

Je strenger, desto besser? Lobbyismusregulierung in den USA und der EU

Eva Krick

– Beitrag aus: von Blumenthal, Julia/von Winter, Thomas (Hrsg.):
Interessengruppen und Parlamente, Wiesbaden: VS (*im Erscheinen*) –

1 Einleitung

Beim *Lobbying* oder *Lobbyismus* handelt es sich neutral gefasst um die Artikulation gesellschaftlicher Interessen durch das Adressieren von politischen Entscheidungsträgern. Dieses Handeln gilt innerhalb der Politikwissenschaft neben der Interessenaggregation oder der -integration als legitime Aufgabe organisierter Interessen in einer Demokratie (vgl. Kleinfeld et al. 2007b; Sebaldt/Straßner 2004; Willems/von Winter 2007b). Im praktischen Sprachgebrauch, teilweise aber auch in der wissenschaftlichen Literatur ist Lobbying allerdings negativ konnotiert (Leif/Speth 2006; Straßner 2004). Die Kritik entzündet sich an der „dunklen“ Seite der Interessenvermittlung – der häufig informellen und intransparenten Beeinflussung politischer Entscheidungsprozesse zugunsten mächtiger Interessen sowie der Käuflichkeit von Politik. Um solche Einflüsse zu begrenzen, werden immer wieder Rufe nach einer stärkeren Regulierung des Lobbyings laut. Forderungen von NGOs zur Lobbyismusregulierung liegt dabei grundsätzlich die Annahme zugrunde, dass die Restriktivität, also die Dichte, Genauigkeit, Justiziabilität und Sanktionierbarkeit der Regelungen, Voraussetzung effektiver Lobbyismuszählung darstellt (vgl. etwa Alter-eu 2011b; Holman 2006; Lobbypedia 2011a). Dieser Zusammenhang spiegelt sich auch in der medialen Darstellung, die zumeist auf Skandale fokussiert. Auch in wissenschaftlichen Analysen werden Lobbyregulierungssysteme häufig vor allem nach ihrer Restriktivität beurteilt (vgl. etwa Chari et al. 2010; Obradovic 2009). Diese Gleichsetzung von Restriktivität mit der Eindämmung illegitimer Praktiken wird der Komplexität des Problems jedoch nicht gerecht und daher hier in Frage gestellt. Wenngleich strenge Regeln grundsätzlich zur Delegitimierung und Kontrollierbarkeit bestimmter Lobbyismuspraktiken beitragen können (Thunert 2003: 331), geraten diese allerdings auch besonders leicht in Konflikt mit wichtigen Normen eines demokratischen Systems, wie der freien Meinungsäußerung und der Responsivität von Politik, und weisen darüber hinaus erhebliche Implementationsdefizite

auf. Würden restriktive Regelungen Grenzüberschreitungen effektiv verhindern, müssten außerdem streng regulierende Systeme die illegitime Einflussnahme starker Partikularinteressen auf die Gesetzgebung im Griff haben. Dass dies nicht der Fall ist, verdeutlicht die vorliegende Untersuchung.

Die Analyse wird von der zentralen Frage nach den praktischen und rechtlichen Möglichkeiten und Grenzen der Lobbyismuszähmung geleitet. Dafür werden die Lobbyregulierungssysteme der USA und der EU als die beiden wichtigsten Lobbyschauplätze der Welt verglichen – während die USA als „Mutterland des Lobbyismus“ bezeichnet werden kann (vgl. Leif/Speth 2003: 30; Thunert 2003: 330), wurde Brüssel jüngst der Titel „Championsleague des Lobbyings“ (van Schendelen 2006: 132) verliehen. Verglichen werden die Regulierungsregime hinsichtlich der Restriktivität und Umsetzung ihrer Regeln, des grundsätzlichen Regulierungsansatzes und des damit verbundenen Gesellschafts- und Staatsverständnisses. Aus diesem Vergleich werden schließlich Schlüsse für die Zweckmäßigkeit und Effektivität verschiedener Maßnahmen der Lobbyregulierung gezogen.

Zunächst werden dafür die Maßnahmen zur Lobbyismusregulierung in den politischen Systemen der USA und der EU einzeln in Bezug auf ihre Entwicklung, ihre Ausprägungen und ihre Umsetzung beschrieben (Kapitel 2 und 3).¹ Folgende Elemente der Lobbyismusregulierung werden dabei differenziert: die *Registrierungserfordernisse* für Interessenvertreter sowie *Offenlegungspflichten*, *Verbote*, *Durchsetzungsmechanismen* und *Sanktionen* für beide Seiten – Adressaten und Lobbyisten. Für die USA wird außerdem die Regulierung des Einflusses privater Interessen und Finanzen auf den Wahlkampf betrachtet.² Den Länderanalysen wird jeweils eine einleitende Darstellung der wichtigsten Lobbyakteure sowie der Systeme der Interessenvermittlung vorangestellt. Im Vergleich der beiden Länderstudien werden die Regulierungsregime zusammenfassend hinsichtlich ihrer Restriktivitätsgrade und ihrer Effektivität beschrieben (4.1). Auf der Grundlage unterschiedlicher Restriktivitätsgrade, aber vergleichbarer Effektivitätsprobleme wird nach einer Erklärung für die divergierenden Herangehensweisen der USA und der EU im Bereich der Lobbyregulierung gefragt. Zudem werden die Regulierungsansätze mit dem Staats- und Gesellschaftsver-

1 Die Darstellungen beziehen sich sowohl in den USA als auch in der EU auf die zentralstaatliche Ebene.

2 Da im stark medialisierten und personalisierten Wahlkampf der USA Interessenvertreter über Spenden eine besondere Gelegenheit zur Einflussnahme auf politische Entscheidungen haben, wird dieser Aspekt des Lobbyeinflusses für die USA gesondert untersucht. Im politischen System der Europäischen Union ist der politische Wettbewerb sehr viel weniger entwickelt – das Europäische Parlament wird über Listen gewählt, bringt keine Regierung hervor und neigt zu übergroßen, wechselnden Mehrheiten. Insofern spielen Lobbyisten in Wahlkampfzeiten hier keine besondere Rolle.

ständnis in Zusammenhang gebracht (4.2). Schließlich werden verschiedene staatliche Handlungsformen im Bereich der Lobbyregulierung – restriktive Formen des Verbots und des Gebots und indirekte und mittelbare Formen der Verhaltenssteuerung – in Bezug auf ihre jeweiligen praktischen, ‚compliance‘-bezogenen und ihre verfassungsrechtlichen Durchsetzungsprobleme analysiert. Dabei werden auch normative Spannungsverhältnisse zwischen liberalen Freiheitsrechten und demokratietheoretischen Prinzipien der Gleichheit und Verantwortlichkeit diskutiert.

Da der Forschungsstand speziell zur Lobbyismusregulierung bescheiden ist (Thomas 1998; Wehrmann 2007), bedarf es zunächst der genauen Beschreibung und Systematisierung der aktuellen Regelungen für beide Seiten des Tauschverhältnisses – Interessenvertreter und politische Entscheidungsträger – in den beiden politischen Systemen. Zusätzlich zum geringen Forschungsstand waren Bestimmungen zur Lobbyismusregulierung in den hier fokussierten Systemen gerade in den letzten Jahren bedeutenden Veränderungen unterworfen und sind mittlerweile – zumindest in den USA – äußerst komplex. Aufgrund dessen beruhen die Fallstudien zu großen Teilen auf der Analyse von Gesetzen und Verwaltungsvorschriften, aber auch auf Forschungen zu einzelnen Aspekten der jeweiligen Verbands- oder Regulierungssysteme (vgl. etwa Coen/Richardson 2009; Eising/Kohler-Koch 2005b; Filzmaier/Plassner 2002; Greenwood 2003; Obradovic 2009; Sebaldt 2007) und nachgeordnet auf Stellungnahmen von NGOs und journalistischen Analysen, welche den öffentlichen Diskurs verdeutlichen. Auf der genannten Verbandsforschung baut zum Teil auch die vergleichende Analyse auf. Hinzugenommen werden Analysen, die Sinn und Verrechtlichungsgrenzen der Lobbyismusregulierung reflektieren (vgl. etwa Thomas 1998; Thunert 2003; von Winter 2008), Erkenntnisse der Steuerungstheorie zu Implementationsgrenzen staatlicher Handlungsformen (Mayntz 1977; Braun/Giraud 2003) sowie demokratietheoretische Ansätze (vgl. Fox 2007; Verba 2006).

2 Lobbyismusregulierung in den USA

Die Einflussnahme von Lobbyisten auf die Gesetzgebung ist ein zentrales Element US-amerikanischer Politik und mit offiziellen Gesamtausgaben von 3,3 Milliarden Dollar 2011 (exklusive Wahlkampfspenden) und 12.646 registrierten Lobbyisten in den USA weit verbreitet. Auch ist, selbst im Verhältnis zur Bevölkerungsentwicklung, die verbandliche Organisationsdichte in den letzten Jahrzehnten kontinuierlich gewachsen (Sebaldt 2007: 95). Die Legitimation gesellschaftlicher Interessenvertretung ist geschützt durch den ersten Verfassungszusatz, der das Petitionsrecht zum Grundrecht erhebt, und stützt sich auf

eine pluralistische politische Kultur, die Freiheitsrechten und der persönlichen Eigenverantwortung einen hohen Stellenwert gegenüber den Gleichheitsrechten und der staatlichen Fürsorge einräumt. Gleichwohl ist öffentliche Lobbyismuskritik auch in den USA allgegenwärtig (Sebaldt 1997: 92; Thunert 2003: 330) und wird regelmäßig durch Skandale wie den Watergate-, den Abramoff- oder den K-Street-Project-Skandal befeuert (vgl. Kapitel 2.1 und 2.2). Diese deutlichen Grenzüberschreitungen haben beständige politische Versuche nach sich gezogen, den Einfluss insbesondere ökonomischer Interessen auf die Politik zu begrenzen.

Ganz allgemein zielt Lobbying auf die Gesetzgebung und damit in den USA auf den Kongress mit seinen Kammern Repräsentantenhaus und Senat. Der Präsident verfügt als Regierungschef zwar über ein suspensives Vetorecht, aber nicht über Initiativrechte. Dennoch ist auch die Exekutive Ziel der Beeinflussung durch private Interessen. Denn wenngleich die Exekutive in den USA keine im engeren Sinne gesetzgebende Funktion hat, so nimmt doch die große Mehrheit an politischen Entscheidungen nicht die Form von Gesetzen, sondern von Verordnungen der Verwaltung an (Thomas 1998: 508), auf welche Lobbyakteure auch einzuwirken versuchen.

2.1 *Regelungen für Interessenvertreter*

Die USA weisen die längste Geschichte der Lobbyregulierung weltweit auf: Auf föderaler Ebene wurden schon 1852 erste Versuche unternommen, das Repräsentantenhaus vor sich als Journalisten ausgehenden Lobbyisten zu schützen. Der ‚Foreign Agents Registration Act‘ (FARA) von 1938 kann als erste gesetzliche Regelung angesehen werden, die allerdings speziell auf Agenten aus dem Ausland, insbesondere aus Deutschland und Italien, zielte. Mit dem ‚Legislative Reorganisation Act‘ wurde 1946 das erste Allgemeine Registrierungs-gesetz, der ‚Federal Regulation of Lobbying Act‘ auf föderaler Ebene eingeführt. Es sah die Pflicht zur Registrierung und Offenlegung bestimmter Interessen und Ausgaben vor und war strafbewährt.³ Aufgrund unklarer Definitionen von Lobbyingaktivi-

3 Im Einzelnen sah das Gesetz die Registrierung von Personen vor, die Kongressmitglieder, deren Mitarbeiter und Kongressausschüsse beeinflussen wollen. Bezüglich bestimmter Informationen wie Lobbyingausgaben (bzw. -einnahmen im Falle von Lobbyingagenturen), die zu beeinflussende Gesetzgebung, Publikationen und Spenden ab 500 Dollar wurde eine Offenlegungspflicht eingeführt. Die Angaben mussten unter Eid abgegeben werden, was laut Strauss (2011b) die wichtigste Regelung des Gesetzes darstellte. Bei Zuwiderhandlung drohten bis zu 5000 Dollar Geldstrafe, bis zu einem Jahr Haft und der Ausschluss von legalen Lobbyingaktivitäten für drei Jahre (Strauss 2011b).

täten und -akteuren ergaben sich jedoch zahlreiche Schlupflöcher.⁴ So registrierten sich nur etwa 1/6 bis 1/3 der Lobbyakteure und es wurden nur ungefähr 1% der Ausgaben und Einnahmen offengelegt, wie Thomas (1998: 509) schätzt. Das Justizministerium verfolgte Verstöße daher nicht und erklärte ab 1960 seine Nicht-Zuständigkeit, weil das Gesetz nicht durchsetzbar war (Thomas 1998: 508-509). Mit dem ‚Lobbying Disclosure Act‘ (LDA) von 1995 wurde die Definition von Lobbying und damit die Registrierungspflicht deutlich geschärft. Als Lobbyisten gelten seitdem alle, die beabsichtigen, den Kongress, Mitarbeiter von Kongressmitgliedern oder Mitarbeiter der Exekutive zu beeinflussen.⁵ Auch die Berichtspflicht wurde ausgeweitet und betraf nun neben der Höhe der Einnahmen bzw. Ausgaben auch eine halbjährlich abzugebende Liste der einzelnen Kontakte mit Kongress oder Exekutive, die betreffenden Themen und detaillierte Angaben über Mitarbeiter und Klienten. Die Strafen für Verstöße wurden mit bis zu 50.000 Dollar Geldstrafe erheblich erhöht. Ausgenommen waren im LDA u.a. religiöse Gruppen sowie das „Mass Campaigning“, also von Lobbyisten organisierte Grassroots-Proteste.

Mit dem ‚Honest Leadership and Open Government Act‘ (HLOGA) von 2007 wurden die Lobbyregelungen in Reaktion auf den Abramoff-Skandal weiter verschärft.⁶ Der HLOGA weitete vor allem die Berichtspflicht aus, verschärfte die Strafen und erlegte Spenden und Geschenke deutlichere Grenzen auf, die komplex geregelt sind und zahlreiche Sonderregelungen vorsehen. Die aktuell geltenden Regeln für Lobbyisten bezüglich Registrierung, Offenlegung, Restriktionen sowie das Durchsetzungs- und Sanktionsregime sind in Tabelle 1 darge-

4 Nach Interpretation des Supreme Court waren nur solche Personen und Organisationen als Lobbyisten anzusehen und fielen unter die Registrierungspflicht, deren *grundsätzliche* Aufgabe Lobbyismus war (Strauss 2011b). Das schloss viele Lobbyingakteure aus, die sich nicht ausschließlich mit Lobbying beschäftigten. Auch wurde der Einsatz eigener, privater Ressourcen zur politischen Beeinflussung der Legislative durch das Gesetz nicht als Lobbyingaktivität erfasst. Lobbying bezog sich außerdem nur auf den Kontakt zu Kongressmitgliedern, nicht auf den Präsidenten und Mitarbeiter des exekutiven Zweigs der Regierung.

5 Zu Lobbyisten zählen nun auch der Präsident und Mitarbeiter des Weißen Hauses. Die Registrierungspflicht und die daraus hervorgehende Berichtspflicht besteht mit dem LDA ab einem Einkommen von 5000 Dollar (bei angestellten Lobbyisten oder Lobbyingagenturen, die im Auftrag arbeiten) bzw. ab Ausgaben von 20.000 Dollar (bei Verbänden, NGOs und bei „In-House“-Lobbyisten, die für das eigene Unternehmen Lobbyarbeit betreiben).

