

Interessenvertretungen bei der Europäischen Union

CHRISTIAN LAHUSEN

Interessengruppen haben im europäischen Integrationsprozess eine wichtige Rolle gespielt. Blickt man auf die Entstehung der Europäischen Gemeinschaften und der späteren Europäischen Union zurück, so fällt auf, dass die Architekten eines gemeinsamen Europas stets gewichtige gesellschaftliche Interessen und Eliten aktiv einzubinden suchten.

Die Anfänge: Die Schaffung eines ‚europäischen Dachs‘

Aus diesem Grund haben die europäischen Institutionen, allen voran die Europäische Kommission, die Bildung europäischer Verbände aktiv gefördert. Diese sollten ihnen als Gesprächs- und Allianzpartner dienen, nicht zuletzt auch gegenüber den schwierigen zwischenstaatlichen Verhandlungen und/oder renitenten Mitgliedsländern. Die Pariser und Römischen Verträge von 1951 und 1957 führten folglich zu einer ersten Gründungswelle, denn 232 Verbände – unter ihnen der Arbeitgeberverband UNICE, die europäischen Handelskammern EUROCHAMBRES oder die Bauernverbände COPA und COGECA – nahmen ihre Arbeit bis Anfang der 1960er Jahre auf. Eine zweite Gründungswelle setzte mit der Einheitlichen Europäischen Akte von 1986 ein und führte zu einer Ausdifferenzierung der Interessengruppenlandschaft, denn es entstanden nun vornehmlich Branchen- oder Produktverbände, Firmenvertretungen und professionelle Beratungsunternehmen. Zwischen 1988 und 1991 stieg beispielsweise die Zahl der im Europaparlament aktiven Lobbyisten von 300 auf 3.000. Eine Studie der Europäischen Kommission von 1990 sprach sogar von 1.000 bis 3.000 Interessengruppen und bis zu 10.000 Lobbyisten, womit sie die Gegebenheiten aber etwas überzeichnet haben dürfte.¹

Spätestens bis zum in Kraft treten des Maastrichter Vertrags im Jahre 1993 kann man folglich von einer eigenen europäischen Verbandslandschaft sprechen, die allerdings deutlich von Wirtschaftsverbänden dominiert wird. Der Aufbau dieser Verbandslandschaft erfolgte vornehmlich in ‚top-down‘-Manier und sollte die verschiedenen nationalen Verbandssysteme der Mitgliedsländer unter ein gemeinsames europäisches Dach zusammenführen. Zusätzlich wurde durch den Wirtschafts- und Sozialausschuss ein beratendes Gremium geschaffen, das die verschiedenen gesellschaftlichen Interessen sammeln und für die Erarbeitung gemeinsamer Stellungnahmen bündeln sollte. Die Europäische Kommission war unbestrittener Protagonist dieser neo-korporatistisch orientierten Konstruktion und zugleich der wichtigste Bezugspunkt der europäischen Verbände.

Auf der Ebene der europäischen Institutionen, hier vor allem in Brüssel, entstanden auf diese Weise eigenständige Interessenvermittlungsformen, die durch enge Beziehungen zwischen Lobbyisten und Funktionären gekennzeichnet waren. Obschon die Agrarpolitik als ein Paradebeispiel für die enge Einbindung von

Verbänden – hier des Bauernverbands COPA – zu nennen ist, so muss unterstrichen werden, dass den europäischen Institutionen in allen Politikfeldern bescheinigt wird, den Interessenvertretern sehr aufgeschlossen gegenüberzutreten. Dies hat zum Teil mit der vergleichsweise geringen institutionellen Ausstattung der europäischen Organe und mit dem ausgefächerten Ausschuss- und Beratungswesen der Kommission, des Ministerrats und teilweise auch des Parlaments zu tun.² Die geringen Berührungspunkte gehen mit einer weitreichenden Einbindung einher, die sich an informellen und selektiven Konsultationen mit Kernakteuren, an einer konfliktvermeidenden, technisch-sachlichen Beratung sowie an einer rationalen Schaffung von ‚policy-communities‘ entlang der verschiedenen Generaldirektionen der Kommission orientiert. In der Tat wird Brüssel auch heute noch als eine sehr überschaubare Arena beschrieben, in der sich ‚policy-communities‘ oder ‚cocktail circuits‘ zwischen den an bestimmten Politikfeldern aktiven Personen etablieren. Hier herrscht eine eher konziliante und am ‚insider‘-Geschehen orientierte Form der Interessenvertretung vor, die Mäßigungs- und Ausschließungstendenzen mit sich bringt.³

