Europäisierung der Politik und des Lobbying

Dieter Plehwe

1. **Lobby-Hauptstadt Europas: Brüsseler Lobbyismus im Wandel**

Die Arbeit in den europäischen Institutionen, insbesondere Europäische Kommission, Europäischer Rat und Europäisches Parlament, unterlag in den vergangenen zwei Jahrzehnten zweifellos einer starken Aufwertung und Politisierung. Bis Mitte der 1980er Jahre, als mit dem Programm zur Vollendung des Europäischen Binnenmarktes die europäische Integration neuen Schub erhielt, galt Brüssel als eine Art technokratisches Zentrum mit selektiven Regulierungsaufgaben, die für Spezialisten und Experten betroffener Sektoren und Branchen von Belang waren, aber unmittelbar kaum das Leben der Bürgerinnen und Bürger tangierte. Das 1979, also erst verhältnismäßig spät eingerichtete Europäische Parlament führte ein randständiges Dasein, kämpfte in der Anfangszeit meist noch vergeblich um Anerkennung. Mit dem Wachstum respektive der Verlagerung zahlreicher wirtschafts- und sukzessive auch gesellschaftspolitischer Entscheidungsprozesse und Befugnisse auf die supranationale Ebene (vgl. Beichelt 2009) hat sich demgegenüber die öffentliche Wahrnehmung Europas deutlich verändert. Die Auseinandersetzungen über die europäische Politik schlägt sich nicht zuletzt in einer weitreichenden Veränderung der Landschaft der europäischen Interessengruppen nieder. Selbst die großen Mitgliedsländer haben in vielen Fragen kein Veto-Recht mehr (Mehrheitsentscheidung im Rat) und das Parlament spielt bei der Gesetzgebung immer häufiger eine wichtige Rolle (Mitentscheidungsverfahren). Deshalb ändern sich zwangsläufig auch die Strategien der politischen Interessenvertretung in Europa und allgemein der Charakter des Lobbying sowohl in Brüssel als auch in den Hauptstädten der Mitgliedsstaaten.

Aufgrund der wachsenden und zunehmend komplexen Anforderungen an die europäischen Interessengruppen in Brüssel ist im Laufe der 1990er Jahre ein nur mit den Verhältnissen in Washington vergleichbarer Lobbydienstleistungskomplex mit spezialisierten Beratungskonzernen, Rechtsanwaltskanzleien, Medien und Schulungszentren entstanden (zum Vergleich USA/EU siehe Mahoney 2008). Die seit langem dominante Rolle der Wirtschaftslobby in der EU hat mittlerweile auch eine Reihe von Gegenspielern auf den Plan gerufen, z.B. eine europäische demokratische Bewegung mit der Kernforderung der Lobby-Transparenz (Alter EU). Mit dem Dokumentarfilm „The Brussels Business“ (http://www.thebrusselsbusiness.eu/) wurde im Sommer 2012 erstmals die europäische Szene der Interessenpolitik für ein breiteres Publikum aufgearbeitet. In diesem Film wird exemplarisch die Geschichte des *European Roundtable of Industrialists* (www.ert.eu), der vielleicht mächtigsten Wirtschaftslobby, und die Geschichte der Brüsseler NGO *Corporate Europe Observatory* (corporateeurope.org) gegenübergestellt. Europäische Politik und Lobbyarbeit ist auf dem besten Wege, aus dem bisherigen Schattendasein herauszutreten, der realen Bedeutung entsprechend größere Aufmerksamkeit zu erfahren.

Gleichwohl bleibt die Lobbyarbeit in Brüssel und der EU für die Mehrheit der Unionsbürgerschaft aus verschiedenen Gründen weitgehend undurchsichtig. Können auf nationaler Ebene die unterschiedlichen Parteien, Verbände und politiknahen Forschungsinstitute (Think Tanks) von vielen Teilnehmer/innen an den politischen Debatten politisch und weltanschaulich zugeordnet werden, so ist dies im europäischen Zusammenhang ungleich schwieriger. Auch die Einordnung der europäischen Institutionen und Prozesse sind nicht jedermann geläufig. Bereits die Entgegensetzung von nationaler und europäischer Politik ist eine Falle, in die selbst gut informierte Medienvertreter/innen und politisch Interessierte gerne tappen. Im Zuge der Entwicklung der Europäischen Union wurde ein Mehrebenensystem des (quasi-föderalen) Regierens geschaffen, das nationale und europäische Institutionen vielfältig und eng miteinander verbindet (vgl. König, Rieger, Schmitt 1996). Das dabei entstandene System verflochtenen Regierens kennt keine getrennten bzw. ohne weiteres trennbaren nationalen und supranationalen Welten. Weil dem so ist, hat z.B. der Deutsche Bundestag 2007 eine Außenstelle in Brüssel eröffnet, in dem neben der Verwaltung Vertretungen aller Fraktionen daran beteiligt sind, bereits die Genese europäischer Entscheidungsprozesse in Brüssel zu beobachten (http://www.bundestag.de). Damit wurde ein Frühwarnsystem eingerichtet, welches dem Parlament eine eigene Informationsgrundlage verschafft, die Parlamentarier/innen also auch etwas unabhängiger macht von der Informationspolitik der nationalen Exekutive. Die nationalen Parlamente holen damit nach, was Unternehmen und Verbände längst getan haben, um nicht am Ende der europäischen Gesetzgebungsverfahren vom Entscheidungsdruck überrollt zu werden.

