

Interessenvertretungen bei der Europäischen Union

JÖRG TEUBER

Die Interessenvertretung bei der Europäischen Union (EU) ist vielschichtig. Dies liegt an der komplexen Natur des europäischen politischen Systems, an der großen Zahl verschiedenster Akteure, welche Einfluss nehmen wollen, sowie schließlich auch an mehreren dabei zur Verfügung stehenden Wegen der Einflussnahme. Zudem variieren je nach Gegenstand die betroffenen Branchen und deren Interessenvertretungen in ihrer Struktur und Betroffenheit, die Zuständigkeiten und Entscheidungsprozesse in der EU und den Mitgliedstaaten, sowie die jeweiligen Interessenkonstellationen in den Mitgliedstaaten. Bei solch einem Potpourri kann der folgende Überblick über Entwicklungen in den letzten Monaten naturgemäß nur selektiv sein.

Zu Beginn wird kurz angedeutet, welche Logiken der Interessenvertretung in der Regel zugrunde liegen, was am darauf folgenden vertieften Beispiel aus der Automobilindustrie auch an verschiedenen Stellen zu erkennen ist. Folgend abgehandelt werden dann weitere Themen, die sich aus den Vorjahren fortsetzen. Schwerpunkte der Kommission sowie der Ratspräsidentschaften waren und das besondere Interesse der Öffentlichkeit erregten.

Die Natur der Interessenvertretung bei der EU

Hilfreich für eine systematische Analyse ist die Trennung nach drei Dimensionen: Erstens die Akteure in Wirtschaft und Gesellschaft, welche von europäischen Regulierungen betroffen sind, zweitens die von diesen Akteuren verfolgten Strategien und drittens die zu beeinflussende Umwelt, also das politisch-administrative System der EU.

Bei den sozioökonomischen Akteuren handelt es sich meist um Firmen, aber auch um Verbraucher, Umweltgruppen, Vertreter der freien Berufe und so fort. Für welche Vertretungsform sich diese entscheiden, hängt besonders von den zur Verfügung stehenden Ressourcen ab, stellt zugleich aber auch schon eine Festlegung auf eine bestimmte Strategie dar. Interessenvertretung kann sowohl über individuelle Akteure durch eigene Büros und Lobbyisten, wie auch kollektiv, so z.B. in nationalen und europäischen Verbänden oder über Nichtregierungsorganisation erfolgen. Kollektive Vertretungen haben dabei ein wesentlich größeres Gewicht als Einzelakteure, verwässern aber auch die Interessen des individuellen Mitglieds. Kernbereich der Strategie ist der gewählte Kanal der Interessenverfolgung. Dies kann einerseits die ‚nationale Route‘ sein, wo die jeweilige Regierung und die nationalen Verbände zur Beeinflussung europäischer Prozesse tätig sind. Andererseits ist die ‚europäische Route‘ vorhanden, wo direkt eigene Repräsentanten in Brüssel oder indirekt europäische Verbände und andere Organisationen, sowie Lobbyisten genutzt werden können. Das als ‚Umwelt‘ zu beeinflussende politisch-administra-

DIE POLITISCHE INFRASTRUKTUR

tive System ist in der EU dabei nicht einheitlich: Europäisches Parlament, die Kommission und der Ministerrat sind, abhängig vom Gegenstand, unterschiedlich in die Entscheidungsprozesse involviert und bringen jeweils andere Voraussetzungen und Eigeninteressen mit. Im Ministerrat werden in der Regel spezifische nationale Interessen vertreten, während Parlament und Kommission eher versuchen, allen betroffenen Interessen und Mitgliedstaaten gerecht zu werden.¹

Komplexe Interessenvertretung, ein Beispiel: Gruppenfreistellungsverordnung der Automobilindustrie