6 Der Interessenvertreter Jack Abramoff pflegte enge Kontakte zu Politikern aus Kongress und Exekutive, die er – beispielsweise über Non-Profit-Organisationen – auf Reisen, zu luxuriösen Essen oder Sportveranstaltungen einlud, an denen Lobbyisten teilnahmen, die die politischen Verantwortlichen auf diese Weise kennen lernen und beeinflussen konnten. Drew (2005) verdeutlicht, dass diese Praxis in den USA verbreitet war, Abramoff sich aber durch besondere Extravaganz und Dreistigkeit auszeichnete. 2006 wurde dieser u.a. wegen Betrugs, Steuerhinterziehung und Bestechung politischer Beamter zu Haftstrafen verurteilt, zahlreiche Kongressmitglieder und Verwaltungsbeamte stolperten über die Verstrickungen.

stellt. Doch auch diese, nochmals verschärften Lobbygesetze werden kritisiert: „Since 2003, the Office of Public Records has referred over 2.000 cases to the Department of Justice, and nothing has been heard of them again“, so zitiert Petersen (2006: 7-8) den demokratischen Senator Christopher Dodd aus Connecticut.⁷ Da Verstöße gegen Lobbygesetze nicht konsequent verfolgt würden, fordern NGOs wie „Clean up Washington“ die Einrichtung einer unabhängigen Behörde, die die Verwaltung des Kongresses als Überwachungs- und Kontrollinstanz ablösen soll (vgl. Clean up Washington o.J.).

Eine besondere Gelegenheit insbesondere für finanzstarke Interessenvertreter, durch die Unterstützung von bestimmten Kandidaten Einfluss auf die Politik zu nehmen, sind aufgrund der begrenzten staatlichen Parteienfinanzierung in den USA Präsidentschafts- und Kongresswahlkämpfe.⁸ Um diese Einflüsse zu begrenzen, sind direkte Wahlkampfspenden grundsätzlich streng geregelt. Nach dem ‚Federal Election Campaign Act‘ müssen sich alle zur Wahl stehenden Kandidaten, Parteien und alle *Political Action Committees* (PACs), also Wahlkomitees, die Spenden zur Unterstützung (oder Bekämpfung) eines Kandidaten sammeln, registrieren und ihre Spendenbeiträge und Ausgaben im Internet offen legen. So dürfen beispielsweise Einzelpersonen an Einkandidaten-PACs nur bis zu 2500 Dollar spenden. Allerdings gibt es zahlreiche Schlupflöcher: Begrenzt ist etwa nur der Einsatz von sogenanntem *hard money* – Finanzmittel, die unmittelbar zur Beeinflussung des Wahlausgangs vorgesehen sind. *Soft money* dagegen kann etwa für Wahlinformationen genutzt werden und ist nicht offenkundig.⁹ Aufgrund des Schutzes der Meinungsfreiheit ebenfalls nicht in der Höhe begrenzt ist die Beteiligung an der personengebundenen Wahlwerbung für einen Kandidaten beispielsweise durch Fernsehspots. Diese Form der indirekten Wahlkampffinanzierung wird in hohem Maße genutzt und ist durch die Supreme Court-Entscheidung ‚Colorado Republican Campaign Committee vs. Federal Election Commission‘ 1996 zusätzlich abgesichert worden. Im Januar 2010 entschied der Supreme Court außerdem auf Grundlage des ersten Ver-

7 Von diesen 2000 seit 2003 dem Justizministerium zugeführten Fällen wurden 13 weiter verfolgt. Von diesen waren 2006 sieben noch offen, drei wurden ohne weitere Folgen für die betreffenden Lobbyingakteure, drei mit einem Vergleich abgeschlossen (Petersen 2006). Die Durchsetzung der Gesetze nach dem HLOGA bleibt noch abzuwarten. Die Anwaltsfirma Covington and Burling LLP betont, in der ersten Dekade des LDA habe es keine Durchsetzung durch das Justizministerium gegeben, dies nehme seit dem HLOGA aber zu. Inwieweit diese Einschätzung auf Fakten beruht oder aber dem Verkauf von Beratungsleistungen dient, ist jedoch schwer abzuschätzen (vgl. Covington and Burling LLP 2013).

8 Für Präsidentschaftswahlkämpfe kann zwar seit 1976 staatliche Finanzierung beantragt werden; ein Verzicht darauf ermöglicht aber den unbegrenzten Einsatz des Privatvermögens (Filzmaier/Plasser 2002).

9 Filzmaier und Plasser (2002: 45) berechnen einen Anstieg des *soft money* zwischen 1991 und 2000 von 466% zuzüglich einer Dunkelziffer.

fassungszusatzes im Fall ‚Citizen United vs. Federal Election Commission‘, dass profitorientierte Unternehmen, die ebenso wie Gewerkschaften grundsätzlich von jeder direkten Spende ausgenommen sind (vgl. Filzmaier/Plasser 2002: 46), in beliebiger Höhe für einen Politiker werben oder Gegner angreifen dürfen, solange das Geld nicht direkt in die Wahlkampfkasse fließt. Flankiert wird das Urteil durch eine Entscheidung eines untergeordneten Bundesgerichts im gleichen Jahr, welche die Sammlung und Bündelung von Spenden in unbegrenzter Höhe in „independent expenditure only“-Political Action Committees erlaubt. Diese sogenannten *Super-PACs* dürfen formal ihre finanziellen Mittel nicht direkt an Kandidaten, Parteien oder andere PACs weiterleiten oder ihre Kampagnen mit diesen koordinieren. Tatsächlich sind jedoch die Super-PACs eng mit den von ihnen unterstützten Kandidaten verbunden, was sich daran zeigt, dass nahe Mitarbeiter und ehemalige Berater der unterstützten Kandidaten in diesen formal von Parteien und Kandidaten unabhängigen Wahlkomitees mitarbeiten (Klingst 2012: 3).¹⁰ Die Gerichtsurteile verdeutlichen die auf der Meinungs-, der Presse- und Vereinigungsfreiheit sowie dem Petitionsrecht begründeten rechtlichen Grenzen von Einschränkungen der privaten Einflussnahme auf politische Entscheidungen inklusive der privaten Wahlkampffinanzierung.

Tabelle 1: Regelungen für Interessenvertreter (USA)

Registrierungs- erfordernisse	Gesetzliche Registrierungspflicht für jede in irgendeiner Form bezahlte oder entschädigte Person, welche mehr als einmal Gesetze zu beeinflussen versucht bzw. deren Lobbyaktivität in einem Zeitraum von 3 Monaten mehr als 20% der Arbeitszeit ausmacht, ab einem Einkommen von 25.000 Dollar bzw. Ausgaben von 10.000 im Vierteljahreszeitraum
Offenlegungspflichten	
<i>Anzugebende Informationen</i>	<p>Bei Registrierung: Organisation, Mitarbeiter, Kunden, Arbeits- und Interessengebiete und bereits bearbeitete Themengebiete</p> <p>Regelmäßige Angaben: – Am Lobbying beteiligte Personen, Kunden und Interessengebiete</p>

10 Obwohl Präsident Obama die Super-PACs grundsätzlich als Gefahr für die Demokratie bezeichnete und sich öffentlicher Widerstand zeigte, baten beide Präsidentschaftskandidaten vor der Wahl 2012 um großzügige Spenden für ihre formal unabhängigen Super-PACs.

	<ul style="list-style-type: none"> – Beteiligte, Daten und Höhe der Spenden für die „Präsidentenbibliothek“¹¹ und für Wahlkämpfe – Einzelne Gesetzesvorhaben, auf die Einfluss ausgeübt wurde – Geschätzte Einnahmen durch Lobbyingaktivitäten bzw. Ausgaben (inklusive Geschenke, Einladungen etc.) – Alle Kontakte zu Kongress- oder Exekutivmitgliedern
<i>Häufigkeit der Aktualisierung</i>	Vierteljährlich (allgemeine Lobbyingangaben) bzw. halbjährlich (Präsidentenbibliothek- und Wahlkampfspenden)
<i>Zugänglichkeit der Informationen</i>	Online-Veröffentlichung in einem sortierbaren, downloadbaren und durchsuchbaren Format
Verbote	<ul style="list-style-type: none"> – Detaillierte Obergrenzen für Spenden zu Wahlkämpfen und zur Präsidentschaftsbibliothek – Verboten sind Zuwendungen, sofern dies den Regeln der Häuser widerspricht
Durchsetzung	<ul style="list-style-type: none"> – Umsetzungsbefugt sind Verwaltungen des Kongresses bzw. ‚Office of Government Ethics‘ für die Exekutive sowie das Justizministerium – Durchsetzungsmaßnahmen werden veröffentlicht
Sanktionen	<ul style="list-style-type: none"> – Bei Verstößen zunächst Verwarnung und Aufforderung zur Korrektur der Angaben – Bei Verdacht auf bewusste Gesetzesverstöße Weiterleitung an Justizministerium – Strafen von 50.000 bis zu 200.000 Dollar für zivile Verstöße – Bis zu 5 Jahren Haft bei besonders schweren Gesetzesverstößen, die „knowingly and corruptly“ (2 U.S.C. 1606) erfolgen

2.2 Regelungen für Lobbyingadressaten

2.2.1 Der Kongress

Wichtige gesetzliche Grundlagen speziell zur Regulierung von Lobbykontakten auf Seiten der Adressaten waren der ‚Ethics in Government Act‘ von 1978 und der ‚Ethics Reform Act‘ von 1991, die zur Offenlegung der Einkommens- und Beschäftigungsgeschichte („financial and employment history“) verpflichteten und die Zusatzeinkünfte von Kongressmitgliedern einschränkten. So durften externe Einkünfte von Kongressmitgliedern seit 1978 beispielsweise nur noch

¹¹ Die Präsidentenbibliotheken umfassen ein System an Bibliotheken, welches offizielle Akten, Aufzeichnungen und weitere historische Dokumente der US-amerikanischen Präsidentschaften archiviert. Die Errichtung der Bibliotheken wird durch private Quellen finanziert.

15% ihres Einkommens im öffentlichen Dienst betragen. In Reaktion auf die Watergate-Affäre wurden erste Versuche unternommen, den „Drehtüreffekt“ – also den schnellen Wechsel zwischen Politik und Wirtschaft – zu begrenzen, indem ehemaligen Beamten bestimmte Anschlussanstellungen verboten und „Abkühlphasen“ für den Kontakt mit ehemaligen Kollegen eingeführt wurden. Die Effektivität dieser Regelungen wurde vielfach in Frage gestellt, da es vor allem den mit der Durchsetzung betrauten Behörden an entsprechenden Ressourcen mangelte. So arbeitete etwas mehr als die Hälfte ehemaliger hochrangiger Angehöriger der Clinton-Administration ein Jahr nach ihrem Ausscheiden aus der Politik für Unternehmen oder Lobbyisten, zu deren Geschäftsbereich ihre frühere Tätigkeit in der Regierungsadministration zählt, wie Thunert (2003: 332) verdeutlicht. Auch wird teilweise die Verletzung der Privatsphäre durch die bestehenden Offenlegungspflichten beklagt. 2007 wurde der bereits erwähnte ‚Honest Leadership and Open Government Act‘ verabschiedet. Dieser sieht strenge und sehr detaillierte gesetzliche Regeln für Kongressmitglieder und die höhere Verwaltung in Bezug auf die Offenlegung aller Einnahmen, die Annahme von Geschenken, Nebeneinkünfte und Handlungen, die Interessenkonflikte bewirken können, vor (vgl. Tabelle 2).¹² Verboten ist seit dem HLOGA als Reaktion auf das ‚K-Street-Project‘ der Republikaner auch die Beeinflussung von Einstellungsverfahren privater Unternehmen aus rein parteipolitischen Gründen.¹³

Durch die Präzision der gesetzlichen Bestimmungen werden allerdings auch gerade Ausnahmen geschaffen und scheinbar Legitimes ausgewiesen: So lassen sich Kongressmitarbeiter zwar nicht von Privaten zum Essen einladen, da „Essen“ als Veranstaltung klar definiert und ausdrücklich verboten ist; es ist aber übliche Praxis von Interessenvertretern, Politiker zu Stehempfangen mit ‚Fingerfood‘ einzuladen, da genau diese Veranstaltungen von den präzisen Regelungen nicht erfasst werden (Thunert 2003).

Der HLOGA wird durch die Ethikregeln des Repräsentantenhauses und des Senats ergänzt, die keine rechtliche Bindungswirkung haben, soweit sie nicht zusätzlich gesetzlich verankert sind. Für die Durchsetzung dieser Ethikregeln

12 Der Inhalt der Offenlegungspflichten wird laufend aktualisiert, und zwar auch durch Gesetze, die nicht primär auf Lobbyingregulierung oder ethische Verhaltensregeln der Regierung abzielen. Seit dem ‚STOCK Act‘ 2012 beispielsweise sind auch Angaben über Hypotheken und Wertpapiere zu machen. Ein weiteres Beispiel wäre der ‚Federal Election Campaign Act‘ (FECA) von 1971, nach dem sich zur Wahl stellende Kandidaten und Parteien verpflichten müssen, alle Ausgaben und Spenden anzugeben und im Internet öffentlich zu machen.

13 Das ‚K-Street-Project‘ der Republikaner entwickelte sich insbesondere seit Antritt der ersten Amtszeit George W. Bushs und sorgte für öffentliche Empörung. Die K-Street ist die Straße in Washington D.C., in der die großen Lobbyfirmen ihren Sitz haben. Sie wird teilweise auch als ‚forth branch of government‘ bezeichnet. Das K-Street-Project zielte darauf ab, Republikaner in hohe Positionen von Lobbyfirmen zu bringen bzw. den Republikanern verbundene und loyale Lobbyisten mit Kontakt zu Regierungsmitarbeitern zu belohnen.

und die Überwachung ihrer Befolgung sind beide Kammern selbst verantwortlich und haben dafür in den 60er Jahren Ethikkommissionen eingerichtet. 2008 richtete das Repräsentantenhaus zusätzlich ein ‚Office of Congressional Ethics‘ (OCE) ein, welches nicht wie die Ethikkommissionen aus Kongressmitgliedern, sondern aus Externen besteht. Die Ethikkommissionen haben ihre Untersuchungen insgesamt zurückhaltend durchgeführt, weshalb sie teilweise als langsam oder zu zögerlich bei der Verfolgung von Fehlverhalten kritisiert wurden. Allerdings sind von beiden Kommissionen Kongressmitglieder und -angestellte bestraft worden.¹⁴

2.2.2 Die Exekutive

Höhere Beamte der Exekutive (einschließlich des Präsidenten und des Kabinetts) unterliegen den gleichen Offenlegungspflichten und strengen Regeln zur Vermeidung von Interessenkonflikten wie höhere Beamte der Legislative und Judikative entsprechend dem ‚Ethics in Government Act‘. Sie werden bei Zuwiderhandlungen straf- oder zivilrechtlich verfolgt. In Bezug auf die Zugänglichkeit von Informationen, die Länge der Abkühlphase und die Durchsetzungskompetenzen bestehen sogar etwas strengere Regeln als im Kongress, wie Tabelle 2 im Überblick verdeutlicht.

