

Lobbying und Interessenvertretung

Robert Kaiser

In einer auf 27 Mitgliedstaaten erweiterten Europäischen Union, die in einer Vielzahl von Politikfeldern beträchtliche Integrationsfortschritte erzielt hat, verwundert es nicht, dass die Vertretung gesellschaftlicher Interessen und das Lobbying¹ kontinuierlich zugenommen haben. Die Zahl der im europäischen Politikprozess engagierten Lobbyisten wird heute mit etwa 15 000 angegeben, die Zahl der unmittelbar in Brüssel angesiedelten Interessengruppen immerhin mit 2 600.² Allerdings geben diese Zahlen, so eindrucksvoll sie auch sein mögen, keinerlei Hinweise darauf, wessen Interessen in der Politikformulierung und Entscheidung durch europäische Organe am wirkungsvollsten vertreten werden und mit welchen Mitteln das Lobbying betrieben wird. Folgt man einem aktuellen Bericht des Europäischen Parlaments,³ so handelt es sich bei den in Brüssel ansässigen Interessengruppen zu einem Drittel um europäische Dachverbände sowie zu einem Fünftel um professionelle Beratungsfirmen, während jeweils etwa zehn Prozent der Organisationen nationale Arbeitgeber- und Arbeitnehmervereinigungen, Unternehmen und Nichtregierungsorganisationen (NROs) sind. Bei weiteren fünf Prozent der Interessengruppen handelt es sich um regionale Vertretungen oder Repräsentationen internationaler Organisationen. Diese Daten decken sich nur bedingt mit Erhebungen wissenschaftlicher Untersuchungen. In solchen wird die Zahl der Vertretungen nationaler Verbände und regionaler Körperschaften mit jeweils etwa 170, die Zahl der Repräsentationen von Unternehmen mit rund 250 angegeben.⁴ Ferner wäre danach auch davon auszugehen, dass sich die Zahl professioneller Beratungsfirmen eher im Bereich von 285 Organisationen – und somit bei knapp zehn Prozent aller Interessengruppen – bewegt.⁵

Insbesondere die Europäische Kommission hat in den vergangenen Jahrzehnten durch eine sich intensivierende Einbeziehung von Interessengruppen in den Politikprozess zur Ausweitung solcher Lobbyaktivitäten nicht unerheblich beigetragen. Eine längere Tradition besitzen in diesem Kontext, erstens, informelle Gesprächsforen, zu denen vor allem europäische Unternehmensvertreter Zugang haben, zweitens, die privilegierte Einbeziehung europäischer Dachverbände in unterschiedlichste Konsultationsverfahren sowie, drittens, die Mitwirkung bei der Politikplanung und Implementierung von Organisationen, die

-
- 1 In diesem Beitrag werden die Begriffe „Interessenvertretung“ und „Lobbying“ synonym verwendet. Dies begründet sich im Wesentlichen aus dem sachlichen Zusammenhang, da auch die Europäische Kommission mit dem Sammelbegriff des Lobbyings „alle Tätigkeiten bezeichnet, mit denen auf die Politikgestaltung und den Entscheidungsprozess der europäischen Organe und Einrichtungen Einfluss genommen werden soll“. Vgl. Europäische Kommission: Grünbuch Europäische Transparenzinitiative, KOM(2006) 194 endg., Brüssel, 03. Mai 2006, S. 5.
 - 2 Kallas, Siim: The Need for a European transparency initiative, Speech of the Vice President of the European Commission and Commissioner for Administrative Affairs, Audit and Anti-Fraud, Nottingham Business School, 03. March 2005.
 - 3 Lehmann, Wilhelm: Lobbying in the European Union: Current Rules and Practices, European Parliament, Constitutional Affairs Series, AFCO 104 EN, Luxembourg 2003.
 - 4 Greenwood, Justin: Interest Representation in the European Union, Basingstoke 2003, S. 9.
 - 5 Lahusen, Christian: Kommerzielle Beratungsfirmen in der Europäischen Union, in: Eising, Rainer/Beate Kohler-Koch (Hrsg.): Interessenpolitik in Europa, Baden-Baden 2005, S. 251-282.

