

Institutionalisierung und Professionalisierung des europäischen Lobbyismus

Christian Lahusen

Die Osterweiterung der Europäischen Union (EU), die am 1. Mai 2004 mit der Aufnahme von zehn ost- und mitteleuropäischen Ländern Wirklichkeit wurde, ist als historischer Meilenstein der europäischen Einigung allerorten gewürdigt worden. Ihr war ein langer Verhandlungsprozess vorausgegangen, der für jede bisherige Erweiterungsrunde kennzeichnend war, bei der Osterweiterung aber besonders komplex ausfiel, weil die Anpassungsleistungen der Anwärtstaaten umfassend waren. Ebenso wichtig war die Tatsache, dass die Aufnahme weiterer Mitgliedsländer an den Versuch einer Reformierung der EU geknüpft war. Der Verfassungsentwurf für eine politische Union Europas sollte die Erweiterung und Vertiefung der EU zugleich beflügeln und stellte darin die neue Zahl an mitverhandelnden Regierungen auf eine erste, harte Bewährungsprobe.

Die Massenmedien waren sich schnell darin einig, dass politische Entscheidungsfindung im erweiterten Europa immer komplexer und problembehafteter wird. Man bezog sich hier vor allem auf die Verhandlungen zwischen den Regierungen der Mitgliedsländer, die zuweilen als obstruktionistisch und egoistisch bewertet wurden. Damit gerieten die vielen Interessengruppen aus den Augen, die nicht selten Grund für die jeweiligen Positionen der Regierungsvertreter waren. Bekannt ist etwa, dass die französischen und spanischen Bauernverbände seit 1999, etwa bei der Formulierung der Agenda 2000, erfolgreich gegen die Reformierung der gemeinsamen Agrarpolitik vorgegangen waren. Durch die Osterweiterung hätten die westeuropäischen Bauern einen unwesentlich größeren Subventionskuchen mit ihren osteuropäischen Mitbewerbern teilen müssen. So aber werden die Beitrittsländer erst 2013 gleichberechtigt europäische Subventionen erhalten; ab 2004 müssen sie sich zunächst mit einem Viertel der Westbeiträge begnügen. Aber auch die Sozial- und Strukturfonds sind hart umkämpft. Das Land Bremen beispielsweise setzt sich über sein Brüsseler Büro dafür ein, dass es auch nach 2007 europäische Geldmittel erhält, denn mit den neuen, zumeist strukturschwächeren Mitgliedstaaten werden viele westliche Empfängerregionen aller Wahrscheinlichkeit nach aus den Fördertöpfen Europas herausfallen.

Die Osterweiterung rief aber nicht nur Lobbyisten aus den westeuropäischen Mitgliedsländern auf den Plan, sondern auch eine wachsende Zahl von Interessengruppen aus den Anwärtstaaten. Diese wollten nicht nur an den europäischen Subventionen beteiligt werden, sondern waren auch daran interessiert, die anstehende Übernahme des *acquis communautaire* und die darin enthaltenen Vorgaben (zum Beispiel im Bereich des Wettbewerbsrechts, der Marktliberalisierung, der Währungs- und Finanzpolitik, des Umweltschutzes und der Gleichstellung) abzufedern. Diese Entwicklung ist umso beachtlicher, da in den meisten ost- und mitteleuropäischen Ländern unabhängige Verbände oder Vereinigungen erst im Transformationsprozess entstanden sind und in dieser kurzen Zeitspanne europäische Arbeits- und Organisationsformen etablieren mussten.

Die genannten Beispiele verdeutlichen, dass sehr unterschiedliche Akteure damit beschäftigt sind, die Entscheidungen der europäischen Institutionen zu beeinflussen. Hierzu ge-

hören Spitzenverbände der Wirtschaft, Vertretungen mittelständischer oder multinationaler Unternehmen, ausländische Handelskammern oder Zusammenschlüsse staatlicher beziehungsweise staatlich kontrollierter Unternehmen. Hinzu kommen Bauern-, Verbraucher- oder Wohlfahrtsverbände, soziale Bewegungsorganisationen, Jugendorganisationen, Bildungs- und Wissenschaftseinrichtungen, Berufsverbände und viele andere mehr. Schließlich sind auch staatliche und subnationale Körperschaften in Brüssel aktiv. Hierzu gehören nicht nur die Ständigen Vertretungen der einzelnen Mitgliedsländer, auch die europäischen Regionen werden über den Ausschuss der Regionen direkt in die Konsultationen einbezogen und engagieren sich darüber hinaus – und zum Teil gegen den Widerstand ihrer nationalen Regierungen – selbständig auf der Brüsseler Arena.¹ Es gibt folglich kaum eine gesellschaftliche Gruppierung oder Institution, die sich abseits des europäischen Lobbyismus bewegt; sie verlassen sich alle nicht darauf, dass ihre nationalen Regierungen ihre Belange in die Hand nehmen. Für die einzelnen Interessengruppen ist dies politisch rational, da Interessenvertretung dort ansetzt, wo kollektiv verbindliche Entscheidungen vorbereitet und getroffen werden.² Folglich wuchsen mit allen bisherigen Erweiterungs- und Vertiefungsrunden auch die Zahl der Interessengruppen, die Intensität ihrer Bemühungen und die sich daraus ergebende Härte des Interessenwettbewerbs.

Diese Entwicklungen sind von der sozialwissenschaftlichen Europaforschung eindrücklich dokumentiert und analysiert worden. Auf der Basis der vorliegenden Forschungsarbeiten lassen sich zwei Hauptergebnisse herausstellen: Einerseits konnte gezeigt werden, dass es zur Institutionalisierung einer eigenen Arena der Interessenvertretung kam, die eigene Strukturmerkmale aufweist. Hierzu zählt vor allem die Besonderheit, dass die europäische Interessenlandschaft keinesfalls die nationale Ebene ersetzt, sondern diese ergänzt und in diesem Sinne als Mehrebenenstruktur erscheint.³ Andererseits wird argumentiert, dass die Institutionalisierung von einem Strukturwandel der Interessenvertretung in ihren Organisations- und Aktionsformen begleitet wurde. Dieser Wandel materialisierte sich vor allem in einem Bedeutungsverlust von Verbänden und damit von kollektiven Formen der Interessenaggregation und -vermittlung. Statt dessen sei es zu einer Zerfaserung der Interessenlandschaft und zu einer wachsenden Pluralität von Interessengruppen und Interessenvertretungsformen gekommen.⁴

1 Siehe *Esther Bettina Neunreither*, Die Interessenvertretung der Regionen bei der europäischen Union, Frankfurt am Main 2001.

2 Unter Lobbying – oder Interessenvertretung – kann jede Tätigkeit oder jeder aktive Versuch einer Beeinflussung (politischer) Entscheidungsverfahren zum Zweck einer Förderung der eigenen Interessen oder Überzeugungen verstanden werden. Lobbying kann sich auf die direkte Beeinflussung von Entscheidungsträgern beziehen, hier etwa im Bereich der Gesetzgebung. Interessenvertreter können sich aber auch indirekt an Mitarbeiterstäbe, an Experten, an Multiplikatoren oder öffentliche Meinungsführer wenden. In jedem Fall aber ist das Ziel klar: politische Entscheidungen im Sinne spezifischer Interessen mitzuprägen.

3 Vgl. *Rainer Eising*, Multilevel Governance and Business Interests in the European Union, in: *Governance*, 17. Jg. (2004), H. 2, S. 211 ff.; auch *Beate Kohler-Koch*, Organised Interests in European Integration: The Evolution of a New Type of Governance, in: *Helen Wallace/Alasdair R. Young* (Hrsg.), *Participation and Policy-Making in the European Union*, Oxford 1997, S. 42 ff.

4 Vgl. *Wolfgang Streeck/Philippe C. Schmitter*, From National Corporatism to Transnational Plura-

Diese Diagnose ist unstrittig; unklar ist jedoch, welche Konsequenzen sich aus diesen Entwicklungen für die Interessenvertretung einerseits, für die etablierten Konsultationsformen zwischen Institutionen und Interessengruppen andererseits ergeben.⁵ Zum einen ist argumentiert worden, dass die tradierten, kontinentaleuropäischen Muster der Interessenvermittlung (hier vor allem: neo-korporatistische Formen der Interessenaggregation und Konzertierung) insbesondere aus jenen Politikfeldern verdrängt werden, die sich durch eine steigende Pluralität der Interessen und eine wachsende Kompetitivität der Interessenvertretung kennzeichnen. Vereinfachend gefasst, werden französische und deutsche Traditionen der neo-korporatistischen Interessenvermittlung durch angelsächsische Muster der pluralistischen Interessenvertretung ersetzt. Dieser Annahme zufolge haben wir es mit einer Vielzahl von Einzelinteressen zu tun, die neben kollektiven Formen der Interessenvertretung (zum Beispiel mittels Dachverbänden) eigenständiges, direktes und zum Teil offensives Lobbying betreiben, um ihre spezifischen Interessen im politischen Wettbewerb durchzusetzen.⁶ Kommt es unter diesen Umständen zu einer Professionalisierung des Lobbyismus nach angelsächsischem Muster? Provoziert der Interessenwettbewerb damit auch die Entwicklung von beruflichen Standards und eines dazugehörigen (Arbeits-)Marktes spezialisierter Dienstleistungen und Dienstleister? Und verändern sich auf diese Weise die etablierten Muster und Stile der Interessenvertretung?