Tabelle 2: Regelungen für Lobbyingadressaten (USA)

	Kongress	Exekutive
Offenlegungspflichten		
<i>Finanzielle Interessen</i>	Regelmäßige Angaben: <ul style="list-style-type: none"> – Quelle, Art und Höhe aller Einkommensquellen (inklusive Hypotheken und Wertpapiere, Geschenke und vergütete Reisen auch an Kinder oder Ehepartner) – Verbindlichkeiten und weitere Vereinbarungen (beispielsweise Publikationsverträge) – (auch unbezahlte) Nicht-Regierungs-Positionen und Funktionen – Alle weiteren möglichen (finanziellen) Interessen, auch von Ehe- 	

14 Senatoren sind ausgeschlossen und durch offizielle Missbilligung (*censure*) getadelt worden. Mindestens zwei Senatoren sind außerdem vor dem zu erwartenden Ausschluss zurückgetreten und zahlreiche Senatoren sind für ihr Verhalten abgemahnt worden (Strauss 2011a: 8). Sanktionen des Repräsentantenhauses umfassten ebenfalls den Ausschluss, die Missbilligung und die Verwarnung. Ca. 25 Mitglieder haben das Repräsentantenhaus verlassen, bevor die Untersuchungen abgeschlossen werden konnten (Strauss 2011a).

	partnern und Verwandten	
	Zur Wahl stehende Kandidaten: Angabe aller Ausgaben und Spenden sowie Veröffentlichung im Internet	
<i>Zugänglichkeit der Informationen</i>	Repräsentantenhaus: Zentrale, durchsuchbare, sortierbare und downloadfähige Online-Veröffentlichung auf den Webseiten des ‚Office of the Clerk‘ des Repräsentantenhauses	Seit 2009 eingestellte Personen: Online-Veröffentlichung auf Webseiten des ‚Office of Government Ethics‘ Vor 2009 eingestellt Personen: Print-Version der Berichte auf Antrag beim ‚Office of Government-Ethics‘
	Senat: Print-Version der Berichte auf Anfrage beim ‚Senate Office of Public Records‘	
<i>Häufigkeit der Aktualisierung</i>		Jährlich
Verbote		
<i>Geldwerte Geschenke</i>	Grundsätzliches Verbot der Annahme von geldwerten Geschenken (inklusive Finanzierung von Reisen und Veranstaltungen)	
<i>Kontakte zu zukünftigen Arbeitgebern</i>	<ul style="list-style-type: none"> – Einschränkung von Verhandlungen über zukünftige Beschäftigungen während des öffentlichen Dienstes – Detaillierte Vorgaben zur Einbeziehung von Ethikkommissionen und Vermeidung von Interessenkonflikten bei Jobwechsellern – Grundsätzliches Verbot der Beeinflussung von Einstellungsverfahren privater Unternehmen aus rein parteipolitischen Gründen 	
<i>Zweitbeschäftigungen und Zusatzeinkünfte</i>	<ul style="list-style-type: none"> – Verbot von Interessenkonflikten durch Zusatzbeschäftigungen und -einkünfte – Verbot bzw. Melde- und Erlaubnispflicht von Zusatzeinkünften bei bestimmten Positionen – Begrenzung externer Einkünfte auf 15% des Einkommens 	
<i>„Drehtürregelungen“ (nach Beendigung des Amts/Mandats)</i>	Abkühlphasen für den direkten Kontakt mit ehemaligen Kollegen Repräsentantenhaus: ein Jahr Senat: zwei Jahre	<ul style="list-style-type: none"> – Abkühlphasen für den direkten Kontakt mit ehemaligen Kollegen – Je nach ehemaliger Position und thematischer Überschneidung zwischen privater Folgebeschäftigung und ehemaliger Regierungsposition bis zu lebenslange Abkühlphasen
Durchsetzung	Repräsentantenhaus: – ‚Committee on Ethics‘ bestehend aus Mitgliedern des Re-	‚US Office of Government Ethics‘

präsentantenhauses; – Zusätzlich ‚Office of Congressional Ethics‘ bestehend aus Externen	Bei Anlass des Verdachts auf eine Straftat: Justizministerium
Senat: – ‚Select Committee on Ethics‘ bestehend aus Senatoren – Bei Anlass des Verdachts auf eine Straftat: Justizministerium	
Sanktionen	– Politische und verwaltungsrechtliche Sanktionen (Abmahnung, Missbilligung, Ausschluss) – Zivil- und strafrechtliche Sanktionen wie Geld- und Haftstrafen bei Bestechung, Korruption etc.

3 Lobbyismusregulierung in der Europäischen Union

Mit zunehmenden Entscheidungskompetenzen als Folge der europäischen Integration sind die EU-Institutionen auch zum Ziel der Einflussnahme durch Interessenvertreter geworden, und es hat sich langsam ein Bewusstsein für die Regulierung und Kontrolle dieser Kontakte sowohl auf Seiten der Öffentlichkeit als auch auf Seiten der EU-Institutionen entwickelt.

Da politische Entscheidungen auf EU-Ebene tendenziell einen stark regulativen Charakter haben, besteht eine große Nachfrage nach technischen und politischen Informationen und ein offener Umgang mit Interessengruppen, die diese Informationen bereitstellen können (Coen/Richardson 2009). Auch die geringere öffentliche Beobachtung politischer Prozesse, die mit der mangelhaften Ausprägung einer europäischen Öffentlichkeit zusammenhängt, sowie die hohe Regeldichte haben den Zugang von Interessenvertretern zur europäischen Politik befördert. Heute wird Brüssel als einer der wichtigsten Lobbyingschauplätze der Welt angesehen (van Schendelen 2006: 132) und der EU ein enormer Zuwachs an Lobbyingaktivitäten bescheinigt (Coen/Richardson 2009; Greenwood 1998), welche einem eigenen Modell folgten (Coen/Richardson 2009) und zunehmend professioneller würden (Lahusen/Jauß 2001).

Die Institutionen der EU sind in verschiedener Weise von Lobbying betroffen und auf externe, private Informationen angewiesen. Sie verfolgen daher auch unterschiedliche Strategien des Umgangs mit Interessenvertretern. Die Kommission ist für das Agendasetting und die Gesetzesinitiative zuständig. In dieser Phase der Vorverhandlung und Politikformulierung sind die Einflusschancen für private Interessen am größten (Obradovic 2009). Die EU-Kommission ist daher

der Hauptadressat für Lobbyingaktivitäten und wird auch als „hot bed“ des Europäischen Entscheidungsprozesses bezeichnet (Chari/O'Donovan 2011: 105). Spätestens seit dem Mitentscheidungsverfahren mit dem Lissabonvertrag zum regulären Gesetzgebungsverfahren wurde, wird das Europäische Parlament (EP) als starke zweite Kammer der Legislative von Interessenvertretern erkannt: Mittlerweile gibt die Wirtschaft 20% ihrer Lobbyingressourcen für die Beeinflussung des EP aus, im Vergleich zu 25% für den Zugang zur Kommission (Coen 2009). Ähnlich wie die Kommission profitieren die Parlamentsabgeordneten vom technischen Wissen der Interessenvertreter (Coen/Richardson 2009: 9). Im Vergleich dürfte das EP aber empfänglicher für Medien- und Öffentlichkeitsdruck und damit auch für die Verschärfung von Lobbygesetzen sein; auch wenn das EP nicht in gleicher Weise unter öffentlicher Beobachtung steht wie nationale Parlamente, müssen sich seine Mitglieder doch Wahlen stellen.

Der Ministerrat als starke Ländervertretung ist eine für Lobbyaktivitäten auf europäischer Ebene geschlossene Institution. Im Unterschied zum EP tagt der Ministerrat im Geheimen und ist, anders als EP und Kommission, weniger auf die Informationen europäischer Lobbyingakteure angewiesen.¹⁵ Ein eigenes Lobbyregulierungsregime existiert dementsprechend für den Ministerrat nicht, weshalb diese Institution hier nicht betrachtet wird.

3.1 *Regelungen für Interessenvertreter*

Bis zur Einführung des ‚Gemeinsamen Transparenzregisters‘ im Mai 2011 haben sich die Lobbyistenregeln des EP und der Kommission getrennt entwickelt: Das Parlament gab 1992 mit dem ‚Galle-Bericht‘ den Startschuss für die Diskussion um ein Lobbyismusregister für EU-Institutionen.¹⁶ Der Bericht empfiehlt Mindeststandards für das Verhalten von Interessenvertretern und versucht sich an einer Minimaldefinition eines Lobbyisten.¹⁷ Aufgrund von Kontroversen hin-

15 Ihre Informationen erhalten die dort vertretenen Minister von ihren sehr viel besser als die Generaldirektionen der Kommission ausgestatteten nationalen Ministerien und teilweise von nationalen gesellschaftlichen ‚Stakeholdern‘ (Coen/Richardson 2009), für deren Kontrolle und Regulierung auch die jeweiligen nationalstaatlichen Lobbyregulierungsregime zuständig sind.

16 Die Inauftraggebung des Galle-Berichts zu Verhaltensregeln und einem Register für Lobbyisten rührte von der Unzufriedenheit vieler MEPs mit der unregulierten Situation in den 90ern, in der sich laut Greenwood (1998) eine große Zahl von Lobbyisten in den Parlamentsgebäuden auf der Suche nach Kontakt und Informationen aufhielt und die parlamentarische Arbeit behinderte.

17 Der Vorschlag untersagt beispielsweise die Entwendung von Dokumenten aus dem EP, schlägt Betretungsverbote für bestimmte Teile des Gebäudes vor und sieht eine jährliche Registrierung der Lobbyisten sowie der finanziellen Interessen der Parlamentarier vor. Außerdem versucht sich der Bericht an einer Definition eines Lobbyisten als jede Person, die für eine dritte Partei

sichtlich der Lobby-Definition, Gegenwind der Kommission, aber auch der EP-Wahl 1994 wurden die Maßnahmen zunächst nicht umgesetzt. 1996 wurde auf Grundlage des ‚Ford-Berichts‘ ein Hauspass für das EP eingeführt, dessen Vergabevoraussetzung die Unterzeichnung eines Verhaltenskodex und die damit einhergehende namentliche Registrierung ist. Der Pass wurde an Akteure vergeben, die MEPs häufiger als fünf Tage im Jahr in den Parlamentsgebäuden mit Informationen versorgen (Chari et al. 2010).¹⁸ Da unabhängig von ihrer Funktion alle Besucher des Hauses registriert werden, umgeht das Hauspasssystem das Problem, einen „Lobbyisten“ genau zu definieren.¹⁹ Das Register verlangte jedoch nur sehr begrenzte Informationen zum Kontakt zwischen Interessenvertretern und Parlamentariern.²⁰ Die mit dem Hauspass-Register verbundenen und von den Interessenvertretern zu unterzeichnenden Verhaltensregeln waren wenig präzise. Sie sahen etwa das Verbot von Handlungen vor, die dazu dienen, „auf unehrliche Weise“ an Informationen zu gelangen. Aufgrund der offenen Formulierungen und des damit verbundenen breiten Interpretationsspielraums war eine Verletzung der Regeln schwer nachzuweisen und eine entsprechende Bestrafung kaum zu rechtfertigen (Greenwood 1998). Darüber hinaus waren, abgesehen vom möglichen Entzug der Akkreditierung, keine weiteren Sanktionsmechanismen für den Fall vorgesehen, dass Interessenvertreter ihren Berichtspflichten nicht nachkommen. Nach Auffassung Bouwens (2003) wurde dadurch die Regeldurchsetzung zusätzlich erschwert.

Bei der Kommission stieß der Galle-Bericht auf deutliche Gegenwehr. Sie sah ihren offenen Kontakt mit Interessenvertretern gefährdet und sorgte sich um das Vertrauensverhältnis zu Interessenvertretern und den Zugang zu Informationen, auf die sie angewiesen ist (Europäische Kommission 1993). Als Alternative forderte sie die Gemeinschaft der Interessenvertreter auf, sich einen selbstverpflichtenden Verhaltenskodex zuzulegen und organisierte dafür Koordinationstreffen (Greenwood 1998). Der daraufhin von einigen Lobbyingagenturen entwickelte Verhaltenskodex sah freiwillige Selbstverpflichtungen vor, die jedoch von

handelt und deren Interessen gegenüber dem EP oder einer anderen Institution der Europäischen Gemeinschaften vertritt (Greenwood 1998). Interessenvertreter, die ihre eigene Organisation oder ein Unternehmen vertreten, werden so nicht erfasst.

18 Emails, Telefongespräche und informelle Kontakte außerhalb des Hauses bedurften keiner Registrierung.

19 Seit 2003 ist das Hauspassregister auf den Webseiten des EP abrufbar (Lobbypedia 2011a).

20 Zwar musste für einen Hauspass der Name der Lobbyorganisation, der agierenden Lobbyisten sowie das allgemeine Interesse der Organisation angegeben werden. Nicht notwendig war jedoch die Offenlegung weitergehender Informationen, die das Agieren von Interessenvertretern transparenter machen könnten, wie etwa der Name der kontaktierten Abteilung, der jeweilige Themenbereich bzw. das Gesetzesvorhaben, im Rahmen dessen Einfluss ausgeübt wird, das Budget des Lobbyakteurs oder die zur Einflussnahme genutzten Kommunikationswege (Chari et al. 2010).

kaum einer Organisation unterschrieben wurden und daher auch nicht die anvisierte erhöhte Transparenz brachten (Obradovic 2009). Auch ließen die Formulierungen der Verhaltensregeln – wie die Untersagung der Verbreitung von „irreführenden Informationen“ durch Lobbyisten – großen Interpretationsspielraum zu und konnten kaum durchgesetzt werden (Obradovic 2009).²¹ Sanktionen waren nur innerhalb der unterzeichnenden Organisationen und Firmen selbst vorgesehen. Da es auch zu keinerlei Beschwerden wegen Missverhaltens kam, wurden die Verhaltensregeln nicht durchgesetzt (Greenwood 1998).²²

Die äußerst skeptische Haltung der Kommission gegenüber allen Versuchen der Begrenzung und Kontrolle von Kontakten mit Interessenvertretern in den 90ern änderte sich im folgenden Jahrzehnt langsam: Mit zunehmenden Kompetenzen der europäischen Institutionen und der damit verbundenen Diskussion um ein Demokratiedefizit der EU traten Forderungen der Öffentlichkeit und des EP nach transparenten Entscheidungsprozessen und verantwortlichen politischen Akteuren in den Vordergrund. Die Kommission reagierte zunächst mit ihrem ‚Weißbuch Governance‘ 2001, das in erster Linie die eigene Legitimität erhöhen sollte, nebenbei aber den Effekt der Registrierung von Interessenvertretern hatte, und sie führte die ‚Connex‘-Datenbank ein, in die sie 800 Organisationen aufnahm, die auf EU-Ebene agierten und die sie als gesellschaftliche Repräsentanten und Konsultationspartner im Gesetzgebungsprozess ansah.²³ Das infolge des Konsultationsprozesses zum ‚Grünbuch Europäische Transparenzinitiative‘ 2008 eingeführte ‚Register der Interessenvertreter‘ war weiterhin freiwillig und definierte Lobbyingaktivitäten und Lobbyisten.²⁴ Unter letztere fallen nun auch PR-Agenturen und Unternehmen, welche bisher, da die Interessenrepräsentanz im Vordergrund stand, nicht erfasst wurden. Das Register wies Mängel hinsichtlich der Erfassung relevanter Lobbyakteure und der Angaben zu Zielen und Finanzierung auf. So hatten sich noch im Jahre 2009 kaum Anwaltskanzleien oder Think-

21 Ein Manager eines unterzeichnenden Unternehmens bezeichnet den Kodex als Feigenblatt – minimalistisch, sinnlos und reine Augenwischerei (Greenwood 1998: 592).