von der Europäischen Kommission als Sozialpartner anerkannt werden. Jüngeren Datums ist hingegen die „Aktivierung“ von Nichtregierungsorganisationen, die im Rahmen einer „partnerschaftlichen Zusammenarbeit“ nicht nur angehört werden. Vielmehr leistet die Kommission beträchtlichen Aufwand sowohl zu deren Vernetzung in verschiedenen von ihr institutionalisierten thematischen Plattformen, wie auch zu deren Finanzierung. So hat die Europäische Kommission allein im Jahr 2000 zahlreiche Projekte von NROs mit mehr als einer Mrd. Euro unterstützt.⁶ Allerdings hat die Europäische Kommission auf die steigende Zahl von Lobbyorganisationen auch dadurch reagiert, dass sie insbesondere die Beziehungen zu länger etablierten Interessengruppen intensiviert hat. Dies hat in der Konsequenz zu einer neuen Form des „secondary lobbyings“ geführt, bei der weniger etablierte Interessengruppen Lobbying bei solchen Organisationen betreiben, denen sie einen bevorzugten Zugang zu den Gemeinschaftsorganen unterstellen.⁷

Im Berichtszeitraum ist allerdings weniger die schiere Quantität oder die Vielzahl der politischen Einflusskanäle von Interessengruppen in die Diskussion geraten, als vielmehr die Art und Weise ihrer Einflussnahme selbst. Angesprochen ist damit die durch den EU-Kommissar für Verwaltung, Audit und Betrugsbekämpfung, Siim Kallas, Ende 2005 lancierte Europäische Transparenzinitiative, die im Mai 2006 in ein gleichnamiges Grünbuch mündete und damit einen Konsultationsprozess über die Notwendigkeit von Mindeststandards für die gesellschaftliche Interessenvertretung in der Europäischen Union eröffnet hat. Im März 2007 hat die Kommission schließlich die Ergebnisse dieser Konsultation veröffentlicht und Schlussfolgerungen für den Umgang mit Lobbyorganisationen gezogen.⁸ Der Hintergrund dieser Initiative besteht vornehmlich in der Wahrnehmung der Europäischen Kommission selbst, dass bestimmte Lobbypraktiken den Rahmen berechtigter Interessenvertretung überschreiten, während allein die Zunahme des Lobbyings im europäischen Politikprozess eine höhere Transparenz des Prozesses der Interessenvertretung erfordere, um die Legitimität europäischen Handelns nicht zu beeinträchtigen.⁹

Regelungsbedarf aufgrund ausufernden Lobbyings?

Im engeren Sinne geht es bei der Europäischen Transparenzinitiative – soweit sie die Interessenvertretung im europäischen Politikprozess betrifft¹⁰ – folglich um die Frage, ob Formen ausufernden Lobbyings einen Regelungsbedarf auf europäischer Ebene begründen. Solche unzulässigen Lobbymethoden bestehen nach Auffassung der Europäischen Kommission insbesondere darin, dass den Gemeinschaftsorganen Fehlinformationen über die wirtschaftlichen, sozialen oder umweltpolitischen Folgen von Gesetzesvorhaben übermittelt werden oder dass Interessengruppen mittels moderner Kommunikationstechniken „massive Propaganda“ für oder gegen ein Vorhaben initiieren, ohne dass für die Gemein-

6 Europäische Kommission: Ausbau der partnerschaftlichen Zusammenarbeit zwischen der Kommission und den Nichtregierungsorganisationen, Diskussionspapier der Kommission, KOM(2000) 11 endg., Brüssel, 18. Januar 2000.

7 Vgl. Lehmann, Wilhelm: a.a.O., S. 38.

8 Europäische Kommission: Folgemaßnahmen zu dem Grünbuch „Europäische Transparenzinitiative“, Mitteilung der Kommission, KOM(2007) 127 endg., Brüssel, 21.03.2007.

9 Vgl. Größere Legitimität durch mehr Transparenz in EU-Angelegenheiten, Pressemitteilung der Europäischen Kommission, IP/06/563, 03.05.2006.

