

Lobbying und Interessenvertretung

Peter Bender

Lobbying und Interessenvertretung in der Europäischen Union waren 2003/2004 nicht zuletzt von den politischen Großereignissen auf europäischer Ebene geprägt: der Beitritt von 10 neuen Mitgliedstaaten zur EU, das Ende der Legislaturperiode des Europäischen Parlaments, das Personalkarussell bei der Europäischen Kommission in ihrer ablaufenden Amtszeit sowie das Ringen um die neue Macht- und Entscheidungsgrundlage der Union, den EU-Verfassungsvertrag. Bedingt durch die relative legislative Ruhe in dieser besonderen Umbruchs- und Übergangssituation bei gleichzeitig hoher personeller und institutioneller Dynamik zeigt sich die Schar der auf 15.000-30.000 geschätzten Interessenvertreter¹ in Europas Hauptstadt aufmerksam abwartend, gleichzeitig konzentriert beobachtend. Von Stagnation im Brüsseler Lobbymarkt kann jedoch keine Rede sein, eher dürfte die vorübergehende schöpferische Ruhepause der Auftakt zu einer verstärkten Aktivität spätestens ab Herbst 2004 sein. Mittelfristig könnte die EU-Erweiterung sogar für einen regelrechten neuen Boom und Innovationsschub in der Brüsseler Lobby-Branche sorgen, ähnlich wie sie bei der Einführung des EU-Binnenmarkts Anfang der neunziger Jahre beobachtet werden konnten und auch in der Fachliteratur damals analysiert wurden.²

Sieht man von nationalem EU-Beitrittslobbying (Rumänien, Bulgarien, Türkei, Kroatien), subnationalen gebietskörperschaftlichen Interessenvertretern mit Schwerpunkt EU-Regional- und Strukturfonds/Auslandsinvestitionen sowie Antragstellern für spezielle EU-Projektfördermittel ab, so dürften die herausragenden Lobbythemen 2004 wie 2003 aus den Bereichen Gentechnik/Biotechnologie, Chemikalienpolitik und Unternehmensfusionen/Beihilfepolitik stammen. Auch Dienstleistungen, Nahrungsmittelsicherheit, Energie und Verkehrspolitik sind immer wieder umkämpfte Terrains für Europas Interessenvertreter. In der seltener im öffentlichen Interesse stehenden Außenhandelspolitik machte in jüngster Vergangenheit Europas Zuckerindustrie gegen Einfuhrliberalisierungen von EU und WTO mobil. In Zukunft werden zudem Bildung und Forschung als Lobbythemen an Bedeutung wohl noch weiter zunehmen und auch wissenschaftliche Einrichtungen und Bildungsträger dürften sich angesichts verstärktem internationalen Wettbewerb und infolge leerer nationaler öffentlicher Kassen zunehmend in die Brüsseler Lobbyarbeit einschalten.

Erweiterung, Verfassungsprozess und politischer Wechsel

Die institutionelle und rechtliche Stärkung des Europäischen Parlaments bei gleichzeitiger innerer Fragmentierung und Differenzierung, die politische Schwächung der Europäischen Kommission und die kaum verholene Rückkehr nationaler Interessenpolitik auf die euro-

¹ Definition und Anzahl der europäischen Lobbyisten sind schwierig zu bestimmen. Über die Ständige Vertretung der Bundesrepublik bei der EU in Brüssel bzw. die deutschsprachige Zeitung „Brüsseler Rundschau“ ist eine aktuelle Liste deutscher / deutschsprachiger EU-Interessenvertreter in Brüssel zu erhalten – allerdings ohne Anspruch auf Vollständigkeit.

² Michael Fischer: Plätze sichern!, in: pmagazin 1/93, S. 11-13; Michael Fischer: Lobbyarbeit – Knochenarbeit, in: pmagazin 08/93, S. 16-19; EUmagazin „Euro-Lobbying“, Heft 9/1995, S. 8-15.

papolitische Bühne werden einen markanten Einfluss auf das Lobbying in der erweiterten Europäischen Union haben. Mit der Vervielfältigung der Akteure, der sich abzeichnenden Veränderung der Machtbalance zwischen ihnen, unterschiedlichen und noch nicht vertrauten Lobbykulturen und den neuen Brüsseler Entscheidungsträgern und ihren frischen Beraterstäben erreicht das ohnehin komplizierte europäische Lobbyuniversum eine noch nie da gewesene Komplexität.