22 Die magere Durchsetzungsbilanz nutzten Interessenvertreter allerdings wiederum, um zu betonen, dass offenbar kein Lobbyingproblem vorliege (Greenwood 1998: 592).

23 Da die Datenbank den Generaldirektionen bei der Identifizierung gesellschaftlich relevanter Akteure für die Diskussion von Gesetzesinitiativen helfen sollte (Obradovic 2009: 303), waren hier nur klassische Verbände vorgesehen, keine Lobbyagenturen oder Unternehmen.

24 Als *Lobbyaktivitäten* gelten Kontaktaufnahmen mit Mitgliedern oder Beamten der EU-Institutionen, die Vorbereitung, Verbreitung und Übermittlung von Briefen, Informationsmaterial, Argumentationen und Positionspapieren, die Organisation von Zusammentreffen oder Werbeveranstaltungen zur Unterstützung eines bestimmten Interesses. Als *Lobbyist* gelten Personen, die diese Handlungen durchführen, und die in einer Vielzahl an Organisationen (wie beispielsweise Beratungsfirmen, NGOs, Think-Tanks, Handelsorganisationen und unternehmenseigenen PR-Abteilungen) arbeiten können.

Tanks registriert.²⁵ Chari und O'Donovan (2011: 121) gehen 2010 von einem Drittel bis einem Fünftel registrierten Lobbyisten aus.²⁶ Da keine rigorose Offenlegung der Finanzen vorgesehen war, gelten die Finanzangaben im Register als hoffnungslos untertrieben.²⁷ Fehlverhalten wurde nur auf Anfrage Dritter untersucht, und als härteste Sanktion war der zeitweise Ausschluss aus dem Register vorgesehen. Abgesehen von der grundsätzlichen Freiwilligkeit der Registrierung und Informationsoffenlegung war auch das Kontroll- und Sanktionssystem nicht geeignet, die Durchsetzung der Regeln zu befördern.

Für ein *gemeinsames Lobbyregister* aller Legislativorgane sprach sich das EP im Mai 2008 aus. Es forderte stärkere Sanktionen, vollständige Offenlegungspflichten, einen „legislativen Fußabdruck“, der im Anhang zu Gesetzestexten alle Kontakte von Mitgliedern des Europäischen Parlaments (MEPs) mit Lobbyisten während des Gesetzgebungsprozesses aufführen sollte, sowie die verpflichtende Eintragung aller Interessenvertreter, die in Kontakt mit den EU-Institutionen stehen. Im Mai 2011 schließlich wurde auf Grundlage einer interinstitutionellen Vereinbarung zwischen Kommission und EP das sogenannte ‚Gemeinsame Transparenzregister‘ eingeführt.²⁸ Die Regelungen sind in Tabelle 3 im Überblick dargestellt. Die Zusammenlegung der Register hat insgesamt keine bemerkenswerten Veränderungen oder Regulierungsverschärfungen gebracht. Es bleibt im Grunde bei den Hausregeln der jeweiligen, bereits vorher existierenden Register und den entsprechenden Verhaltensregeln. Neu ist die Verpflichtung zur Offenlegung von Kunden und Budget, welche bisher für den EP-Pass nicht not-

-
- 25 Als Lobbyisten agierende Anwälte berufen sich häufig auf ihre Schweigepflicht, Think-Tanks sehen sich als forschungsnahe Einrichtungen. Wragge (2009b) zählt im Jahr 2009 acht registrierte Anwaltskanzleien und 51 Think-Tanks und schätzt das als klare Unterrepräsentation ein.
- 26 Unter den nicht registrierten PR-Agenturen, die etwa 60% ihrer Branche ausmachen (Alter-eu 2010b), sind auch ganz wichtige Akteure wie ‚FD blueprint‘, ein Unternehmen, das 18 EP-Pässe hält und so große Unternehmen wie ‚Visa International‘ repräsentiert (vgl. Chari/O'Donovan 2011: 112). Weitere nicht registrierte Großkonzerne sind beispielsweise die ‚Deutsche Bank‘ oder ‚Metro AG‘, welche Lobbybüros in Brüssel unterhalten (Lobbypedia 2011a).
- 27 Für Aufsehen sorgte beispielsweise 2009 die Interessenvertretung der europäischen Chemieindustrie (Cefic), die angab, 50.000 Euro für Lobbyarbeit auszugeben. Bei einem Jahresbudget von 15,5 Millionen Euro und 170 Mitarbeitern in der Brüsseler Niederlassung sowie einer Vertretung von 30.000 Unternehmen ist das wenig glaubwürdig (Wragge 2009a). Nachdem ein Umweltverband die Kommission auf die Angaben von Cefic aufmerksam machte, wurde Cefic für 2 Monate aus dem Register ausgeschlossen. Als der Verband zurückkehrte, gab er seine Lobbyausgaben mit 4 Millionen Euro an.
- 28 Die Bezeichnung „Transparenzregister“ soll auch Akteuren, die sich nicht unbedingt als Lobbyisten sehen, wie Anwaltskanzleien und NGOs, die Registrierung erleichtern und auf diese Weise das bekannte Definitionsproblem lösen. Die Bezeichnung ‚Lobbyist‘ wird entsprechend durch ‚Interessenvertreter‘ ersetzt.

wendig war. Ein Vorteil für die Öffentlichkeit ist der leichtere Überblick über Lobbyakteure beider Institutionen in einer Datenbank. Auf den ersten Blick wirken auch die Offenlegungspflichten zum verfolgten Interesse des Lobbyakteurs und seinen Kontakten zur Politik weitreichend. Doch tatsächlich reichen relativ allgemeine Angaben aus, wie ein Blick in das Transparenzregister zeigt.²⁹ Bei Verletzungen der Regeln ist nach wie vor als härteste Maßnahme der Ausschluss aus dem Register für eine begrenzte Zeit vorgesehen. Da die Lobbyregeln nicht gesetzlich kodifiziert sind, sind straf- oder zivilrechtliche Sanktionen nicht vorgesehen und würden dem Charakter eines grundsätzlich freiwilligen Registers auch nicht entsprechen, sondern vermutlich die Hürden für den freiwilligen Eintrag weiter erhöhen.

Tabelle 3: Regelungen für Interessenvertreter (EU)

Kriterien	Gemeinsames Transparenzregister von EP und Kommission
Registrierungserfordernisse	<ul style="list-style-type: none"> – Freiwillig (mit leichten Anreizen verbunden) – EP: Voraussetzung für Zutritt zu den Parlamentsgebäuden
Offenlegungspflichten	
<i>Anzugebende Informationen</i>	<ul style="list-style-type: none"> – Organisation, Mitarbeiter, Kunden, Budget – Ziele und Aufgaben, allgemeine Tätigkeiten im Rahmen von Rechtsetzungsvorhaben, Interessengebiete, Verbandsmitgliedschaften – Advokatorische Lobbyisten: Einnahmen und Kunden – In-House und Verbände: Ausgaben – NGOs und Think-Tanks: Gesamtbudget inklusive Lobbyaus-

29 Unter der ersten Kategorie „Ziele und Aufgaben“ nennen die Registranten allgemeine Unternehmensziele, die in etwa den Eigendarstellungen auf Unternehmenswebseiten oder -broschüren entsprechen. Die Angabe allgemeiner EU-Politikbereiche wie „Binnenmarkt“ oder „Informationsgesellschaft“ reicht auch unter der zweiten Kategorie „Interessengebiete für E-Mail-Benachrichtigungen zu Konsultationen und Fahrplänen“ aus. Die dritte Kategorie scheint konkreter Auskunft über beeinflusste Rechtsetzungsverfahren zu verlangen, da hier „die wichtigste(n) EU-Initiativen, die im Vorjahr durch Tätigkeiten im Rahmen des Transparenzregisters abgedeckt wurden“, angegeben werden sollen. Der Leitfaden zur Ausfüllung des Registers verlangt an dieser Stelle die Nennung konkreter Rechtsetzungsvorhaben, zu denen der jeweilige Interessenvertreter im Vorjahr gearbeitet hat (Europäisches Parlament/Europäische Kommission 2012: 3). Dennoch nennen viele Organisationen hier nicht die exakte Gesetzesinitiative, sondern allgemeine Politikbereiche, wie eine Stichprobe der Registereinträge zeigt. Vergleiche etwa den Eintrag der *Kellogg Company*, der keineswegs die genaue Gesetzesinitiative nennt: „EU policies related to the fields of interest listed below, in particular food legislation, public health, agriculture, trade, sustainable consumption & production“, <http://ec.europa.eu/transparencyregister/public/consultation/displaylobbyist.do?id=89352824072-19&isListLobbyistView=true>, Zugriff am 24.07.2012.

	gaben
<i>Häufigkeit der Aktualisierung der Angaben</i>	Jährlich
<i>Zugänglichkeit der Informationen</i>	Durchsuchbare Online-Veröffentlichung in englischer Sprache
Verbote	Nicht vorgesehen
Durchsetzung	<ul style="list-style-type: none"> – Institutionalisierte Online-Beschwerdemöglichkeit – Durchsetzungsbefugt sind Generalsekretäre von EP und Kommission – Gemeinsames Sekretariat für Umsetzung zuständig
Sanktionen	<ul style="list-style-type: none"> – Bei fehlerhaften Informationen zunächst Informierung des Registranten und Bitte um Korrektur – Bei Nicht-Aktualisierung kann Löschung der Daten erfolgen – Bei dauerhafter Nicht-Einhaltung des Kodex: Streichung aus dem Register für bis zu 2 Jahre

3.2 Regelungen für Lobbyingadressaten

3.2.1 Das Europäische Parlament

Mit der Annahme der Vorschläge des ‚Nordmann-Berichts‘ 1996 hat sich das EP Verhaltensregeln gegeben, die Interessenkonflikte verhindern sollen. Seitdem müssen MEPs Angaben zu ihren Beschäftigungen und Einkünften veröffentlichen und dürfen keine Geschenke oder Zuwendungen annehmen, die ihr Abstimmungsverhalten beeinflussen könnten.³⁰ Die Verhaltensregeln sind seitdem mehrfach überarbeitet und ein wenig verschärft worden.³¹ Seit Januar 2012 sind die in Tabelle 4 zusammengefassten Offenlegungspflichten und Restriktionen für Parlamentarier vorgesehen.

Grundsätzlich sind mittlerweile Angaben zu zahlreichen Bereichen vorgesehen, doch werden faktisch nach wie vor die wichtigsten Informationen zu

30 Eine Obergrenze von 600 Euro für Geschenke war 1996 in Erwägung gezogen, aber letztlich nicht aufgenommen, sondern durch das Verbot der Annahme wertvoller Geschenke („significant gifts“) ersetzt worden.

31 Letzter Anlass für eine Verschärfung der Ethikregeln war ein Bestechungsskandal aus dem Jahr 2011. Die Sunday Times beobachtete damals mindestens vier MEPs per Videoaufnahme dabei, wie sie Reportern, die sich als Lobbyisten ausgaben, Zusagen hinsichtlich ihres Abstimmungsverhaltens machten. Die überführten MEPs legten ihr Mandat nieder bzw. wurden aus ihrem Parteienverbund ausgeschlossen.

Lobbykontakten nicht erfasst. Das lässt sich zum Teil auf die geringe Präzision der Bestimmungen zurückführen, welche Schlupflöcher und Interpretationsspielräume öffnet. So sehen die Verhaltensregeln etwa keine eindeutige Definition von Interessenkonflikten vor – welche Zusatzbeschäftigung ist beispielsweise ein Problem, was gilt als finanzielles Interesse?³² Da außerdem keine zentrale Datenbank mit den entsprechenden Informationen vorgesehen ist, veröffentlichen MEPs ihre Berichte auf ihren eigenen Webseiten in teilweise handgeschriebener und in Muttersprache verfasster Form. Sie sind damit schwer zugänglich und kaum zu kontrollieren bzw. zu vergleichen. Nicht vorgesehen sind institutionalisierte Möglichkeiten, von außen auf Verstöße und Interessenkonflikte hinzuweisen, oder Drehtürregelungen, die eine Abkühlphase nach dem Mandat vorsähen, sowie eine Begrenzung von Zweitbeschäftigungen. Darüber hinaus steht die Ausarbeitung eines Implementations- und Überwachungsverfahrens durch das Präsidium des EP noch aus.

3.2.2 Die Europäische Kommission

Die EU-Kommission hat 1999 ihren ersten Verhaltenskodex für Kommissare verabschiedet. Hintergrund der Einführung des Kodex waren Forderungen von NGOs in Reaktion auf mehrere nahtlose Wechsel von ehemaligen EU-Kommissaren in die Wirtschaft.³³ Auch diese Verhaltensregeln wurden sukzessive, meist in Reaktion auf Skandale, angepasst und enthalten in der 2011-er Version nun die in Tabelle 4 zusammengefassten Regelungen.

Den Offenlegungspflichten wird derzeit nur begrenzt nachgekommen. Die Folgebeschäftigungen von ehemaligen EU-Kommissaren sollten etwa eigentlich auf EU-Webseiten veröffentlicht werden.³⁴ Dies ist zwar bisher nicht der Fall,

32 Alter-eu (2011b) geht davon aus, dass jeder dritte MEP einen Zweitjob unterhält, von dem jeder dritte Interessenkonflikte hervorrufe.

33 Nach 2009 erregten die Anschlussbeschäftigungen mehrerer Ex-Kommissare als Lobbyisten öffentlich Anstoß, wie etwa die des ehemaligen EU-Industriekommissars Günter Verheugen. Dieser hatte nach seiner Amtszeit Tätigkeiten für die Royal Bank of Scotland, den Bundesverband der Deutschen Volksbanken und Raiffeisenbanken, das PR-Unternehmen Fleishman-Hillard und die türkische Wirtschaftsvereinigung übernommen sowie mit seiner ehemaligen Kabinettschefin Petra Erler eine EU-Beratungsgesellschaft gegründet (Kafsack 2011).

34 Eine vom EP 2009 in Auftrag gegebene Studie zu Verhaltensregeln für die Kommission (Europäisches Parlament 2009) bemängelte das weiche Sanktionssystem und das Fehlen einer Implementationsstruktur. Weitere Forderungen von NGOs betreffen klarere Definitionen von Lobbying und Interessenkonflikten, grundsätzlichere Lobbyverbote für Ex-Kommissare, indem man die Abkühlphase auf drei Jahre erhöht und das Lobbyverbot auch auf Bereiche ausdehnt, die nicht dem ehemaligen Portfolio entsprechen. Darüber hinaus soll die Nachweispflicht um-

sei aber geplant, wie die Antwort der EU-Kommission auf den offenen Brief der NGO Alter-eu an Manuel Barroso verdeutlicht.³⁵ Das Umsetzungsregime wird von NGOs bemängelt: Die Angaben der Kommissare werden nach Einschätzung Alter-eus (2010a) und Lobbypedias (2011b) nicht überprüft.³⁶ Die bei Interessenkonflikten zurate gezogene Ethikkommission besteht laut Feki/Ganem (2010) außerdem derzeit aus ehemaligen Mitarbeitern der europäischen Institutionen und ehemaligen MEPs, weshalb die Durchsetzungsfähigkeit und Unabhängigkeit des Gremiums in Frage gestellt wird.

