

Christian Lahusen

Die Politisierung europäischer Politik

Lobbying in der EU

1 Einleitung

Die Entstehung der Europäischen Gemeinschaft (EG) bzw. Europäischen Union (EU) ist weitestgehend ohne die Beteiligung sozialer Bewegungen vonstatten gegangen. Von den Pariser und Römischen Verträgen von 1951 und 1957 bis zur Einheitlichen Europäischen Akte (EEA) von 1986 wurde die europäische Integration primär von politischen und wirtschaftlichen Eliten vorangetrieben und gestaltet. In der Tat schien die Schaffung Europas von der Fähigkeit der Architekten der EG bzw. EU abzuhängen, diese Eliten für ihr Projekt zu begeistern. So ist bekannt, dass der europäische Integrationsprozess, der während der 1970er Jahre an Kraft verlor und einem allgemeinen Euroskeptizismus Platz machte, durch das Währungs- und Binnenmarktprojekt wieder angestoßen wurde (Sandholtz/Zysman 1989; Sandholtz 1993). Denn hierdurch konnte man die Unterstützung der wirtschaftlichen Eliten erneut für sich gewinnen (Streck 1998).

2 Das ‚europäische Dach‘ gesellschaftlicher Interessenvertretung

Die europäische Integration wurde folglich als ein Prozess betrieben, der auf die Unterstützung wichtiger gesellschaftlicher Interessen angewiesen war. Und so haben die europäischen Institutionen, allen voran die Europäische Kommission, die Bildung europäischer Verbände aktiv gefördert. Diese sollten ihnen als Gesprächs- und Allianzpartner dienen, nicht

zuletzt auch gegenüber den schwierigen zwischenstaatlichen Verhandlungen und/oder renitenten Mitgliedsländern (Stone Sweet/Sandholtz 1997; Leibfried/Pierson 1998). Die Pariser und Römischen Verträge führten folglich zu einer ersten Gründungswelle, denn 232 Verbände – unter ihnen der Arbeitgeberverband UNICE, die europäischen Handelskammern EUROCHAMBRES oder die Bauernverbände COPA und COGECA – nahmen ihre Arbeit bis Anfang der 1960er Jahre auf (Pfeifer 1995: 33-8). Eine zweite Gründungswelle setzte mit der EEA ein und führte zu einer Ausdifferenzierung der Interessengruppenlandschaft, denn es entstanden nun vornehmlich Branchen- oder Produktverbände, Firmenvertretungen und professionelle Beratungsunternehmen. Zwischen 1988 und 1991 stieg beispielsweise die Zahl der im Europaparlament aktiven Lobbyisten von 300 auf 3.000 (Forster 1993: 176). Eine Studie der Europäischen Kommission von 1990 sprach sogar von 1.000 bis 3.000 Interessengruppen und bis zu 10.000 Lobbyisten, womit sie die Gegebenheiten aber etwas überzeichnet haben dürfte (Pfeifer 1995: 41).

Spätestens bis zum in Kraft treten des Maastrichter Vertrags im Jahre 1993 kann man folglich von einer eigenen europäischen Verbandslandschaft sprechen, die allerdings deutlich von Wirtschaftsverbänden dominiert wird (Kohler-Koch 1994). Der Aufbau dieser Verbandslandschaft erfolgte vornehmlich in ‚top-down‘-Manier und sollte die verschiedenen nationalen Verbandssysteme der Mitgliedsländer unter ein gemeinsames europäisches Dach zusammen führen. Zusätzlich wurde durch den

