aufgeführten Fallbeispiele zeigen: Schiedsgerichte machen einseitig die Interessen von Investoren durchsetzbar, Europa investiert in eine Energie-Infrastruktur, die es eigentlich nicht braucht, und so weiter. Das Ergebnis von „Corporate Capture“ sind Gesetze, die öffentliche Güter wie gute Luft, sauberes Wasser oder erneuerbare Energie, heimische und nachhaltige Landwirtschaft sowie soziale Sicherheit und Arbeitnehmerrechte in Gefahr bringen. Darüber hinaus ist sie zutiefst undemokratisch, da sie der Stimme der Wirtschaft besonderes Gewicht gibt, während andersdenkende kleine Unternehmen, Gewerkschaften, zivilgesellschaftliche Gruppen und Bürger ausgegrenzt werden. Nicht jedes Thema, jede Verordnung und jedes Gesetz in der EU ist von „Corporate Capture“ und dem Einfluss der Wirtschaft betroffen. Sie ist ein Extremfall, aber – unsere Fallbeispiele beweisen es – keineswegs die Ausnahme. Bestimmte Bereiche des EU-Entscheidungssystems sind besonders anfällig für Einwirkungen von außen. Doch Corporate Capture ist nicht nur auf EU-Ebene ein Problem: Die Skandale um Diesel-Abgase und die niederländische Dividendensteuer (beides Beispiele in der englischen Originalausgabe¹¹⁹) sind nur zwei Beispiele dafür, wie nationale Politiker offenbar die Interessen der heimischen Wirtschaft mit denen der Allgemeinheit verwechseln. Wie jedoch bereits eingangs erwähnt, weist das System EU einige Besonderheiten auf, die es für Corporate Capture anfälliger machen. Politik und Gesetze werden in Brüssel fast immer ohne den kritischen Blick der Öffentlichkeit gemacht: während laufender Verhandlungs- und Entscheidungsprozesse guckt die Öffentlichkeit oft in die Röhre. Die diskutierten Themen sind oft sehr komplex, und nur die Fachpresse bietet Nachrichten und detaillierte Informationen dazu, meist für Wirtschaftsverbände oder Branchenvertreter, die eben besonders genau Bescheid wissen wollen. Die breite Öffentlichkeit erfährt indes nichts über die tagtägliche Politikgestaltung in der EU. Außerdem sind die politischen Aspekte von EU-Entscheidungen häufig nicht offensichtlich und diejenigen Massenmedien, die überhaupt über „Brüssel“ berichten, schei-

119 When Big Business dominates policy making and threatens our rights: Corporate Capture in Europe, September 2018, <https://www.alter-eu.org/corporate-capture-in-europe>,

tern meist daran herauszufinden und zu vermitteln, worum es eigentlich geht. Wenn EU-Gesetzesinitiativen nicht in der breiten Öffentlichkeit diskutiert bzw. Kritik und Gegenargumente nicht allgemein bekannt gemacht werden, dann kann sich die Öffentlichkeit auch kaum eine ausgewogene Meinung bilden – ganz zu schweigen von der Umsetzung dieser Meinung in politisches Handeln!

Es sind vor allem die Kluft zwischen den Institutionen und den Bürgern der Europäischen Union sowie die Komplexität ihrer Entscheidungsfindungsprozesse, die dafür sorgen, dass das Kappern von Gesetzen in der EU besonders virulent ist. Was also kann getan werden, um den Einfluss der Unternehmen auf Europas Politik zurückzudrängen?

Empfehlungen

Das Kapern von Gesetzen funktioniert, egal ob auf europäischer oder nationaler Ebene, nur mit bereitwilliger und unkritischer Beteiligung von Entscheidungsträger*innen und Inhabern öffentlicher Ämter. **Politiker*innen, Regulierer*innen und Beamte müssen stets daran denken, dass sie dem Gemeinwohl verpflichtet sind.** Und diesen hehren Worten müssen dann Taten folgen. Wir brauchen eine neue Kultur des Umgangs öffentlicher Institutionen mit verschiedenen Interessenvertretern und damit auch in der Politikgestaltung und Gesetzgebung insgesamt.