Tabelle 4: Regelungen für Lobbyingadressaten (EU)

	EP	Kommission
Offenlegungspflichten		
<i>Finanzielle Interessen</i>	Regelmäßige Angaben: <ul style="list-style-type: none"> – Finanzielle Interessen („declaration of interest“) – Alle Zuwendungen und Einkünfte; Einordnung regelmäßiger Einkünfte in vier Größenordnungen³⁷ – Alle bestehenden (auch unbezahlten) Funktionen und Mitgliedschaften – Alle Mitgliedschaften, Funktionen und Tätigkeiten, die bis drei Jahre vor Mandat bestanden – Weitere Angaben, die finanzielle Interessen bestimmen könnten wie beispielsweise geschlossene 	Regelmäßige Angaben: <ul style="list-style-type: none"> – Finanzielle Interessen („declaration of interest“) – Finanzielle Situation (inklusive Unternehmensanteile und Vermögenswerte wie Immobilien) – Alle früheren und derzeitigen Funktionen und Mitgliedschaften – Profession des Lebenspartners

gekehrt werden, so dass Kommissare selbst die Unbedenklichkeit von Folgebeschäftigungen begründen müssen.

35 Die Antwort der EU-Kommission ist zu finden unter http://www.alter-eu.org/sites/default/files/documents/barroso2011a502829_signed_reply.pdf, Zugriff am 29.04.2013.

36 So verdeutlichte Paul de Clerck von Alter-eu 2010 mit Bezug zum Fall Verheugen: „The ethical committee is not doing its job properly. It accepted ex-commissioner Verheugen's claim that his job at the Royal Bank of Scotland does not involve lobbying, yet RBS clearly stated that they hired Verheugen for his experience and contacts in European politics. We need a better system here“ (Alter-eu 2010a). Nach Einschätzung von Feki und Ganem (2010) hat sich die Ethikkommission elfmal zu Beratungen getroffen und nicht einmal ein negatives Votum zu einem möglichen Interessenkonflikt abgegeben.

37 Gelegentliche Einkünfte (aus Vorträgen oder Beratung) müssen erst ab 5.000 Dollar/Jahr angegeben werden. Abgesehen von Einkommen aus anderen Parlamenten (die genau angegeben werden müssen) müssen zusätzliche Einkünfte nur in 4 Kategorien eingeordnet werden (von 500-1.000/Monat bis 10.000 und mehr/Monat).

	Verträge	
<i>Kontakte zu Lobbyisten</i>	Keine Angaben vorgesehen	Keine Angaben vorgesehen
<i>Zugänglichkeit der Informationen</i>	Veröffentlichung der Erklärungen in Landessprache auf den offiziellen Webseiten der einzelnen MEPs	Veröffentlichung der Erklärungen auf den persönlichen Webseiten der Kommissare in Englisch
<i>Häufigkeit der Aktualisierung</i>	Änderungen innerhalb von 30 Tagen meldepflichtig	Jährliche Aktualisierung
Verbote		
<i>Geldwerte Geschenke</i>	Geschenke ab 150 Euro verboten	Geschenke ab 150 Euro verboten
<i>Kontakte zu zukünftigen Arbeitgebern</i>	Nicht verboten	Nicht verboten
<i>Zweitbeschäftigung und Zusatzeinkünfte</i>	Nicht verboten	– Zweitbeschäftigung verboten – Zusatzeinkünfte nicht verboten
<i>Einstellung von Verwandten</i>	Keine direkte Einstellung von Verwandten (mit Ausnahmen) ³⁸	Keine direkte Einstellung von Verwandten und Lebenspartnern
<i>„Drehtürregelungen“ (nach Beendigung des Amts/Mandats)</i>	<ul style="list-style-type: none"> – Folgebeschäftigungen müssen berichtet werden – Keine „Abkühlphase“ vorgesehen – Bei Aufnahme einer Lobbytätigkeit nach dem Mandat muss für den Zugang zum EP Lobbyausweis beantragt werden; damit erlöschen Privilegien eines ehemaligen MEPs 	<ul style="list-style-type: none"> – 18 Monate Angabepflicht von Folgebeschäftigungen – Abkühlphase von 18 Monaten, während der Lobbying bei ehemaligen Kollegen untersagt ist
Durchsetzung	<ul style="list-style-type: none"> – Beratungsgremium bestehend aus MEPs gibt Empfehlungen zur Bewertung und Sanktionierung ab – EP-Präsident entscheidet 	<ul style="list-style-type: none"> – Ethikkommission bestehend aus ehemaligen Mitarbeitern der EU-Institutionen gibt Empfehlung zur Bewertung und Sanktionierung ab – EU-Kommission entscheidet
Sanktionen	<ul style="list-style-type: none"> – Politische Sanktionen wie Verwarnung, Verwirkung der Tagessätze und Aussetzung des Mandats für 10 Tage – Bei ernsthaften Verstößen Möglichkeit des Verlusts gewählter Ämter bzw. Entzug der 	<ul style="list-style-type: none"> – Bei Interessenkonflikten Umorganisation des Portfolios – Keine Sanktionen für kleinere Verstöße wie fehlerhafte Berichte – Bei sehr ernsthaften Verfehlungen Möglichkeit der Entlassung

38 Aufgrund einer als „british clause“ bekannt gewordenen Ausnahme dürfen bis 2014 bereits angestellte Verwandte von MEPs weiterbeschäftigt werden.

 Wahlfähigkeit innerhalb EP

 oder Streichung der Pensions-
 gelder

4 Vergleich und Schlussfolgerungen

4.1 Restriktivität und Effektivität der Lobbyregulierung

Vergleicht man nun die beiden Lobbyregulierungsregime, so fällt zunächst der unterschiedliche Restriktivitätsgrad³⁹ auf: Das seit dem 19. Jahrhundert sukzessiv erweiterte und mittlerweile sehr komplexe Regelungssystem der USA (Filzmaier/Plasser 2002) zur Bekämpfung und Regulierung des Einflusses privater Interessen auf die Politik ist als das weitestgehende weltweit anzusehen (vgl. auch Chari et al. 2010). In den USA versucht man, den Einfluss bestimmter, insbesondere zahlungskräftiger Interessen auf politische Entscheidungen und Wahlen durch ein Netz an minutiös geregelten Offenlegungspflichten und Restriktionen und ein mit harten Geld- oder Haftstrafen bewehrtes und mit institutionalisierten Datensammlungs- und Kontrollmechanismen ausgestattetes Sanktionsregime beizukommen. Auch die Regeln für Lobby-Adressaten sehen die umfangreiche Offenlegung von Interessen(konflikten) sowie Verbote (beispielsweise zu Abkühlphasen oder zur Teilnahme an von Lobbyisten finanzierten Veranstaltungen) vor.⁴⁰

Die Europäische Union hat in den letzten zwei Jahrzehnten im Zuge ihres Kompetenzerwerbs ihre Lobbyismusregelungen ebenfalls verschärft – bleibt aber in Bezug auf die Strenge und Dichte, insbesondere ihrer Regelungen für Interessenvertreter, weit hinter den USA zurück, was vor allem am freiwilligen Charakter der Registrierung und den sich erst daraus ergebenden Offenlegungspflichten liegt. Die von Interessenvertretern anzugebenden Informationen sind allgemein und lassen damit breiten Interpretationsspielraum zu. Adressaten des Lobbyings unterliegen zwar etwas präziseren Offenlegungspflichten und können bei Zuwiderhandlung politisch, etwa durch Amtsentzug, bestraft werden. Regelmäßige Kontrollen oder harte Sanktionen sind für beide Seiten allerdings nicht

39 Je strenger, also präziser, umfassender, verpflichtender und justizialer die Maßnahmen sind und je härter Verfehlungen sanktioniert werden können, desto restriktiver die Regelungen.

40 Allerdings sind im Gegensatz zur EU-Kommission weder für Kongressmitglieder noch für die Exekutive Zweitbeschäftigungen verboten, wobei Zusatzeinkünfte für beide Gruppen in der Höhe stark begrenzt sind, was im Prinzip einen stärkeren Effekt auf die Vermeidung von Interessenkonflikten haben dürfte.

vorgesehen, so dass das Regulierungsregime der EU insgesamt als wenig restriktiv gelten kann.

Die Fallanalysen zeigen jedoch recht deutlich, dass Restriktivität nicht die Effektivität von Lobbyregulierung, d.h. die erfolgreiche Bekämpfung oder Einhegung übermäßigen Einflusses von privaten Interessen auf die Politik, garantiert, wie dies etwa bei Chari und O'Donovan (2011) angenommen wird. Zwar können rigorosere Vorschriften, insbesondere zur Informationsoffenlegung, eine Voraussetzung sein, um die Unübersichtlichkeit des Lobby-Tauschverhältnisses zu verringern (von Winter 2008: 58) und die Finanzausstattung, Netzwerke und Einflusskanäle der Akteure sichtbarer und überprüfbarer zu machen (Sebaldt 2007: 109; Thunert 2003: 330). Doch obwohl das Regulierungsregime der USA harte Regeln und Strafen vorsieht, ein vergleichsweise funktionsfähiges Durchsetzungsregime aufweist und auch wiederholt Sanktionen gegen Interessenvertreter und politische Entscheidungsträger verhängt hat, wirken Verbote nicht im vorgesehenen Maße, wie etwa das Beispiel der Umgehung von Drehtürregelungen durch ehemalige höhere Angestellte der Clinton-Administration zeigt. Dies dürfte sich auch durch stärkere Kontrollen nicht wesentlich ändern, da solche Einflusskontrollen nach Einschätzung Sebaldts (2007: 108) in den USA insgesamt keine Wirkungsverbesserung gezeigt haben. Lobbygesetze werden umgangen oder hinken den Verhaltensänderungen und Strategieanpassungen der beteiligten Akteure hinterher, wie etwa der K-Street-Skandal verdeutlicht, welcher die Grenzen des Legitimen deutlich überschritt, aber von den damaligen Lobbyregeln nicht erfasst wurde. Auch durch immer weiter schreitende Gesetzesanpassungen und die mittlerweile rigorosen Regeln der USA können außerdem indirekte und informelle Kontakte zwischen Politik und privaten Interessen kaum erfasst werden (Thunert 2003: 331-332; von Winter 2008: 58). Zwischengeschaltete Instanzen wie formal politisch unabhängige Think-Tanks oder Super-PACs bilden informelle Kanäle für den Kontakt zwischen Politik und privaten Interessen (Sebaldt 2007:120; Thunert 2003: 331-332). Trotz aller Regulierungsbemühungen in den USA und des derzeit striktesten Regulierungssystems weltweit kommt Thomas daher zu dem Schluss: „Federal lobby regulation is generally considered to be ineffective“ (Thomas 1998: 504). In eine ähnliche Richtung geht die Einschätzung Sebaldts (2007: 120), der davon ausgeht, dass Lobbyismus mit Mitteln des Rechts nicht kanalisierbar ist.

Aus dieser Bilanz des Restriktivitäts- und Effektivitätsgrads von Lobbyregulierung geht zum einen die Frage hervor, womit sich die unterschiedlichen Restriktivitätsgrade in den USA und der EU erklären lassen. Kann man von *grundsätzlich unterschiedlichen* Regulierungsansätzen sprechen, die auf relativ stabile kulturelle Traditionen und institutionelle Begebenheiten zurückzuführen sind? Oder handelt es sich um zeitversetzte Entwicklungen, die eine Anglei-

chung der Systeme erwarten lassen (vgl. Kap. 4.2)? Zum anderen stellt sich die Frage nach den Ursachen der Effektivitätsmängel auch restriktiver Regelungen und möglichen Alternativen der Regulierung. Lassen sich überhaupt sinnvollere von weniger sinnvollen Maßnahmen der Lobbyzähmung unterscheiden (vgl. Kap. 4.3)?

4.2 *Typisierung der Regulierungsregime*

Einiges deutet im Systemvergleich auf grundsätzlich unterschiedliche Herangehensweisen der Regulierung hin, die im Staat-Verbände-System sowie in den Strukturen des Regierungssystems verankert sind: Das Regulierungsregime der EU weist einen grundsätzlich selbstverpflichtenden und freiwilligen Charakter auf. Dies zieht das Fehlen harter Sanktionen und ein auf Eigenverantwortung der Akteure setzendes Durchsetzungsregime nach sich. Im Zentrum stand lange der Versuch der Anziehung und der formalen Einbeziehung von Interessenvertretern, nicht der Abstoßung und Kontrolle. In der EU war insbesondere die Kommission traditionell skeptisch gegenüber harten Lobbyregulierungsmaßnahmen, zeigte eine „historische Vorliebe für Selbstregulierung“ (Chari/O’Donovan 2011: 107) und baute auf die Verantwortung der Lobbyakteure und auf positive Anreize wie das freiwillige, aber mit gewissen Vorteilen – wie die Informierung über Gesetzesinitiativen – verbundene Register (vgl. genauer Kap. 4.3).⁴¹ Betont werden von der Kommission auch die positiven Effekte des Kontakts mit Interessengruppen, durch welchen sie Input von außen bekomme, Kontakt zur Bevölkerung halte, ihre Entscheidungen zu legitimieren versuche und der eigenen personellen Überlastung begegne (McLaughlin/Greenwood 1995). Dies erklärt sich u.a. aus der sehr viel schlechteren Budgetausstattung der EU-Institutionen im Vergleich zu ihren amerikanischen bzw. mitgliedstaatlichen Entsprechungen.⁴² In der Herangehensweise der EU-Institutionen spiegelt sich aber auch die europäische *corporatistische* Tradition des Verhältnisses von gesellschaftlichen Interessen und Staat: In der EU existieren institutionalisierte Beteiligungskanäle (Kleinfeld et al. 2007b: 18), über die bestimmte, von der EU als Repräsentanten gesellschaftlicher Interessen angesehene Verbände, aber teilweise auch Großun-

41 Das EP hat grundsätzlich eine etwas restriktivere Haltung als die Kommission vertreten und eher Aufgeschlossenheit gegenüber weiteren Regulierungen und auch Selbstbeschränkungen gezeigt (Eising/Kohler-Koch 2005b), dies jedoch selbst für sich nicht durchsetzen können.

42 So muss die EU-Kommission beispielsweise mit etwa so vielen Mitarbeitern auskommen wie einzelne Ministerien in Nationalstaaten. Ähnlich ist das EP auf externen Input und Expertise angewiesen, da es im Vergleich zu den USA über keinen so gut ausgestatteten und renommierten wissenschaftlichen Dienst wie der Kongress mit seinem *Congressional Research Service* verfügt.

ternehmen auf politische Entscheidungen Einfluss nehmen können und die sie explizit von der Registrierungspflicht als Lobbyisten entbinden: Sie nehmen regelmäßig an Konsultationsprozessen, am Sozialen Dialog sowie an Beratungsgremien auf Einladung der EU-Kommission teil, ohne dass hierfür eine Registrierung als Lobbyist notwendig wäre. Mehr als auf den – im pluralistischen Ideal verankerten – Anspruch des prinzipiell gleichen Zugangs aller Interessen legen die EU-Institutionen bei der Hinzuziehung von Verbänden zur Politikformulierung Wert auf den gesellschaftlichen Repräsentationsstatus der Organisationen. Aus diesem Grund und um Machtasymmetrien auszugleichen, unterstützt die Kommission auch finanziell die Organisation gesellschaftlicher Interessen und hat auf diese Weise die europäische Interessenvertretungslandschaft aktiv mitgestaltet (Greenwood 2003: 14). Dies trifft insbesondere auf kollektive Interessen zu, die eine grundsätzlich geringere Organisations- und Konfliktfähigkeit aufweisen (Cohen/Richardson 2009: 8).⁴³

Das Regulierungsregime der USA zeichnet gegenüber dem europäischen ein grundsätzlich verpflichtender und formalisierter Charakter aus, das mit präzisen und umfassenden Regeln und staatlichen Überwachungs- und Bestrafungsmechanismen sowie harten Sanktionen logisch einhergeht. Das System der Interessenvertretung hat ausgeprägt kompetitive Züge und keine starken Dachorganisationen, die für gesamte Branchen sprechen können. Der pluralistischen Tradition folgend wird der Kontakt privater Interessen mit der Politik nicht verhindert, unterliegt aber weitgehenden Offenlegungspflichten und verbietet die Begünstigung von Politikern in jeder direkten Form. Gleichbehandlung erfolgt gerade durch die Unterlassung der Privilegierung einzelner Interessen durch staatliche Förderung oder institutionelle Einbindung in Staat-Verbände-Beziehungen – vielmehr setzt man auf ein freies Spiel der Kräfte.⁴⁴ Da organisierte Interessen keine offiziellen, institutionalisierten Kanäle zur Politik vorfinden, kommen auf informelle und persönliche Kontakte setzende Lobbyingaktivitäten stärker zum Zuge (Sebaldt 2007: 105), was wiederum die Intransparenz und damit den Kontroll- und Regulierungsbedarf erhöht. Dieser Regulierungsbedarf erhöht sich außerdem durch ein von Spenden abhängiges, aber auch von einer engeren Verbindung zwischen Wahlkreis und Mandatsträger gekennzeichnetes Wahl- und Parteienfinanzierungssystem.

