

Wer bestimmt die Agenda in der Generaldirektion Unternehmen und Industrie?

Zusammenfassung der Studie „Who’s driving the agenda at DG Enterprise and Industrie?“ der Allianz für Lobby-Transparenz und ethische Regeln (ALTER-EU)

1. Die Ergebnisse der Studie:

Die Studie untersucht die 83 Expertengruppen der Generaldirektion Unternehmen und Industrie. Expertengruppen beraten die EU-Kommission und haben einen wichtigen Einfluss bei der Formulierung von Verordnungen und Richtlinien oder deren Durchführungsbestimmungen. Deshalb ist die Frage ihrer Zusammensetzung und der Beteiligung von Interessenvertretern an den Beratungen eine wichtige politische Frage.

Im Fokus stehen deshalb die 49 Expertengruppen, an denen Vertreter von Unternehmen, Wissenschaft oder Nichtregierungsorganisationen als Expert/-innen beteiligt sind. In den anderen 34 Gruppen sitzen außer Mitarbeiter/-innen der Europäischen Kommission allein Mitglieder nationaler Regierungen und Behörden.

Die Studie zeigt, dass Großunternehmen und ihre Lobbygruppen einen übermäßigen Einfluss auf die Expertengruppen der Generaldirektion Unternehmen haben. In 32 dieser 49 Gruppen haben Großunternehmen bzw. ihre Verbände eine Mehrheit der nicht von Regierungsvertretern besetzten Sitze inne. Wir sprechen in diesem Fall davon, dass diese Expertengruppen von den Interessen großer Unternehmen dominiert werden.

Gesamtzahl der Expertengruppen mit „nicht-staatlichen“ Teilnehmer/-innen	49	100%
Anzahl der Expertengruppen, die von Interessen der Großunternehmen dominiert werden	32	65%
Anzahl der Expertengruppen, die von Wissenschaft und Forschung (nicht auf Gewinn ausgerichtet) dominiert werden	8	16%
Anzahl der Expertengruppen mit ausgewogener Besetzung	6	12%
Anzahl der Expertengruppen, die von Zwitterorganisationen dominiert werden	2	4%
Anzahl der Expertengruppen, die von kleinen und mittleren Unternehmen dominiert werden	1	2%

Gerade sechs Gruppen lassen sich als – jedenfalls von der Anzahl der Expertinnen und Experten – ausgewogen besetzt bezeichnen. Dazu gehören beispielsweise die Expertengruppe zur Sicherheit von Spielzeugen und die Expertengruppe zu sozialem Tourismus. Auffallend ist auch, dass die Experten aus kleinen und mittleren Unternehmen nur in einer Expertengruppe die Mehrheit haben – obwohl die Generaldirektion der Förderung von KMU einen besonderen Schwerpunkt zumisst.

Die Auswertung beruht auf der Kategorisierung der Experten in sechs Gruppen¹:

- Großunternehmen und ihre Lobbygruppen;
- Wissenschaft und Forschung, die nicht auf Gewinn ausgerichtet arbeitet;
- Nichtregierungsorganisationen, die kein oder wenig Geld von Unternehmen erhalten;
- Kleine und mittlere Unternehmen und ihre Verbände;
- Gewerkschaften;
- Zwitterorganisationen, die dem öffentlichen und dem privaten Sektor zuzuordnen sind (wie beispielsweise Forschungseinrichtungen, die sowohl von öffentlichen Geldern als auch von privaten Aufträgen abhängig sind).

Auch der Gesamtüberblick zeigt, welche „Expertenmeinung“ in den Expertengruppen der Generaldirektion Unternehmen und Industrie überwiegt: Insgesamt verteilen sich auf die Gruppen 482 Berater/-innen aus der Kategorie der Großunternehmen und ihrer Lobbyverbände, gegenüber 255 Berater/-innen aus allen übrigen Bereichen (außer Regierungsvertreter/-innen). 124 davon entfallen auf Wissenschaft und Forschung, 66 auf Nichtregierungsorganisationen, 44 auf kleine und mittlere Unternehmen, 11 auf Gewerkschaften.

2. Wozu die Studie?

Seit langem kritisiert ALTER-EU die unausgeglichene Besetzung einer großen Zahl der etwa 800-1000² Expertengruppen, die die Europäische Kommission beraten.³ Auch das Europäische Parlament hat diesen eklatanten Mangel an Demokratie aufgegriffen⁴ und im Oktober 2011 Teile des Budgets der Kommission für ihre Expertengruppen eingefroren – mit dem Auftrag an die Kommission, ihre Transparenz zu verbessern und neue Regeln einzuführen, die vor dem Übergewicht der Interessen der europäischen Großkonzerne schützen.