Wer als Lobbyist ein europapolitisches Anliegen durchsetzen will, wird sich weniger denn je ausschließlich auf die Europäische Kommission oder die eigene Regierung in der nationalen Hauptstadt beschränken können. Die Kompliziertheit der Entscheidungsprozesse und die Pluralität der Interessen nehmen zu, sorgen für einen erhöhten Informations- und Vermittlungsbedarf, und machen zudem intelligentes, rasches und flexibles Mehrebenenlobbying in Brüssel, Straßburg und den Mitgliedstaaten erforderlich. Eine bessere Verzahnung und Rückkoppelung von EU-Lobbying und Einflussnahme in den nationalen Hauptstädten steht an und stellt zusätzliche Anforderungen an die organisierten Interessenvertreter hinsichtlich der Informationsqualität und Kommunikationsfähigkeit.

Europäisches Parlament

Experimentallabor für das neue europäische Lobbying könnte das neu gewählte, erweiterte Europäische Parlament werden. Dort sorgen neue Abgeordnete, neue Parteien und neue Fraktionskonstellationen für zusätzliche Informationsnachfrage und ggf. auch für neue Interessenkoalitionen und Einflusskanäle zwischen Parlamentariern und Lobbyisten. Spezialisierung, Formalisierung und Pluralisierung dürften die Antworten der Lobbybranche auf die neuen Herausforderungen sein. Gleichzeitig nehmen der Öffentlichkeitsdruck und die Forderung nach Transparenz bei Europas Volksvertretern zu. Im Europäischen Parlament selbst untersuchte eine Auftragsstudie des Wissenschaftlichen Dienstes Lobbying in Europa und den Mitgliedstaaten.³ Ein kontroverser Initiativbericht über den Einfluss von Wirtschaftsverbänden auf die Europapolitik wurde im Juli 2003 vom Industrieausschuss des Parlaments geglättet angenommen und scheiterte dann aber im Plenum.⁴ Der ursprüngliche Vorschlag hatte einen jährlichen EU-Lobbyismus-Bericht gefordert und eventuelle Interessenverflechtungen zwischen (aktiven oder ehemaligen) Europapolitikern, Kommissaren und Wirtschaftsunternehmen kritisiert.

Wird das EU-Lobbying künftig stärker parlamentarisiert? Dass die Anzahl der beim Europäischen Parlament offiziell akkreditierten Interessenvertreter mittlerweile auf über 4.000 angestiegen ist, kann dafür ein erstes Indiz sein. Da die Gruppe der im Parlamentregister erfassten Personen aber sehr heterogen ist, Einzelpersonen und ganze Repräsentanzen ebenso umfasst wie unterschiedlichste Einrichtungen, von akademischen Think Tanks bis hin zu Großunternehmen, ist die registrierte Zahl alleine nur begrenzt aussagekräftig. Es bleibt vor allem abzuwarten, welche issue-bezogenen Intergroups, d.h. partei- und fraktionsübergreifende Arbeitsgruppen von Europaabgeordneten zur Förderung bestimmter Themen, Bevölkerungsgruppen, Länder oder Regionen, sich im neu konstituierten Europäischen Parlament formieren, wie ihre Mitgliedschaft und ihr Einfluss bei Parlamentariern aus den neuen Mitgliedstaaten sein werden und wie in der teilweise neu eingerichteten Ausschussstruktur von einzelnen Abgeordneten oder Parteien geförderte thema-

3 European Parliament – Directorate General for Research: Lobbying in the European Union – Current Rules and Practices, Working Paper AFCO 104 EN, Luxemburg 2003.