43 Die Organisation kollektiver Interessen wurde außer durch die finanziellen Zuwendungen der EU-Kommission auch durch den Übergang von der negativen Marktintegration, die im Abbau von Regelungen besteht, zur positiven Integration der Regulierung sowie durch staatliche Verteilungsprogramme in den 1990er und 2000er Jahren befördert (Eising/Kohler-Koch 2005b).

44 Wenngleich von staatlicher Seite Machtasymmetrien nicht begegnet wird, mögen die restriktiven Geschenksregelungen möglicherweise den Effekt haben, ressourcenstarke Interessen stärker zu behindern.

Diese unterschiedlichen und auch kulturell verwurzelten Traditionen des Staat-Verbände-Verhältnisses prägen die beiden politischen Systeme nach wie vor und haben zur Ausprägung unterschiedlicher Regulierungsregime geführt. Allerdings haben neuere Entwicklungen auf EU-Ebene die Bedeutung dieser Unterschiede zwischen dem US-amerikanischen und dem europäischen Modell verringert (Mihut 2008), so dass einiges auch für eine zeitversetzte Entwicklung und für eine Angleichung der Regulierungs- und Lobbyssysteme spricht: In der EU nimmt die Konkurrenz zwischen einer Vielzahl an Interessengruppen zu; auch professionelle Lobbyisten und Unternehmen prägen neben Interessenverbänden heute das Geschehen. Vermehrt werden daher heute auch Lobbykanäle, die direkt, persönlich und auf informellem Wege Einfluss geltend machen, genutzt (Mihut 2008). Mazey und Richardson (2001) gehen daher von zunehmend pluralistischen Elementen des EU-Systems aus, Michalowitz (2002: 51) konstatiert eine Ko-Existenz und Komplementarität von Pluralismus und Korporatismus in der EU, die besondere Regulierungserfordernisse nach sich zieht.

In beiden politischen Systemen zeigt sich außerdem ein Trend zum „open government“, also zur Stärkung von Transparenz und Offenheit politischer Verfahren und der Verantwortlichkeit der Entscheidungsträger. Dies erfolgt sicherlich auch in Reaktion auf eine global vernetzte, kommunizierende und voneinander lernende Zivilgesellschaft, die diese Standards zunehmend einfordert. Die aus der Transparenzinitiative 2005 hervorgehenden Anpassungen in der EU folgten in ihrer Logik in vieler Hinsicht den Regeln, die in den USA gelten – man bemühte sich um genauere Definitionen, zunehmende Offenlegungspflichten und die Verringerung des Drehtüreffekts.

Auch in der historischen Entwicklung der beiden Systeme zeigen sich Parallelen, die auf eine zumindest teilweise nachholende Entwicklung der EU schließen lassen: In den USA wie in der EU folgten Regulierungsverschärfungen für die Exekutive auf bereits bestehende Restriktionen für Parlamente. Erst mit dem LDA 1995 wurde in den USA die Exekutive in die Lobbyregulierung einbezogen; ähnlich hat das EP zu einem früheren Zeitpunkt als die Kommission eigene Regelungen eingeführt, verfügt bereits über ein Teilzwangssystem zur Akkreditierung und lässt Bereitschaft zu weiteren Verschärfungen anklingen. Merkmale eines relativ weichen Regulierungsregimes wie die grundsätzliche Freiwilligkeit der Registrierung und die geringe Präzision der Bestimmungen in der EU, die mit einer lückenhaften Erfassung, weichen Sanktionen und einem ineffektiven Implementationsregime einhergehen, weisen Parallelen zum US-amerikanischen ‚Federal Regulation Act‘ von 1946 auf. Zusammenfassend zeigen sich beim Systemvergleich nicht nur Unterschiede in Bezug auf die Restriktivität, sondern auch in Bezug auf die Logik der Interessenvermittlung und den daraus folgenden Regulierungsansatz. Gleichzeitig sind in der EU eindeutig aufholende und be-

schleunigte Entwicklungen und Angleichungstendenzen zu konstatieren. Hier kommt es in Zukunft auf die Geschwindigkeit und auch auf die weiterhin verfolgte Richtung der Angleichungen an – denn auch in den USA sind sowohl das Lobbysystem als auch das Regulierungssystem ständigen Veränderungen unterworfen.

4.3 Verrechtlichungsgrenzen der Lobbyregulierung

Die Effektivität von Regulierungsmaßnahmen lässt sich, ähnlich wie der Einfluss privater Interessen auf die Politik, aus methodischen und theoretischen Gründen kaum quantifizieren, wie u.a. die Analysen von Kleinfeld et al. (2007b: 13), Leif und Speth (2003: 29) und von Winter (2008: 58-61) verdeutlichen. Es lassen sich jedoch anhand von Beispielen aus den Fallstudien, steuerungstheoretischen Erkenntnissen und grundsätzlichen verfassungsrechtlichen Erwägungen die rechtlichen und praktischen Grenzen verschiedener Formen der Lobbyregulierung für die Eindämmung privaten Einflusses auf die Politik aufzeigen. Diesen praktischen und rechtlichen Grenzen werden normative Forderungen gegenübergestellt, die Versuche der Einhegung herrschender Lobbyismuspraxis, zumindest aber bestimmter Auswüchse privaten Einflusses auf die Politik erforderlich machen.

4.3.1 Implementationsvoraussetzungen staatlicher Handlungsformen

Schaut man aus einer politischen Steuerungsperspektive auf die Maßnahmen zur Lobbyismuszähmung, dann erschließen sich die Effektivitätsmängel der verschiedenen, vor allem aber restriktiver Maßnahmen auf besonders deutliche Weise. Unterschieden werden im Folgenden in Anlehnung an Mayntz (1977) und Braun und Giraud (2003) Maßnahmen der direkten Verhaltenssteuerung (Gebote und Verbote), indirekte Handlungsformen des Staates zur Beeinflussung gesellschaftlichen Verhaltens (positive und negative Anreize) sowie die mittelbare Verhaltenssteuerung (Bereitstellung öffentlicher Güter durch finanzielle Transfers, Infrastruktur oder Unterstützung bei gesellschaftlicher Selbstorganisation). Um wirkungsvoll zu sein, sind Ge- und Verbote auf Präzision der Bestimmungen angewiesen, da sonst etwa Ausweichen und Klagen auf Seiten der Adressaten möglich sind (Mayntz 1977: 64-65). Sie bauen darüber hinaus auf der Kontrolle und Sanktionierung abweichenden Verhaltens auf, da sonst in der

Regel die Folgebereitschaft leidet (Mayntz 1977: 61).⁴⁵ Anreize unterliegen ähnlich wie die mittelbare Steuerung nicht diesen hohen formalen Anforderungen. Allerdings müssen sie auf die Adressaten zugeschnitten sein, das heißt ihre Bedürfnisse und Folgefähigkeit in Betracht ziehen. Gelingt dies, so ist der Kontrollaufwand gering.

Aufgrund des Fokus der vorliegenden Untersuchung auf die Restriktivität von Lobbyregulierung, der sich aus der Konzentration der öffentlichen Debatte auf diese Regelungsform ergibt, liegt der Schwerpunkt der steuerungstheoretischen und normativen Analyse im Folgenden auch auf den Verboten und Geboten als restriktivste staatliche Handlungsform.

4.3.2 Direkte Verhaltenssteuerung durch Verbote und Gebote

Im Rahmen der europäischen Lobbyregulierung stoßen *Gebote* und *Verbote* schon allein aufgrund ihrer mangelnden Präzision an Implementationsgrenzen: Die im EU-Transparenzregister zu findenden Verbote „irreführender Informationen“ bzw., „auf unehrliche Weise“ an Informationen zu gelangen, sowie die geforderte Angabe von Interessenbereichen sind sprechende Beispiele. Offen formulierte Ge- und Verbote legen ebenso wie freiwillige Regelungen die Verantwortung für die anzugebenden Informationen in die Hände des Interessenvertreters, weshalb eine Verletzung der Regeln schwer nachzuweisen und eine entsprechende Bestrafung in einem demokratischen Rechtsstaat kaum zu rechtfertigen ist. Neben diesen Durchsetzungsproblemen auf Seiten der Behörden ziehen vage Formulierungen auch Folgeprobleme auf Seiten der Regelungsadressaten nach sich.⁴⁶ Das Problem mangelnder Folgefähigkeit oder -bereitschaft kann aus anderen Gründen aber auch für präzise Bestimmungen gelten: So erschwert etwa die enorme Komplexität der Regelungen in den USA deren Befolgung selbst beim bestem Willen der Akteure. Schon jetzt stößt man bei einer einfachen Internetrecherche zum Thema Lobbygesetze in englischer Sprache auf eine unüberschaubare Menge an Beratungsliteratur, Aufklärungs- und Informationsveranstaltungen und Leitlinien, die möglichen Lobbyisten in den USA bei der Eigenidentifikation als Lobbyist und der Einhaltung der Gesetze helfen sollen. Die detaillierten Regeln können gerade finanzschwache Interessenvertreter benach-

45 Die Folge von Verboten kann allerdings, auch bei ineffektiver Durchsetzung, ein ausgeprägteres Problembewusstsein der adressierten Akteure und Konformitätsbereitschaft aus Überzeugung sein (Mayntz 1977: 64), die dann wiederum zur indirekten Effektivität der Regeln beitragen kann.

46 „Experience has shown that vague or partial definitions of who is to be covered by legislation, or what activities are encompassed leads to non-compliance or inadequate compliance“ (OECD 2007: 32).

teiligen, die sich zur Befolgung (oder Umgehung) der Regeln keine Rechtsberatung leisten können. Die Folge kann dann sogar eine Verstärkung des asymmetrischen Einflusses bestimmter, ressourcenstarker Interessen auf die Politik sein und das zu regelnde Problem kann sich verschärfen. Restriktive, kleinteilig geregelte Lobbyregeln können darüber hinaus an Kapazitätsgrenzen der Kontrollbehörden in Bezug auf ihre Sanktionsfähigkeit stoßen, staatliche Ressourcen binden und Bürokratisierung befördern, die wiederum Freiheitsrechte begrenzen kann (vgl. Mayntz 1977).

Während präzise Bestimmungen auf der einen Seite eine wichtige Voraussetzung der Durchsetzbarkeit im Rechtsstaat sind, ergeben sich beim Versuch der präzisen Definition von nicht erlaubtem bzw. gebotenen Verhalten auch Abgrenzungsschwierigkeiten: So können beispielsweise auch Parteien oder Behörden in die Kategorie ‚Lobbyist‘ fallen, wenn diese Regierungs- oder Parlamentsentscheidungen zu beeinflussen suchen, wie Greenwood und Thomas (1998) betonen. Darüber hinaus ist auch bei präzisen Regeln eine ständige Nachbesserung aufgrund von gesellschaftlichem Wandel sowie Verhaltensanpassungen und „Ausweichbewegungen“ (von Winter 2008: 58) der Lobbyakteure notwendig: Der Versuch der immer präziseren Definition der Offenlegungspflichten und illegitimer Praktiken kann gerade Schlupflöcher öffnen (vgl. Thunert 2003: 331), da Präzision auch zu zahlreichen Ausnahmen und dadurch de facto zu einer genauen Ausweisung des offenbar Erlaubten führt, die von Lobbyisten durch Strategieanpassungen und Organisationswandel genutzt werden können. In Reaktion auf neue Regulierungen in den USA haben sich auch tatsächlich immer wieder neue Taktiken entwickelt, die dann Neujustierungen der Lobbyregeln erforderten.⁴⁷

Verboten und mit hohen Strafen belegt sind in allen Demokratien Handlungen im Verhältnis zwischen Politik und Gesellschaft, die Korruption, Stimmenkauf oder Bestechlichkeit von Politikern betreffen. Öffentliche Forderungen zur Lobbyismusregulierung betreffen – häufig in Reaktion auf Skandale – den darunter liegenden Graubereich der Einflussnahme privater, insbesondere bestimmter (starker) Interessen auf die Politik. Verbote, die Einflussnahme zu verhindern versuchen, sind aber mit verschiedenen Schwierigkeiten rechtlicher, logischer und praktischer Art verbunden, die sich kaum ausräumen lassen: Einflussnahme spielt sich im kognitiven Bereich ab und kann über verschiedenste Kanäle erfol-

47 Neben dem oben beschriebenen K-Street-Projekt und den Super-PACs sind weitere Beispiele für strategische Anpassungen die Professionalisierung des Lobbyings durch Outsourcing der Kontaktaufnahme an Lobbyingagenturen oder auch PR-Kampagnen, die sich als Grassroots-Aktion tarnen (*Astroturfing*) und so Lobbygesetze umgehen. Zu nennen sind auch Schlupflöcher für gemeinnützige Stiftungen oder Forschungsinstitute, die politische Veranstaltungen sponsoren bzw. das Zusammentreffen von Politik und Interessenvertretern organisieren (Thunert 2003).

gen, wie etwa über Plakatwerbung oder den Auftritt von Interessenvertretern in den Medien. Sie ist daher nicht grundsätzlich durch Verbote regulierbar. Auch kann man nicht den Einfluss einzelner Interessen verbieten, da dies das Gleichheitspostulat und die Meinungsfreiheit verletzen würde. Würde man stattdessen versuchen, den materiell etwas leichter fassbaren Kontakt und Austausch zwischen Politik und Interessengruppen zu verbieten, welcher sicher die Grundlage effektiver Einflussnahme bildet, tun sich keine geringeren Probleme auf: Neben den für alle Formen direkter Steuerung geltenden Abgrenzungsproblemen ist der Kontakt zur Politik zum einen durch die Meinungsfreiheit und das Petitionsrecht geschützt.⁴⁸ Ein solches Verbot wäre zum anderen nicht wünschenswert, da die Politik auf den Austausch mit Privaten angewiesen ist. Nicht umsonst wird die Beziehung zwischen Interessenvertreter und politischem Entscheidungsträger oft als Tauschverhältnis bezeichnet (Sebaldt 2007; von Winter 2008): Die eine Seite erhält Informationen über die Wirkung von politischen Maßnahmen, über die gesellschaftliche Akzeptanz dieser Maßnahmen sowie Hilfe bei der Formulierung und Vermittlung politischer Entscheidungen (vgl. Sebaldt 2007: 115; von Winter 2008: 51; Wehrmann 2007: 44); die andere Seite kann im Gegenzug auf Berücksichtigung ihrer Interessen hoffen. Keineswegs sind also nur Interessenvertreter einseitig am Austausch mit der Politik interessiert. Wäre dies der Fall, so wäre die Grundlage für private Einflussnahme wohl kaum gegeben. Der dem Tauschverhältnis zugrunde liegende Austausch zwischen politischen Entscheidungsträgern und Interessenvertretern ist in einer pluralistischen Demokratie also grundsätzlich erwünscht, sorgt für Rückkopplungen zwischen Politik und Gesellschaft und kann die Responsivität von Politik erhöhen.