Die Gruppenfreistellungsverordnung (GVO) befreit die Automobilindustrie von verschiedenen Wettbewerbsregeln im Vertrieb ihrer Fahrzeuge.² Dieses Privileg konnte sie sich wie kaum eine andere Branche seit 1985 in mehreren Etappen und mit jeweils nur geringen Modifikationen bis heute bewahren. Den aktuellen Entwurf zur Neuregelung der GVO für den Zeitraum Oktober 2002 bis Mai 2010 schlug Wettbewerbskommissar Monti am 5. Februar vor. Die Änderungen betreffen u.a. die mögliche Trennung von Vertrieb und Werkstatt, die Zulassung von Vertragswerkstätten bei Erfüllung bestimmter Kriterien, den Vertrieb auch von Fahrzeugen anderer Hersteller sowie die Möglichkeit, auch außerhalb des Vertragsgebiets Niederlassungen eröffnen zu dürfen. Sie stellen damit die bisher stärkste Liberalisierung dar, wesentliche Umwälzungen wurden allerdings schon vor dem 5. Februar fallengelassen.³

Am Beispiel der GVO kann man nicht nur viele Merkmale der Natur europäischer Interessenvertretung, sondern zugleich auch die Auswirkungen divergierender Standpunkte zwischen und innerhalb von Branchen erkennen: Zunächst bilden Hersteller, Händler und Konsumenten getrennte Lager. Automobilindustrie und Vertrieb (die Händler) waren darüber hinaus wiederum in sich gespalten: Großserienhersteller wie VW sind sehr viel stärker von Preisschwankungen betroffen als die Produzenten von Oberklassefahrzeugen. Bei den Händlern gab es spezifische Interessen der Re-Importeure, der Vertragshändler gegenüber freien Händlern und Werkstätten, sowie der Groß- und Kleinbetriebe. Nach außen hin kooperierten die Verbände, und lehnten sowohl auf nationaler (in Deutschland VDA und ZDK) als auch auf europäischer Ebene (ACEA und CECRA) die Liberalisierung ab. Intern gab es in VDA und ACEA weniger Konsens über die Neuregulierung. ACEA wurde sogar vorgeworfen, mangels einheitlicher Position für die so nicht erwartete Liberalisierung mitverantwortlich zu sein. Mittels eigener Büros in Brüssel sowie guten Kontakten zu den nationalen Regierungen sind die Hersteller sowohl in der Lage, ihre individuellen Vorstellungen gegenüber der Kommission zu vertreten, als auch die Unterstützung ihrer nationalen Regierungen zu gewinnen. Frankreich und Deutschland setzten sich dabei besonders für die Position der Großserienhersteller ein und stießen die Hersteller von Oberklassewagen damit zum Teil vor den Kopf. Die Kommission erkannte unterschiedliche Positionen innerhalb von ACEA, und der Euroverband wird bei der Abstimmung der Reaktion auf den Neuentwurf der GVO derzeit sogar weitgehend von der Führung der Multis umgangen. Ein beson-

deres Nachsehen werden viele Händler aus der gemeinsamen Interessenvertretung mit den Herstellern haben.

Einen Monat nach der Vorstellung der Neuregulierung sprachen sich Vertreter des Europäischen Parlaments für eine Verschiebung ihres Inkrafttretens aus. Dass Interessenvertreter nun auf diese europäische Institution Einfluss nehmen, zeigt die Vielzahl der Ansatzpunkte zum System der EU.

Krise in der Landwirtschaft?

Trotz eines ‚Erdbebens‘ vor einem Jahr⁴ spielen Rinderwahn (BSE) und Maul- und Klauenseuche (MKS) in der Öffentlichkeit keine Rolle mehr. Bereits Mitte 2001 war ein verändertes Kaufverhalten bei Lebensmitteln nicht mehr nachweisbar und abgesehen vom Bereich Rindfleisch stiegen die Gewinne deutscher Landwirte sogar deutlich. Großbritannien gilt seit Januar endlich wieder als MKS-frei. Kaum publik werden dabei die Interessenkämpfe um Entschädigungen (Vernichtung von 6 Mio. Nutztieren, d.h. 10% des britischen Bestandes wegen der MKS) und zukünftige Politik im Hinblick auf Vorbeugung, Verbraucherschutz, etc. Vom EuGH wurde Frankreich zwar bereits im Dezember wegen seines Importverbots für britisches Rindfleisch verurteilt, wegen der bevorstehenden Wahlen und der angeschlagenen französischen Rinderzüchter ist ein schnelles Abweichen von deren Protektion jedoch nicht zu erwarten. Im Europäischen Parlament steht bereits eine teilweise Aufhebung des Tiermehl-Verfütterungsverbots an, was von skandinavischen Ländern und vielen Abgeordneten betrieben wurde, und wogegen sich besonders Deutschland und Österreich stellen.⁵