4 Bericht A5-0272/2003 final rev1, 20. November 2003.

tische Fraktions-/Ausschussanhörungen nach dem Vorbild früherer Hearings nützliche Dialogmöglichkeiten und Präsentationsplattformen für Interessenvertreter im Europäischen Parlament schaffen können.

Europäische Kommission, Rat, Europäischer Rat

Hauptadressat für Brüssels Lobbyisten ist nach wie vor die Europäische Kommission – ob dies nach Aufweichung ihres Initiativrechts künftig noch der Fall sein wird, bleibt allerdings abzuwarten. Kurzfristig ist das Kommissionslobbying erst einmal etwas unübersichtlicher geworden: kooptierte Kommissare aus den 10 neuen Mitgliedstaaten, bis November 2004 ein „Interregnum“ mit parallel noch amtierender und schon designierter EU-Exekutive, geringe (Kommissions-)Erfahrung vieler Neu-Kommissare der Durão Barroso-Kommission. Schließlich verlassen einige wegen ihrer Industrie- und Branchennähe kritisierte Kommissare wie Loyola de Palacio, Philippe Busquin, Erkki Liikanen das Kollegium – die Karten für das Kommissionslobbying werden neu gemischt.

Inwieweit eine eventuelle Abschaffung der rotierenden EU-Ratspräsidentschaft bzw. die Errichtung einer Dauerpräsidentschaft des Europäischen Rates den Einfluss von Lobbyisten verstärkt (durch intensivere Verflechtung vor Ort in Brüssel, Aufhebung der Machtbegrenzung durch Rotation der EU-Ratspräsidentschaft) oder verringert (bei Rotation ist Brüsseler Lobby-Expertise und Informationsvorsprung besonders relevant im Lernprozess nationaler Beamter aus den Präsidentschaftshauptstädten) ist noch offen. Rat und Europäischer Rat dürften aber unabhängig vom Verfassungsprozess zunehmend die Aufmerksamkeit von personalisiertem und politisiertem High-level-Lobbying auf sich ziehen.

Lobbying-Trends

Beobachtet man das Verbands- und Unternehmenslobbying, so scheinen sich gewisse Individualisierungs-, Umschichtungs- und Spezialisierungstrends feststellen zu lassen. Angesichts von Tendenzen zum Direktlobbying von Großunternehmen oder nationalen Verbänden unter Umgehung der europäischen Gesamtbranchenvertreter sprechen manche Experten, analog zur nationalen Ebene, sogar von einer Krise der europäischen Dachverbände. Grundsätzlich sind sich Europas Wirtschaftsvertreter aber anscheinend der wachsenden Bedeutung des europäischen Lobbying bewusst. Es kommt teilweise zu einem moderaten bis mutigen Ausbau der Brüsseler Büros, manchmal sogar zu Lasten bzw. bei gleichzeitigem Abbau der Overheads in den deutschen/nationalen Zentralen. Doch trotz gestiegener Nachfrage nach Informations- und Lobbyarbeit müssen manche Brüsseler Wirtschaftsrepräsentanzen offenbar mit stagnierenden Kommunikationsbudgets auskommen.

Europas Umweltorganisationen, Gewerkschaften und Sozial-NGOs konnten sich in der Brüsseler Lobbyszene weiter behaupten. Teilweise sind sie offizielle Gesprächspartner mit den europäischen Institutionen im Sozialpartnerdialog, wie etwa der Europäische Gewerkschaftsbund (EGB), teilweise werden sie durch große Mitgliederzahlen und gut ausgebauten Organisationsstrukturen einflussreich gestützt wie die Umweltorganisationen Greenpeace, Friends of the Earth Europe, World Wide Fund for Nature (WWF), die Europäische Verbraucherorganisation (BEUC) oder die Sozial-NGO SOLIDAR.