Bevorzugung von Unternehmensinteressen beenden. Viele unserer Fallbeispiele verdeutlichen, wie überrepräsentiert Lobbyisten bei Treffen mit Beamten sind: 75 % der offengelegten hochrangigen Lobbytreffen in Brüssel entfallen auf Unternehmensvertreter. Eine von ALTER-EU durchgeführte Auswertung der Begegnungen von Kommissionsmitgliedern in den ersten zweieinhalb Jahren der Juncker-Kommission ergab für manche

Kommissare sogar eine noch größere Schieflage!¹²⁰ Als der Kommissionspräsident sein Amt antrat, war viel von mehr Transparenz die Rede. Er stellte sogar die Erwartung auf, die Kommissionsmitglieder sollten bei ihren Treffen mit Interessenvertretern auf Ausgewogenheit achten. Offensichtlich klappt aber auch hier eine Lücke zwischen Versprechungen und Realität. Und das Problem besteht nicht nur auf höchster Ebene: Daten für die Generaldirektionen für Handel und Finanzen deuten darauf hin, dass auf den unteren Ebenen das Ungleichgewicht zugunsten der Unternehmen sogar noch größer war.¹²¹

Beteiligungsverfahren wieder demokratisieren. Um das strukturelle Ungleichgewicht bei der Beteiligung der Interessenvertreter zu beheben, müssen die Institutionen ihre allzu simple „Politik der offenen Tür“ überdenken. Das einfache Aussprechen von Einladungen hilft nämlich vor allem den gut ausgestatteten professionellen Lobbyisten, die in Brüssel Büros haben oder problemlos anreisen können. Wenn „offene Türen“ unverhältnismäßig oft für große Unternehmen offen stehen, dann muss sich etwas ändern. Wenn nur Unternehmensverbände genügend Personal für die Mitarbeit in großen Beratungsgremien abstellen können, sollte es weniger – und kleinere – Gremien geben. Die Institutionen müssen **neue Wege finden, um Bürger, kleine und mittlere Unternehmen und andere derzeit unterrepräsentierte Interessengruppen** auf den verschiedensten Ebenen mit einzubinden.

Interessenkonflikte angehen. ALTER-EU warnt schon seit langem davor, dass ethisch bedenkliches Verhalten, wie Seitenwechsel oder Abgeordnete mit Nebenjobs bzw. eigenen finanziellen Interessen, die Unabhängigkeit der Politik untergraben. Wir fordern auch weiterhin für Politiker und Beamte klare Regeln zu ethischem Verhalten und Interessenkonflikten. Derartige Regelungen sollen verhindern, dass die Betroffenen beruflich oder finanziell in die Branchen verstrickt sind, die sie regulieren sol-

¹²⁰ ALTER-EU, Yellow card for Team Juncker, April 2017, <https://www.alter-eu.org/yellow-card-for-team-juncker>

¹²¹ ALTER-EU, Corporate interests dominate EU lobbying on financial services, Februar 2017, <https://www.alter-eu.org/corporate-interests-dominate-eu-lobbying-on-financial-services>

len. Es braucht Klarheit über finanzielle Interessen, Nebenjobs, Seitenwechsel, die Annahme von Geschenken und Einladungen, und über weitere Bereiche. Regeln, die nicht durchgesetzt werden, sind jedoch nichts als leere Worte. Darum ist es unerlässlich, dass gleichzeitig auch Maßnahmen zu deren **unabhängiger Kontrolle, Aufsicht und Durchsetzung** geschaffen werden. Es muss Schluss sein mit einer Selbstregulierung, bei der Politiker und Beamte oft ihre eigenen Regeln aufstellen und dann als Richter in eigener Sache darüber entscheiden, ob ihre Regeln korrekt angewandt wurden.

Mehr demokratische Kontrolle durch mehr Transparenz und Information schaffen. Damit Bürger und Zivilgesellschaft sehen können, wer Einfluss auf Gesetze nimmt, und damit sie ihre Abgeordneten zur Verantwortung ziehen können, braucht es unbedingt Instrumente für mehr Transparenz, wie etwa:

- volle Transparenz bei EU-Lobbyaktivitäten, inklusive eines rechtsverbindlichen Transparenzregisters, Meldung von Lobbytreffen und Transparenz bezüglich der Mitarbeit an Gesetzentwürfen;
- Einflussnachweis („legislative Fußspur“) für alle EU-Gesetzentwürfe;
- Transparenz von Lobbyaktivitäten auch auf nationaler Ebene sowie für die Beteiligung der Mitgliedstaaten auf EU-Ebene: Ein rechtsverbindliches Transparenz-Register muss auch für die ständigen Vertretungen der Mitgliedsstaaten (also deren Diplomaten in Brüssel) sowie die wechselnden Ratspräsidentschaften der einzelnen Länder gelten, und so volle Transparenz der Lobbyaktivitäten sicherstellen;
- umfassende Regeln zur Informationsfreiheit, die es Außenstehenden ermöglichen, die politischen Entscheidungsprozesse im Detail und zeitnah nachzuvollziehen und zu beurteilen, durch wen ein Gesetzesentwurf beeinflusst wird;

- Schutz von Whistleblowern und investigativen Journalisten.