Wirtschafts- und Sozialausschuss ein beratendes Gremium geschaffen, das die verschiedenen gesellschaftlichen Interessen sammeln und für die Erarbeitung gemeinsamer Stellungnahmen bündeln sollte. Die Europäische Kommission war unbestrittener Protagonist dieser neo-korporatistisch orientierten Konstruktion und zugleich der wichtigste Bezugspunkt der europäischen Verbände. Auf der Ebene der europäischen Institutionen, hier vor allem in Brüssel, entstanden auf diese Weise eigenständige Interessenvermittlungsformen, die durch enge Beziehungsmuster zwischen Lobbyisten und Funktionären gekennzeichnet waren. Obschon die Agrarpolitik als ein Paradebeispiel für die enge Einbindung von Verbänden – hier des Bauernverbands COPA – zu nennen ist, so muss unterstrichen werden, dass den europäischen Institutionen in allen Politikfeldern bescheinigt wird, den Interessenvertretern sehr aufgeschlossen gegenüber zu treten. Dies hat zum Teil mit der vergleichsweise geringen institutionellen Ausstattung der europäischen Organe und mit dem ausgefächerten Ausschuss- und Beratungswesen der Kommission, des Ministerrats und teilweise auch des Parlaments zu tun (Pedler 1996). Die geringen Berührungspunkte gehen mit einer weitreichenden Einbindung, gar einer ‚bureaucratic accomodation‘, einher (Richardson/Jordan 1983), denn die Verbände beteiligt orientiert sich an informellen und selektiven Konsultationen mit Kernakteuren, an einer konfliktvermeidenden, technisch-sachlichen Beratung sowie an einer ‚rationalen‘ Schaffung von ‚policy-communities‘ entlang der verschiedenen Generaldirektionen der Kommission (Mazey/Richardson 1994). In der Tat wird Brüssel auch heute noch als eine sehr überschaubare Arena beschrieben, in der sich ‚policy-communities‘ oder ‚cocktail circuits‘ zwischen den an bestimmten Politikfeldern aktiven Personen etablieren. Hier herrscht eine eher konziliante und am ‚insider‘-Geschehen orientierte Form der Interessenvertretung

vor, die Mäßigungs- und Ausschließungstendenzen mit sich bringt (Lahusen/Jauß 2001: 173-191).

Die Schaffung eines gemeinsamen europäischen Dachs sollte der Verschiedenartigkeit der nationalen Gegebenheiten Herr werden, doch dies konnte nur sehr bedingt gelingen. Denn einerseits gelten in den jeweiligen Mitgliedsländern spezifische Muster und Traditionen der Interessenvermittlung, die auch auf der europäischen Ebene präsent sind. Interessengruppen aus unterschiedlichen Ländern bevorzugen unterschiedliche Formen und Strategien der Interessenvertretung (Kohler-Koch 1997). So ist beispielsweise bekannt, dass deutsche Firmen sehr erfolgreich über Dach- und Spitzenverbände agieren, während angelsächsische Unternehmen stärker Firmenvertretungen und professionelle Lobbyisten, romanische Unternehmen vermehrt persönliche Kontakte zu ihren Regierungen und den nationalen Vertretern innerhalb der europäischen Institutionen nutzen (van Schendelen 1993b). Andererseits bleibt die nationale Ebene eine wichtige Bühne der europäischen Interessenvertretung, denn die Mitgliedsstaaten sind über den Ministerrat bei der Beschlussfassung von entscheidender Bedeutung. Viele nationale Interessenvertreter betreiben daher weiterhin Europapolitik über ihre nationalen Regierungen und fassen damit letztlich primär den Ministerrat ins Auge. Hierdurch ergibt sich auch ein gewisses Nebeneinander von europäischem und nationalen Lobbying mit ihren jeweils spezifischen Netzwerken, Gewohnheiten und Strategien der Einflussnahme. Der nationale Pfad der Einflussnahme, so wichtig er für viele lokale oder nationale Interessen auch weiterhin ist, muss aber als einseitig charakterisiert werden. Denn zum Einen haben die europäischen Verträge sukzessive das Vetorecht der Mitgliedsländer beschnitten; zum Anderen bleibt das Initiativrecht bei der Kommission, und auch das um-

fassende Ausschusswesen der Kommission, der Ständigen Vertretungen wie auch des Parlaments bringt die Notwendigkeit mit sich, in Brüssel und Straßburg aktiv zu sein, um frühzeitig in die Willensbildung einzugreifen und den Entscheidungsprozess effektiv zu begleiten (Pedler 1996). Im Idealfall entfaltet sich europäisches Lobbying folglich in Form einer Mehrebenenstruktur, wonach Interessenvertreter auf der europäischen und nationalen Ebene arbeitsteilig aktiv werden – sofern die Differenzen und Divergenzen zwischen nationalen Interessen eine konzertierte Strategie nicht unmöglich machen.