Folgen wir der Annahme einer pluralistischen Umwertung der europäischen Interessenslandschaft, so müssten sich zum anderen auch die dominanten Konsultationspraktiken verändern, denn der pluralistische Interessenwettbewerb stellt diese vor Effektivitäts- und Legitimitätsprobleme, die sich durch die ‚Übervölkerung‘ des politischen Raums mit Lobbyisten ergeben. In diesem Sinne würde der pluralistische Kampf um politischen Einfluss die bisherigen, selektiven und auf Einvernehmlichkeit basierenden Konsultationen mit gesellschaftlichen Kernakteuren allmählich von innen her aufbrechen. Kommt es unter diesen Umständen zu einer offensiven Regulierung des europäischen Lobbyismus durch die Institutionen der EU? Und orientieren sich diese Versuche nun nicht mehr an den bisherigen Konsultationsstilen, sondern an einer formal-rechtlichen Durchrationalisierung der Beziehungen zwischen EU-Institutionen und Interessengruppen (zum Beispiel nach US-amerikanischem Zuschnitt)?

Zur Beantwortung dieser Fragen müssen die Entwicklung und die Strukturmerkmale der europäischen Interessenvertretungslandschaft sowie die darin zum Ausdruck kommenden Professionalisierungstendenzen, also die Angebotsseite, dargelegt werden, bevor Aufgaben und Funktionen der Interessenvertretungen innerhalb der EU skizziert und die aktuelle Politik der EU-Institutionen gegenüber Lobbyisten untersucht werden, also die Nachfrageseite.

lism: Organized Interests in the Single European Market, in: *Politics & Society*, 19. Jg. (1991), H. 1, S. 133 ff.

⁵ Vgl. dazu auch den Beitrag von *Thomas von Winter* in diesem Heft der ZParl.

⁶ Vgl. *Justin Greenwood*, *Inside the EU Business Associations*, Houndmills 2002, S. 150.

1. Die Entwicklungsdynamiken und Strukturmerkmale des europäischen Lobbyismus

Fortschritte in der europäischen Integration bildeten wichtige Anreize für die von den geplanten Regulierungen Betroffenen, in Brüssel oder Straßburg selbst aktiv mitzumischen. Nimmt man die Meilensteine des europäischen Einigungsprozesses als Orientierungspunkte, so kann tatsächlich ein – allerdings wechselvoller – Prozess der Europäisierung politischer Interessenvertretung nachgezeichnet werden.⁷ Die Gründung der Europäischen Gemeinschaften (EG) durch die Pariser und Römischen Verträge von 1951 und 1957 ließ bis zum Anfang der 1960er Jahre 232 Verbände entstehen: Unter ihnen waren der Arbeitgeberverband UNICE und viele der heute noch aktiven Branchenverbände, die europäischen Handelskammern EUROCHAMBRES oder die Bauernverbände COPA und COGECA. Die späteren 1960er und 1970er Jahre brachten einen weiteren Anstieg der Zahl an Interessengruppen. Dieser war von der Schaffung eines gemeinsamen institutionellen Systems (der Rat, die Kommission, der Europäische Gerichtshof, später das Europäische Parlament), von der Gründung der europäischen Zollunion und von ersten Schritten zu einem europäischen Währungsverbund vorangetrieben worden. Allerdings verlor der europäische Integrationsprozess in den 1970er Jahren an Schwung und führte zur viel diskutierten Euroskepsis oder Eurosclerosis, die auf der Ebene der Interessengruppen mit einem verhalteneren Wachstum einherging. Zum Teil wurden auch Renationalisierungsbestrebungen ausgemacht, da sich Lobbyisten nun wieder stärker auf die nationalen Regierungen konzentrierten. Erst mit dem Binnenmarktprojekt und der Einheitlichen Europäischen Akte von 1986 kam es zu einem erneuten Anstieg der in Brüssel aktiven Interessengruppen, der sich aus vier Quellen speiste:

Erstens nahmen politische Nichtregierungs- oder soziale Bewegungsorganisationen nach und nach ihre Arbeit in Brüssel auf. Dies galt während der 1970er Jahre vor allem für den Bereich der Entwicklungszusammenarbeit, während der 1980er für das Feld der Umwelt- und Gleichstellungspolitik der EG, seit den 1990er Jahren insbesondere im Falle der Bemühungen um eine gemeinsame Sozial- und Beschäftigungs-, Außen- und Menschenrechtspolitik der EU.⁸ Zweitens ist auf eine Ausdifferenzierung der bisherigen Verbandslandschaft hinzuweisen, da immer mehr branchen- und produktspezifische Fachverbände gegründet wurden. Des Weiteren unterhalten auch zusehends mehr nationale Dachverbände ihre eigenen Büros auf der europäischen Ebene. Drittens kam es seit Mitte der 1980er Jahre auch zu einem signifikanten Anstieg kommerzieller Beratungsfirmen aller Art.⁹ Schließlich, viertens, hat vor allem das wachsende Engagement großer Unter-

7 Einen geschichtlichen Abriss geben zum Beispiel *Georg Pfeifer*, Eurolobbyismus. Organisierte Interessen in der Europäischen Union, Frankfurt am Main 1995, S. 33 ff.; oder auch *Beate Kohler-Koch*, Interessen und Integration. Die Rolle organisierter Interessen im westeuropäischen Integrationsprozeß, in: *Michael Kreile* (Hrsg.), Die Integration Europas, Opladen 1992, S. 81 ff.

8 Vgl. *Dieter Rucht*, The EU as a Target of Political Mobilisation: Is there a Europeanisation of Conflict?, in: *Richard Balme/Didier Chabanet/Vincent Wright* (Hrsg.), Collective Action in Europe, Paris 2002, S. 163 ff.; auch *Christian Lahusen*, Joining the Cocktail-Circuit: Social Movement Organizations at the European Union, in: *Mobilization*, 9. Jg. (2004), H. 1, S. 55 ff.

9 Vgl. *Christian Lahusen*, Commercial Consultancies in the European Union: The Shape and Structure of Professional Interest Intermediation, in: *Journal of European Public Policy*, 9. Jg. (2002), H. 5, S. 695 ff.

nehmen die verbandsdominierte Interessenlandschaft seit Mitte der 1980er Jahre nachhaltig verändert.¹⁰ Firmenrepräsentanzen stellen mittlerweile ein Achtel aller Interessengruppen. Sie haben auch zu neuen Formen der Interessensbündelung geführt, etwa im Falle einflussreicher Industriellenclubs wie des European Round Table of Industrialists (ERT). Der Einfluss der Großfirmen ist zuletzt auch innerhalb der europäischen Wirtschaftsverbände gewachsen: Immer öfter wird der Präsident eines Dachverbands von einer großen Firma gestellt; in einzelnen Verbänden werden Clubs großer Firmen mit eigenem Sitz im Vorstand gegründet; schließlich hat jeder zweite Verband die Mitgliedschaft von Einzelfirmen eingeführt, und in einem Fünftel der Fälle sind Einzelfirmen mittlerweile die einzigen Mitglieder.¹¹

Das Bild einer pluralen Interessenlandschaft wird bestätigt, wenn wir uns die Schätzungen der auf europäischer Ebene aktiven Organisationen ansehen. Nach *Rinus van Schendelen* gab es 2000 insgesamt 2600 Interessengruppen, die sich auf die folgenden Untergruppen aufteilen: Wirtschaftsverbände (32%), kommerzielle Berater (20%), Einzelfirmen (13%), europäische NGOs in Bereichen wie Umwelt, Soziales, Menschenrechte (11%), nationale Arbeitgeber- und Arbeitnehmerverbände (10%), regionale Vertretungen (6%), internationale Organisationen (5%) und Think Tanks (1%).¹² Diese Zahlen zeigen, dass die europäische Interessenlandschaft von Wirtschaftsinteressen dominiert wird, was zum Bild der EG beziehungsweise EU als Wirtschaftsgemeinschaft passt. Allerdings spiegelt dies nicht notwendigerweise die tatsächlichen Kräfteverhältnisse wider. Den sozialen Bewegungsorganisationen beispielsweise wird ein Gewicht zugesprochen, das sich nicht mit der Zahl ihrer Organisationen, Mitarbeiter oder Geldmittel deckt. Des Weiteren fragmentiert sich das Wirtschaftslager in eine Vielzahl von Interessen und Organisationen, weshalb sich ein pluralistischer Interessenwettbewerb auch unter ihnen einstellt.

