

Lobbying und Interessenvertretung

Robert Kaiser

Das europäische Mehrebenensystem stellt an die Vertretung privater Interessen im politischen Prozess in mindestens dreierlei Hinsicht spezifische Anforderungen. Erstens hat sich auf europäischer Ebene ein zunehmend ausdifferenziertes pluralistisches System des Lobbyings, bzw. der privaten Interessenvertretung¹ herausgebildet, dem auf der Akteursseite rund 15.000 Lobbyisten und immerhin mehr als 2.600 unmittelbar in Brüssel ansässige Lobbyorganisationen zugerechnet werden.² Diese Zahlen verdeutlichen bereits, dass die Vertretung privater Interessen bei den Organen der EU nicht allein von professionellen Lobbyisten und europäischen Dachverbänden auf Brüsseler Bühne bestritten wird, sondern auch von nationalen Verbänden, die sich in ihren Aktivitäten nicht mehr nur auf den nationalen politischen Raum begrenzen.

Diese hohe Zahl von Lobbyisten darf aber auch nicht darüber hinwegtäuschen, dass die verschiedenen gesellschaftlichen Interessen in durchaus unterschiedlicher Weise repräsentiert sind. Während zunächst europäische Dachverbände in den politischen Prozess in privilegierter Weise einbezogen werden, lässt sich darüber hinaus belegen, dass Unternehmensvertreter aufgrund verschiedenster institutioneller Arrangements insbesondere bei der Europäischen Kommission leichter Einfluss nehmen können als dies etwa für andere zivilgesellschaftliche Akteure gilt. Zweitens unterscheidet sich Lobbying auf der europäischen Ebene im Hinblick auf den Zugang zu den Gemeinschaftsorganen zu einem gewissen Grad von den jeweiligen mitgliedstaatlichen Bedingungen. So ist offenkundig, dass die Europäische Kommission in ihrer Rolle als Initiator europäischer Rechtsakte und Programme wesentlich an fachlicher Expertise interessiert ist, während im Europäischen Parlament ein Informationsbedarf insbesondere hinsichtlich der Bandbreite von Interessen auf europäischer Ebene existiert. Insgesamt ist das Europäische Parlament aber insbesondere in dem Maße, in dem es zunehmend gleichberechtigt an der europäischen Gesetzgebung beteiligt wurde, sehr viel stärker in den Fokus von Interessenvertretern geraten. Für mitgliedstaatliche Regierungen (und damit für den Rat der Europäischen Union) sind demgegenüber sehr viel mehr Einschätzungen bezüglich der Implikationen europäischer Vorhaben im nationalen politischen Raum von Bedeutung, wobei aber weithin offen ist, ob in dieser Hinsicht stärker der Rat oder vielmehr unmittelbar die mitgliedstaatlichen Regierungen Adressaten von Lobbyaktivitäten sind. Und drittens hat die zunehmende Einbeziehung von Interessenvertretern in den europäischen Politikprozess das Konfliktniveau nicht nur

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 endgültig, Brüssel, 03.05.2006, 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.

zwischen Gemeinschaftsorganen und Lobbyisten, sondern auch zwischen den Gemeinschaftsorganen selbst sowie den Lobbygruppen untereinander erhöht.

Als Konsequenz wurden von der Europäischen Kommission seit Mitte dieses Jahrzehnts deutliche Anstrengungen unternommen, die Transparenz der privaten Interessenvertretung im europäischen Politikprozess zu erhöhen. Diese Initiativen sind sowohl bei Interessenvertretern wie auch bei den übrigen Gemeinschaftsorganen auf durchaus geteilte Reaktionen gestoßen. Insofern verweisen diese Spezifika des europäischen Lobbyings auf mindestens drei Konfliktdimensionen (Effizienz vs. Transparenz bei der Einbeziehung privater Interessen; die Konflikte zwischen den Gemeinschaftsorganen über einen einheitlichen Regulierungsrahmen für Lobbyisten; der Wettbewerb zwischen unterschiedlichen Interessenvertretern um Zugang zu den Gemeinschaftsorganen)³, die auch im aktuellen Berichtszeitraum relevant geblieben sind und teilweise sogar an Bedeutung gewonnen haben. Hervorzuheben sind dabei einerseits die durchaus schwierigen interinstitutionellen Verhandlungen zwischen den Gemeinschaftsorganen über einheitliche Regeln für die Einbeziehung privater Interessenvertreter sowie, andererseits, die politische Kontroverse, die sich als Reaktion auf das massive Lobbying von Bankenvertretern zu aktuellen Vorschlägen zur europäischen Finanzmarktregulierung entzündet hat.