Es ist zweifelhaft, dass größere Umwälzungen der bestehenden Agrarstrukturen erfolgen werden. Die Kommission hat sich in ihr Arbeitsprogramm für 2002 nur wenige agrar- und umweltpolitische Ziele geschrieben, die spanische Ratspräsidentschaft hat gänzlich andere Prioritäten und die belgische gab zwar Details in ihrem Arbeitsprogramm an, zwischen den Zeilen und im Prioritätenbericht blieb davon aber nicht viel übrig. Bezeichnend sind die Ausführungen, man wolle sich „nicht von Emotionen leiten lassen“ und „keine vorschnellen Beschlüsse fassen“.⁶ Die Europäische Behörde für Lebensmittelsicherheit (EBLS) wurde nun auch formal gegründet, nachdem der Rat der Landwirtschaftsminister am 28. Januar die entsprechende Verordnung verabschiedet hat. Bei ihrer Aufgabenstellung einigte man sich auf Beratung und Informationssammlung, zusätzlich soll sie auch Ansprechpartner für Interessenvertreter sein. Interessenkonflikte gab es zuletzt nur noch um den Sitz der Behörde; mangels Übereinkunft ist dieser vorläufig Brüssel. Weitere Teile der Verordnung sind Vorschriften zur Rückverfolgbarkeit von Lebensmitteln, Futtermitteln und Futtermittelzusätzen, das Vorgehen in Notfällen und ein Schnellwarnsystem für Futtermittel. Der erste Teil der mit dem Weißbuch für Lebensmittelsicherheit eingeleiteten Reform des Lebensmittelrechts ist damit abgeschlossen.

Liberalisierung und Wettbewerb im Gemeinsamen Markt

Die seit 1992 andauernden und im letzten Jahr stark behinderten Liberalisierungs-bemühungen bei Gas und Elektrizität waren beim Gipfel in Barcelona teilweise erfolgreich. Vielschichtige Einzelinteressen, die auf nationaler wie europäischer Ebene vertreten wurden, bestimmten den Verhandlungsprozess: Spanien und Großbritannien zählen zu den Staaten mit den stärksten Liberalisierungsinteressen, Frankreich trat am lautesten, aber nicht allein gegen eine Liberalisierung ein und Deutschland lag mit gegensätzlichen Interessen zwischen diesen Positionen. Die deutsche Regierung blockierte zunächst, bis die Kommission von einer nationalen Regulierungsbehörde, die sie favorisierte, zugunsten einer verbandlichen Selbstregulierung der Durchleitungsentgelte abrückte. Die von deutschen Energieunternehmen gewünschte Liberalisierung tritt nun stärker in den Vordergrund, steht aber immer noch gegen das Festhalten der Regierung an den Kohlesubventionen. Diese werden von der Mehrheit der EU-Staaten abgelehnt. Um hier eine mögliche Rückendeckung durch Frankreich nicht von vornherein zu verlieren, wich Deutschland vom Ziel der Liberalisierung ab und trug somit zu dem Kompromiss bei, dass die Energiemärkte zunächst nicht für private Haushalte geöffnet werden. Die unvollständige Liberalisierung resultierte aus dem Druck Frankreichs, welches vor den bevorstehenden Wahlen den öffentlichen Sektor („services publics“) schonen wollte. Hintergrund der französischen Position war auch der Sinneswandel von Electricité de France, die an weiterer europäischer Expansion interessiert ist. So wird es zumindest bei den gewerblichen Verbrauchern zur Marktöffnung in 2003 (Strom) bzw. 2004 (Gas) kommen.