Diese Pluralität und Kompetitivität der europäischen Interessenvertretung lässt sich auf zwei Faktoren zurückführen. Erstens verlieren kollektive Formen der Interessenvermittlung angesichts der großen Zahl organisierter Interessen an Bedeutung. Bei den europäischen Föderationen oder Dachverbänden kann nicht mehr von einem Repräsentationsmonopol ausgegangen werden, denn diese müssen sich darauf einstellen, dass ihre Mitglieder (nationale Verbände und/oder Firmen) eigene Büros in Brüssel unterhalten und direktes Lobbying betreiben. Diese Schwäche kollektiver Formen der Interessenvermittlung hängt ihrerseits mit der Dezentralität des europäischen Institutionengefüges zusammen. So weist die EU eine ausgeprägte Mehrebenenstruktur auf, da sie intergouverne-

10 Vgl. *David Coen*, The Impact of U.S. Lobbying Practice on the European Business-Government Relationship, in: *California Management Review*, 41. Jg. (1999), H. 4, S. 27 ff.; auch *Maria Green Cowles*, Large Firms and the Transformation of EU Business Associations: a Historical Perspective, in: *Justin Greenwood* (Hrsg.), The Effectiveness of EU Business Associations, Houndmills 2002, S. 64 ff.

11 Vgl. *Justin Greenwood*, Inside the EU Business Associations, a.a.O., S. 9 ff.; auch *Daniel Guégen*, Governance and the Role of Associations in Economic Management: a Response from an EU Public Affairs Practitioner, in: *Justin Greenwood* (Hrsg.), a.a.O., S. 46 f.

12 *Rinus van Schendelen*, Machiavelli in Brussels. The Art of Lobbying the EU, Amsterdam 2002, S. 46 (siehe auch Rezension in diesem Heft der ZParl). Siehe auch *Justin Greenwood*, The World of EU NGOs and Interest Representation, Aberdeen 2003, S. 2 – <http://www.rgu.ac.uk/files/ACF456B.pdf> (15. September 2004).

mentale Institutionen (Ministerrat) und supranationale Organe (Kommission, Europaparlament und Europäischer Gerichtshof) besitzt. Folglich müssen Interessengruppen in Brüssel und Straßburg bei der Kommission und dem Europaparlament aktiv sein, um frühzeitig in die Willensbildung einzugreifen und den Entscheidungsprozess effektiv zu begleiten. Der Ministerrat aber bleibt das letzte Entscheidungsorgan, weshalb gesellschaftliche Interessen nationale Regierungen im Visier ihrer Arbeit behalten müssen. Es erstaunt folglich nicht, dass europäische Dachverbände oder Vertretungen relativ kleine Mitarbeiterstäbe und Budgets haben. Im besten Falle fungieren diese Organisationen als Diskussionsforum, Koordinierungsstelle oder Sprachrohr ihrer nationalen Mitgliederverbände und/oder Einzelunternehmen. Oft gelingt ihnen dies aber nur sehr unzureichend, da sie es mit eigenständig arbeitenden und zumeist besser ausgestatteten Mitgliedern zu tun haben, die ihre eigenen Interessen verfolgen.¹³

Zweitens ist die Pluralität und Kompetitivität der Interessenvertretung durch Erweiterungs- und Vertiefungsrunden sukzessive intensiviert worden. Mit der Zahl der Politikfelder, in denen der EU Kompetenzen zugesprochen werden, wachsen auch die Querschnittsaufgaben, da die EU explizit auf die Kohärenz der verschiedenen Politikfelder und -maßnahmen achtet. Beschäftigungspolitische Aspekte der Regional- oder Strukturförderung oder Umweltbelange bei der Industrie- und Agrarpolitik beispielsweise haben zur Folge, dass die Zahl potentiell betroffener Interessen steigt; ebenso nehmen die Revierkämpfe zwischen bislang auf ihre Politikfelder eingegrenzte ‚policy-communities‘ zu. Des Weiteren ist die Dezentralität der Macht innerhalb der EU im Laufe des europäischen Integrationsprozesses eher gestiegen als gefallen. Die zwischenstaatlichen Verhandlungen im Ministerrat wurden durch die Aufnahme weiterer Mitgliedstaaten komplexer und schwieriger. Ähnliches gilt aber auch für die Entscheidungsfindung zwischen den Organen der EU, denn die institutionellen Reformen seit Maastricht brachten stärkere Mitentscheidungs- und Kontrollrechte des Parlaments. Damit kann die Entscheidungsfindung an verschiedenen Stellen in ihrem Verlauf beeinflusst, in Frage gestellt oder blockiert werden, womit sich die Unwägbarkeiten und Unsicherheiten erhöhen. Dies hat Auswirkungen auf die Muster und Routinen der Interessenvertretung.¹⁴ So ist direktes Lobbying durch Einzelinteressen eine rationale Antwort auf die genannten Unsicherheiten, denn diese müssen gewährleisten, dass ihre Anliegen im Stimmengewirr nicht untergehen. Damit wird ‚venue shopping‘ zu einem Muss, da Lobbyisten alle institutionellen Zugangsmöglichkeiten nutzen, die sich ihnen im Laufe des Rechtsetzungsprozesses eröffnen. Schließlich ist das ‚coalition building‘ ein wichtiges Korrektiv, da die eigenen Kräfte effektiver in Form themenspezifischer ad-hoc-Koalitionen – zum Teil auch über die gewohnten Lager hinaus – eingebracht werden können.

13 Vgl. *Justin Greenwood*, Inside the EU Business Associations, a.a.O., S. 15 f.; auch *Rainer Eising*, a.a.O., und *Christian Labusen*, Joining the Cocktail Circuit, a.a.O.

14 Vgl. *Sonja Mazeyl Jeremy Richardson*, Interest groups and EU policy-making: organisational logic and venue shopping, in: *Jeremy Richardson* (Hrsg.), European Union. Power and policy-making, London 2001, S. 217 ff.; auch *René Buholzer*, Legislatives Lobbying in der Europäischen Union. Ein Konzept für Interessengruppen, Bern 1998.

2. Die Professionalisierung des europäischen Lobbyismus

Vor diesem Hintergrund stellt sich nun die Frage, ob es unter dem Eindruck des Interessenwettbewerbs zu einer graduellen Professionalisierung der Interessenvertretung kommt. Solche Ansätze sind in der Tat zu erkennen. Einerseits setzt sich Interessenvertretung als hauptberufliche Tätigkeit durch. Dies trifft für die meisten gewichtigen Interessen (Dachverbände, Firmenvertretungen, gewerbliche Consultants) ohnehin zu. Der Wandel zur Hauptamtlichkeit ist aber vor allem für die europäischen Vertretungen sozialer Bewegungsorganisationen charakteristisch, denn hier kam es zur Gründung eigener Europabüros oder -netzwerke und zur Einstellung bezahlter Mitarbeiter an Stelle ehrenamtlicher Aktivisten. Andererseits führt die Professionalisierung zur Ausdifferenzierung des Lobbyisten als spezialisierten Berufsmenschen, den wir hier als Idealtypus (etwa in Abgrenzung zum Interessenvertreter) klar umschreiben können.

Der Berufsmensch knüpft seine Anstrengungen vor allem auch ans Wohlergehen der Berufsgruppe. Genauer gesagt: Der Lobbyist entwickelt ein besonderes Interesse und Vergnügen an der Vermittlung der Anliegen des vertretenen Verbands oder Kunden, weil dies auch ein Mittel der beruflichen Erfüllung oder professionellen Exzellenz darstellt. Hier entfernt sich der Lobbyist vom Berufstypus des Interessenanwalts, Advokaten oder Aktivisten, der für den klassischen Verbandsvertreter kennzeichnender ist, weil sich letzterer gegenüber den vertretenen Interessen loyal verhält und an diese auch persönlich gebunden ist. Demgegenüber orientiert sich der Lobbyist am Leitbild des professionellen Dienstleisters, der gegenüber wechselnden Interessen unabhängig ist, weil er berufliche Standards verkörpert, die in einem spezifischen Arbeitsmarkt generell anwendbar sind und auch bei neuen Anwendungsbereichen oder auftretenden Veränderungen immerwährend fortentwickelt werden können.

Die Lobbyisten treten somit als Personen auf, die an einer Professionalisierung der Interessenvermittlung als ein ausdifferenzierter, das heißt eigenständiger und intermediärer Tätigkeitsbereich ganz wesentlich interessiert sind, aber auch berufsethisch an eine diesbezügliche Mission gegenüber den vertretenen Interessen, den Adressaten und der Allgemeinheit fest glauben. Des Weiteren ist Interessenvertretung damit auch keine Sache der Intuition und des praktischen Lernens, sondern eine auf empirisches und theoretisches Wissen begründete Tätigkeit, die erlernbar ist und angesichts neuer theoretischer Erkenntnisse und praktischer Probleme verfeinert und weiterentwickelt werden kann. Der Lobbyist strebt somit auch eine Akademisierung und Verwissenschaftlichung seines Tätigkeitsfeldes an, da diese Marktmacht sichern, soziale Legitimität herstellen und praktische Problemlösungskompetenz entfalten helfen.