3 Organisierte Unübersichtlichkeit

Mit der Realisierung des Binnenmarktprojektes wurde ein neues Kapitel der Geschichte der europäischen Integration aufgeschlagen, das neue Weichenstellungen für das europäische Lobbying mit sich brachte. Für diese Veränderung sind vier Gründe ausschlaggebend. a) Zunächst ist die Erweiterung und Vertiefung der EU anzuführen. Denn die wachsende Zahl der Mitgliedstaaten geht mit einer steigenden Zahl der Politikfelder, in denen Mehrheitsentscheidungen gelten, einher. Folglich sinken die Vetomöglichkeiten einzelner Länder und die zwischenstaatlichen Verhandlungen werden komplexer und unwägbarer. Damit steigt die Bedeutung einer multinationalen Strategie der Interessenvertretung – und zwar auf Kosten strategischer Allianzen zwischen nationalen Interessengruppen und einzelnen Regierungen. b) Die institutionellen Reformen seit Maastricht brachten stärkere Mitentscheidungs- und Aufsichtsrechte des Parlaments. Die Willensbildung und Entscheidungsfindung entfaltet sich nun viel deutlicher im Wechselspiel zwischen Kommission, Parlament und Ministerrat. Dadurch steigen Unsicherheiten und Unwägbarkeiten der Entscheidungsfindung, da Beschlüsse an verschiedenen Stellen beeinflusst,

in Frage gestellt oder blockiert werden können. c) Mit den Verträgen von Maastricht und Amsterdam steigt nicht nur die Zahl der Politikfelder, auf denen die EU aktiv wird; viele dieser Regelungsbereiche werden zudem auch als Querschnittsaufgaben behandelt (z.B. Umweltbelange in der Regional-, Industrie- und Agrarpolitik). Damit nehmen die Revierkämpfe zwischen den etablierten ‚policy-communities‘ zu und es wächst auch die Konfliktivität zwischen den verschiedenen Interessengruppen innerhalb der einzelnen Politikfelder. d) Es ist eine kritische Masse von europäischen Interessenvertretern erreicht worden, die bei den Interessengruppen zu einer gewissen Torchlusspanik führt. Denn es will doch scheinbar keiner der Letzte sein, der seine Stimme geltend macht – auch wenn eigenes Lobbying in der EU nicht immer zwingend notwendig oder erfolgversprechend erscheint.

Dieser Wandel des politischen und institutionellen Umfeldes verändert auch das europäische Lobbying (Richardson 2001; Pedler 2002). Dieses kann nämlich nicht mehr als eine – gegenüber der Vielfalt nationaler Wirklichkeiten – geordnete Arena verbandlicher Interessenvermittlung verstanden werden. Die hier ansetzenden Veränderungen lassen sich auf zwei Ebenen nachzeichnen. Dabei möchte ich mich nun ausschließlich den Gegebenheiten auf der europäischen Ebene zuwenden, da hier – unabhängig von den Entwicklungen auf der nationalen Ebene – am meisten in Bewegung geraten ist.

Auf der *organisatorischen Ebene* haben wir es seit Mitte der 1980er Jahre mit einem zunehmend pluralen, fragmentierten und kompetitiven Feld gesellschaftlicher Interessen zu tun. Zum einen kamen ‚special and public interest groups‘ hinzu, die die wirtschaftslastige Repräsentationswirklichkeit etwas relativiert haben. Hierzu zählen traditionelle

Wohlfahrtsverbände und sozialpolitisch aktive NGOs, aber auch europäische Vertretungen, Verbände oder Netzwerke zunächst aus der Umweltbewegung, seit Ende der 1980er Jahre sodann auch aus der Frauen-, später der Menschenrechts- und Solidaritätsbewegung (siehe hier die Datenbank ‚CONECCS‘ der EU). Obschon es sich hier schätzungsweise um nur 50 Organisationen handelt, werden sie mittlerweile von ihren Gesprächspartnern oder Opponenten als ernst zu nehmende und professionell arbeitende Kraft anerkannt. Die genannte Pluralität und Kompetitivität ist zum Anderen aber auch Folge der Fragmentierung der dominanten Interessenslager, hier vor allem durch eine stetige Ausdifferenzierung von sektoralen und produktbezogenen Fachverbänden (Greenwood 1997). Weiterhin betreiben seit Ende der 1980er Jahre eine wachsende Zahl von Firmen, viele von ihnen aus dem nordamerikanischen und asiatischen Raum, eigene Vertretungen und ihr eigenes Lobbying (Coen 1999). Schließlich sind auch gewerbliche ‚Consultants‘ zu nennen, die mittlerweile für eine breite Palette von Kunden arbeiten (Lahuser 2003).