Die Schaffung eines gemeinsamen europäischen Dachs sollte der Verschiedenartigkeit der nationalen Gegebenheiten Herr werden, doch dies konnte nur sehr bedingt gelingen. Denn einerseits gelten in den jeweiligen Mitgliedsländern spezifische Muster und Traditionen der Interessenvermittlung, die auch auf der europäischen Ebene präsent sind. Interessengruppen aus unterschiedlichen Ländern bevorzugen unterschiedliche Formen und Strategien der Interessenvertretung. So ist beispielsweise bekannt, dass deutsche Firmen sehr erfolgreich über Dach- und Spitzenverbände agieren, während angelsächsische Unternehmen stärker Firmenvertretungen und professionelle Lobbyisten, romanische Unternehmen vermehrt persönliche Kontakte zu ihren Regierungen und den nationalen Vertretern innerhalb der europäischen Institutionen nutzen.⁴ Andererseits bleibt die nationale Ebene eine wichtige Bühne der europäischen Interessenvertretung, denn die Mitgliedsstaaten sind über den Ministerrat bei der Beschlussfassung von entscheidender Bedeutung. Viele nationale Interessenvertreter betreiben daher weiterhin Europapolitik über ihre nationalen Regierungen und fassen damit letztlich primär den Ministerrat ins Auge. Hierdurch ergibt sich auch ein gewisses Nebeneinander von europäischem und nationalen Lobbying mit ihren jeweils spezifischen Netzwerken, Gewohnheiten und Strategien der Einflussnahme. Der nationale Pfad der Einflussnahme, so wichtig er für viele lokale oder nationale Interessen auch weiterhin ist, muss aber als einseitig charakterisiert werden. Denn zum einen haben die europäischen Verträge sukzessive das Vetorecht der Mitgliedsländer beschnitten; zum anderen bleibt das Initiativrecht bei der Kommission, und auch das umfassende Ausschusswesen der Kommission, der Ständigen Vertretungen wie auch des Parlaments bringt die Notwendigkeit mit sich, in Brüssel und Straßburg aktiv zu sein, um frühzeitig in die Willensbildung einzugreifen und den Entscheidungsprozess effektiv zu begleiten. Im Idealfall entfaltet sich europäisches Lobbying folglich in Form einer Mehrebenenstruktur, wonach Interessenvertreter auf der europäischen und nationalen Ebene arbeitsteilig aktiv werden.

Die Umbrüche: Organisierte Unübersichtlichkeit

Mit der Realisierung des Binnenmarktprojektes wurde ein neues Kapitel der Geschichte der europäischen Integration aufgeschlagen, das neue Weichenstellungen für das europäische Lobbying mit sich brachte. Für diese Veränderung sind vier Gründe ausschlaggebend. Erstens ist die Erweiterung und Vertiefung der EU anzuführen. Denn die wachsende Zahl der Mitgliedsstaaten geht mit einer steigenden Zahl der Politikfelder, in denen Mehrheitsentscheidungen gelten, einher. Folglich sinken die Vetomöglichkeiten einzelner Länder, womit die zwischenstaatlichen Verhandlungen komplexer und unwägbarer werden. Damit steigt die Bedeutung einer multinationalen Strategie der Interessenvertretung – und zwar auf Kosten strategischer Allianzen zwischen nationalen Interessengruppen und einzelnen Regierungen. Zweitens brachten die institutionellen Reformen seit Maastricht stärkere Mitentscheidungs- und Aufsichtsrechte des Parlaments. Die Willensbildung und Entscheidungsfindung entfaltet sich nun viel deutlicher im Wechselspiel zwischen Kommission, Parlament und Ministerrat. Dadurch steigen Unsicherheiten und Unwägbarkeiten der Entscheidungsfindung, da Beschlüsse an verschiedenen Stellen beeinflusst, in Frage gestellt oder blockiert werden können. Drittens steigt mit den Verträgen von Maastricht und Amsterdam nicht nur die Zahl der Politikfelder, auf denen die EU aktiv wird; viele dieser Regelungsbereiche werden zudem auch als Querschnittsaufgaben behandelt (z.B. Umweltbelange in der Regional-, Industrie- und Agrarpolitik). Damit nehmen die Revierkämpfe zwischen den etablierten ‚policy-communities‘ zu und es wächst auch die Konfliktivität zwischen den verschiedenen Interessengruppen innerhalb der einzelnen Politikfelder. Viertens ist eine kritische Masse von europäischen Interessenvertretern erreicht worden, die bei den Interessengruppen zu einer gewissen Torschlusspanik führt. Denn es will doch scheinbar keiner der Letzte sein, der seine Stimme geltend macht – auch wenn eigenes Lobbying in der EU nicht immer zwingend notwendig oder erfolgsversprechend ist.

