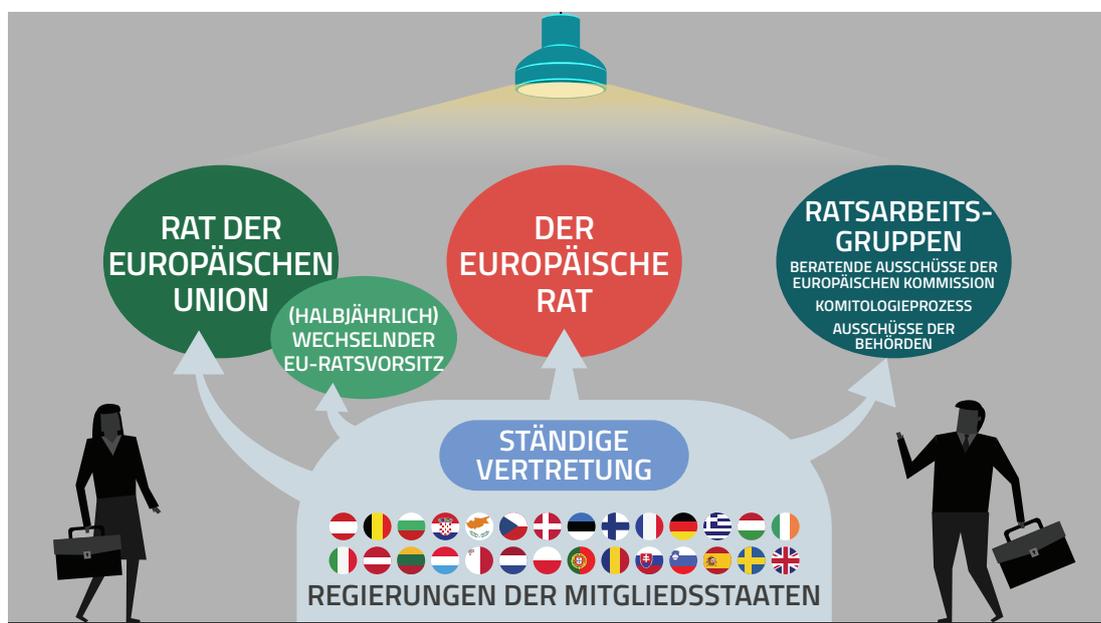


Gekaperte Staaten: Wenn Regierungen der Mitgliedstaaten Konzerninteressen in der EU durchsetzen

Februar 2019

Auf Entscheidungs- und Gesetzgebungsprozesse in der EU haben die Regierungen der Mitgliedstaaten einen großen Einfluss. Sie legen einerseits die strategische Ausrichtung der EU fest, andererseits sind sie sowohl an der Ausarbeitung als auch an der Umsetzung von EU-Richtlinien und Abkommen beteiligt.



Die vorliegende Studie zeigt, wie Konzerne ihre Interessen über die Mitgliedstaaten in die EU-Politik einbringen. Solche Konzerne – meist Schlüsselindustrien in den jeweiligen Mitgliedstaaten – „kapern“ („captured states“) die Regierungen, sodass diese in EU-Fragen eher im Interesse der Konzerne, anstatt im Interesse europäischer Bürgerinnen und Bürger handeln.

Dass die Einflussnahme der Mitgliedstaaten auf die Entscheidungsprozesse nicht vollständig transparent ist, sowie nicht alle Wege bekannt sind, über die Einfluss genommen wird, ist sehr problematisch für die Demokratie in der EU. Vor diesem Hintergrund gibt diese Studie Aufschluss darüber, wie Regierungen der Mitgliedstaaten als Vermittler für Konzerninteressen fungieren.

Die wichtigsten Ergebnisse der Studie im Überblick:

1. **Konzernlobbyisten und ihre Verbände** sind sehr erfolgreich darin, die EU über die Regierungen der Mitgliedstaaten zugunsten ihrer Interessen zu beeinflussen.
 - **Einflussreiche Lobbygruppen**, wie der „European Round Table of Industrialists“, das European Services Forum (ESF), der Verband der Energieversorger (Magritte-Group) und andere, verfügen über Zugänge zu Politikern und Ministerialbeamten der Mitgliedstaaten, die NGOs und Gewerkschaften verwehrt bleiben.