Auf der *strategischen Ebene* blieben die genannten institutionellen Veränderungen und die damit einhergehende Ausdifferenzierung der Interessenvertretungslandschaft nicht folgenlos. Denn ein gezieltes und konzentriertes Lobbying innerhalb von ‚policy-communities‘ wird immer riskanter bzw. uneffektiver, je unübersichtlicher, unwägbarer und unsicherer der Entscheidungsprozess und die dazugehörigen Beratungen und Beeinflussungsversuche der verschiedenen Proponenten und Opponenten sind. Statt dessen ergeben sich drei neue strategische Maximen. Erstens ist nun ‚multi-voice‘-Lobbying (Jones 1997) angesagt, wonach es besser ist, dass mehrere Stimmen (z.B. die eigene Firmenvertretung, sektorale Fach- und gemeinsame Dachverbände, exklusive Interes-

senclubs wie der *European Round Table of Industrialists* sowie ad-hoc Koalitionen) das Gleiche sagen. Zweitens etabliert sich das ‚venue-shopping‘, wonach Interessengruppen verschiedene institutionelle Zugänge nutzen, je nachdem, welcher sich anbietet und/oder gerade relevant ist (Mazey/Richardson 2001). Schließlich wird eine Strategie des ‚coalition-building‘ von Bedeutung, denn Kräfte müssen themenspezifisch gebündelt werden. Dies geschieht zuweilen auch ad-hoc über die gewohnten Lager hinaus, um die Wirkung des eigenen Lobbyings zu erhöhen (Pedler 2002). Lobbying wird damit pragmatischer, aufwendiger und auch unwägbarer.

4 Europäisches Lobbying: Perspektiven und Folgen

Der bisherige Modus der europäischen Integration wurde eingangs als ‚konzentriert‘ tituliert, denn er basierte gerade auch auf engen Beziehungen und Verhandlungen zwischen den politischen Architekten Europas und gewichtigen gesellschaftlichen Interessen auf Spitzenebene. Mit der zunehmenden Inflation und Zerfaserung der europäischen Interessenvermittlung (Eising/Kohler-Koch 1994) und einer kompetitiveren Orientierung des Lobbyings scheint dieser Integrationsmodus seiner Grundlage beraubt worden zu sein. Pluralere und kompetitivere Strukturen haben sich mittlerweile etabliert und scheinen nur noch einen inkrementalistischen Integrationsprozess möglich zu machen. Dies zeigt sich nicht nur an den schwierigen Verhandlungen, die sich von einer Regierungskonferenz, einem Vertrag und einem Politikfeld zum nächsten langsam und stückweise fortbewegen. Dies wird auch am Europäischen Verfassungskonvent deutlich, der mit großem Aufwand und einer gewissen Schwerfälligkeit versucht, dieses plurale Feld gesellschaftlicher Interessen in die Beratung

über eine neue politische Ordnung der EU einzubinden.

Zu diesen Effektivitätsdefiziten, die durch die europäische Interessenvertretung z.T. vertieft werden, gesellt sich das viel diskutierte Demokratiedefizit, das im Hinblick auf das europäische Lobbying zwar seit den Anfängen der EG gar nicht als relevant angesehen wurde, seit den kritischen Diskussionen über die Allgegenwart europäischer Interessenvertreter (van Schendelen 1993a) und dem Rücktritt der Kommission Jacques Santhers aber zu einem gewichtigen Legitimationsproblem der EU geworden ist. Die Kritik an der Brüsseler Eurokratie wird hier ergänzt durch die Kritik am Eurolobbyismus.