Bei dieser Typisierung haben wir es sicherlich mit einem Idealtypus zu tun. Er ist dem (Selbst-)Bild des gewerblichen Consultants aber auf den Leib geschrieben, da dieser berufliche Dienste für ‚jedermann‘ anbietet, an der (Fort-)Entwicklung beruflicher Standards und der Sicherung des Arbeitsmarktes geschäftlich interessiert ist.¹⁵ Der Typus des Berufslobbyisten trifft empirisch aber auch auf die Interessenvertreter zu, die ihre Berufstätigkeit als Laufbahn über verschiedene Positionen (zum Beispiel bei einem Verband, ei-

15 Zum Werdegang und Selbstverständnis des Lobbyisten und des Interessenvertreters vgl. *Christian Lahusen/Claudia Jauf*, *Lobbying als Beruf*, Baden-Baden 2001, S. 107 ff.

nem Think Tank, einer Beratungsfirma) hinweg nach beruflichen Erfolgs- und Gütekriterien verfolgen.

Wie prägend sind solche Professionalisierungstendenzen aber nun tatsächlich für die europäische Interessenvertretung? Zunächst ist festzustellen, dass die Bedingungen für eine Verberuflichung eher ungünstig sind. So gibt es in der EU keinen Rechtsstatus für Interessengruppen und -vertreter. Ungefähr ein Drittel aller Interessengruppen sind de facto Organisationen ohne legalen Status, und auch der Titel des Lobbyisten ist nicht rechtlich geschützt, weshalb jeder entsprechende Dienste anbieten kann. Die Schwierigkeiten einer Regulierung des Berufsmarktes liegen auch daran, dass in den Mitgliedsländern je eigene Traditionen der Interessenvermittlung fortbestehen, die auch auf die europäische Ebene durchschlagen.¹⁶ Ein gemeinsames Selbstverständnis unter den Lobbyisten kann sich unter diesen Bedingungen ebenso schwer entwickeln, wie eine allgemeine Wertschätzung durch Kunden und Adressaten. In der Tat tut sich bei der Akzeptanz des Lobbyings ein Nord-Süd-Gefälle innerhalb der EU auf, und auch bei den europäischen Institutionen hat der Begriff des Lobbyismus kein allzu gutes Image.¹⁷ Diese Skepsis richtet sich vor allem gegen den gewerblichen Consultant, der zum Sinnbegriff des Lobbyings avancierte. Er besitzt zumindest politisch kein Gewicht innerhalb der Europäischen Union, was sich auch darin zeigt, dass die EU-Institutionen bei ihren Konsultationen die Verbände und Einzelfirmen oder -vertretungen eindeutig bevorzugen.¹⁸ Schließlich ist zu berücksichtigen, dass Brüssel als ‚insiders‘ town‘ beschrieben wird, in der sich die politischen Akteure (Kommissionsmitarbeiter, Parlamentarier, Interessenvertreter etc.) seit Jahren gut kennen. Konsultationen basieren damit auf eingespielten Vertrauensbeziehungen oder ‚Dialogpartnerschaften‘, bei denen ein professionelles Auftreten keine notwendige Bedingung darstellt.

Einer Professionalisierung des Lobbyings standen folglich Widerstände entgegen. Gleichwohl hat sich seit den 1980er Jahren ein politisches Umfeld entwickelt, das sich begünstigend auf die Verberuflichung auswirkt. Dies lässt sich am beruflichen Hintergrund der Lobbyisten erkennen. Ein Großteil dieses Personenkreises besteht zwar weiterhin aus ‚self-made‘-Interessenvertretern. So haben wir es zum einen mit Quereinsteigern zu tun, etwa aus dem Journalismus, der Jurisprudenz, der gewerblichen Arbeit, vor allem aber aus der Politik.¹⁹ Gerade ehemalige Kommissare, Parlamentarier oder Funktionäre besit-

16 In der Tat nutzen Interessenvertreter unterschiedliche Formen und Strategien der Interessenvertretung, die ihren Ländern (und den nationalen Vertretern in Parlament und Kommission) am besten angepasst sind: Deutsche Firmen agieren beispielsweise sehr erfolgreich über Dach- und Spitzenverbände, angelsächsische Unternehmen operieren stärker über Firmenvertretungen und professionelle Lobbyisten, und romanische Unternehmen nutzen vermehrt persönliche Kontakte zu ihren Regierungsvertretern und EU-Funktionären, vgl. hierzu *Rinus van Schendelen* (Hrsg.), *National Public and Private EC Lobbying*, Aldershot 1993.

17 Am Beispiel der EU-Parlamentarier siehe *Beate Kohler-Koch*, *Organized Interests in the EU and the European Parliament*, in: *Paul-H. Claeys* u.a. (Hrsg.), *Lobbying, Pluralism, and European Integration*, Brüssel 1998, S. 149 ff.

18 Vgl. *Pieter Bouwen*, *Corporate Lobbying in the European Union: The Logic of Access*, in: *Journal of European Public Policy*, 9. Jg. (2002), H. 3, S. 365 ff.

19 Der Fall *Martin Bangemanns* hat diesen Quereinstieg eindrucklich veranschaulicht, weil er nur wenige Monate nach dem Kollektivrücktritt der Kommission im März 1999 um Entlassung aus dem Amt gebeten hatte, um bei der spanischen Telefonica anzutreten. Die Gefahr einer Einbringung sensibler Informationen aus seiner Amtszeit verbot einen solch schnellen Wechsel.

zen den Vorteil, dass sie Kontakte zur Politik haben, die Spielregeln des Geschäfts kennen und nicht selten auch über sensible Informationen verfügen – was sie aber nicht zwangsläufig zu guten Lobbyisten macht. Neben dem Quereinstieg ist daher der verbandsinterne Aufstieg eine zweite Option für werdende Europalobbyisten. Diese Laufbahn ist bei den Generationen der Verbandsvertreter weit verbreitet, die den Aufbau der europäischen Verbandslandschaft geleistet haben. Eine Neuerung aber stellt der Direkt-einstieg nach einer Berufsausbildung dar. Er kommt vermehrt bei jüngeren Lobbyisten vor, die nach der Absolvierung entsprechend berufsvorbereitender Ausbildungsgänge oder Aufbaustudien eine Erstanstellung als Lobbyist oder Public Affairs Consultant bei Verbänden und Einzelinteressen, vor allem aber bei gewerblichen Beratungsfirmen erhalten.²⁰

Hinter dieser Entwicklung steht ein gewandelter Kontext, der sich in dreierlei Hinsicht förderlich auf eine Verberuflichung auswirkt. Erstens wurde unter dem Leitbegriff der ‚Public Affairs‘ oder des ‚Public Affairs Management‘ an der Entwicklung eines Wissensbestandes gearbeitet, der dem weiten Tätigkeitsfeld der Interessenvertretung (Lobbying, Public Relations, Rechts- oder Unternehmensberatung und vieles andere) eine inhaltliche Klammer verschafft. Dieser Leitbegriff hat den Vorteil, dass er ein positiv konnotiertes Berufsbild beinhaltet, das zudem an akademische Disziplinen und universitäre Ausbildungsgänge im Bereich der Betriebswirtschaft, Verwaltungs- und Politik- sowie Kommunikationswissenschaften angekoppelt werden konnte. So werden seit gut zehn Jahren zu diesem und verwandten Themenbereichen (zum Beispiel Public Affairs, Issue Management, Association Management) allenthalben Ratgeber und Handbücher publiziert und Workshops oder Kongresse abgehalten. Immer mehr Universitäten und Institute bieten entsprechende Aufbaustudien oder Ausbildungsgänge an. Dies gilt nicht nur für die USA und Großbritannien, die eindeutig als Vorreiter dieser Akademisierung des Lobbyings zu nennen sind. Seit einigen Jahren trifft dies auch auf Einrichtungen etwa in Belgien, Frankreich, den Niederlanden, Ungarn oder Georgien zu. In Brüssel entstand 1996 zudem ein auf die EU spezialisiertes Fortbildungszentrum, das European Centre for Public Affairs Brussels.²¹

Zweitens arbeitet diese Akademisierung einer Professionalisierung des Lobbyings als (erlernbarer) Beruf zu. Fördernd wirkt zudem, dass die Nachfrage nach Lobbyisten seit Anfang der 1980er Jahre gestiegen ist. Dies geht auf das europapolitische Engagement von US-amerikanischen und britischen Firmen und Verbänden zurück, die seit Ende der 1970er Jahre auf der europäischen Bühne in Erscheinung traten und die in diesen Län-

Sofern Kommissare diese Spielregel einigermaßen einhalten, gehört ein Wechsel zu den normalen und unkommentierten Erscheinungen. Dies gilt für viele damalige Kollegen *Bangemanns*, wie zum Beispiel für den Wettbewerbskommissar *Karel van Miert*, der zu Philips wechselte, oder für *Yves-Thibault de Silguy*, der beim Großkonzern Suez-Lyonnaise des Eaux anheuerte. Der Vizepräsident der EU-Kommission und Handelskommissar Sir *Leon Brittan* arbeitete fortan bei der UBS-Tochter Warburg Dillon Read, und der Kulturkommissar *Marcelino Oreja* wurde Präsident des Baukonzerns Formento de Construcciones y Contratas sowie Verwaltungsrat des Erdölkonzerns Repsol.