Dieser Wandel des politischen und institutionellen Umfeldes verändert auch das europäische Lobbying. Dieses kann nämlich nicht mehr als eine – gegenüber der Vielfalt nationaler Wirklichkeiten – geordnete Arena verbandlicher Interessenvermittlung verstanden werden. Die auf der EU-Ebene ansetzenden Veränderungen lassen sich auf zwei Ebenen nachzeichnen. Auf der organisatorischen Ebene haben wir es seit Mitte der 1980er Jahre mit einem zunehmend pluralen, fragmentierten und kompetitiven Feld gesellschaftlicher Interessen zu tun. Zum einen kamen ‚special and public interest groups‘ hinzu, die die wirtschaftslastige Repräsentationswirklichkeit etwas relativiert haben. Hierzu zählen traditionelle Wohlfahrtsverbände und sozialpolitisch aktive Nichtregierungsorganisationen (NGOs), aber auch Verbindungsbüros internationaler Organisationen wie europäische Verbände oder Netzwerke zunächst aus der Umweltbewegung, seit Ende der 1980er Jahre sodann auch aus der Frauen-, später der Menschenrechts- und Solidaritätsbewegung.⁵ Obschon es sich hier schätzungsweise um nur 50 Organisationen handelt, werden sie mittlerweile von ihren Gesprächspartnern oder Opponenten als ernst zu nehmende und professionell arbeitende Kraft anerkannt. Die genannte Pluralität und

DIE POLITISCHE INFRASTRUKTUR

Kompetitivität ist zum anderen aber auch Folge der Fragmentierung der dominanten Interessenlager, hier vor allem durch eine stetige Ausdifferenzierung von sektoralen und produktbezogenen Fachverbänden. Weiterhin betreiben seit Ende der 1980er Jahre eine wachsende Zahl von Firmen, viele von ihnen aus dem nordamerikanischen und asiatischen Raum, eigene Vertretungen und ihr eigenes Lobbying.⁶ Schließlich sind auch gewerbliche ‚Consultants‘ zu nennen, die mittlerweile für eine breite Palette von Kunden arbeiten.⁷

Auf der strategischen Ebene blieben die genannten institutionellen Veränderungen und die damit einhergehende Ausdifferenzierung der Interessenvertretungslandschaft nicht folgenlos. Denn ein gezieltes und konzentriertes Lobbying innerhalb von ‚policy-communities‘ wird immer riskanter bzw. uneffektiver, je unübersichtlicher, unwägbarer und unsicherer der Entscheidungsprozess und die dazugehörigen Beratungen und Beeinflussungsversuche der verschiedenen Proponenten und Opponenten sind. Stattdessen ergeben sich drei neue strategische Maximen. Erstens ist nun ‚multi-voice‘-Lobbying angesagt, wonach es besser ist, dass mehrere Stimmen (z.B. die eigene Firmenvertretung, sektorale Fach- und gemeinsame Dachverbände, exklusive Interessenclubs wie der European Round Table of Industrialists sowie Ad-hoc-Koalitionen) das Gleiche sagen. Zweitens etabliert sich das ‚venue-shopping‘, wonach Interessengruppen verschiedene institutionelle Zugänge nutzen, je nachdem, welcher sich anbietet und/oder gerade relevant ist. Schließlich wird eine Strategie des ‚coalition-building‘ von Bedeutung, denn Kräfte müssen themenspezifisch gebündelt werden. Dies geschieht zuweilen auch ad-hoc über die gewohnten Lager hinaus, um die Wirkung des eigenen Lobbyings zu erhöhen.⁸ Lobbying wird damit pragmatischer, aufwendiger aber auch kompetitiver und unwägbarer.