Eine Lösung dieses Effektivitäts- und Demokratiedefizits im Bereich des europäischen Lobbyismus ist nicht in Sicht. Denn die Struktur der europäischen Interessenlandschaft ist zwar zunehmend plural-kompetitiv, wodurch sie das bislang favorisierte Konsultationssystem unterläuft. Allerdings hält insbesondere die Kommission an ihrem Beteiligungs- und Beratungsstil fest, der sich weiterhin an nachfragebezogenen, informellen und selektiven Konsultationen orientiert. Eine Einhegung und Verrechtlichung von Konsultationen und Beteiligungsformen im Sinne einer effektiveren und legitimierten Prozessgestaltung wird somit nicht verfolgt. Vielmehr geht es bislang neben der Etablierung von Minimalstandards (z.B. des Verhaltenskodexes des Europaparlaments) und der Forderung nach einer Selbstregulierung (z.B. mittels berufsgruppenspezifischen Ethikkodexen) primär um die Organisation inklusiverer Politikdeliberationen. Hierfür setzen die Kommission und das Parlament auf eine breitere finanzielle Förderung auch ressourcenschwacher Interessen, auf eine offensivere Informationspolitik (z.B. Datenbanken, Einsichtsrechte, Veröffentlichung von Dokumenten) und auf

ritualisierte Gelegenheiten (z.B. den sozialen und/oder zivilen Dialog). Diese wenig formalisierten und deliberativ organisierten Konsultationen bleiben aber stets nachfrageorientiert, was insbesondere für kleinere Interessengruppen von Nachteil ist, da ihre thematische und finanzielle Unabhängigkeit hierunter leidet (Lahusen/Jauß 2001: 64-69, 176-184).

Für soziale Bewegungsorganisationen ist die heutige Situation daher durchweg ambivalent. Einerseits wurde ihnen der Zugang zu europäischen Geldern und Anhörungen erleichtert. Ihren Interventionen wird auch eine hohe Glaubwürdigkeit zugesprochen. Andererseits ist die Gefahr aber gewachsen, dass sie als Gegenexpertise und Legitimationsressource instrumentalisiert werden. Zudem lässt sich erkennen, dass die Brüsseler Aktivisten immer noch Schwierigkeiten haben, ihre Basis für die Europaarbeit zu motivieren, weshalb die ideale, logistische und finanzielle Abhängigkeit von der EU wächst. Schließlich ist zu beobachten, dass sich diese Organisationen erfolgreich als ernst zu nehmende Lobby etablieren konnten. Dies geschah aber zum Preis einer Anpassung an die dominante Konsultationspraxis und zu Lasten ihrer Konflikt- und Protestorientierung. Eine Politisierung und Konfliktualisierung europäischer Politik ist ihnen – zumindest von Brüssel aus – nur sehr bedingt gelungen (Imig/Tarrow 2001). Es ist aber davon auszugehen, dass sich dies langfristig durch die Dynamik der europäischen Integration einstellen wird. Denn die Verhandlungen zwischen EU-Institutionen, Mitgliedsstaaten und gesellschaftlichen Interessen werden deutlicher im öffentlichen Raum politisch ausgefochten, womit sie die Notwendigkeit und Möglichkeit politischer Mobilisierungen verdeutlichen dürften.

PD DR. Christian Lahusen ist Oberassistent an der Otto-Friedrich-Universität Bamberg