Nach der Blockadehaltung noch im Dezember 2000 kam es, in enger Anlehnung an die Vorstellungen des Rats, durch den Beschluss des Europäischen Parlaments am 15. März zu einer weiteren Liberalisierung der Postmärkte: 2003 und 2006 werden jeweils weitere Gewichtsklassen dem Wettbewerb geöffnet – eine vollständige Liberalisierung wird für dieses Jahrzehnt allerdings nicht erwartet. Gegen die Liberalisierung stimmten besonders die linken Parteien im Europäischen Parlament, sowie Frankreich und südeuropäische Staaten. Eine Ursache war die Angst vor steigender Arbeitslosigkeit, wieder vor dem Hintergrund von Wahlen. Als liberalisiert gelten Schweden und Finnland; in Deutschland ist dies nur zum Teil der Fall, die Deutsche Post stellt sich allerdings schon international auf.⁷

Im April 2002 will die Kommission einen neuen Vorschlag für die Übernahmegerichtlinie vorlegen – in den meisten EU-Staaten stießen Empfehlungen von Expertengruppen bereits auf heftigen Widerstand. So in Schweden seitens der Privatwirtschaft und in Frankreich oder Südeuropa, wo Regierungen häufig an Versorgungsunternehmen beteiligt sind. Zu den Befürwortern einer Liberalisierung zählen Großbritannien sowie das Europäische Parlament. In Deutschland sprechen sich auch Wirtschaftsverbände dafür aus. Sie sehen eine Benachteiligung durch die Anfang 2002 in Kraft getretene nationale Regulierung und fordern einheitliche Rahmenbedingungen.

Die deutschen Haftungsgarantien für Landesbanken und Sparkassen wurden am 28. Februar endgültig geregelt, wobei sich die deutsche Seite den Vorstellungen von

Wettbewerbskommissar Monti fügte. Nach dem eigentlichen Abschluss im Juli 2001 waren nochmals Differenzen bei den Übergangsfristen aufgetaucht und die Kommission drohte sogar ein Beihilfeverfahren an. In dieser Frage mussten sich damit die Sparkassen den Banken geschlagen geben, die sich hier in der Interessenvertretung engagiert hatten. Bei den Banken konnten die Lobbyisten danach direkt durchstarten, denn die Kommission kündigte eine Verordnung an, die die Gebühren für Auslandsüberweisungen schon bis Juli 2003 massiv senken soll. Anfang Februar 2002 wurden die Voraussetzungen geschaffen, um Finanzmarktgesetze, beispielsweise zu Insidergeschäften und gemeinsamen Bedingungen für Investmentfonds, effektiv zu erarbeiten und zu verabschieden: Das Europäische Parlament billigte fraktionsübergreifend einen Kompromiss mit Rat und Kommission, in dem letzterer zusätzliche Kompetenzen bei gleichzeitiger Einbindung des Europäischen Parlaments zugesprochen wurden.⁸ Auf dem Gipfel in Barcelona hielten die Regierungen auch an dem Ziel fest, bis 2003 einen einheitlichen Risikokapitalmarkt und bis 2005 einen Finanzdienstleistungsmarkt zu schaffen.

Entwicklungen im Chemie- und Umweltbereich

Im Rahmen der Aktualisierung der bisherigen europäischen Rechtsakte im Chemiebereich (Weißbuch Chemie) sind in starkem Maße Umweltgruppen und Vertreter der Industrie aktiv. Im Europäischen Parlament bezogen die Konservativen eher eine industriefreundliche Position, während Liberale und Sozialdemokraten teilweise gespalten waren. Insgesamt unterstützte das Europäische Parlament jedoch bei der Abstimmung über einen Zwischenbericht am 15. November den umweltorientierten Kurs der Kommission. Die Industrie, die erhebliche Belastungen erwartet, organisierte auf deutscher Seite eine teils als „bizarr“ bezeichnete Lobby-Koalition aus Industrieverband VCI, Gewerkschaft IG BCE, dem Wirtschafts- sowie dem Umweltminister der Bundesregierung.⁹ Der Kommissionsentwurf zur Neuordnung ist noch für die erste Hälfte 2002 anvisiert, der Abschluss der Neuordnung soll 2004 erfolgen.