- Die **rotierenden EU-Ratspräsidentschaften** sind ein zentrales Ziel von Konzernlobbyisten. Diese Studie zeigt beispielsweise, wie die niederländische Ratspräsidentschaft 2016 sowohl die Interessen der Rüstungsindustrie, als auch das von Konzernen entwickelte Konzept des "Innovationsprinzips" (im Gegensatz zum „Vorsorgeprinzip“) in EU-Entscheidungsprozesse eingebracht hat, was vorsorgeorientierte Ansätze untergräbt. Darüber hinaus scheint Unternehmenssponsoring der rotierenden Präsidentschaften inzwischen zum Standard geworden zu sein.
 - Die komplexe und undurchsichtige **Ausschussstruktur** der EU kommt Konzernlobbyisten entgegen, da Sie über die Ressourcen und Kapazitäten verfügen, die Endergebnisse der Ausschüsse zu beeinflussen. Siehe unten die Fallstudie zu Glyphosat.
 - Brüsseler **Lobbyagenturen** bieten Unternehmen spezifische Dienstleistungen an, um die Mitgliedstaaten zu beeinflussen. Ein Beispiel dafür ist das jährliche Gasforum von Fleishman-Hillard für Ministerialbeamte der Mitgliedstaaten, das für den Branchenverband GasNaturally organisiert wird, ein Lobbyforum für große Gaskonzerne wie Shell, Total und RWE.
 - Soweit Daten verfügbar sind, fanden Lobbytreffen mit Beamten, die **in den ständigen Vertretungen der Mitgliedstaaten** tätig sind, überwiegend mit Unternehmensvertretern statt. Die Beamten der Ständigen Vertretung der Niederlande trafen zwischen Juni 2017 und 2018 über 500 mal mit Lobbyisten zusammen. 73 Prozent dieser Treffen fanden mit Konzernvertretern und nur 15 Prozent mit NGOs oder Gewerkschaften statt.
2. Infolgedessen besteht eine **enorme Asymmetrie hinsichtlich des Lobbyeinflusses** auf die EU-Entscheidungen der Mitgliedstaaten. Zivilgesellschaftliche Gruppen können den privilegierten Zugang und die weitaus größeren Lobbykapazitäten und Ressourcen der Unternehmen nicht erreichen.
 3. Die **Mitgliedstaaten und die nationalen Konzernlobbygruppen haben eine symbiotische Beziehung entwickelt**, in der das Interesse der Konzerne zum Synonym für das nationale Interesse des Mitgliedstaates geworden ist. Extrembeispiele dafür sind der Einfluss der Automobilindustrie auf die deutsche Bundesregierung (und die daraus resultierenden negativen Auswirkungen auf EU-Regulierungen in den Bereichen Emissionen und Klima), der spanische Telekommunikationsriese Telefónica, dessen enge Beziehungen zur spanischen Regierung dafür sorgten, dass seine Forderungen aufgenommen und unterstützt wurden, sowie die staatliche Kohleindustrie, die die polnische Regierung zu solch einem Klima-Außenseiter macht, und die britische Finanzlobby, die darauf zählen kann, dass die britische Regierung die Forderungen nach einer möglichst schwachen Finanzmarktregulierung unterstützt.
 4. Auf **EU-Ebene haben die Regierungen der Mitgliedstaaten Konzerninteressen aufgegriffen** und als Teil der EU-weiten Agenda übernommen, wie etwa wirtschaftspolitische Steuerung (strenge Budgetregeln und Kürzungsmaßnahmen) oder einseitige Konzernklagerechte für Unternehmen in Handelsabkommen, die es Konzernen ermöglichen, Staaten auf Schadensersatz in Milliardenhöhe zu verklagen, wenn Regierungen neue Gesetze zum Schutz ihrer Bevölkerung oder der Umwelt erlassen.
 5. Einige Mitgliedstaaten **setzen sich aktiv für die Interessen von Konzernen ein**. Rotierende Präsidentschaften stellen für einen Mitgliedstaat eine besondere Gelegenheit dar, sich aktiv für ihr Lieblingsprojekt, eine wichtige Angelegenheit oder ihre jeweilige Industrie einzusetzen. Eine Fallstudie der letzten österreichischen Präsidentschaft zeigt genau dieses Phänomen.
 6. Wenn es um Lobbytreffen geht, die der Wirtschaft einen weiteren potenziellen "nationalen" Kanal für die EU-Entscheidung bieten, scheinen eine Reihe von Kommissaren der Juncker-Kommission eine **Vorliebe für Wirtschaftsinteressen aus ihren eigenen Mitgliedstaaten zu haben**. Die Kommissare Oettinger, Hill (der die Kommission im Juli 2016 verlassen hat), Cañete, Hogan und Vestager trafen sich alle überproportional häufig mit Konzernlobbyisten aus ihrem eigenen Herkunftsland.