Gezielte Zusammenarbeit mit den meinungsbildenden Europafachzeitingen *European Voice* und *L'Européenne de Bruxelles*, Pflichtlektüre für Berufseuropäer in Brüssel, und

bestimmten Internetpartnern scheint sich im Europa-Lobbying zu intensivieren. Ganzseitig geschaltete Lobbyanzeigen, Servicepublikationen, Themenbeilagen, Interviews, Veranstaltungsankündigungen und inszenierte bzw. gesponserte Events sind Instrumente, die von Europalobbyisten strategisch und termingerecht genutzt werden, um Agenda-setting zu betreiben, Entscheidungsprozesse zeitnah und publikumswirksam zu begleiten oder auch schlicht und ergreifend für ihr Unternehmen bzw. Produkt zu werben. Gleichzeitig entdecken die an der Schnittstelle von Lobbying, Politikberatung, Medien und Öffentlichkeitsarbeit tätigen Organisationen verstärkt Weiterbildung und Wissenschaft als lukrativen Sekundärmarkt für ihre EU-bezogene Expertise und Informationsdienstleistungen, so etwa das auf EU-Lobbying-Kurse spezialisierte European Institute for Public Affairs and Lobbying (EIPAL),⁵ aber auch aus Deutschland das F.A.Z.-Institut, das ein Europa-Lobbying-Seminar anbietet. Informationen über EU-Lobbying und zu entsprechenden Fortbildungsangeboten werden auch zunehmend über spezialisierte Internet-Websites verbreitet.⁶

Auch prominente personelle Veränderungen sorgten in letzter Zeit für Aufsehen und Bewegung in der Brüsseler Lobbyistenszene: der Abgang des Consultant-Pioniers Paul Adamson, die Wahl der deutschen Lobbyistin Silvana Koch-Mehrin ins Europäische Parlament und der Wechsel des Kommissionsprechers Michael Tscherny in die Beraterbranche. Von einer charakteristischen „revolving door“-Kultur wie in Washington mit fliegendem Wechsel der Protagonisten zwischen Politik, Think Tanks und Lobbyfirmen ist Brüssel allerdings noch etwas entfernt – wenn auch auf dem Weg dorthin.

Consulting-Branche

Englisch-amerikanische Dominanz lässt sich bereits besonders in den Netzwerken des privaten/kommerziellen (Auftrags-)Lobbying in Europas Hauptstadt beobachten. Zu den Platzhirschen zählen beispielsweise Burson-Marsteller, GPC, GPlus Europe, Hill & Knowlton, Weber Shandwick und etablierte internationale Anwaltskanzleien, traditionell stark engagiert in den Bereichen Wettbewerbspolitik, Energiepolitik und Binnenmarkt. Die Osterweiterung könnte auch auf der Consulting- und Lobbybühne die Tendenz zur Anglophonisierung⁷ des europapolitischen Brüssel verstärken und den entsprechend eingesessenen Firmen weitere Impulse und Aufträge geben. Doch auch junge, leistungsfähige Beratungsfirmen mit deutschsprachigem Hintergrund wie etwa Euro P.A. konnten sich in den letzten Jahren in Brüssel etablieren.⁸ Hinzu kommen neue Akteure aus den mittel- und osteuropäischen EU-Mitgliedstaaten selbst, vor allem aus Polen und der Tschechischen Republik, die neuerdings Präsenz zeigen, sich auf dem Brüsseler Consulting-Markt zu positionieren versuchen und den neuen Informationsbedarf zu befriedigen.⁹ Ihr Kapital besteht zunächst in landesspezifischer Expertise über Akteure, Entscheidungsprozesse und Institutionen in den neuen EU-Mitgliedstaaten. Doch die Politik-, Sprach- und Mentalitätskenntnisse und das damit verbundene Vertrauenskapital könnten mittel- und osteuropäi-

5 www.eipal.be.

6 Sehr gutes Portal für EU Public Affairs ist z.B. www.euractiv.com, das auch online einen kostenlosen Brüsseler Lobbyistenguide bietet. Auf Französisch informieren über Lobbying-Szene und entsprechende Fortbildungsveranstaltungen. www.lobbying-europe.com und www.eurolobbying.com.

7 Drastisch drückte diese Dominanz des Englischen im EU-Brüssel ein deutscher Telekommunikationslobbyist im persönlichen Gespräch sinngemäß folgendermaßen aus: „Französisch braucht man nur noch, wenn man höflich sein will“.