Bereits jetzt verstößt die Kommission mit der unausgewogenen Besetzung ihrer Beratungsgremien gegen geltende Regeln, zum Beispiel gegen das aktuelle „Rah-

¹ Eine genaue Kategorisierung finden Sie in der Studie auf Seite 4: „Who’s driving the agenda at DG Enterprise and Industrie? The dominance of corporate lobbyists in DG Enterprise’s expert groups“, Alter EU, <http://www.alter-eu.org/press-releases/2012/07/10/industry-experts-dominate-key-areas-of-policy-making>

² Im Register zählen wir derzeit 831 offizielle und inoffizielle Expertengruppen. In ihrer schriftlichen Anfrage ans Parlament vom Februar 2011 nennt MdEP Nessa Childers aber die Zahl von etwa 1.000: <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+WQ+E-2011-000590+0+DOC+XML+V0//EN&language=RO>. Tatsächlich ist davon auszugehen, dass das Register nicht zu jeder Zeit auf dem neuesten Stand ist.

³ Vgl. u.a. 2008 die Studie „Secrecy and corporate dominance – a study on the composition and transparency of European Commission Expert Groups“, <http://www.alter-eu.org/documents/2008/03/secrecy-and-corporate-dominance>, sowie 2009 die Studie „A captive Commission: the role of the financial industry in shaping EU regulation“, <http://www.alter-eu.org/documents/2009/11/captive-commission-financial-industry-shaping-eu-regulation>.

⁴ So zum Beispiel in dem Hearing „Shedding light on Expert Groups“ im Europäischen Parlament, vgl. ALTER EU-Bericht <http://www.altereue.org/documents/2011/12/expert-groups>

menwerk für Expertengruppen der EU-Kommission“⁵, das sich die Kommission erst 2010 gegeben hat. Dieses besagt: „Bei der Zusammenstellung einer Expertengruppe sollen die Kommission und ihre Abteilungen eine ausgewogene Repräsentation aller relevanten Interessen und Expertisen (...) anstreben“. Aber auch weitere Regelwerke wie ihre „Minimumstandards zur Beratung“ (Com(2002)704), oder ihre „Richtlinien zum Einholen von Expertise“ (Com(2002)713) raten eine ausgewogene Zusammensetzung der Beratungsgremien zum Schutz vor zu großen Einflüssen bestimmter Interessen an. ALTER-EU hat wegen dieser Regelverletzungen Beschwerde beim Europäischen Ombudsmann eingereicht. Allerdings sind die Formulierungen sehr weich gehalten, so dass klarere Regeln notwendig sind.

Im Jahr 2009 haben wir mit der Studie „A captive Commission: The role of the financial industry in shaping EU regulation“ das Problem am Beispiel des Finanzsektors aufgezeigt. Eigentlich sollten die untersuchten Expertengruppen der Generaldirektion Binnenmarkt und Dienstleistungen durch neue Regeln den zügellosen Finanzsektor wieder einfangen. Allerdings waren viele der Expertengruppen selber von Vertretern der Finanzindustrie beherrscht. In manchen der 25 Expertengruppen zur Regulierung der Finanzbranche saßen mehr Vertreter der Finanzbranche als verantwortliche Beamte. Viele der 191 Vertreterinnen und Vertreter von Unternehmen und Banken aus dem Finanzmarkt saßen dort zugleich als „Experten“, im „öffentlichen Interesse“. Sie mussten dazu nur eine vorgedruckte Erklärung unterschreiben, im öffentlichen Interesse zu handeln und den Raum zu verlassen, wenn sie sich in einem Interessenkonflikt sahen. Interessenvertreter der Branche sollten sich also selbst kontrollieren. Im Ergebnis, so zeigte die Studie anhand von Fallbeispielen, gab es bei der Regulierung des Finanzsektors kaum Fortschritte.