Europäisches Lobbying: Perspektiven und Folgen

Diese Veränderungen haben auch Rückwirkungen auf die europäische Politik. Wurde der bisherige Modus der europäischen Integration eingangs als konzertiert titulierte, so lag dies auch daran, dass er auf engen Kontakten und Verhandlungen zwischen den europäischen Institutionen und gewichtigen gesellschaftlichen Interessen ruhte. Mittlerweile aber hat sich eine plurale und kompetitive Interessenvertretungslandschaft etabliert, die die Verhandlungen und Entscheidungsprozesse zwischen den Mitgliedsländern wie auch zwischen den europäischen Institutionen weiter erschwert. Die wachsende Zahl und Heterogenität der Interessen ist daher mitverantwortlich für die auftretenden Ineffizienzen und Blockaden der Entscheidungsfindung. Die kompetitiven Strukturen und Strategien der Interessenvertretung politisieren aber auch die Verhandlungen, da die Beratung der europäischen Institutionen durch gezielte Formen der Beeinflussung mittels persönlicher Interventionen, der Bildung von Koalitionen, der Mobilisierung von Mitgliedern oder der Information der Öffentlichkeit ergänzt wird. Damit tritt die Gefahr einer demokratisch nicht legitimierten ‚informellen Politik‘ deutlicher in das öffentliche Bewusstsein, wie zum Beispiel im Zusammenhang mit dem Rücktritt der Kommission

Jacques Santer im Jahre 1999 und dem damals geplanten Wechsel des scheidenden Kommissionsmitglieds Martin Bangemanns in die Industrie.

Diese Defizite und Probleme haben aber nicht zu einem grundlegenden Wandel der Beziehungen zwischen europäischen Institutionen und Interessengruppen geführt. Eine Eingrenzung und Reglementierung oder Formalisierung der Konsultationen und Beteiligungsformen wurde nicht verfolgt, da die Institutionen auf die Zuarbeit der Lobbyisten angewiesen sind. Des Weiteren kann das informelle Konsultationssystem flexibler reagieren auf den Beratungsbedarf der europäischen Institutionen im Allgemeinen und der Kommission im Besonderen, die sich die Rolle des ‚agenda-setters‘ oder Katalysators ungern nehmen lässt. Schließlich leisten Interessengruppen auch einen Beitrag zum Erweiterungsprozess, da in den meisten europäischen Verbänden oder Netzwerken Mitglieder aus dem gesamten europäischen Raum vertreten sind. Hinzu kommt, dass Interessengruppen aus den Anwärter- und Beitrittsländern ihre Europaarbeit intensivieren, je konkreter die EU-Mitgliedschaft wird. Und dies lässt sich schon seit ein paar Jahren bei Interessengruppen aus den ost- und mitteleuropäischen Ländern erkennen. Denn hier sind es vor allem tschechische, ungarische oder polnische Interessengruppen, die vermehrt Mitglied in europäischen Dachverbänden und Netzwerken⁹ und somit Teil der Verhandlungen auf europäischer Ebene werden, noch bevor ihre Länder der EU beitreten.

Aus diesem Grund begegnen die europäischen Institutionen der kompetitiven Struktur der Interessenlandschaft einerseits durch das Kleinarbeiten der Verhandlungsgegenstände und die weitere Verästelung der vielen Beratungsforen und Expertengremien. Andererseits versucht man dem Problem mangelnder öffentlicher Transparenz und Kontrolle durch die Etablierung von Minimalstandards (z.B. Verhaltenskodizes für Lobbyisten oder scheidende Kommissare) und die Organisation inklusiver Politikdeliberationen beizukommen. In diesem Zusammenhang setzen die Kommission und das Parlament zunächst auf eine breitere finanzielle Förderung auch ressourcenschwacher Interessen, sodann auch auf eine offensivere Informationspolitik (z.B. Datenbanken, Einsichtsrechte, Veröffentlichung von Dokumenten) und schließlich auf institutionalisierte Diskussionsforen (dem so genannten ‚Zivilen Dialog‘), von denen das European Social Policy Forum von 1996 und 1998 die aufwendigsten waren, da im ersten Falle an die 1000 NGOs beteiligt waren.