20 Siehe hierzu *Christian Lahusen/Claudia Jauß*, a.a.O., S. 114 ff.

21 Zur Bedeutung von Public Affairs als neuer Leitbegriff siehe *Rinus van Schendelen*, Macchiavelli in Brussels, a.a.O., S. 40 ff.

dern eingespielten Formen professionellen Lobbyings mitbrachten.²² Diese Nachfrage hat sich begünstigend auf die Entstehung eines eigenen Markts gewerblicher Beratung ausgewirkt, der Mitte der 1980er Jahre signifikant wuchs. Viele dieser neu entstandenen Unternehmen (zumeist Rechtskanzleien und politische Consultancies, zum Teil auch PR-Agenturen und Unternehmensberatungen) arbeiten vornehmlich für Kunden aus den angelsächsischen Ländern, gleichwohl zu berücksichtigen ist, dass ihr Kundenstamm auch alle anderen europäischen Interessengruppen umfasst.²³ Der Mitarbeiterstab dieser Beratungsfirmen wird generell als sehr jung beschrieben, da viele der Public Affairs Consultants ihre Laufbahn hier beginnen.

Schließlich ist hinzuzufügen, dass auf der europäischen Ebene eigene Public Affairs-Berufsverbände entstanden sind, die eine Professionalisierung voranzutreiben streben. Zu nennen sind vor allem die European Federation of Lobbying and Public Affairs (FELPA), die Public Affairs Practitioners (PAP) und die Society of European Affairs Practitioners (SEAP). Es handelt sich um noch relativ kleine und junge Verbände, die nur ansatzweise im Bereich der Aus- und Fortbildung, der berufspolitischen Repräsentanz und der Regulierung des Arbeitsmarktes tätig sind. Ihre primäre Aufgabe besteht aus der Festschreibung berufsethischer Normen in Form eines ‚code of conduct‘, da der öffentliche Druck zur Regulierung des Lobbyings seit den 1990er Jahren in Reaktion auf die ‚Übervölkerung‘ der europäischen Bühne mit Interessenvertretern und die immer wiederkehrenden Probleme mit aggressiven und unseriösen Formen des Lobbyings gewachsen war. Bislang haben bei PAP und SEAP nur wenige Lobbyisten den Verhaltenskodex unterzeichnet (circa 50 beziehungsweise 100 Personen). Hier überwiegen bezeichnenderweise Mitarbeiter von gewerblichen Consultancies, hinzu kommen Vertreter von Lobbying-intensiven Verbänden (zum Beispiel Chemie, Pharma), die ein größeres Interesse an einer Außerdarstellung haben. Diese Hinweise bestätigen, dass gerade gewerbliche Lobbyisten in die Professionalisierung der europäischen Interessenvertretung am stärksten investieren. Ihre weitgehende politische Insignifikanz schließt damit nicht notwendigerweise eine berufliche Vorreiterfunktion aus.

Fassen wir die bisherigen Beobachtungen zusammen, so lässt sich schlussfolgern, dass die Professionalisierung weiterhin auf Widerstände trifft. Gegen eine Durchrationalisierung oder Standardisierung der europäischen Interessenvertretung im Sinne eines expliziten und offensiven Lobbyismus sprechen die Verschiedenheit der (nationalen) Traditionen der Interessenvertretung sowie die eigenen Muster der Brüsseler Konsultationen. Bedeutsam ist in diesem Zusammenhang, dass selbst ‚public affairs professionals‘ die Notwendigkeit betonen, die Spielregeln europäischer Politik zu beherrschen, die in den verschiedenen Mitgliedstaaten und in Brüssel bestehen. Obschon sich ‚Amerikanisierungstendenzen‘ offensichtlich ausmachen lassen, so verdeutlichen die Befunde aber insgesamt, dass sich eine Professionalisierung innerhalb des eigenen Kontextes der EU entfaltet, um

22 Damit ging der Versuch der Entwicklung eigener Lobbyingstandards für den europäischen Kontext einher. Zu diesem Zweck gründete IBM 1975 die Ravenstein Group, 1978 etablierte die US-Firma Merch Sharp & Dohme das ‚Internal Public Affairs Forum‘ und Rank-Xerox schuf im selben Jahr den Industry/Government Ad hoc Council. Siehe hierzu *Maria Green Cowles*, a.a.O., S. 66 f.

23 Vgl. hierzu *Christian Labusen*, *Moving into the European Orbit: Commercial Consultants in the European Union*, in: *European Union Politics*, 4. Jg. (2003), H. 2, S. 191 ff.

‘public affairs‘ mit europäischem Gepräge hervorzubringen. Aus diesem Grund ist es im nächsten Schritt notwendig, auf die Besonderheiten der europäischen Arena einzugehen, um die Frage nach den Spezifika der europäischen Interessenvertretung genauer beantworten zu können.

3. Funktionen europäischer Interessengruppen

In demokratischen Systemen übernehmen Interessengruppen wichtige Aufgaben. Einerseits sind Politiker bei der politischen Entscheidungsfindung auf Informationen, Analysen und Bewertungen angewiesen, die nicht umfassend aus den parlamentarischen oder ministeriellen Mitarbeiterstäben, Ausschüssen oder Beiräten bezogen werden können. Vielfach bedürfen Politiker der Rückmeldung betroffener Kreise, um nicht bedachte Auswirkungen, Nebenfolgen oder mögliche Konflikte zu ermitteln. Andererseits soll auch ein Diktat der Mehrheit über die Minderheit vermieden werden, weshalb Kompromisse zwischen verschiedenen gesellschaftlichen Kräften eine wichtige korrigierende Funktion erfüllen. In beiderlei Hinsicht stellen Interessengruppen intermediäre Instanzen dar, da sie zwischen Staat und Gesellschaft vermitteln und darin verschiedene Standpunkte und Interessen in die Willensbildung und Entscheidungsfindung einzubringen erlauben. Für die Europäische Union, die im Unterschied zu ihren Mitgliedstaaten kein vollständiges und autonomes politisches System ist, sind Interessengruppen von noch größerer Bedeutung. Erstens entfalten die Institutionen der EU eine außerordentliche Nachfrage nach Information und Gefolgschaft, zweitens übernehmen Interessengruppen eine politische Integrationsfunktion, und drittens gelten sie als Vehikel gesamteuropäischer Identitäts- und Legitimationsstiftung.

(1) Informationen sind für die EU-Institutionen von besonderer Bedeutung, da europäische Politik einen hauptsächlich regulativen Fokus besitzt.²⁴ Dies gilt beispielsweise für den Bereich der gemeinsamen Wirtschafts- und Währungspolitik, bei dem eine Vielzahl von marktschaffenden oder -korrigierenden Regulierungen festgelegt werden musste. Regulative Politik ist besonders abhängig von Informationen und Expertisen, da europäische Normen den wirtschaftlichen und sozialen, rechtlichen und administrativen Gegebenheiten in den sehr unterschiedlichen Mitgliedsländern gerecht werden müssen. Hinzu kommt, dass die Institutionen der EU, allen voran die Kommission, nur einen verhältnismäßig kleinen Mitarbeiterstab besitzen und daher auf eine Einbindung von externen Informationsquellen angewiesen sind.²⁵ Die EU ist zudem auf die Beschaffung von Gefolgschaft angewiesen, da ihre Institutionen über keine eigene, umfassende Exekutivgewalt verfügen. Sie sind davon abhängig, dass die europäischen Verträge in den nationalen

24 Vgl. *Giandomenico Majone* (Hrsg.), *Regulating Europe*, London 1996; zu Hintergründen siehe *Maurizio Bach*, *Die Bürokratisierung Europas. Verwaltungseliten, Experten und politische Legitimation in Europa*, Frankfurt am Main 1999.

25 Die Kommission hat weniger als 15.000 Mitarbeiter, wenn man Sekretariate, Übersetzungsdienste und technische Unterstützung ausklammert. Das Europäische Parlament beschäftigt annähernd 4000 Mitarbeiter. Siehe hierzu *Rinus van Schendelen/Roger Scully*, Introduction, in: *The Journal of Legislative Studies*, 8. Jg. (2002), H. 4, S. 8 ff.