In außerordentlichen Fällen, wenn unvereinbare Widersprüche zwischen den Interessen der Wirtschaft und denen der Allgemeinheit bestehen, sollte die Einrichtung einer klaren Trennung zwischen Regulierern und Regulierten in Betracht gezogen werden. Zu dieser Schlussfolgerung kam die Weltgesundheitsorganisation bei der Erarbeitung ihres Rahmenübereinkommens zur Eindämmung des Tabakgebrauchs. Die Leitlinien zur Umsetzung der Konvention sehen vor, dass Entscheidungsträger „nur dann, wenn es erforderlich ist, und nur in dem Ausmaß, das erforderlich ist, mit der Tabakindustrie interagieren [sollten], um ihnen eine wirksame Regulierung der Tabakindustrie und der Tabakprodukte zu ermöglichen“. Dieses Prinzip könnte auch auf andere Politikbereiche angewandt werden, in denen die Interessen der regulierten Branche grundlegend den Interessen der Allgemeinheit zuwiderlaufen. Während der UN-Klimaverhandlungen gab es beispielsweise Forderungen nach Grundsätzen für den Umgang mit Interessenkonflikten. Diese sollten verhindern, dass die großen Umweltsünder erforderliche Maßnahmen zum Schutz vor einem katastrophalen Klimawandel blockieren. Das Europäische Parlament unterstützte diese Idee 2017 in einer EntschlieÙung, und auch bei den Zwischentagungen der Klimarahmenkonvention der Vereinten Nationen steht das Thema offiziell auf der Tagesordnung und findet bei immer mehr Regierungen Unterstützung. ALTER-EU wünscht sich eine Diskussion darüber, ob andere Branchen in besonderen Situationen auf Distanz gehalten werden sollten.

Geld aus der Politik heraushalten, gerade auf nationaler Ebene. Als das Land mit dem problematischsten Parteienfinanzierungssystem gilt oft die USA, doch auch bei den EU-Mitgliedstaaten gibt es Bedenken wegen unzulässiger Einflussnahme. So zeigten zuletzt die Turbulenzen nach dem Brexit-Referendum ganz deutlich die Schwachstellen in der britischen Parteienfinanzierung.¹²²

¹²² Unlock Democracy, How to be a dodgy party donor, März 2017, https://static1.squarespace.com/static/5525bbf5e4b026f75314c09b/t/58b7f858197aea309050161e/1488451678701/JUD_Mar17_DodgyDonor_final_web.pdf

In Deutschland können Unternehmen indes direkt an Parteien spenden.¹²³ Für die Finanzierung sollte es klare Obergrenzen geben, Großspender sollten ihre Spenden zeitnah offenlegen, anonyme Spenden stark eingeschränkt werden. Und politische Werbung ist, auch in sozialen Medien, verbindlich und zeitnah offenzulegen.

Kapazitäten der EU-Institutionen ausbauen. Die Kommission, die als Exekutivorgan der EU das alleinige Initiativrecht im Gesetzgebungsverfahren hat, verfügt über lediglich 30.000 Mitarbeiter. Das sind weniger als bei mancher Stadtverwaltung in den Mitgliedstaaten, zum Beispiel in Hamburg. Damit besteht im Grunde eine Diskrepanz zwischen der Reichweite der Kommission und dem, was sie überhaupt leisten kann. Wie kompensiert sie fehlende Kapazitäten? Am liebsten, indem sie sich an die Interessenvertreter der Wirtschaft wendet und diese um ihr „Know-how“ und „Fachwissen“ bittet. Das wiederum ebnet den Weg für Lobbying im Frühstadium und nützt der Wirtschaft. Eine Möglichkeit, diese Abhängigkeit von externen Fachleuten zu reduzieren, wäre der Aufbau von internem Fachwissen. Gleichzeitig muss die Einbeziehung von Beratern und Experten in die Entscheidungsfindungsprozesse überarbeitet werden. Auch ist klar, dass die Kommission Wege finden muss, Beteiligte mit finanziellem Interesse an einem Thema daran zu hindern, die entsprechenden politischen Beratungen und Entscheidungen dazu zu dominieren.

Zu guter Letzt ist ALTER-EU überzeugt, dass die **politische Macht der großen Unternehmen eingeschränkt werden muss.** Die EU ist in der Lage, der Akteur zu sein, der dies angeht. Wir haben es zum Beispiel gesehen, als die EU sich zur Durchsetzung des Wettbewerbsrechts einigen der größten Konzernen der Welt entgegenstellen musste. Die EU kann einen Wechsel auch herbeiführen, indem sie selbst Reformen für mehr Bürgernähe durchläuft und vorsichtiger im Umgang mit Unternehmenslobbyisten ist. Die EU sollte eine Rolle übernehmen, die für einen einzelnen Mitgliedsstaat zu groß wäre, und so versuchen, die eigenen demokratischen Werte noch besser zu verkörpern.

¹²³ Lobbypedia, Parteispenden-Datenbank, <https://lobbypedia.de/wiki/Parteispenden-Datenbank>



ALTER-EU, Alliance for Lobbying
Transparency and Ethics Regulation,
Rue d'Edimbourg 26, 1050 Bruxelles
info@alter-eu.org