Inter-institutionelle Konflikte zwischen den Gemeinschaftsorganen über einen einheitlichen Verhaltenskodex für Interessenvertreter

Die organisierte Interessenvertretung im politischen System der Europäischen Union hat zweifellos zur Herausbildung einer inter-institutionellen Konfliktdimension im Verhältnis zwischen Kommission, Parlament und Rat geführt. Bisher haben die an der europäischen Gesetzgebung beteiligten Organe ihre Beziehungen zu Lobbyisten sehr unterschiedlich gestaltet. Während das Europäische Parlament bereits seit 1996 über ein Register samt verbindlichem Verhaltenskodex für die dort etwa 5.000 eingetragenen Interessengruppen verfügt, hat sich der Rat einer vergleichbaren Regelung bisher verweigert. Die Europäische Kommission hat in einer Mitteilung über die „Europäische Transparenzinitiative“⁴ vom Mai 2008 ihre Erwartungen gegenüber den Lobbygruppen konkretisiert und sowohl Anforderungen hinsichtlich ihrer Registrierung sowie bezüglich der Konformität ihres Handelns mit einem neuen Verhaltenskodex definiert. Diese Registrierung unterliegt der Freiwilligkeit.

Allerdings „erwartet“ die Kommission eine solche von allen Organisationen, die Einfluss auf die Politikgestaltung der Gemeinschaftsorgane und weiterer europäischer Einrichtungen nehmen. Das Ansinnen der Kommission, auf der Basis ihrer eigenen Transparenzinitiative zu gemeinsamen Regeln für Interessenvertreter zu kommen hat allerdings bisher ein bestenfalls verhaltenes Echo gefunden. Immerhin hat das Europäische Parlament am 08.05.2008 zwar der Einführung eines gemeinsamen Lobbyregisters der Gemeinschaftsorgane prinzipiell zugestimmt⁵, im Detail aber beträchtliche Vorbehalte gegen die Vorgehensweise der Kommission geäußert. Insbesondere wurde argumentiert, dass ein gemein-

3 Vgl. hierzu den Themenbeitrag „Verbände und Interessenvertretung“, in: Weidenfeld, Werner/Wessels, Wolfgang (Hrsg.): Europa von A bis Z. Taschenbuch der europäischen Integration, 12. Aufl., Baden-Baden 2010.

4 Kommission der Europäischen Gemeinschaften, 2008: Europäische Transparenzinitiative. Rahmen für die Beziehungen zu Interessenvertretern (Register und Verhaltenskodex), Mitteilung der Kommission, KOM(2008) 323 endgültig, Brüssel, 27.05.2008.

samer Ordnungsrahmen auch für den Rat Anwendung finden müsse. Von Seiten des Rates wurde eine Mitwirkung aber weiterhin verweigert. Insofern hat im Dezember 2008 zunächst lediglich eine inter-institutionelle Arbeitsgruppe von Kommission und Parlament ihre Arbeit aufgenommen, die aber bis zur Europawahl 2009 zu keinem Ergebnis gelangt ist. Erst im Mai 2010 wurden die Verhandlungen erneut aufgenommen, sodass die Gemeinschaftsorgane bislang von einem gemeinsamen Regulierungsrahmen noch ein gutes Stück entfernt sind. Dies mag auch daran liegen, dass der Erfolg der europäischen Transparenzinitiative bislang durchaus unterschiedlich bewertet wird. Zwar wird von Seiten der Kommission hervorgehoben, dass sich bis Ende 2009 immerhin knapp 2.700 Interessenvertreter registriert haben. Untersuchungen lobbykritischer Organisationen auf europäischer Ebene legen aber gleichfalls nahe, dass sich derzeit nur ein geringer Anteil der so genannten professionellen Lobbyorganisationen zu einer solchen Registrierung durchgerungen hat.