Tatsächlich hat der zuständige Kommissar Michel Barnier auf unsere Studie und Proteste auch durch Abgeordnete des Europäischen Parlaments hin in den vergangenen Jahren einiges gegen die Kontrolle „seiner“ Expertengruppen durch Banken- und Versicherungsvertreter/-innen unternommen. In der Generaldirektion Binnenmarkt und Dienstleistung wurden neue Regelungen eingeführt und viele der betroffenen Gruppen aufgelöst⁶ – wenn auch nach wie vor drei von sieben Expertengruppen zu Finanzdienstleistungen von Unternehmensinteressen dominiert werden. Mit „Finance Watch“ gründete sich außerdem eine zivilgesellschaftliche Organisation, die unabhängige Expertise zum Finanzsektor zur Verfügung stellen will – diese wird von der EU-Kommission finanziell unterstützt.

3. Warum die Generaldirektion Unternehmen und Industrie?

Insgesamt sind allerdings immer noch etwa 100 Expertengruppen von Unternehmensinteressen dominiert⁷. Allein 32 von ihnen sind bei der Generaldirektion Unternehmen und Industrie angesiedelt. Insgesamt sind damit bei dieser Generaldi-

⁵ Framework for Commission Expert Groups: Horizontal Rules and Public Register {SEC(2010) 1360}

⁶ Vgl. Bericht von Corporate Europe Observatory <http://www.corporateeurope.org/publications/dg-internal-market-expert-groups-more-needed-break-financial-industry-stronghold>, geöffnet am 9. Juli 2012

rektion zwei Drittel aller ihrer Expertengruppen, in denen andere als Mitglieder von Regierungseinrichtungen sitzen, von Unternehmen dominiert. Damit belegt sie in der Kommission einen traurigen ersten Platz, was das Übergewicht von Unternehmensinteressen in ihren Expertengruppen betrifft.

Auf den ersten Blick mag dies für eine Generaldirektion Unternehmen und Industrie nicht verwundern. Hier ist es allerdings auch besonders folgenschwer. Die Generaldirektion Unternehmen und Industrie ist eine vergleichsweise mächtige Abteilung. Zu ihren Aufgaben gehören die Stärkung der europäischen Industrie und des europäischen Binnenmarktes für Waren, der Zugang zu Rohstoffen weltweit, der Übergang zu einer ressourceneffizienten Wirtschaft sowie die Förderung kleiner und mittlerer Unternehmen. Auch Raumfahrt und Rüstungsindustrie unterliegen ihr.⁸ Sie entwirft Richtlinien (oder ist zentral daran beteiligt), die Unternehmen aus sensiblen Bereichen wie Lebensmittel, Chemikalien, Gesundheit oder Automobile regulieren. Die Politik der Generaldirektion Unternehmen und Industrie muss auch darauf ausgerichtet sein, eben diese Industrie zum Wohl von Umwelt und Verbraucherschutz zu regulieren und zu beschränken. Es ist nicht zielführend, wenn derartige Beratungen durch Vertreter derjenigen Industrien dominiert werden, die eigentlich reguliert werden sollen. In der Vergangenheit hat die Generaldirektion erfolgreich Richtlinienentwürfe wie den zum CO₂-Ausstoß von Autos oder zur Evaluation und Registrierung besorgniserregender chemischer Substanzen („REACH“) verwässert.

Die Studie untersucht in einem zweiten Teil exemplarisch 4 Expertengruppen mit einer Dominanz großer Unternehmen. Drei von ihnen beeinflussen klar die Politik zum Wohl der eigenen Interessen – die vierte ist ein signifikantes Beispiel für den privilegierten Zugang von Unternehmen zu den politischen Entscheidungsträger/-innen.

4. Politik zum Wohl von Unternehmensinteressen: vier Beispiele für Expertengruppen mit Übergewicht der Unternehmensinteressen

4.1 „FP7 Security Advisory Group“ – Sicherheitsforschung in den Händen der Rüstungslobby

Die Expertengruppe ist die wichtigste beratende Einheit der Kommission zu Fragen der Sicherheitsforschung. Sie spielt eine entscheidende Rolle in der Mittelvergabe für Sicherheitsforschung. 9 der 14 Nicht-Regierungsmitglieder (insgesamt 22 Mitglieder) der Expertengruppe „FP7 Security Advisory Group“ repräsentieren Konzerninteressen. Vertreten sind unter anderem Konzerne wie EADS, Saab, Finmeccanica oder Siemens. Diese Zusammensetzung erfüllt nicht das selbsterklärte Ziel einer „Balance zwischen Wissenschaft und Industrie“.