Literatur

- Coen, David 1999: The Impact of U.S. Lobbying Practice on the European Business-Government Relationship. In: California Management Review, Jg. 41, Heft 4, 27-44.
- CONECCS: The database for Consultation, the European Commission and Civil Society. http://europa.eu.int/comm/civil_society/coneccs/index_en.htm
- Eising, Rainer/Kohler-Koch, Beate 1994: Inflation und Zerfaserung: Trends der Interessenvermittlung in der Europäischen Gemeinschaft. In: Streeck, W. (Hg.), Staat und Verbände. Opladen: Westdeutscher Verlag, 175-206.
- Forster, K. 1993: Lobbying in Brüssel. In: Strauch, M. (Hg.), Lobbying. Wirtschaft und Politik im Wechselspiel. Frankfurt/M.: FAZ/Gabler, 171-202.
- Greenwood, Justin 1997: Representing Interests in the European Union. Houndmills: Palgrave.
- Imig, Doug/Tarrow, Sidney (Hg.) 2001: Contentious Europeans. Protest and Politics in an Emerging Polity. Oxford: Rowman & Littlefield.
- Jones, T. 1997: Business Interview: Jeremy Jennings: New broom sweeps in for British industry. In: European Voice, Jg. 3, Heft 20, 29.
- Kohler-Koch, Beate 1994: Changing Patterns of Interest Intermediation in the European Union. In: Government and Opposition, Jg. 29, Heft 2, 166-180.
- Kohler-Koch, Beate 1997: Organised Interests in European Integration: The Evolution of a New Type of Governance. In: Wallace, H./Young, A.R. (Hg.), Participation and Policy-Making in the European Union. Oxford: Clarendon Press, 42-68.
- Lahusen, Christian 2003: 'Public affairs' und kommerzielle Beratungsfürmen in der Europäischen Union. In: Eising, R./Kohler-Koch, B. (Hg.), Interessendurchsetzung im europäischen Mehrebenensystem. Baden-Baden: Nomos (im Druck).
- Lahusen, Christian/Jauß, Claudia 2001. Lobbying als Beruf. Baden-Baden: Nomos.
- Leibfried, Stephan/Pierson, Paul 1998. Mehrebenen-Politik und die Entwicklung des ‚sozialen Europas‘. In: dies. (Hg.), Standort Europa. Europäische Sozialpolitik. Frankfurt/M.: Suhrkamp, 11-57.
- Mazey, Sonja/Richardson, Jeremy 1994: The Commission and the lobby. In: Edwards, G./Spence, D. (Hg.), The European Commission. Harlow: Longman Current Affairs, 169-201.
- Mazey, Sonja/Richardson, Jeremy 2001: Interest groups and EU policy-making: organisational logic and venue shopping. In: Richardson, J. (Hg.), European Union. Power and policy-making. London: Routledge (2. Auflg.), 217-237.
- Pedler, Robin (Hg.) 1996: Shaping European law and policy. The role of committees and comitology in the political process. Maastricht: European Inst. of Public Administration.
- Pedler, Robin (Hg.) 2002: European Union lobbying. Changes in the arena. Basingstoke u.a.: Palgrave.
- Pfeifer, Georg 1995: Eurolobbyismus. Organisierte Interessen in der Europäischen Union. Frankfurt/M.: Peter Lang.
- Richardson, Jeremy 2001: Policy-making in the EU: interests, ideas and garbage cans of primeval soup. In: Richardson, J. (Hg.), European Union. Power and policy-making. London: Routledge (2. Auflg.), 3-26.
- Richardson, Jeremy/Jordan, Grant 1983: Policy Communities. The British and European Policy Style. In: Policy Studies Journal, Jg. 11, Heft 4, 603-615.
- Sandholtz, Wayne 1993: Crossing union: monetary politics and Maastricht. In: International Organization, Jg. 47, Heft 1, 1-39.
- Sandholtz, Wayne/Zysman, John 1989: 1992: Recasting the European Bargain. In: World Politics, Jg. 46, Heft 1, 95-128.
- Stone Sweet, A./Sandholtz, Wayne 1997: European Integration and Supranational Governance. In: Journal of European Public Policy, Jg. 4, Heft 3, 297-317.
- Streeck, Wolfgang 1998: Vom Binnenmarkt zum Bundesstaat? Überlegungen zur politischen Ökonomie der europäischen Sozialpolitik. In: Leibfried, Stephan/Pierson, Paul (Hg.), Standort Europa. Sozialpolitik zwischen Nationalstaat und Europäischer Integration. Frankfurt/M.: Suhrkamp, 369-421.
- van Schendelen, Marinus 1993a: Die wachsende Bedeutung des europäischen Lobbying. In: Zeitschrift für Parlamentsfragen, Jg. 24, Heft 1, 64-72.
- van Schendelen, Marinus (Hg.) 1993b: National Public and Private EC Lobbying. Aldershot: Dartmouth.