Diese Strategien sind auch beim Verfassungskonvent genutzt worden. Denn einerseits erhielten die Interessengruppen keinen formal geregelten Zugang zu den Veranstaltungen und Verhandlungen, und nur gewichtige Interessen (z.B. die Sozialpartner und die Regionen) wurden als Beobachter zugelassen. Aus diesem Grund wurde das informelle Lobbying zu einer wichtigen Handlungsoption und zu einer weitverbreiteten Begleiterscheinung der Konventsberatungen. Darüber hinaus haben die einzelnen Arbeitsgruppen durchaus Interessenvertreter in ihrer Qualität als beratende Experten geladen, womit das Ausschusswesen auch in diesem Fall eine Möglichkeit darstellte, die plurale Interessenlandschaft in die themenzentrierten Verhandlungen aktiv miteinzubinden. Im Kontrast zu diesen informellen Konsultationen hat der Konvent andererseits den Zivilen Dialog in die Beratungen hin-

DIE POLITISCHE INFRASTRUKTUR

einzuverlagern versucht, indem er eigene Plenaranhörungen im Sommer 2002 mit Vertretern der Zivilgesellschaft und der Jugendorganisationen veranstaltete. Teilnehmer und Beobachter sahen in diesen Plenarveranstaltungen aber weder eine angemessene Form der Partizipation oder des Dialogs, noch eine effektive Form der Interessenvertretung.¹⁰ Am Europäischen Konvent zeigt sich folglich das grundlegende Dilemma einer Beteiligung gesellschaftlicher Interessen auf der EU-Ebene: Denn der Wunsch nach einer Konsultationspraxis, die dem Beratungsbedarf der EU-Institutionen flexibel folgt und damit notwendigerweise informell und selektiv ist, kollidiert mit dem Wunsch nach einem inklusiven Dialog mit einer breiteren Öffentlichkeit.

Anmerkungen

Dieser Beitrag ist eine gekürzte und überarbeitete Fassung eines Textes, der im Forschungsjournal *Neue Soziale Bewegungen*, 2003, Jg. 16, Heft 3 veröffentlicht wurde.

- 1 Pfeifer, Georg: Eurolobbyismus. Organisierte Interessen in der Europäischen Union. Frankfurt/M 1995, S 33-41.
- 2 Pedler, Robin (Hrsg.): *Shaping European law and policy. The role of committees and comitology in the political process.* Maastricht 1996.
- 3 Mazey, Sonja/Richardson, Jeremy: *The Commission and the lobby.* In: Edwards, Geoffrey/Spence, David (Hrsg.): *The European Commission.* Harlow 1994, S. 169-201.
- 4 van Schendelen, Marinus (Hrsg.): *National Public and Private EC Lobbying.* Aldershot, 1993.
- 5 Siehe die Datenbank Connecs unter http://europa.eu.int/comm/civil_society/coneecs/index_en.htm
- 6 Coen, David: *The Impact of U.S. Lobbying Practice on the European Business-Government Relationship.* In: *California Management Review*, 1999, Jg. 41, Heft 4, S. 27-44.
- 7 Lahusen, Christian: *Moving into the European Orbit: Commercial Consultants in the European Union.* In: *European Union Politics*, 2003, Jg. 4, Heft 2, S. 191-218.
- 8 Mazey, Sonja/Richardson, Jeremy: *Interest groups and EU policy-making: organisational logic and venue shopping.* In: Richardson, Jeremy (Hrsg.): *European Union. Power and policy-making.* London 2001, S. 217-237.
- 9 Siehe Anmerkung Nr. 6.
- 10 Scott, Jesse: *The culture of constitution-making? „Listening“ at the Convention on the Future of Europe.* In: *3 German Law Journal* No. 9, abrufbar unter: <http://www.germanlawjournal.com/article.php?id=193>

Weiterführende Literatur

- Eising, Rainer/ Kohler-Koch, Beate (Hrsg.): *Interessenpolitik in Europa.* Baden-Baden 2003.
- Greenwood, Justin: *Inside the EU Business Associations,* Houndsmill 2002.
- Greenwood, Justin: *Interest Representation in the EU.* Basingstoke 2003.
- Lahusen, Christian/Jauß, Claudia: *Lobbying als Beruf. Interessengruppen in der Europäischen Union.* Baden-Baden 2001.
- Pedler, Robin (Hrsg.): *European Union lobbying. Changes in the Arena.* Basingstoke 2002.
- van Schendelen, Rinus: *Machiavelli in Brussels. The Art of Lobbying the EU.* Amsterdam 2002.