7. **Komplexe EU-Entscheidungsverfahren, unzureichende Transparenz, der Ausschluss von Bürgerinnen und Bürgern** bei Entscheidungen in EU-Fragen und allgemein **schwache nationale parlamentarische Mechanismen auf nationaler Ebene** führen zu einem Defizit an Verantwortlichkeit und einem **Demokratie-Defizit**, das Unternehmenslobbyisten sich zunutze machen.

Die derzeit nationalistische Rhetorik argumentiert, dass eine starke EU den Nationalstaaten zu viele Regeln und Vorschriften auferlegt. Manche Mitgliedstaaten folgen dieser Darstellung und machen die EU für Entscheidungen verantwortlich, die im Heimatland unpopulär sind. Dies führt zu einer Vereinfachung der Problematik, da der EU die alleinige Schuld zugewiesen wird.

Häufig sind es die Regierungen der Mitgliedstaaten, die einzeln oder gemeinsam handeln, um im Bündnis die EU-Entscheidungen im Interesse von Konzernen zu beeinflussen. Das Risiko, dass Konzerne über Mitgliedsstaaten Einfluss auf EU-Politik nehmen, ist sehr hoch und untergräbt die Demokratie und das öffentliche Interesse.

Mit diesem Bericht wollen wir die Zivilgesellschaft und die EntscheidungsträgerInnen auf die Bedrohung aufmerksam machen, welche diese Einflussnahme für die Demokratie in der EU darstellt. Unser vollständiger Bericht enthält Vorschläge dazu, was Sie tun können, und unsere Empfehlungen enthalten erste Schritte, um diesem Einfluss der Konzerne entgegenzuwirken. Dazu gehören:

1. Die Regierungen der Mitgliedstaaten müssen **nationale Regeln und eine Kultur entwickeln, die das Risiko unternehmerischen Einflusses** auf die Entscheidungsfindung in der EU **verringern**. Dazu gehört auch die Beendigung des privilegierten Zugangs für Konzernlobbys und das Schaffen von vollständiger Transparenz für Lobby-Aktivitäten.
2. Die **parlamentarische Kontrolle** und Rechenschaftspflicht der Mitgliedstaaten bei der Entscheidungsfindung auf EU-Ebene muss verstärkt werden. Dies sollte sowohl die Kontrolle vor Entscheidungen, als auch die Rechenschaftspflicht nach Entscheidungen umfassen.
3. Die EU-Organe müssen dringend handeln, um das **Demokratie-Defizit** innerhalb ihres Handlungsspielraums zu beheben. Dazu sind **Reformen** der Arbeitsweise des **Rates der EU**, des **Europäischen Rates**, des Komitologieprozesses und der Beratergruppen (expert groups) der **Europäischen Kommission** erforderlich.
4. Wir brauchen dringend **neue Modelle**, damit **die Bürgerinnen und Bürger** mehr über Themen auf EU Ebene erfahren und **mitbestimmen können**, bei denen die Mitgliedstaaten mitentscheiden. Dazu könnten Bürgeranhörungen auf nationaler Ebene zu anstehenden EU-Gesetzen, Online-Konsultationen und vieles mehr gehören.