Lobbying in Zeiten der globalen Finanz- und Wirtschaftskrise: ein Lehrstück über organisierte Interessenvertretung auf europäischer Ebene

Sieht man einmal von der Frage ab, welche quantitative Dimension das Lobbying auf europäischer Ebene mittlerweile angenommen hat, so verweist die politische Kontroverse um den Einfluss einzelner Lobbygruppen auf die europäische Politik, die sich hinsichtlich der Interessenvermittlung von Bankenvertretern im Zuge aktueller Vorschläge zur Finanzmarktregulierung entzündet hat, doch zumindest auf zwei zentrale qualitative Aspekte: den zunehmenden politischen Druck, dem sich zumindest einzelne Gemeinschaftsorgane ausgesetzt sehen sowie deren Wahrnehmung einer ungleichen Organisationsfähigkeit unterschiedlicher gesellschaftlicher Interessen auf europäischer Ebene. In einem bisher einmaligen Vorgang machten im Juni 2010 Abgeordnete des Ausschusses für wirtschafts- und währungspolitische Angelegenheiten des Europäischen Parlaments auf sich aufmerksam, indem sie die Zivilgesellschaft in einem fraktionsübergreifenden Aufruf dazu aufforderten, in stärkerem Maße Expertisen zur Regulierung der Finanzmärkte in den politischen Prozess einzubringen. Dadurch sollte ihrer Auffassung nach der immense politische Druck ausbalanciert werden, dem sich die Parlamentarier aus immerhin neun Mitgliedstaaten durch die Bankenlobby ausgesetzt sahen.⁶

In besonderer Weise entfalteten sich die Lobbyaktivitäten in Bezug auf den Richtlinienvorschlag der Kommission über so genannte „Alternative Investmentfonds“ (AIFM-Richtlinie), durch den vor allem Hedgefonds in stärkerer Weise reguliert werden sollen. Zu dieser Richtlinie wurden im Verlaufe der Beratungen des Parlaments nicht weniger als 1.600 Änderungsanträge eingebracht, von denen immerhin gut 900 unmittelbar von Vertretern der Finanzindustrie vorgelegt worden sein sollen.⁷ Es mag überzogen sein, wenn von Seiten einer Gruppe von Europaparlamentariern das Fehlen einer „machtvollen Gegenlobby“, wie sie beispielsweise im Umweltbereich existiert, als eine Gefahr für die Demokratie in Europa bewertet wird. Insgesamt zeigt diese Entwicklung aber doch zumindest,

5 Entschließung des Europäischen Parlaments zum Aufbau des Regelungsrahmens für die Tätigkeit von Interessenvertretern (Lobbyisten) bei den Organen der Europäischen Union (2007/2115(INI)) vom 08.05.2008.

6 Siehe „Call for a Finance Watch“, <http://www.callforfinancewatch.org>.

7 Vgl. „Eine unglaubliche Lobby-Schlacht“, [Sueddeutsche.de](http://www.sueddeutsche.de), 21. Juni 2010; <http://www.sueddeutsche.de/geld/interview-mit-sven-giegold-eine-unglaubliche-lobby-schlacht-1.962829>.

dass die Verbesserung der Transparenz hinsichtlich des Einflusses von Interessenvertretern auf die europäische Gesetzgebung sowie die Regulierung ihres Zugangs zu den gesetzgebenden Gemeinschaftsorganen nur bedingt das Vertrauen der Bürger auf eine gemeinwohlorientierte europäische Politik stärken werden.

Weiterführende Literatur

Cini, Michelle: European Commission reform and the origins of the European Transparency Initiative, in: *Journal of European Public Policy*, 15:5, 2008, S. 743-760.

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

Greenwood, Justin: *Interest Representation in the European Union*, Second Edition, Basingstoke 2007.

Michalowitz, Irina: *Lobbying in der EU*, Wien 2007.