Für ein grundsätzliches Verbot der Begünstigung von Politikern bzw. der Annahme von Geschenken kann aus der Perspektive demokratischer Gleichheit argumentiert werden, welche weitgehend gleiche Beteiligungschancen für alle Bürger (Verba 2006: 502) bzw. für alle von der Entscheidung Betroffenen (Warren 2002: 693) verlangt. Ressourcenstarke Akteure sind aufgrund besserer finanzieller Ausstattung bei der Umwerbung von politischen Entscheidungsträgern durch teure Geschenke, aber auch Einladungen zu luxuriösen Urlauben oder hohe Honorare für Vorträge und Beratung im Vorteil gegenüber ressourcenschwächeren Gruppen, weshalb eine Begrenzung hier Chancengleichheit herstellen kann.⁴⁹ Zum anderen stehen geldwerte Geschenke immer im Verdacht des

48 Die rechtlichen Grenzen von Regulierungsmaßnahmen, die der Begrenzung des Austauschs zwischen Privaten und Politik dienen, sind dementsprechend von US-amerikanischen Gerichten immer wieder neu ausgelotet und grundsätzlich bestätigt worden. Entsprechend sehen auch die strengen Regeln des US-amerikanischen Systems nicht das Verbot grundsätzlicher, auch indirekter Einflussnahme auf die Politik vor.

49 Ressourcen der Einflussnahme lassen sich allerdings nicht auf finanzielle Mittel beschränken, selbst wenn diese hochkonvertible Währung teilweise in andere, im Lobbyingprozess bedeut-

Stimmenkaufs und sollten deshalb aus symbolischen Gründen begrenzt werden. Darüber hinaus können Obergrenzen oder auch Verbote geldwerter Leistungen zur Schärfung des Bewusstseins von Parlamentariern und Verwaltung für illegitime Praktiken und ungewollte Beeinflussungen und zur grundsätzlichen Delegitimierung der Begünstigung von Politikern beitragen (Thunert 2003: 331).

Offenlegungsgebote oder *-pflichten* sind aus der Perspektive demokratischer Verantwortlichkeit grundsätzlich zu befürworten. Neben die elektorale accountability-Beziehung zwischen Wähler und Mandatsträger, deren Sanktionsmechanismen die Abwahl vorsehen, treten aufgrund der Diversifizierung von Governanceformen mittlerweile auch andere Formen der Verantwortlichkeit, wie etwa die reputational accountability (Moes 2009: 43), die sich auf die Öffentlichkeit als kontrollierenden Akteur bezieht und als Sanktion nicht unbedingt die Abwahl, sondern Reputationsverlust und die Verweigerung der Handlungslegitimierung vorsieht. Auch beziehen sich Accountabilityansprüche unter komplexen Governancebedingungen nicht mehr nur direkt auf politische Entscheidungsträger, sondern können auch gegenüber Marktakteuren und zivilgesellschaftlichen Akteuren erhoben werden (Moes 2009: 38-43). Voraussetzung für die Zurechenbarkeit von politischer Verantwortlichkeit und die Kontrolle der Entscheidungsträger ist die weitgehende Transparenz politischer Handlungen (Fox 2007). Liegen Informationen über einzelne Kontakte zwischen Entscheidungsträger und Interessenvertreter und deren finanzielle Situation vor, so lassen sich Rückschlüsse auf Abhängigkeiten, Interessenkonflikte und Beeinflussungen ziehen und diese gegebenenfalls sanktionieren.

Für Offenlegungspflichten lässt sich außerdem aus der oben genannten Perspektive der Bewusstseins Schärfung und der Motivierung zu korrektem Verhalten argumentieren (von Winter 2008: 57-58). Überdies unterliegen diese Regelungen nicht den gleichen verfassungsrechtlichen Grenzen wie die oben diskutierten Kontakt- und Einflussverbote und lassen daher mehr Spielraum zu. Natürlich sind – insbesondere umfassende und präzise – Offenlegungsverpflichtungen ebenso wie Verbote mit Folge- und Durchsetzungsdefiziten verbunden. Diese Schwierigkeiten lassen sich aber teilweise beheben, wenn man die Funktion der Öffentlichkeit bei der Beobachtung und Kontrolle des Tauschverhältnisses stärkt. Voraussetzung ist die öffentliche Zugänglichkeit und Barrierefreiheit der offenzulegenden Informationen sowie eine angemessene Häufigkeit der Aktualisierung, wie in den USA vorgeschrieben. Auf Grundlage der zur Verfügung gestellten Informationen kann eine wache Zivilgesellschaft Hinweisen auf Einflussbe-

same Ressourcen transferiert werden kann. Neben die Organisations- und Konfliktfähigkeit, die nicht nur von finanziellen Mitteln abhängt, treten etwa Argumentationsmacht (Nullmeier 2000), Netzwerke und Expertise als Ressourcen, über die finanzstarke Interessen nicht unbedingt stärker verfügen als finanzschwache Interessengruppen (von Winter 2008).

ziehungen zwischen politisch Verantwortlichen und privaten Interessen nachgehen, als illegitim empfundene Praktiken öffentlich machen und zur Diskussion stellen. Ebenso können gesellschaftliche Kontrollinstanzen auf Informationsmängel hinweisen, sollte den Offenlegungspflichten nicht nachgekommen werden. Auf diesem Wege lassen sich möglicherweise Kontrolldefizite der öffentlichen Verwaltung ausgleichen und Missstände und Nachbesserungsbedarf herausstellen. Auch können umfassendere Informationen über die Beziehungen zwischen Politik und Interessenvertreter dazu beitragen, die „Spreu vom Weizen zu trennen“, und damit Politiker und Interessenvertreter von dem demokratieschädlichen Generalverdacht der Bestechlichkeit bzw. Bestechung befreien (Kleinfeld et al. 2007b: 11).

Stärkt man die Informationsgrundlage der Zivilgesellschaft, so sind darüber hinaus nicht unbedingt harte Sanktionen notwendig, die in besonderem Maße mit Durchsetzungsschwierigkeiten verbunden sind und leicht an Grenzen der Verhältnismäßigkeit stoßen. Auch die eher weichen Sanktionen der reputational-accountability-Beziehung – ‚blaming‘ und ‚shaming‘, Verweigerung der Handlungslegitimation, Zurückweisen der von Verantwortlichen angebotenen Erklärungen – können beide Seiten des Lobbyverhältnisses empfindlich treffen.

4.3.3 Indirekte und mittelbare Verhaltensteuerung

Die hier fokussierten Regulierungsmaßnahmen des Verbots und der Offenlegungspflichten stehen im Zentrum der öffentlichen Diskussion und der Forderungen gesellschaftlicher Kontrollinstanzen (vgl. Alter-eu 2010a; Clean up Wahsington o.J.). Statt auf die Zurückdrängung übermäßigen Einflusses starker Partikularinteressen zu zielen, können Strategien der Lobbyismuszähmung allerdings auch an anderer Stelle ansetzen – indem man Akteure stärkt, die der einseitigen Einflussnahme insbesondere ressourcenstarker Interessen etwas entgegen setzen können. Kritik am Lobbyismus bezieht sich schließlich zumeist nicht grundsätzlich auf Kontakte zwischen Politik und Gesellschaft; in der Kritik steht vielmehr vor allem die asymmetrische Beeinflussung von politischen Entscheidungsträgern durch ressourcenstarke Partikularinteressen. Alternative Maßnahmen der Lobbyismuszähmung können daher auch an strukturellen Machtungleichgewichten ansetzen und diese zugunsten von politischen Entscheidungsträgern und weniger starken Interessen beeinflussen.

Das europäische Regulierungssystem setzt stärker als das amerikanische auf Freiwilligkeit und Anreize denn auf Gebote und Verbote. Es ist dadurch nicht im gleichen Maße auf ein effektives Durchsetzungsregime angewiesen. Das Beispiel der EU verdeutlicht allerdings, dass Anreizstrukturen auf die Adressaten zuge-

schnitten sein müssen, um zu wirken (Mayntz 1977: 64): Mit der Registrierung als Interessenvertreter verbindet die EU-Kommission den Anreiz, über Konsultationsprozesse informiert zu werden – soweit die Kommission diese Akteure als legitime Vertreter gesellschaftlicher Interessen betrachtet. Europäische Interessenvertreter, die ständig EU-Politik verfolgen, sind allerdings ohnehin über die Konsultationsprozesse informiert (Obradovic 2009). Darüber hinaus bestehen gerade für gut vernetzte Interessenvertreter informelle Wege der Einflussnahme (Cammaerts 2006: 238) sowie Möglichkeiten direkter Einflussnahme auf Einladung der Kommission, für die es – ebenso wie für die offizielle Teilnahme an Konsultationsprozessen und am Sozialen Dialog – keiner Registrierung bedarf. Wenig etablierte Interessenvertreter verfügen nicht unbedingt über diese Netzwerke; ressourcenschwache sind mit den im Konsultationsprozess zu verarbeitenden Informationen außerdem teilweise überfordert, wie Cammaerts (2006: 240) verdeutlicht. Ähnliches gilt für die Hauspass-Regeln des EP: gerade etablierte Lobbyakteure müssen sich den mit dem Hauspass verbundenen Registrierungs- und Offenlegungspflichten nicht unbedingt unterwerfen, sondern können auf informellem, indirektem Wege Einfluss nehmen. Außerdem ist der Anreiz des Hauspasses, durch den der physische Zugang zum EP möglich wird, mit Geboten gekoppelt, für die aber die Kontroll- und Sanktionsmechanismen fehlen, so dass der Offenlegungspflicht kaum nachgekommen wird. Die von der EU gesetzten Anreize gehen also teilweise an den Adressaten vorbei und können schwache und wenig etablierte Interessenvertreter auf besondere Weise benachteiligen, soweit diese nicht über informelle Kanäle der Einflussnahme oder institutionalisierte Beteiligungsrechte verfügen.

Anreize können um Maßnahmen der mittelbaren Verhaltenssteuerung durch staatliche Unterstützung ergänzt werden, wie die „affirmative action“ der Organisationsförderung „schwacher“ Interessengruppen durch die EU.⁵⁰ Thunert (2003) verdeutlicht mit Bezug zu einzelnen US-Bundesstaaten die positive Wirkung von direktdemokratischen Verfahren auf die Organisations- und Durchsetzungsfähigkeit gerade strukturell benachteiligter Interessen. Der schwedische EU-Abgeordnete der Grünen, Carl Schlyter, zielt mit seiner Forderung nach einer Quote für den Zugang von Lobbyisten zu EU-Institutionen, die einen Ausgleich für starke Interessen schaffen könnte, in eine ähnliche Richtung (Alter-eu

50 Die Unterscheidung zwischen „starken“ und „schwachen“ Interessen geht häufig auf verbändetheoretische Analysen der Organisations- und Konfliktfähigkeit zurück (Offe 1972). Nullmeier (2000: 94) zählt vor allem konsum- und erwerbsbezogene Gruppen zu den starken Interessen (vgl. auch von Winter/Willems 2000: 10). Jüngere Forschung verdeutlicht allerdings, dass beispielsweise Bürgerrechtsorganisationen oder Umweltverbände die Trennung zwischen strukturell starken und schwachen Interessen durchbrechen und trotz geringer finanzieller Ressourcen und des kollektiven Charakters des vertretenen Interesses relativ durchsetzungsstark sein können (vgl. Greenwood 2003; Kleinfeld et al. 2007b: 19-20; von Winter 2008: 54).

2011a). Solche Maßnahmen könnten mit Regelungen kombiniert werden, die die Abhängigkeit politischer Entscheidungsträger von privaten Informationen verringern. In diesem Sinne spricht sich der ehemalige EP-Präsidenten Jerzy Buzek für Ausstattungsverbesserungen des parlamentsinternen Informationsdienstes aus, der verständlichere Beratungen anbietet und so die Macht besonders einflussreicher Lobbyisten ausgleichen könnte (Alter-eu 2011a). Ähnlich argumentiert der Bundestagsabgeordnete Marco Bülow (2010): Er mahnt die Informations- und Ausstattungsverbesserung von Parlamentariern etwa durch die Aufstockung ihrer wissenschaftlichen Mitarbeiterstellen an, um diese von der Beeinflussung durch private Interessen unabhängiger zu machen. Die Durchsetzbarkeit solcher alternativen Lobby-Regelungen hängt allerdings von den Merkmalen des jeweiligen gesellschaftlichen und politischen Systems ab; so sind institutionalisierte Beteiligungsrechte aus einer pluralistischen Perspektive wohl eher abzulehnen. Auch können Anreize und Bereitstellung von öffentlichen Gütern aufgrund von Informationsmangel an Motivationsgrenzen der Adressaten oder auch an Finanzierungsgrenzen der Implementationsakteure stoßen.

5 Fazit

Der Vergleich zwischen den USA und der EU hat deutlich gemacht, dass die beiden Systeme unterschiedliche Lobbyregulierungsregime ausgeprägt haben: Während die USA auf restriktive Verbote der direkten Begünstigung von Politikern, auf umfassende Offenlegungspflichten und harte Sanktionen setzen, um die dunkle Seite der Interessenvertretung in den Griff zu bekommen, betont insbesondere die EU-Kommission die positive Seite des Austauschs mit gesellschaftlichen Akteuren und vermeidet harte Regulierungsmaßnahmen. Das europäische Regulierungssystem setzt stärker auf Anreize zur Informationsoffenlegung sowie die organisationale Unterstützung und die institutionalisierte Beteiligung eines möglichst breiten Spektrums an Interessen. Die unterschiedlichen Regulierungsansätze lassen sich insbesondere auf verschiedene Organisationsmodelle der Staat-Verbände-Beziehungen, sowie auf die Ressourcenausstattung der Institutionensysteme zurückführen. Allerdings hat sich das europäische System in den letzten Jahren dem amerikanischen leicht angeglichen, indem zunehmend strengere Regeln eingeführt wurden. Beide Systeme weisen jedoch erhebliche Durchsetzungsmängel auf, und das Problem des übermäßigen Einflusses einzelner starker Partikularinteressen auf die Politik ist in beiden Fällen nicht behoben.

Vergleicht man die verschiedenen Maßnahmen der Lobbyismuszähmung miteinander, so lassen sich Offenlegungspflichten ebenso wie das Verbot teurer geldwerter Geschenke aus einer normativen Perspektive der Verantwortlichkeit

und Gleichheit grundsätzlich befürworten. Regelungen, die zu Kontakteinschränkungen zwischen Politik und Gesellschaft führen können, stoßen jedoch leicht an verfassungsrechtliche Grenzen, wie vor allem das Beispiel der USA verdeutlicht. Auf *praktische* Abgrenzungs- und Durchsetzungsgrenzen treffen sowohl Verbote als auch Gebote, weil Maßnahmen der direkten Verhaltenssteuerung in besonderer Weise von effektiven Implementations-, Kontroll- und Rechtssystemen abhängen. Hinzu kommt das „Dilemma der Präzision“: Direkte Verhaltensteuerung ist auf Präzision angewiesen, um in einem Rechtsstaat durchgesetzt werden zu können. Präzise Regelungen führen aber zum einen leicht zu einer nicht beabsichtigten Ausweitung des offenbar Erlaubten und dadurch zu Missbrauchsgefahren. Zum anderen passen sich Lobbyakteure strategisch an die geltenden Regeln an und umgehen diese auf indirektem Wege.