Parlamenten ratifiziert, die Richtlinien von den nationalen Verwaltungen implementiert und von den gesellschaftlichen Kreisen getragen werden.

Vor diesem Hintergrund sind die europäischen Institutionen an der Einbindung gesellschaftlicher Interessengruppen sehr interessiert, da Partizipation für die Beschaffung von Informationen und die Sicherung von Gefolgschaft funktional ist.²⁶ Diese Einbindung geschieht neben den beiden Beratungsorganen (dem Ausschuss der Regionen und dem Wirtschafts- und Sozialausschuss) auch durch ein weit verzweigtes Gremienwesen, das der Kommission zugeordnet ist. Dieses besteht aus annähernd 1000 registrierten Beratungsausschüssen, die schätzungsweise 50.000 Mitglieder umfassen und denen sich ebenso viele nicht registrierte Beratungsgremien hinzugesellen. Jeweils die Hälfte der Teilnehmer wird von öffentlichen und privaten Akteuren gestellt, unter ihnen viele Vertreter von Verbänden, Firmen oder Nichtregierungsorganisationen. Entsprechende Gremien gibt es auch beim Europaparlament (circa 80 informelle ‚intergroups‘) und beim Ministerrat (300 ‚working groups‘, die dem Rat der Ständigen Vertretungen zugeordnet sind).²⁷ Aber auch jenseits dieser Ausschüsse zeichnen sich Rechtsetzungsverfahren in der EU durch ein hohes Maß an informellen Gesprächen mit einer Vielzahl von Akteuren aus. Wie noch gezeigt wird, versuchen die EU-Institutionen, die Beziehungen zu gesellschaftlichen Akteuren so wenig wie möglich formalen Reglementierungen zu unterwerfen, um die Konsultationen offen und flexibel zu gestalten.

(2) Interessengruppen übernehmen eine politische Funktion, die aus Sicht der EU-Institutionen gerade auch in der Forcierung weiterer Integrationsschritte besteht. Vor allem die Kommission hat sich darum bemüht, die Widerstände gegen weitere Einigungsbestrebungen (zum Beispiel gegenläufige Interessen der Regierungskonferenzen, Verhandlungsblockaden) durch die Mobilisierung und Formierung transnationaler Allianzen gewichtiger gesellschaftlicher Kreise zu überwinden. Hier ist eine Strategie zu erkennen, die *Justin Greenwood* wie folgt beschreibt: „A typical pattern for the Commission in seeking to expand the frontiers of European integration (and therefore its own competencies) has been to select an area (such as equality) that member states find it politically difficult to resist, to fund a conference on the subject from which an interest group emerges, and to fund and nurture the group until it is strong enough to carry demands from its own national members to the doors of member state governments.“²⁸ Diese Strategie lässt sich zu verschiedenen Phasen des europäischen Integrationsprozesses ausmachen. Bei der Etablierung der Europäischen Gemeinschaften während der 1950er bis 1970er Jahre ist der Kommission in diesem Zusammenhang eine neo-korporatistische Herangehensweise zugeschrieben worden, denn nationale Interessengruppen wurden in zentrale Spitzenverbände zu integrieren versucht. Letztere sollten nationale Antagonismen überwinden helfen und den Organen der EG als privilegierte Ansprech- und Allianzpartner dienen, um

26 Siehe hierzu auch *Christoph Knill*, Private governance across multiple arenas: European interest associations as interface actors, in: *Journal of European Public Policy*, 8. Jg. (2001), H. 2, S. 227 ff.

27 Vgl. *Sonja Mazey/Jeremy Richardson*, The Commission and the lobby, in: *Geoffrey Edwards/David Spence* (Hrsg.), *The European Commission*, Harlow 1994, S. 169 ff.; zum Ausschusswesen vgl. *Rinus van Schendelen*, The In-Sourced Experts, in: *The Journal of Legislative Studies*, 8. Jg. (2002), H. 4, S. 27 ff.

28 *Justin Greenwood*, *The World of EU NGOs*, a.a.O., S. 1.

bei dem Ausbau der Europäischen Gemeinschaften voranzukommen. 1957 wurde bereits der Wirtschafts- und Sozialausschuss als ein beratendes Gremium geschaffen, das die verschiedenen gesellschaftlichen Interessen sammeln und für die Erarbeitung gemeinsamer Stellungnahmen bündeln sollte.

Insgesamt aber sind gesamteuropäische Dachverbände, so stark sie auch anfänglich unterstützt wurden, nur ein mögliches Mittel zur Konsolidierung und Vertiefung der europäischen Integration. Die Grenzen dieses Instruments wurden offenkundig, als der europäische Einigungsprozess während der 1970er Jahre erlahmte. Die Kommission unter *Jacques Delors* warb zur Forcierung des Binnenmarktprojektes aus diesem Grund die direkte Unterstützung politischer und wirtschaftlicher Eliten ein und betrieb dies vor allem durch die Einbindung gewichtiger Unternehmerpersönlichkeiten und Großfirmen. Die Industriellenclubs, die in diesem Zusammenhang zunächst als lose Gremien, sodann als formale Zusammenschlüsse gebildet wurden, waren für das Gelingen des Binnenmarktprojektes von herausragender Bedeutung – so vor allem der European Roundtable of Industrialists oder die Association for the Monetary Union of Europe.²⁹ Wie bereits ausgeführt, haben diese neuen Formen der Mobilisierung und Aggregation von Interessen die bislang etablierten Strukturen der Interessenvertretung stark verändert.

Eine ähnlich brisante Neuerung macht sich seit den 1990er Jahren bemerkbar, bei der die Forcierung sozial- und beschäftigungspolitischer Agenden im Mittelpunkt steht.³⁰ Hierbei streben die Kommission und das Europäische Parlament eine Einbindung von Akteuren der ‚civil society‘ an, zum Beispiel Wohlfahrtsverbände, soziale Nichtregierungsorganisationen, Menschenrechtsgruppen. Zum einen geht es um die Etablierung europäischer Allianzpartner, die sich für eine Stärkung der gemeinsamen Sozialpolitik einsetzen könnten. Zum anderen soll die europäische ‚Sozialwirtschaft‘ unterstützt und ausgebaut werden, denn die zahllosen ‚non profit-‘ oder ‚voluntary organisations‘ bilden in ihrer Funktion als Sozialanwalt und Arbeitgeber ein mögliches Scharnier für eine koordinierte europäische Sozial- und Beschäftigungspolitik.

(3) Diese ‚zivilgesellschaftlichen‘ Akteure haben vom Bedürfnis der europäischen Institutionen nach Bürgernähe profitiert. Umfragen bescheinigen der EU ein Akzeptanz- und Vertrauensdefizit, denn in fast allen Mitgliedsländern fallen die europäischen Institutionen bei den Zustimmungsraten hinter die nationalen Regierungen zurück. Zudem ist das Ansehen der EU selbst in den Ländern rückläufig, in denen bislang die meisten Befürworter lebten (insbesondere Frankreich und Deutschland).³¹ Eine schwach entwickelte europäische Identität und ein als bürokratisch und undemokratisch empfundenes Institutionengefüge werden hierfür verantwortlich gemacht. Organisationen der Zivilgesellschaft werden von den Institutionen der EU daher seit einem Jahrzehnt als neues Vehikel

29 Vgl. hierzu *Maria Green Cowles*, The European Round Table of Industrialists: The Strategic Player in European Affairs, in: *Justin Greenwood* (Hrsg.), *European Casebook on Business Alliances*, London 1995, S. 225 ff.

30 Diese Entwicklung beschreibt *Justin Greenwood*, *Interest Representation in the European Union*, Houndmills 2003, S. 209 ff.; auch *Jeremy Kendall/Helmut Anheier*, The third sector and the European Union policy process, in: *Helmut Anheier/Jeremy Kendall* (Hrsg.), *Third Sector Policy at the Crossroads*, London 2001, S. 126 ff.

31 Vgl. *Bettina Westle*, Europäische Identifikation im Spannungsfeld regionaler und nationaler Identitäten, *PVS*, 44. Jg. (2003), H. 4, S. 460 ff.

der Legitimierung und weiteren politischen Einigung hofiert. In öffentlichen Verlautbarungen werden Non-Profit- oder Freiwilligenorganisationen gar als Fundament eines lebendigen politischen Gemeinwesens definiert, das es gesamt europäisch zu entwickeln und zu fördern gilt. Man geht davon aus, dass sich hierdurch eine wahrlich europäische Öffentlichkeit etablieren kann, die auch auf der alltagspraktischen Ebene den europäischen Einigungsgedanken fortzuspinnen vermag.³²

Vor allem die Generaldirektion für Sozialpolitik der Kommission arbeitet seit Mitte der 1990er Jahre daran, diesen ‚zivilen Dialog‘ neben den bereits etablierten Konsultationen zwischen Arbeitgebern und Arbeitnehmern (dem ‚sozialen Dialog‘) fest zu etablieren. Dieser ‚Zivildialog‘ fand zunächst in Form der European Social Policy Fora von 1996 und 1998 statt, von denen das erste beachtliche 1000 Nichtregierungsorganisationen beteiligte, und wird nun in halbjährlichen Treffen fortgesetzt. Auch im Rahmen des Verfassungskonvents wurde eine Plenaranhörung im Sommer 2002 mit Vertretern von Zivilgesellschaft und Jugendorganisationen abgehalten.