8 www.euro-pa-online.com.

9 Zum Beispiel: CEC Government Relations (Warschau/ Prag/ Bratislava/ Budapest), www.czechpolicy.cz.

sche Consultants oder Consulting-Agenturen auch außerhalb der nationalen Hauptstädte auf europäischer Ebene interessant machen – etwa wenn es darum geht, bevorzugten Zugang zu den Brüsseler Entscheidungsträgern aus den neuen EU-Ländern in Kommission, Parlament und Rat zu erhalten.

Literaturüberblick

Nach dem Erscheinungsboom der zweiten Hälfte der neunziger Jahre und der ersten Jahre des neuen Jahrtausends¹⁰ scheint die Autorenszene bei Monographien zum Thema EU-Lobbying derzeit eine kurze Atempause zu nehmen. Ausnahmen¹¹ bilden bei der Literatur für Lobby-Praktiker natürlich die jährlich aktualisierten Klassiker der zahlreichen Nachschlagewerke wie beispielsweise des European Public Affairs Directory,¹² des Handbuchs Eurolobbying¹³ oder die nun veröffentlichten, eher feuilletonistischen Betrachtungen des früheren konservativen britischen Europaabgeordneten Tom Spencer, jetzt Direktor des European Centre for Public Affairs (ECPA).¹⁴ Einen großen Orientierungswert für Brüsseler Interessenvertreter, aber auch für Neulinge unter den Politikmachern und nationalen Experten in Ministerrat und Europäischer Kommission selbst, dürfte die präzise Komitologie-darstellung des französischen Brüsseler „Lobbypapsts“ Daniel Guéguen haben, die systematisch Aufschluss über die technischen und prozeduralen Feinheiten der Frühphasen europäischer Politikformulierung gibt.¹⁵ Lobbying in Europa ist ohnehin längst kein Thema mehr für aufgeregte Polemiken oder geschlossene Insiderzirkel. In neueren englischsprachigen Standardlehrbüchern über Institutionen und politisches System der Europäischen Union nehmen sachliche Beiträge über Lobbying einen selbstverständlichen Platz ein.¹⁶ Von der interessanten in französischer Sprache verfassten Handreichung für Interessenvertreter aus Frankreich bei der Europäischen Union „Bruxelles au jour le jour“ ist derzeit leider nur die alte Auflage von 1996 erhältlich,¹⁷ eine aktualisierte Neuauflage ist überfällig.

Forschungsperspektiven

Über die von EU-Lobbyisten und Brüssel-Praktikern selbst verfassten Aufsatzsammlungen und Einzelfallstudien zur eigenen Tätigkeit hinaus bietet das im Erweiterungs- und

10 Z.B. Christian Lahusen, Claudia Jaub: Lobbying als Beruf – Interessengruppen in der EU, Baden-Baden 2001 (Nomos); Rinus van Schendelen: Machiavelli in Brussels, Amsterdam 2002; Robin Pedler: EU Lobbying – Changes in the Arena, Basingstoke/ New York 2002 (Palgrave); Justin Greenwood: Interest Representation in the European Union, Basingstoke/ New York 2003 (Palgrave).

11 Ein neuer Sammelband zu Lobbying/ informelle Politikentscheidungen ist auch The unseen hand – Unelected EU legislators, hrsgg. von Rinus van Schendelen, Roger Scully, London 2004 (Frank Cass).

12 The European Public Affairs Directory 2004, 14th edition, Brüssel 2003 (Landmarks).

13 Eurolobbying 2003 – Répertoire des organisations professionnelles de l'Union européenne, 7e édition, Brüssel 2003 (Éditions Delta – Euroréférences).