Der Chemiebereich ist ein Teilbereich des 6. Umweltaktionsprogramms (2001-2010). Vom Europäischen Parlament wurde dies Anfang 2001 vorgeschlagen und die endgültige dritte Lesung wird für Mai 2002 erwartet. Mitte letzten Jahres wurden in der ersten Lesung bereits viele Punkte verändert, in den Verfahrensfragen konnte sich das Europäische Parlament nicht wie gewünscht durchsetzen. Die Kommission plant im Rahmen des Umweltaktionsprogramms neben dem bereits verabschiedeten Weißbuch Chemie noch ein Weißbuch zur integrierten Produktpolitik, sowie ein Grünbuch zur nachhaltigen Ressourcennutzung und -bewirtschaftung.¹⁰

Ende Juli 2001 schlug die Kommission eine neue Richtlinie zur Etikettierung und Nachweisbarkeit von gentechnisch modifizierten Organismen vor. Schon seit 1998 sieht sie sich heftigem Widerstand gegen die Freisetzungsrichtlinie (90/220) ausgesetzt, so seitens vieler EU-Staaten, wie u.a. Frankreich, Deutschland, Dänemark, Schweden, sowie von Umwelt- und Verbrauchergruppen. Die Kommission ver-

DIE POLITISCHE INFRASTRUKTUR

sucht seit langem, das faktische Moratorium zu beenden und neben ökonomischen Interessen in Europa üben auch die USA einen erheblichen Druck aus.¹¹

Anmerkungen

1. Einer größeren Zahl systematischer Analysen von Akteuren und Kanälen der Einflussnahme standen bisher wenige Arbeiten über die zu beeinflussende Umwelt gegenüber. Einen interessanten Ansatz verfolgt hier Bouwen, der die jeweiligen Interessen von Europäischem Parlament, Kommission und Rat als Voraussetzung des Zugangs („access“) zu ihnen untersucht. (Vgl. Bouwen, Pieter: Corporate Lobbying in the European Union: The Logic of Access, in: *Journal of European Public Policy*, Vol. 9, No. 3, 2002).
2. Mehr Details zum Thema finden sich im letzten Jahrbuch.
3. So der Vertrieb über Internet oder Supermärkte; vgl. auch *Financial Times Deutschland*, 6.2.02; zum Entwurf auch: *Bulletin Quotidien Europe*, No. 8144 bzw. 8145, 6.2.2002 bzw. 7.2.2002.
4. Vgl. letztes Jahrbuch.
5. Vgl. *Das Parlament*, 22.3.2002, S. 5.
6. Der belgische Vorsitz der Europäischen Union, 1. Juli bis 31. Dezember, Arbeitsprogramm, 2001, S. 9.
7. Vgl. *Das Parlament*, 22.3.02, S. 4.
8. Vgl. *Das Parlament*, 8./15.2.2002, S. 1.
9. Vgl. *Süddeutsche Zeitung*, 22.3.02, S. 21.
10. Mehr Details unter: <http://www.euractiv.com>.
11. Vgl. auch *European Access*, No.6, December 2001, S.10ff; *Financial Times Deutschland*, 30.10.2001, S. 14.

Weiterführende Literatur

- Andersen, Svein S./Eliassen Kjell A. (Hrsg.): *Making Policy in Europe*, 2. Aufl., London 2001.
- Greenwood, Justin (Hrsg.): *The Effectiveness of EU Business Associations*, Basingstoke 2002.
- Lahusen, Christian/Jauß, Claudia: *Lobbying als Beruf. Interessengruppen in der Europäischen Union*, Baden-Baden 2001.
- Peterson, John/Shackleton, Michael (Hrsg.): *The Institutions of the European Union*, Oxford 2002 (besonders: Part III: Integrating Interests).
- Reutter, Werner/Rütters, Peter (Hrsg.): *Verbände und Verbandssysteme in Westeuropa*, Opladen 2001.
- Teuber, Jörg: *Interessenverbände und Lobbying in der Europäischen Union*, Frankfurt 2001.