⁷ Diese Zahl ist eine Schätzung, die ALTER-EU für eine Beschwerde beim Europäischen Ombudsman über die Zusammensetzung der Expertengruppen im Jahr 2010 eingereicht hat: <http://www.alter-eu.org/documents/2010/11/04/ombudsmans-inquiry-on-expert-groups>.

⁸ Aufgaben laut Webseite der Generaldirektion Unternehmen und Industrie http://ec.europa.eu/enterprise/policies/index_de.htm vom 4.7.2012.

Angesichts der Zusammensetzung erscheint auch die bisherige Forschungsmittelvergabe zweifelhaft. 2007 wurden Forschungsgelder an 46 Projekte vergeben, von denen 22 (48%) an Projekte gingen, welche in erster Linie der Rüstungsindustrie dienen oder an Konzerne aus der Sicherheitsindustrie, darunter auch Firmen wie EADS, Finmeccanica oder Sagem. Die Firmen, die in diese Experten-Gruppe und damit in die Mittelvergabe maßgeblich involviert sind, gehören also auch zu den Begünstigten der Mittelvergabe. Unternehmen sollten nicht die Kriterien für die Vergabe von Forschungsmittel festlegen dürfen, von denen sie dann selbst profitieren.

Die Gruppe ist auch ein anschauliches Beispiel für das Problem der Benennung von Unternehmensvertreter/-innen als Expert/-innen in ihrer Rolle als Privatpersonen. Gleich acht der Mitglieder sind Unternehmensvertreter/-innen und mussten eine Erklärung unterschreiben, dass sie sich nicht in einem Interessenkonflikt befinden. Es ist inakzeptabel, dass die Kommission glaubt, bestehende Interessenkonflikte mit der Unterzeichnung einer Erklärung aus der Welt schaffen zu können.

4.2 Cars 21, die Zweite: Wie die Autoindustrie sich selbst vor CO2-Reduktionen schützen darf

Die informelle Expertengruppe „High Level Group on the Competitiveness and Sustainable Growth of the Automotive Industry in the European Union“ ist eigentlich eine „Wiedergründung“. Bereits im Jahr 2005 war sie gemeinschaftlich vom damaligen Kommissar für Unternehmen und Industrie, Günter Verheugen, und dem Vorsitzenden des Verbands der Europäischen Automobilhersteller (ACEA), Bernd Pischetsrieder, gegründet worden. Es gelang der Automobilindustrie damals, die verpflichtenden Reduktionsziele für den CO₂-Ausstoß von Personenkraftwagen, die der Umweltkommissar Stavros Dimas einführen wollte, entscheidend zu verwässern, und zwar mit Hilfe des so genannten „integrierten Ansatzes“, den die Automobilindustrie vorantrieb und der von Günter Verheugen übernommen wurde.

Der „Re-Launch“ der Gruppe im Jahr 2010 ist eine Idee ausgewogener besetzt als seine ältere Schwester – und das will etwas heißen: denn immer noch repräsentieren 13 der 19 Nicht-Regierungsmitglieder Industrieinteressen. Beim „integrierten Ansatz“ bleibt es, das heißt, nicht nur die Automobilindustrie darf für den CO₂-Ausstoß von Autos verantwortlich gemacht werden, sondern alle Beteiligten, die Autofahrer, die mit Verkehrsinfrastruktur befasste Politik, die Ölfirmen usw. Damit ist es gelungen, die Last der CO₂-Reduktion von der Autoindustrie weg auf viele Schultern zu verteilen. Natürlich ist gegen ergänzende Maßnahmen zur Verringerung des CO₂-Ausstoßes nichts einzuwenden – aber sie dürfen nicht benutzt werden, um die Reduktionsziele für die Autoindustrie zu verwässern.

4.3 Die Untergruppe zu kritischen Rohstoffen

Auch Untergruppen von Expertengruppen können erheblichen Einfluss auf den Gesetzgebungsprozess haben. Das zeigt die so genannte „Arbeitsgruppe zu kritischen Rohstoffen“, eine Untergruppe der „Rohstoffversorgungsgruppe“. Die be-

sagte Untergruppe ist die entscheidende Einrichtung in der Entwicklung einer Rohstoffstrategie als Teil der EU-Rohstoffinitiative. Trotz der Betonung einer ausgewogenen Gruppenbesetzung mit allen Interessenvertreter/-innen sind 11 der 19 Nicht-Regierungsmitglieder Vertreter/-innen von Unternehmen. Wissenschaft und Zivilgesellschaft sind dagegen unterrepräsentiert (die 3 eingeladenen NGOs lehnten die Einladung allerdings ab). Unter den Expert/-innen finden sich Konzerne wie Volkswagen, Knaut, Nokia und Handelsverbände wie Euromines.