14 Tom Spencer: Public Affairs and Power. Essays in a Time of Fear, Brüssel 2003 (Landmarks).

15 Daniel Guéguen, Caroline Rosberg: Comitology and other EU Committees and Expert Groups – The hidden power of the EU: finally a clear explanation, Brüssel 2004 (European Information Service EIS Publishing)

16 Rory Watson, Michael Shackleton: Organized Interests and Lobbying in the EU, in: The European Union: How does it work?, hrsgg. von Elizabeth Bomberg, Alexander Stubb, Oxford/ New York (Oxford University press), Kapitel 5, S. 88-107, mit guten Weblinks zu EU-Lobbyistenverzeichnissen und dem freiwilligen Verhaltenskodex für Brüsseler Interessenvertreter; Simon Hix: The Political System of the European Union, 2nd edition, London (Palgrave, im Erscheinen, 2005, Vorabmanuskript im Internet: <http://personal.lse.ac.uk/hix/WorkingPapers.HTM>); Neil Nugent: The Government and Politics of the European Union, 5th edition, Basingstoke / New York 2003 (Palgrave), S. 280-292.

17 Michel Clamen: Bruxelles au jour le jour, Paris 1996 (La documentation française / Réflexe Europe).

Verfassungsumbruch befindliche politische System der Europäischen Union mit 25 Mitgliedstaaten anspruchsvolle wissenschaftliche Forschungsperspektiven zum Thema Europa-Lobbying. Neben den weiterhin aktuellen demokratietheoretischen und machtpolitischen Fragestellungen zur Legitimität und öffentlichen Kontrolle europäischen Lobbyings¹⁸ und zum immer noch asymmetrischen Einflussgefälle in Brüssel zwischen Großfirmen, Agrarvertretern und Unternehmerverbänden einerseits und Mittelstand, Gewerkschaften und Nichtregierungsorganisationen andererseits scheint ein aktueller systematischer Vergleich zum Lobbying in USA, Europa, UNO und Welthandelsorganisation¹⁹ angezeigt. Punktuelle Momentaufnahmen²⁰ von den politischen Maschinerien in Washington, Brüssel, New York und Genf machen neugierig auf vertiefte komparative und funktionale Lobby-Analysen. Ein weiteres Zukunftsthema der wissenschaftlichen Europa-lobbyforschung dürfte sein, wie die neue Verfassung der Europäischen Union und die künftig gegebenenfalls gestärkten europäischen Parteien die Entwicklung des europäischen Lobbying beeinflussen werden.

Weiterführende Literatur

Pieter Bouwen: A Comparative Study of Business Lobbying in the European Parliament, the European Commission and the Council of Ministers, Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung Discussion Paper 02 / 7, Köln 2002.

Thomas Christiansen, Simona Piattini (Hrsg.): Informal Governance in the European Union, Cheltenham/Northampton 2003.

Justin Greenwood: The Challenge of Change in EU Business Associations, Basingstoke/New York 2003.

Dinos Kyrou: Lobbying the European Commission: the case of air transport, Aldershot 2000.

Wolfgang Wessels: Lobbying in einem erweiterten Europa – Bedingungen für die Europafähigkeit deutscher Länder – Sieben Thesen, Düsseldorf 2003, verfügbar online: <http://www.fine.uni-duesseldorf.de/dok/wessels.pdf>.

18 Dazu etwa René Buholzer: Taming the Lobbies in Brussels?, in: CEPS Review no. 6 / Summer 1998, S. 1-14

19 Die WTO ist ein noch relativ neues Feld für Lobbyisten: Werner Schäfer: Wie offen ist die WTO für Interessenvertreter? Heißes Pflaster für Lobbyisten, in: Politik und Kommunikation, 09/ September 2003, S. 50-51.

20 Typischerweise in Zeitungsartikeln wie Hajo Friedrich: Die „fünfte Gewalt“ der Europapolitik, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung, 29. Juni 2004, S. 19; Joachim Hoenig: Ohne die Lobbyisten würde in der EU nichts laufen, in: Handelsblatt, 21. Februar 2000; zur Fusionskontrolle/ Unternehmensreaktionen Arne Storn: Die Festung wankt, in: Die Zeit, 8. Juli 2004, S. 20; z.T. mit Vergleichszahlen EU-USA wie in Frankfurter Allgemeine Zeitung: Klein- und Mittelbetriebe sind in Brüssel schlecht vertreten, 29. Mai 2000.