10 Neben diesem Bereich beinhaltet diese Initiative ferner die Bereitstellung von Information über die Empfänger europäischer Fördermittel, neue Maßnahmen zur Betrugsbekämpfung sowie Vorschläge für ethische Standards, die sich an alle am europäischen Gesetzgebungsprozess Beteiligten der Kommission, des Parlaments und des Rates richten. Siehe dazu European Commission: Proposing the launch of a European Transparency Initiative, Communication from the Commission, Brüssel, 09.11.2005.

schaftsorgane erkennbar wäre, inwieweit hierbei tatsächlich Anliegen der Bevölkerung thematisiert würden.¹¹ Unabhängig davon, dass auch amtlichen Darstellungen nicht zu entnehmen ist, in welchem Ausmaß solche Praktiken tatsächlich Verbreitung gefunden haben, lässt sich doch zumindest feststellen, dass die Interessenvertretung im europäischen Politikprozess bisher in einem weithin regelungsfreien Raum stattfindet.

Dies liegt im Wesentlichen auch daran, dass die Europäische Kommission bisher einer Selbstregulierung der Interessengruppen den Vorzug vor einer sanktionsfähigen Akkreditierungspflicht gegeben hat. Bereits in einer Mitteilung im Jahr 1992 hatte sie den Lobbyorganisationen den Vorschlag unterbreitet, einen Verhaltenskodex zu verabschieden, durch den sich diese verpflichten sollten, die von ihnen repräsentierten Interessen offenzulegen sowie die Verbreitung irreführender Informationen und das Angebot jeglicher Form von Anreizen zu unterlassen.¹² Eine Dekade später präzisierte die Kommission ihre eigenen Prinzipien und Mindeststandards für die Mitwirkung von Interessengruppen an formellen Konsultationen. Dabei ging es aber im Wesentlichen um die Vereinheitlichung solcher Verfahren zwischen den verschiedenen Generaldirektionen der Kommission, um eine Klarstellung, dass es sich bei solchen Konsultationen um interne Prozesse der Kommission handelt, die vom späteren inter-institutionellen Beratungs- und Entscheidungsverfahren klar zu trennen sind und schließlich um die Verpflichtung der an Konsultationen beteiligten Interessengruppen zur Offenheit und Verantwortlichkeit. Danach sollte stets erkennbar sein, welche Interessen diese Organisationen vertreten und in wie weit es sich dabei um Partikularinteressen handelt.¹³

Demgegenüber hat das Europäische Parlament im Jahr 1996 eine Akkreditierung für Interessenvertreter verpflichtend eingeführt, die diesen im Gegenzug zur Offenlegung ihrer Auftraggeber einen vereinfachten, aber nicht exklusiven Zugang zum Parlament bietet. Der Rat hat bis heute auf jede Regelung des Umgangs mit Interessengruppen verzichtet, auch weil dort die Auffassung vorherrscht, sämtliche Kontakte mit Lobbyisten und Nichtregierungsorganisationen würden durch die Kommission abgewickelt.¹⁴

Die „Europäische Transparenzinitiative“

Vor diesem Hintergrund scheint das aktuelle Bemühen um eine Stärkung der Transparenz im Umgang mit Interessenvertretern tatsächlich die besondere Situation der Europäischen Kommission zu adressieren, die vornehmlich aufgrund ihres Initiativmonopols am stärksten von externen Informationen und Beratung institutionell profitiert und die sich nicht zuletzt durch das von ihr vorgelegte „Weißbuch Europäisches Regieren“¹⁵ zu einer intensiven Einbeziehung von Organisationen der Zivilgesellschaft verpflichtet hat.

In diesem Bemühen hat die Kommission mit ihrem Grünbuch zur Europäischen Transparenzinitiative bereits vor Beginn des Konsultationsprozesses wesentliche Eckpfeiler ihrer neuen Strategie des Umgangs mit Interessenvertretern benannt. Diese zielen auf eine

11 Europäische Kommission: Grünbuch Europäische Transparenzinitiative, KOM(2006) 194 endg., Brüssel, 03.05.2006, S. 6.

12 Europäische Kommission: Ein offener und strukturierter Dialog zwischen der Kommission und den Interessengruppen, Mitteilung der Kommission, KOM(93) C 63/02, Brüssel, 02.12.1992.

13 European Commission: Towards a reinforced culture of consultation and dialogue – General principles and minimum standards for consultation of interested parties by the Commission, Communication by the Commission, COM(2002) 704 final, Brüssel, 11.12.2002.