Es zeigen sich also deutliche Grenzen der Verrechtlichung – keineswegs können restriktive, strenge Regeln grundsätzlich als wirkungsvoller gelten. Diese Einschränkung gilt insbesondere, wenn Verbote und Gebote mit harten Sanktionen verknüpft sind, deren Befolgung von effektiven Durchsetzungsregimen abhängt. Allerdings kann man die Sanktionierung auch zu Teilen in die Hände der Zivilgesellschaft legen – schließlich können auch weiche Sanktionen wie Image-schäden beide Seiten des Tauschverhältnisses empfindlich treffen. Weichere Restriktionen können mit Maßnahmen der indirekten und mittelbaren Steuerung, wie etwa Anreizstrukturen und staatlichen Organisationshilfen, kombiniert werden, die weniger auf Kontroll- und Sanktionsregime angewiesen sind. Allerdings müssen diese Handlungsformen auf die Adressaten zugeschnitten sein, um wirksam zu werden.

Literatur

- Alter-eu (2010a): Revolving Door Scandal – Call for three-year Cooling Off Period. Pressemitteilung vom 27.09.2010. Brüssel. <http://www.alter-eu.org/press-releases/2010/09/27/revolving-door-scandal-alter-eu-call>, Zugriff am 17.07.2012
- Alter-eu (2010b): ALTER-EU Survey. Which lobby firms are on the European Commission's Register of Interest Representatives, which ones are not? Brüssel. www.alter-eu.org/sites/default/files/documents/eu-lobby-firms-registration.pdf, Zugriff am 17.07.2012
- Alter-eu (2011a): ALTER-EU demands ethics and transparency reforms in the wake of the cash-for-influence scandal. Brüssel. http://www.alter-eu.org/sites/default/files/documents/statement_alter_eu_on_conflict_of_interest_mep.pdf, Zugriff am 17.07.2012
- Alter-eu (2011b): Codes of conduct in the European Parliament: regulate now to Regain Public Trust. Brüssel. <http://www.alter-eu.org/documents/2011/06/ethics-rules-for-european-parliament>, Zugriff am 24.07.2012

- Botzem, Sebastian/Hofmann, Jeanette/Quack, Sigrid/Schuppert, Gunnar Folke/Straßheim, Holger (Hrsg.) (2009): *Governance als Prozess. Koordinationsformen im Wandel*. Baden-Baden: Nomos
- Bouwen, Pieter (2003): *A Theoretical and Empirical Study of Corporate Lobbying in the European Parliament*. In: *European Integration Online Papers* 7. 11. www.eiop.or.at/eiop/texte/2003-011a.htm, Zugriff am 18.07.2012
- Bülow, Marco (2010): *Wir Abnicker. Über Macht und Ohnmacht der Volksvertreter*. Berlin: Econ
- Braun, Dietmar/Giraud, Olivier (2003): *Steuerungsinstrumente*. In: Schubert/Bandelow (2003): 147-174
- Cammaerts, Bart (2006): *The eConvention on the future of Europe: Civil Society and the Use of the Internet in European Decision-Making Process*. In: *European Integration* 28. 3. 225-245
- Chari, Raj/Hogan, John/Murphy, Gary (2010): *Regulating Lobbying: a Global Comparison*. Manchester u.a.: Manchester University Press
- Chari, Raj/O'Donovan, Daniel/Hillebrand (2011): *Lobbying the European Commission: Open or Secret?* In: *Socialism and Democracy* 25. 2. 104-124
- Clean up Washington (o.J.): *Proposed Reforms regarding the Disclosure and Regulation of Federal Lobbying*. Washington. <http://www.cleanupwashington.org/lobbying/page.cfm?pageid=46>, Zugriff am 25.07.2012
- Coen, David (2009): *Business Lobbying in the European Union*. In: Coen/Richardson (2009): 145-168
- Coen, David/Richardson, Jeremy (Hrsg.) (2009): *Lobbying the European Union. Institutions, Actors, and Issues*. Oxford u.a.: Oxford University Press
- Covington and Burling LLP (2013): *Lobbying Disclosure Act and HLOGA Compliance*. http://www.cov.com/practice/government_relations/election_and_political_law/lda_compliance/, Zugriff am 29.04.2013
- Drew, Elizabeth (2005): *Selling Washington*. In: *The New York Review of Books*. 25.06.2005. <http://www.nybooks.com/articles/archives/2005/jun/23/selling-washington/?pagination=false>, Zugriff am 20.07.2012
- Eising, Rainer/Kohler-Koch, Beate (Hrsg.) (2005a): *Interessenpolitik in Europa*. Baden-Baden: Nomos
- Eising, Rainer/Kohler-Koch, Beate (2005b): *Interessenpolitik im europäischen Mehrebenensystem*. In: Eising/Kohler-Koch (2005a): 11-75
- Europäische Kommission (1993): *Ein offener und strukturierter Dialog zwischen der Kommission und den Interessengruppen*. Mitteilung der Kommission 93/C 63/02. Brüssel. http://ec.europa.eu/civil_society/interest_groups/docs/v_de.pdf, Zugriff am 12.06.2012
- Europäisches Parlament (2009): *The Code of Conduct for Commissioners – Improving Effectiveness and Efficiency*. Brüssel. <http://www.europarl.europa.eu/document/activities/cont/200907/20090728ATT59122/20090728ATT59122EN.pdf>, Zugriff am 18.07.2012
- Europäisches Parlament/Europäische Kommission (2012): *Gemeinsames Transparenzregister-Sekretariat. Konformitätsleitlinien zum Transparenzregister*. 3. Fassung – 4.

- Oktober 2012. Brüssel. http://europa.eu/transparency-register/pdf/guideline_de.pdf, Zugriff am 12.06.2012
- Feki, Donya/Ganem, Maha (2010): When former Commissioners go for private sector. 26.07.2010. <http://www.theeuros.eu/When-former-Commissioners-go-for,3876.html?lang=fr>, Zugriff am 02.07.2012
- Filzmaier, Peter/Plassner, Fritz (2002): Campaign Finance in den USA. In: Österreichische Zeitschrift für Politikwissenschaft 31. 1. 41-59
- Fox, Jonathan (2007): The Uncertain Relationship between Transparency and Accountability. In: Development in Practice 17. 4/5. 663-671
- Greenwood, Justin (1998): Regulating Lobbying in the European Union. In: Parliamentary Affairs 51. 4. 587-599
- Greenwood, Justin (2003): Interest Representation in the European Union. Houndsmills: Palgrave Macmillan
- Greenwood, Justin/Thomas, Clive S. (1998): Introduction. Regulating Lobbying in the Western World. In: Parliamentary Affairs 51. 4. 487-499
- Holman, Craig (2006): Origins, Evolution and Structure of the Lobbying Disclosure Act. Public Citizen Publications. www.citizen.org/documents/LDAorigins.pdf, Zugriff am 16.06.2012
- Kafsack, Hendrick (2011): Entwurf für Verhaltenskodex. Ehemalige EU-Kommissare dürfen Lobbyisten sein. In: Frankfurter Allgemeine Zeitung. 17.01.2011. <http://www.faz.net/aktuell/wirtschaft/wirtschaftspolitik/entwurf-fuer-verhaltenskodex-ehemalige-eu-kommissare-duerfen-lobbyisten-sein-1575515.html>, Zugriff am 18.07.2012
- Klingst, Martin (2012): US-Vorwahlkampf. Die Millionenmacht der Spendensammler. In: Die Zeit. 26.01.2012. <http://www.zeit.de/politik/ausland/2012-01/usa-wahl-super-pac>, Zugriff am 13.06.2012
- Kleinfeld, Ralf/Zimmer, Annette/Willems, Ulrich (Hrsg.) (2007a): Lobbying: Strukturen, Akteure Strategien. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften
- Kleinfeld, Ralf/Zimmer, Annette/Willems, Ulrich (2007b): Lobbyismus und Verbände-forschung: Eine Einleitung. In: Kleinfeld et al. (2007a): 7-35
- Kress, Gisela/Senghaas, Dieter (Hrsg.) (1972): Politikwissenschaft. Eine Einführung in ihre Probleme. Frankfurt a. M.: Fischer
- Leif, Thomas/Speth, Rudolf (Hrsg.) (2003): Die stille Macht. Lobbyismus in Deutschland. Wiesbaden: Westdeutscher Verlag
- Leif, Thomas/Speth, Rudolf (Hrsg.) (2006): Die fünfte Gewalt: Lobbyismus in Deutschland. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften
- Lahusen, Christian/Jauß, Claudia (2001): Lobbying als Beruf – Interessengruppen in der Europäischen Union. Baden-Baden: Nomos
- Lobbypedia (2011a): Lobbyregister EU. http://lobbypedia.de/index.php/Lobbyregister_EU, Zugriff am 13.07.2012
- Lobbypedia (2011b): Politische Debatte über Seitenwechsel auf europäischer Ebene. http://lobbypedia.de/index.php/Politische_Debatte_%C3%BCber_Seitenwechsel_auf_europ%C3%A4ischer_Ebene, Zugriff am 02.07.2012
- Mayntz, Renate (1977): Die Implementation politischer Systeme: Theoretische Überlegungen zu einem neuen Forschungsgebiet. In: Die Verwaltung 10. 1. 51-66

- Mazey, Sonia/Richardson, Jeremy (2001): Interest groups and EU policy-making: organisational logic and venue shopping. In: Richardson (2001): 247-268
- McLaughlin, Andrew M./Greenwood, Justin (1995): The Management of Interest Representation in the European Union. In: *Journal of Common Market Studies* 33. 1. 143-156
- Michalowitz, Irina (2002): Beyond Corporatism and Pluralism: Towards a new Theoretical Framework. In: Warleigh/Fairbrass (2002): 35-53
- Mihut, Liliana (2008): Lobbying in the United States and the European Union: New Developments in Lobbying Regulation. In: *Romanian Journal of European Affairs* 8. 4. 5-17
- Moes, Johannes (2009): Accountability – eine Antwort auf Legitimationsprobleme in neuen Governancessstrukturen? In: Botzem et al. (2009): 29-54
- Nullmeier, Frank (2000): Argumentationsmacht und Rechtfertigungsfähigkeit schwacher Interessen. In: Willems/von Winter (2000): 93-109
- Obradovic, Daniela (2009): Regulating Lobbying in the European Union. In: Coen/Richardson (2009): 298-334
- OECD (2007): Building a Framework for Enhancing Transparency and Accountability in Lobbying, GOV/PGC(2007)17. In: *OECD Papers* 7. 7
- Offe, Claus (1972): Politische Herrschaft und Klassenstrukturen. Zur Analyse spätkapitalistischer Gesellschaftssysteme. In: Kress/Senghaas (1972): 135-165
- Petersen, Eric R. (2006): Lobbying Reform: Background and Legislative Proposals, 109th Congress. In: Congressional Research Service. CRS Report for Congress. RL33065. 23.03.2006
- Richardson, Jeremy (Hrsg.) (2001): *European Union: Power and Policy-Making*. 2. Auflage. London: Routledge
- Schendelaen, Rinus van (2006): Brüssel: Die Champions League des Lobbying. In: Leif/Speth (2006): 132–162
- Schubert, Klaus/Bandelow, Nils C. (Hrsg.) (2003): *Lehrbuch der Politikfeldanalyse*. München u.a.: Oldenbourg
- Sebaldt, Martin (2007): Strukturen des Lobbying: Deutschland und die USA im Vergleich. In: Kleinfeld et al. (2007a): 92-123
- Sebaldt, Martin (1997): *Organisierter Pluralismus. Kräftefeld, Selbstverständnis und politische Arbeit deutscher Interessengruppen*. Wiesbaden: Westdeutscher Verlag
- Sebaldt, Martin/Straßner, Alexander (2004): *Verbände in der Bundesrepublik Deutschland. Eine Einführung*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften
- Strauss, Jacob R. (2011a): Enforcement of Congressional Rules of Conduct: An Historical Overview. In: Congressional Research Service. CRS Report for Congress. RL 30764. 14.06.2011
- Strauss, Jacob R. (2011b): Lobbying Registration and Disclosure: Before and After the Enactment of The Honest Leadership and Open Government Act of 2007. In: Congressional Research Service. CRS Report for Congress. R40245. 22.04.2011
- Straßner, Alexander (2004): Begriffliche und theoretische Grundlagen. In: Sebaldt/Straßner (2004): 15-71
- Thomas, Clive S. (1998): Interest Group Regulation across the United States. In: *Parliamentary Affairs* 51. 4. 500-515

- Thunert, Martin (2003): Is that the way we like it? Lobbying in den USA. In: Leif/Speth (2003): 320-334
- Verba, Sydney (2006): Fairness, Equality, and Democracy: Three big Words. In: Social Research: An International Quarterly of Social Sciences 73. 2. 499-540
- Warleigh, Alex/Fairbrass, Jenny (Hrsg.) (2002): Influence and Interests in the European Union: the New Politics of Persuasion and Advocay. London: Europa Publications
- Warren, Mark (2002): What can Democratic Participation mean today? In: Political Theory 30. 5. 677-701
- Wehrmann, Iris (2007): Lobbying in Deutschland – Begriff und Trends. In: Kleinfeld/Zimmer/Willems (2007): 36-64
- Willems, Ullrich/von Winter, Thomas (Hrsg.) (2000): Politische Repräsentation schwacher Interessen. Opladen: Leske + Budrich
- Winter, Thomas von/Willems, Ulrich (Hrsg.) (2007a): Interessenverbände in Deutschland. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften
- Willems, Ulrich/von Winter, Thomas (2007b): Interessenverbände als intermediäre Organisationen. Zum Wandel ihrer Strukturen, Funktionen und Effekte in einer veränderten Umwelt, in: von Winter/Willems (2007a): 13-50
- Winter, Thomas von (2008): Lobbying als politischer Tauschprozess. In: von Winter/Mittendorf (2008): 49-67
- Winter, Thomas von/Mittendorf, Volker (Hrsg.) (2008): Perspektiven der politischen Soziologie im Wandel von Gesellschaft und Staatlichkeit. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften
- Winter, Thomas von/Willems, Ulrich (2000): Die politische Repräsentation schwacher Interessen: Anmerkungen zum Stand und zu den Perspektiven der Forschung. In: Willems/von Winter (2000): 9-36
- Wragge, Alexander (2009a): Debatte um Brüsseler Lobbyisten. Nach Rauswurf des Chemieverbanes. In: Euractiv.de. 03.08.2009. <http://www.euractiv.de/wahlen-und-macht/artikel/debatte-um-brüsseler-lobbyisten-001905>, Zugriff am 02.06.2012
- Wragge, Alexander (2009b): EU – umstrittene Bilanz des Lobbyregisters. EU-Abgeordnete: „Die Kommission sucht Streit“. In: Euractiv.de. 28.10.2009. <http://www.euractiv.de/wahlen-und-macht/artikel/eu---umstrittene-bilanz-des-lobby-registers-002304/>, Zugriff am 02.06.2012