Wie die deutsche Bundesregierung auf EU-Ebene als Sprachrohr der Unternehmen fungiert

Privacy-Verordnung: Der Vorschlag für die „Verordnung über Privatsphäre und elektronische Kommunikation“ war von Anfang an Gegenstand intensiver Lobbyarbeit von verschiedensten Unternehmen, darunter Werbetreibende, Verlage und Social-Media-Plattformen. Die deutsche Wirtschaft setzte voll auf Panikmache: In Fachzeitschriften wurde die Verordnung „größtmögliches Übel“ genannt und „das Ende der Digitalwirtschaft“ heraufbeschworen. Der Vorstandschef von Axel Springer, Mathias Döpfner, drängte deutsche Beamte mit deutlichen Worten zum Handeln: „Wenn die Verordnung in dieser Form beschlossen würde, wäre das ein Anti-Europa-Gesetz aus Brüssel“. In Berlin stieß er auf offene Ohren. In einem frühen Positionspapier zur ePrivacy-Verordnung verteidigte man datengetriebene Online-Werbung. Eine Studie zur Abschätzung der wirtschaftlichen Folgen des Gesetzentwurfes für die deutsche Werbewirtschaft geriet jedoch in die Kritik, da sie zum Großteil Aussagen der Branche wiedergab. Darüber hinaus ist allgemein bekannt, dass Berlin dem Interesse der Deutschen Telekom an der Verwendung von Metadaten wohlwollend gegenübersteht. Der Rat

der Europäischen Union bemüht sich derzeit noch um eine gemeinsame Position zum ePrivacy-Text, obwohl es ganz danach aussieht, als würden die Vorschläge der Wirtschaft sich mit Unterstützung der Bundesregierung durchsetzen.

Diesel-Abgasskandal: Nicht nur hatten Volkswagen und andere Automobilkonzerne mithilfe von Abschaltvorrichtungen luftverschmutzende Diversemissionen auf dem Prüfstand künstlich niedrig gehalten, sondern gleichzeitig auch noch versucht, mit ihrer Lobbyarbeit die Einführung von europäischen Diesel-Abgastests unter realistischen Testbedingungen zu verhindern. Im Zuge des Skandals wurden Corporate Europe Observatory Unterlagen zugespielt, die zeigen, wie die Automobilindustrie – einschließlich Volkswagen – trotz der öffentlichen Empörung und des wachsenden Drucks auf die Politik weiterhin versuchte, die von der EU vorgeschlagenen neuen Abgastests unter realistischen Testbedingungen zu untergraben. Nicht zuletzt dadurch verzögerte sich die Einführung der neuen Tests um mehrere Jahre. Die Automobil-Lobby organisierte eine europaweite Kampagne, um die Mitgliedsstaaten auf die eigene Seite zu ziehen. Daraufhin setzten sich Großbritannien, Frankreich und Deutschland für eine Abschwächung der Grenzwerte bei den neuen Tests ein; die engen Verbindungen der Automobil-Lobby zur Bundesregierung erwiesen sich dabei als äußerst hilfreich.

Glyphosat: Die Wiedezulassung von Glyphosat für den Einsatz in Herbiziden in der EU im Dezember 2017 war ein Erfolg für Monsanto (das inzwischen zum Chemieriesen Bayer gehört). Deutschland war an dem Verfahren maßgeblich beteiligt, da das Bundesinstitut für Risikobewertung (BfR) in seiner Funktion als Berichtersteller für die EU die Unbedenklichkeit von Glyphosat bewerten sollte. Bereits 2014 war es das BfR gewesen, das die Neuzulassung von Glyphosat in Europa empfohlen hatte. Dabei hatte die Glyphosat-Task-Force (eine von der Pestizidwirtschaft eigens für das Zulassungsverfahren geschaffene Lobbygruppe) durch die Bereitstellung riesiger Mengen an Studien intensiv Einfluss genommen. Im Anschluss an den BfR-Bericht beschloss auch die Europäische Agentur für Lebensmittelsicherheit (EFSA), dass Glyphosat sicher genug für eine Neuzulassung sei. Seitdem ist jedoch das Ausmaß der Einflussnahme auf diese Entscheidungen deutlich geworden: das BfR und später auch die EFSA hatten ganze Abschnitte aus branchenfinanzierten Studien Wort für Wort in die eigene Glyphosat-Beurteilung übernommen.