14 Vgl. Lehmann, Wilhelm: a.a.O., S. 42.

15 Europäische Kommission: Europäisches Regieren – Ein Weißbuch, KOM(2001) 428 endg., Brüssel, 25.07.2001.

umfangreichere Information über Ziele, Interessen und Finanzierung von Lobbyorganisationen, die Setzung stärkerer Anreize für die freiwillige Registrierung solcher Organisationen, die Ausdehnung existierender Selbstverpflichtungen auf alle Interessenvertreter sowie die Schaffung eines Überwachungs- und Sanktionssystems bei unrechtmäßiger Registrierung oder Verstoß gegen solche Verhaltenskodizes.¹⁶

In diesen Zielsetzungen sah sich die Kommission auch nach Ablauf der Konsultation im Wesentlichen bestätigt, wenngleich sie in einer aktuellen Mitteilung¹⁷ einige Präzisierungen vorgenommen hat. Die wesentlichen Ergebnisse können danach wie folgt zusammengefasst werden: Erstens bleibt es, auch gegen das Votum einer Mehrzahl von Nichtregierungsorganisationen, bei einer Registrierung der Interessenvertreter auf freiwilliger Basis. Allerdings soll deren Bereitschaft, eine solche auch vorzunehmen, dadurch gestärkt werden, dass nur registrierte Lobbyorganisationen frühzeitig über bevorstehende Konsultationen informiert werden. Bei einer solchen Registrierung werden zudem detaillierte Angaben über die Finanzierung der Lobbyorganisationen erhoben. Dieses neue Register soll ab 2008 verfügbar sein und die bisherige CONECCS-Datenbank, in die sich nur eine vergleichsweise geringe Zahl von Lobbyorganisationen eingetragen hatte, ablösen. Zweitens müssen nunmehr alle Lobbyorganisationen, die sich registrieren wollen, einen Verhaltenskodex übernehmen, der bei Fehlverhalten auch sanktionierbar ist. In diesem Zusammenhang wird allerdings die Selbstregulierung durch die Lobbyorganisationen nicht mehr als tragfähige Lösung angesehen. Die Kommission beabsichtigt vielmehr, hierzu einen eigenen Vorschlag zu unterbreiten, der auf den Mindeststandards der Mitteilung von 1992 beruhen soll. Und drittens wird die Kommission eine inter-institutionelle Initiative ergreifen, die sicherstellen soll, dass das zukünftige Register und der Verhaltenskodex in gleicher Weise zumindest für die Kommission und das Parlament gelten sollen. Zusätzlich werden der Europäische Wirtschafts- und Sozialausschuss und der Ausschuss der Regionen (nicht aber der Rat) aufgefordert, eine Zusammenarbeit in diesem Bereich zu prüfen.

Es wird abzuwarten bleiben, ob diese von der Kommission vorgeschlagenen Maßnahmen tatsächlich geeignet sind, die Transparenz des Einwirkens von Interessenvertretern auf den europäischen Politikprozess zu erhöhen. Gegen einen zu großen Optimismus spricht, dass europäisches Lobbying nicht allein ein Brüsseler Phänomen ist, sondern im europäischen Mehrebenensystem komplexere Züge annimmt. Denn in diesem Mehrebenensystem ist nicht nur von einer Etablierung eines europäischen Lobbyraums auszugehen, sondern gleichfalls von einer Europäisierung der nationalen Interessenvermittlung. Letztere wird von den aktuellen Bemühungen um eine größere Transparenz allerdings nicht berührt.

Weiterführende Literatur

Eising, Rainer/Beate Kohler-Koch (Hrsg.): *Interessenpolitik in Europa*, Baden-Baden 2005.

Greenwood, Justin: *Interest Representation in the European Union*, Basingstoke 2003.

Greenwood, Justin/Darren Halpin: *The European Commission and the public governance of interest groups in the European Union: Seeking a niche between accreditation and laissez-faire*, in: *Perspectives on European Politics and Society*, 2007, S. 189-210.

16 Europäische Kommission: Grünbuch Europäische Transparenzinitiative, KOM(2006) 194 endg., Brüssel, 03.05.2006, S. 9ff.

17 Europäische Kommission: Folgemaßnahmen zu dem Grünbuch „Europäische Transparenzinitiative“, KOM(2007) 127 endg., Brüssel, 21.03.2007.