Die ‚unvollständige Staatlichkeit‘, die für das Institutionengefüge der EU so charakteristisch ist, hat sich folglich für Interessengruppen aller Art als ein fruchtbarer Boden erwiesen. Der europäische Integrationsprozess lebte von der – immer wieder neu belebten und gearteten – Mobilisierung und Aggregation gesellschaftlicher Interessen. Folglich haben die europäischen Institutionen den Aufbau einer europäischen Interessenlandschaft offensiv mitgetragen. Allerdings lässt sich von einem gezielten und planvollen Prozess nicht sprechen, viel eher von verschiedenen, zum Teil widersprüchlichen Richtungen, die sich auf die Interessenlandschaft in zweierlei Hinsicht ausgewirkt haben: Einerseits sind neokorporatistische Strukturen mit ihren zentralistisch organisierten Spitzenverbänden und Konsultationen unter dem Druck einer Pluralisierung der Interessenlandschaft aufgeweicht worden. Andererseits folgt diese Entwicklung keinem eindeutigen Ziel; vielmehr ist von einer Zerfaserung der Interessenlandschaft zu sprechen: Je nach Politikfeld oder Themenbereich konstituieren sich nunmehr unterschiedliche Gegebenheiten, je nachdem, ob wir es, wie in der Agrarpolitik, bei den Bauern mit zentralistischen Spitzenverbänden zu tun haben, oder, wie im Bereich des Umweltschutzes, mit einer Vielzahl von Einzelakteuren, oder schließlich, wie in der Pharma- oder Elektronikbranche, mit wenigen Großfirmen.³³

4. Regulierung des Lobbyismus in der EU

Diese Zerfaserung liegt auch darin begründet, dass die Institutionen der EU bislang nicht an einer rechtlichen Regulierung interessiert waren. Unzufriedenheit mit der wachsenden

32 Vgl. *Romano Prodi/Neil Kinnock*, *The Commission and Non-Governmental Organisations: Building a Stronger Partnership* Commission. European Commission Discussion Paper. Brüssel 1991, S. 5.; Kommission der Europäischen Gemeinschaften, *Europäisches Regieren*. Ein Weißbuch, Brüssel, KOM (2001), S. 428.

33 Vgl. *Justin Greenwood* (Hrsg.), *European Casebook on Business Alliances*, London 1995; zur Zerfaserung vgl. *Rainer Eising/Beate Kohler-Koch*, *Inflation und Zerfaserung: Trends der Interessenvermittlung in der Europäischen Gemeinschaft*, in: *Wolfgang Streeck* (Hrsg.), *Staat und Verbände*, Opladen 1994, S. 175 ff.

Zahl von Lobbyisten und Lobbying-Kontakten gab es seit Mitte der 1980er Jahre zwar immer wieder. Aber erst unter dem Eindruck eines allmählichen ‚overcrowding‘ kam es Anfang der 1990er Jahre und nach dem Rücktritt der Kommission von *Jacques Santer* im Jahr 1999 zu Maßnahmen zur Kontrolle des ausufernden Lobbyismus. Das Europäische Parlament war die erste Institution, die sich ab 1989 dieser Thematik annahm, allerdings nur sehr langsam bei den internen Beratungen voranschritt und deshalb erst sieben Jahre später eine Regelung einführte.³⁴ Zum Teil waren die Schwierigkeiten bei der Entscheidungsfindung darin begründet, dass die durchaus positiven Aspekte einer Zusammenarbeit mit Außenstehenden (zum Beispiel Interessenvertretern, Experten) nicht durch eine zu restriktive Handhabung torpediert werden sollten, zum Teil gab es Probleme bei der genauen Bestimmung eines Lobbyisten. Am Ende einigte man sich auf ein Vorgehen, das für die späteren Bemühungen der Kommission handlungsleitend blieb. So wurden Verhaltenskodizes für Parlamentarier und Lobbyisten erlassen, die Pflichten und ethische Maßstäbe festlegten. Parlamentarier müssen demnach ihre außerparlamentarischen Aktivitäten und bezahlten Tätigkeiten angeben. Lobbyisten ihrerseits müssen sich registrieren lassen und sind zur Offenlegung ihrer Auftraggeber und Ziele sowie zur Wahrung korrekter Handlungsweisen verpflichtet, sofern sie ihren Zugang zum Parlament nicht gefährden wollen.

Die Kommission hat nur zögerlich Maßnahmen ergriffen. In verschiedenen Positionspapieren, die im Laufe der 1990er Jahre erschienen, verpflichtete sie sich zu mehr Transparenz und Offenheit, einer Gleichbehandlung aller Akteure und zu breiteren Konsultationen, versuchte dabei aber eine Formalisierung und Prozeduralisierung der Konsultationspraxis zu vermeiden. Des Weiteren entwickelte sie ebenso wie das Europäische Parlament einen ‚code of conduct‘ für ihre Mitarbeiter, der Verhaltensregeln im Umgang mit Interessengruppen festlegte.³⁵ Vor allem unter dem Eindruck des Rücktritts der *Santer*-Kommission wurde dieser Verhaltenskodex 2001 verschärft. Schließlich kündigte das Weißbuch ‚Europäisches Regieren‘ im selben Jahr eine Liste von Konsultationsstandards an, die 2002 veröffentlicht wurde.³⁶ Damit reagierte die Kommission auch auf anhaltende Kritik aus den Reihen der Interessengruppen, die die Konsultationen – und hier auch gerade den ‚zivilen Dialog‘ – immer noch als selektiv und intransparent anprangerten. Europäisches Parlament und Kommission konzentrieren ihre Bemühungen somit auf die Festlegung von Verfahrens- und Verhaltensregeln für ihre eigenen Mitarbeiter.³⁷ Der parlamentarische ‚code of conduct‘ für Lobbyisten soll einen zusätzlichen Schutz gewährleisten, da er die Lobbyisten, die Kontakte zu Parlamentariern pflegen, ethischen Kriterien unterwirft. Eine direkte Regulierung des Lobbyings und der Interessenlandschaft, die auf

34 Vgl. *Thomas Schaber*, The Regulation of Lobbying at the European Parliament: The Quest for Transparency, in: *Paul H. Clayes* u.a. (Hrsg.), a.a.O., S. 208 ff.

35 Vgl. *Mary E. Preston*, The European Commission and Special Interest Groups, in: ebenda, S. 222 ff.

36 Kommission der Europäischen Gemeinschaften, Towards a reinforced culture of consultation and dialogue. General principles and minimum standards for consultation of interested parties by the Commission, Brüssel, COM (2002), 704 fin.

37 Der Ministerrat hat sich an diesen Überlegungen nicht beteiligt. Er sah hierzu keinen Anlass, da sich Interessenvertretung seiner Ansicht nach eher auf der Ebene der nationalen Ratsmitglieder abspielt – obschon die Ständigen Vertretungen in Brüssel und ihr Ausschusswesen durchaus Angelpunkt eigener Konsultationen und Abstimmungen mit Interessengruppen sind.

der Ebene einzelner Mitgliedsländer durchaus anzutreffen ist (zum Beispiel rechtliche Organisationsstatuten, die Akkreditierung von Interessengruppen durch einzelne Ministerien oder die Anerkennung von Berufstiteln), wird auf der europäischen Ebene nicht einmal in Ansätzen verfolgt. Stattdessen gilt für die Institutionen der EU immer noch ein Selbstregulierungsansatz, nach dem es Aufgabe der Interessengruppen und Lobbyisten ist, sich um angemessene und legitime Formen der Interessenorganisation und -vertretung zu kümmern.

Auftretende Effektivitäts- und Legitimitätsprobleme werden den Interessenvertretern folglich selbst überlassen. So wurde mit Blick auf die Berufsverbände bereits oben ausgeführt, dass der eigene ‚code of conduct‘ eine solche Steuerung und Legitimierung der Lobbyisten sichern helfen soll. Allerdings ist die Wirksamkeit dieses Instruments angesichts des geringen Organisationsgrades und der damit einhergehenden fehlenden Sanktionsmöglichkeiten der Berufsverbände nicht sehr hoch zu veranschlagen. Entscheidender sind daher Versuche, die Defizite eines unregulierten Interessenwettbewerbs auf der praktischen Ebene zu mindern. So haben sich Routinen etabliert, die eine Vorselektion der beteiligten Gruppierungen vornehmen und der Interessenabstimmung sowie -vermittlung zugleich dienen. Hier ist neben ad-hoc Koalitionen auf die verbreitete Praxis hinzuweisen, informelle oder semi-formale Foren, Verbindungsstellen oder Plattformen (zum Beispiel die Industriellenclubs oder die European Platform of Social NGOs) zum Teil auch in Kooperation mit Kommission und Parlament einzurichten. Diese Gruppen widmen sich spezifischen Themen, versammeln die wichtigsten oder einflussreichsten Organisationen und organisieren Gespräche, zu denen zumeist auch Mitarbeiter von Parlament, Kommission oder Rat geladen werden.