In dem ersten Bericht der Gruppe aus dem Jahr 2010 schlägt sie eine Reihe von Maßnahmen vor, welche Bestrebungen des Umweltschutzes und des sozialen Schutzes innerhalb sowie außerhalb der EU angreifen, um den Zugang der Industrie zu Rohstoffen zu vereinfachen. Konkrete Empfehlungen zur Vermeidung von Missbrauch bei der Rohstoffförderung oder zur Reduzierung des Europäischen Bedarfs an Rohstoffen sind dagegen nicht vorhanden. Solche Vorschläge spiegeln die industriefreundliche Besetzung dieser Untergruppe wieder. Im Sinne des Allgemeinwohls darf die Rohstoffpolitik der EU nicht federführend von der Industrie bestimmt sein.

4.4 European Business Organisations Worldwide – ein Beispiel für privilegierten Zugang

Das „European Business Organisations Worldwide Network“ (EBO) ist im Register der Expertengruppen der Kommission⁹ als eine informelle, dauerhafte Gruppe gemeldet.¹⁰ Ihre Aufgabe ist es laut Register, fachliche Beratung der Kommission bei der Ausarbeitung von „delegierten Rechtsakten“ (Durchführungsbestimmungen von Richtlinien) zur Verfügung zu stellen. Das Netzwerk besteht aus Unternehmensverbänden und Handelskammern europäischer Unternehmen im Ausland. Dass ein registrierter Interessenverband, der hauptsächlich die Interessen großer Unternehmen im Ausland vertritt, zugleich als Expertengruppe für die EU-Kommission dienen kann, ist ein signifikantes Beispiel für den privilegierten Zugang, den Großunternehmen bei ihr genießen. Hier können die Unternehmen ihre Handelsinteressen beispielsweise in Entwicklungsländern direkt vertreten – doch wo werden die Interessen und Entwicklungsziele der betroffenen Länder selbst vertreten?

5. Schlussfolgerungen

Die Fallbeispiele machen deutlich, wie das Übergewicht wirtschaftlicher Interessen in den politisch so wichtigen Expertengruppen dem Allgemeinwohl schaden kann. Immer wieder haben wir in den letzten Jahren beobachtet, dass gerade die Großunternehmen einen privilegierten Zugang zu diesen Gruppen genießen. ALTER-EU hat daher folgende Forderungen an die Kommission:

- Die Generaldirektion Unternehmen muss ihre Expertengruppen neu zusammensetzen und deutlich mehr Expert/-innen aus anderen Bereichen (Zivilgesellschaft, kleine und mittlere Unternehmen, Wissenschaft, Gewerkschaften etc.) hinzuziehen

⁹ <http://ec.europa.eu/transparency/regexpert/>

¹⁰ <http://ec.europa.eu/transparency/regexpert/detailGroup.cfm?groupID=1267>



- Die Kommission muss ihre bereits bestehenden Regeln über die Zusammensetzung von Expertengruppen umsetzen (siehe S.3-4).
- Die Kommission muss klarere Regeln einführen, die eindeutigen Schutz vor der Dominanz der Expertengruppen durch bestimmte Interessen bieten. Dazu gehört auch, die Unsitte der Benennung von Unternehmensvertreter/-innen als Experten, die in ihrer Rolle als Privatperson auftreten sollen, abzuschaffen. Ein Interessenkonflikt wird nicht durch die Abgabe einer Erklärung, dass er nicht da ist, abgeschafft. Die Kommission muss klar unterscheiden, ob sie Personen in ihrer Rolle als Interessenvertreter/-in oder als Expert/-in in die Beratung holt. Letztere sollten sorgfältig auf Interessenkonflikte überprüft und ihre „Erklärung über berufliche Aktivitäten“ öffentlich gemacht werden,
- Alle Generaldirektionen sollten gemeinsame Kriterien für die Auswahl von Expert/-innen haben sowie eine Art Ausschreibungsverfahren für alle Expert/-innen, bei denen es sich nicht um Regierungsmitglieder handelt,
- Alle Informationen über Mitglieder, Tagesordnungen, Protokolle sollten online verfügbar sein, es sei denn es gibt eine klare und öffentliche Begründung für die Nichtveröffentlichung.