Kommissar Oettinger: Für einige national agierende Wirtschaftslobbys sind die Kommissare des jeweiligen Landes eine weitere Möglichkeit, Entscheidungen der EU zu beeinflussen. Oettinger gilt weithin als Freund der deutschen Wirtschaft im Kommissionskollegium. Die Hälfte der 10 Lobbyisten, mit denen sich Oettinger zwischen Dezember 2014 und Juni 2018 am häufigsten getroffen hat, kommt aus der deutschen Wirtschaft, darunter die Deutsche Telekom, der Verband der Automobilindustrie, der Axel-Springer-Verlag sowie Daimler. Von 65 Lobby-Treffen seit Januar 2018 (als Oettinger zum Haushaltskommissar ernannt wurde) fanden mehr als die Hälfte (35) mit Vertretern der deutschen Wirtschaft statt, darunter Volkswagen, Deutsche Bank, BASF, Lufthansa und Daimler. (Diese Daten stammen von Oettingers veröffentlichter Liste von Lobbytreffen, die zum Zeitpunkt des Abrufs [7. Januar 2019] Treffen bis einschließlich 18. Oktober 2018 umfasste.)

Vorzugsbehandlung: Der Bericht zeigt ganz deutlich, dass einflussreiche Lobbygruppen bei hochrangigen deutschen Politikern Gehör finden und damit Einfluss auf europäische Entscheidungen nehmen. Der Europäische Runde Tisch der Industriellen (ERT, eine Gruppe von 55 Vorständen von einigen der größten europäischen Unternehmen, darunter BASF, Siemens, BMW und die Deutsche Telekom) wird regelmäßig bei Treffen und Essen mit Bundeskanzlerin Merkel und dem französischen Präsidenten Macron zu EU-relevanten Themen konsultiert.

Nord Stream 2: In der Arbeitsgruppe „Energie“ des Ministerrats blockiert Deutschland mit Unterstützung einiger anderer Mitgliedsstaaten, darunter Österreich, einen Änderungsvorschlag zur

Erdgasrichtlinie. Die Kommission hatte diese Änderung 2017 in dem Versuch vorgeschlagen, den Bau von Nord Stream 2 zu verhindern. Diese Erdgas-Pipeline zwischen Russland und Deutschland würde die derzeitige Erdgas-Transit-Route über die Ukraine umgehen. Dass Deutschland und Österreich sich so vehement für Nord Stream 2 einsetzen, hängt nicht nur mit der Beteiligung von Uniper, Wintershall und OMV zusammen, sondern auch mit den engen Verbindungen zwischen dem russischen Energieriesen Gazprom –Haupteigentümer von Nord Stream 2 – und der deutschen Politik.

Österreich als politischer Kanal für Konzerninteressen auf EU-Ebene



Pipe sections for Nord Stream 2 stored at the coating plant in Kotka, Finland. © Nord Stream 2 / Axel Schmidt.

Initiative für die "erneuerbare" Gaslobby: In der zweiten Jahreshälfte 2018 organisierte die österreichische EU-Ratspräsidentschaft eine Veranstaltung zur Förderung der Wasserstoffindustrie, vertreten durch die Lobbygruppe Hydrogen Europe. Die österreichische Ministerin für Nachhaltigkeit und Tourismus und ehemalige EU-Abgeordnete Elisabeth Köstinger hatte eine Erklärung zur Wasserstoff-Initiative vorbereitet und alle EU-Minister ermutigt, sie zu unterzeichnen. In dieser Erklärung wird die Förderung von Wasserstoff in allen Wirtschaftsbereichen bestärkt. Klima- und Energiekommissar Miguel Arias Cañete unterzeichnete neben 25 EU-Mitgliedstaaten und zahlreichen VertreterInnen der Industrie die Erklärung. Da grüner Wasserstoff ohne fossile Brennstoffe allerdings nur winzige fünf Prozent der gesamten Wasserstoffproduktion ausmacht, besteht die Gefahr, dass durch die Förderung schmutziger Wasserstoff gefördert wird, was fatal für die Umwelt wäre, da dieser aus fossilen Brennstoffen besteht.

Unternehmenssponsoring der österreichischen Ratspräsidentschaft: Unternehmenssponsoring ist ein fester Bestandteil der rotierenden Präsidentschaften. Die österreichische Präsidentschaft wurde von Porsche, Audi, Microsoft und anderen Großkonzernen gesponsert. Solche Vereinbarungen werfen ernsthafte Fragen auf, insbesondere wenn man bedenkt, dass viele dieser Sponsoren ein klares Interesse an der Entscheidungsfindung der EU haben.