Die Kommission vertritt diesen Selbstregulierungsansatz mit besonderem Nachdruck, was zweifelsohne mit ihren institutionellen Merkmalen und Funktionen zusammenhängt. Sie setzt künftige Agenden und bringt Richtlinienvorschläge auf den Weg, weshalb sie an einem unreglementierten Austausch mit allen relevanten Akteuren interessiert ist. Dem bürokratischen Selbstverständnis folgend werden Konsultationen auch eher als sachliche beziehungsweise technokratische Formen der Informationssammlung und sachverständigen Erörterung angesehen, die stichhaltige und begründete Entwürfe hervorzu- bringen helfen. Die Zusammenarbeit mit Lobbyisten ist damit weniger Vorbehalten ausgesetzt. Das Europäische Parlament hingegen ist seinem Selbstverständnis nach und mit Blick auf seine Mitentscheidungskompetenzen viel eher daran interessiert, politische Entscheidungen zu treffen, die demokratisch korrekt zustande kamen – weshalb es sein Haus stärker vor den negativen Einflüssen des Lobbyismus zu schützen sucht.³⁸

5. Eigene Muster der Interessenvermittlung für Europa

Folgen wir Stellungnahmen der Kommission, so spielen Interessengruppen eine ganz besondere Rolle innerhalb der europäischen Politik. Gering formalisierte Kontakte zu Inte-

³⁸ European Parliament, *Lobbying in the European Union: Current Rules and Practices*, Luxemburg, working paper AFCO 104 (2003), S. 36ff.; vgl. auch *Justin Greenwood*, *Interest Representation in the European Union*, a.a.O., S. 69 ff.; *Thomas Schaber*, a.a.O., S. 216 ff.

ressengruppen stellen danach eine Dritte Säule der Beziehungen zwischen EU-Institutionen und Gesellschaft dar – neben dem Europäischen Parlament und den beiden Beratungsorganen (dem Wirtschafts- und Sozialausschuss sowie dem Ausschuss der Regionen). Die Offenheit der europäischen Institutionen und die Informalität der Gespräche werden weitgehend von allen Interessengruppen honorierend hervorgehoben, auch wenn viele kritisieren, dass diese Kontakte wenig transparenten und stark selektiven Konsultationen mit privilegierten Kernakteuren und langjährigen Gesprächspartnern Vorschub leisten. Diese Konsultationspraktiken haben eine beachtliche Kontinuität an den Tag gelegt, und dies ist angesichts der beschriebenen Veränderungen der europäischen Interessenlandschaft umso erstaunlicher. In der Tat zeichnet sich die heutige Situation durch eine größere Pluralität der Interessen und eine zunehmende Kompetitivität des Lobbyings aus, die die etablierten Konsultationsmuster vor Effektivitäts- und Legitimitätsprobleme stellen.

Diese Entwicklungen haben aber zu keinem Kurswechsel bei den Institutionen der EU geführt. Viel eher soll die bestehende Praxis verbessert und an die aktuellen Erfordernisse angepasst werden. So setzen die Kommission und das Parlament programmatisch auf Prinzipien der Offenheit und Partizipation. Zum einen wurde der Zugang zu Dokumenten der EU-Institutionen durch die offensive Nutzung des Internets erleichtert und damit auch die Transparenz der Beratungen erhöht. Zudem wurde auf den Internetseiten der Kommission eine Datenbank europäischer Interessengruppen und der von ihnen besetzten Beratungsausschüsse eingerichtet, in die sich die Interessengruppen aber bezeichnenderweise selbst eintragen müssen. Zum anderen soll die Partizipation optimiert werden. Dies geschieht durch den anvisierten Transparenzzugewinn, denn letzterer wird als Grundbedingung einer größeren Chancengleichheit verstanden. Gleichzeitig wurden Verhaltens- und Verfahrensregeln spezifiziert und schließlich institutionalisierte Diskussionsforen eingerichtet und gepflegt (insbesondere der ‚zivile Dialog‘), die ein hohes Maß an Inklusivität haben. Von der informellen Gesprächspraxis soll hierdurch aber keinesfalls abgerückt werden.

Die Institutionalisierung und Professionalisierung des europäischen Lobbyismus mündet folglich nicht in pluralistischen Mustern, wie wir sie aus angelsächsischen Ländern (hier vor allem den USA) kennen. Es kommt zwar zu einer größeren Pluralität der Interessen und zu einem schärferen Interessenwettbewerb, der einer Aufwertung des direkten Lobbyings und einer Verberuflichung der Interessenvertretung zuarbeitet. Die Aggregation und Vermittlung von Interessen aber geschieht in der EU nach eigenen, tradierten Mustern. Im Gegensatz zu offensiven Formen des Lobbyings gilt in Europa ein deliberativ-konsensueller Politikstil, innerhalb dessen sich ‚European Public Affairs‘ als intermediärer Tätigkeitsbereich professionalisiert. Die Einbindung von gesellschaftlichen Gruppierungen geschieht hier nämlich explizit in Form von Konsultationen, die nicht bei einseitigen Formen der Interessenvertretung oder Beeinflussung stehen bleiben. Viel eher sollen dialogische Strukturen entstehen, durch die gemeinsame Agenden und Positionen ermittelt werden sollen. Aus diesem Grund betonen die Institutionen der EU auch, dass das hohe Maß an Partizipation im Gegenzug eine größere politische Verantwortlichkeit gesellschaftlicher Interessen nach sich zieht. Die Idee einer Selbstregulierung des europäischen Lobbyismus findet hier ihren Ursprung und führt, wie wir bereits sahen, zu interorganisationellen Gruppen oder Foren, die eine Vorselektion der vertretenen Interessen, eine

Bestimmung gemeinsamer Agenden und einen kontinuierlichen Dialog mit den EU-Institutionen ermöglichen sollen.

Der mangelnde Wille einer Eingrenzung oder Reglementierung des europäischen Lobbyismus liegt folglich an den tradierten Mustern eines auf Informalität und Einvernehmlichkeit beruhenden Konsultationsstils. Ebenso wichtig ist aber auch die Tatsache, dass europäische Interessengruppen von den EU-Institutionen weiterhin als Integrationsmotor verstanden und unterstützt werden. Konsultationen müssen informell und inklusiv sein, um Interessen eine Stimme zu verleihen, die schwer organisierbar (zum Beispiel ‚zivilgesellschaftliche‘ Interessen) oder auf der europäischen Ebene (noch) nicht organisiert sind. Letzteres gilt vor allem mit Blick auf die fünf Erweiterungsrounds, die die EG/EU in ihrer über fünfzigjährigen Geschichte zu verzeichnen hatte. Im Zuge dieser Verhandlungsprozesse mussten Interessen aus den Beitrittsländern angehört und berücksichtigt werden, die noch nicht oder nur zum Teil innerhalb der europäischen Verbandslandschaft organisiert waren und darin noch kein Stimmrecht besaßen. Dies trifft auch auf die langjährigen Verhandlungen mit den mittel- und osteuropäischen Anwärtstaaten zu, mit dem Unterschied, dass hier eigenständige Interessengruppen erst während der 1990er Jahre im Laufe des Transformationsprozesses entstanden sind. Doch auch in diesem Falle war es das gemeinsame Bestreben der Interessengruppen, der Regierungen der Beitrittsländer und der Europäischen Institutionen, die gesellschaftlichen Kräfte bereits im Zuge der Beitrittsverhandlungen in die europäischen Verbandsstrukturen und beratende Ausschüsse zu integrieren, um den neuen Ländern den Weg in die Europäische Union zu ebnen.

Die schwache Regulierung des europäischen Lobbyismus hat folglich ihre Gründe, zum Teil beruht sie auch auf Notwendigkeiten. Damit wird die Gefahr, dass gesellschaftliche Interessen die ihnen zugebilligte Bedeutung missbrauchen, um ihre partikularen Anliegen zum Schaden der Allgemeinheit und unter Missachtung demokratischer Prinzipien durchzusetzen, nicht ignoriert, sondern als lästiges Ärgernis einer ansonsten wichtigen Beteiligung gesellschaftlicher Akteure bewusst in Kauf genommen. Entsprechende Verfehlungen werden unter diesen Umständen weiterhin auftreten. Immerhin hat die Erfahrung gelehrt, dass die Institutionen der EU die schlimmsten Missstände zu beheben suchen, um bleibenden Schaden von der Europäischen Union abzuwenden. Wir werden sehen, mit welchem Erfolg.