Die Strukturen der politischen Interessenvertretung, also die Arbeit von Unternehmen und Verbänden der privaten Wirtschaft, von Gewerkschaften, NGOs, aber auch von öffentlichen Körperschaften, stehen in einem engen Verhältnis zum institutionellen Aufbau des politischen Systems. Weil die supranationale Ebene bei den Verfahren der politischen Entscheidungsfindung in der EU deutlich gestärkt wurde, änderten sich die Anforderungen an die politische Interessenvertretung erheblich. Die Forschung zur Entwicklung der europäischen Interessenvertretung spricht von Ko-Evolution (vgl. Eichener / Voelzkow 1994). Dabei lassen sich verschiedene Dimension unterscheiden.

Die Ausweitung der Kompetenzen auf der europäischen Ebene einerseits (Stichwort Vertiefung), aber auch das Mitgliederwachstum der EU selbst (Stichwort Erweiterung) führte erstens zu einem außerordentlichen Wachstum der von europäischer Politik betroffenen Interessengruppen, die folgerichtig immer stärker auf eine Beteiligung an den europäischen Entscheidungsprozessen drängen. Zweitens können Verlagerungen und Verschiebungen in der Verbändelandschaft konstatiert werden, weil sich gegenüber den nationalen Interessen kleiner und mittlerer Unternehmen große Firmen einzelner Branchen grenzübergreifend separat verbünden. Neben wirtschaftlichen Interessen artikulieren sich darüber hinaus vermehrt NGOs. Darüber hinaus entwickeln sich hergebrachte Interessen von Unternehmen und Verbänden im Zuge von beschleunigten politischen und wirtschaftlichen Transformationsvorgängen (z.B. Energiewende) teils auseinander. Dabei lassen sich allerdings nicht selten auch neue Hierarchien erkennen (etwa durch die Entstehung von Konzernallianzen oder aufgrund der Zentralisierung von Entscheidungskompetenzen auf europäischer Ebene innerhalb von Wirtschaftsverbänden). Schließlich kann drittens ein Schub der Professionalisierung in der Public Affairs Arbeit hervorgehoben werden, der auch durch die wachsende Forderung nach mehr Transparenz befördert wird: Zahlungskräftige Interessengruppen betrauen spezialisierte Beratungsunternehmen, PR-Firmen und Rechstanwaltskanzleien sowie eine wachsende Zahl von Think Tanks mit Lobbyaufgaben oder kaufen lobbynahen Dienstleistungen ein.

Im folgenden Abschnitt soll zunächst vertiefend auf das rasche Wachstum der europäischen Interessengruppen eingegangen werden. Anschließend untersuchen wir das Wachstum genauer, indem wir auf einige Verschiebungen innerhalb und zwischen Interessengruppen genauer eingehen. Dabei können wir auf unterschiedliche Daten zurückgreifen. Der derzeit „sauberste“ umfangreichen Datensatz wurde auf der Basis von unterschiedlichen Datensätzen der Europäischen Kommission und des Europäischen Parlamentes für die Jahre 2007 und 2007 erstellt. Er enthält Angaben zu mehr als 3.600 Organisationen (Wonka et al 2007/8, 2010). Zusätzlich können wir das 2010 eingerichtete Transparenzregister zu Rate ziehen, welches zwar bereits umfangreicher, aber leider noch mit vielen Fehlern behaftet ist.[[1]](#footnote-1) Jedenfalls lassen sich einige interessante Erkenntnisse ableiten aus der Konfiguration der mehr und weniger zahlreich repräsentierten Interessen in Brüssel. Über die zunehmende Komplexität und neue Hierarchien in der Lobby-Landschaft hinaus kann und muss insbesondere auch über die Veränderung der Strategien europäischer Interessengruppen gesprochen werden, die sich zunehmend auf die mittel- und langfristige Einflussnahme auf die Gesellschaftspolitik z.B. über Think Tanks und (Massen-)Medien erstreckt. Dabei spielt nicht zuletzt die Entwicklung einer professionellen Dienstleistungsbranche, politiknahe Forschung und strategische Kommunikation eine wichtige Rolle.

1. **Das „1992 Projekt“ (Europäischer Binnenmarkt): Wachstum der Gesetze, Wachstum des Lobbyismus**

1986 wurde die Einheitliche Europäische Akte verabschiedet; die vertraglichen Grundlagen für das Projekt zur Vollendung des europäischen Binnenmarktprojekt bis zum Jahr 1992 traten 1987 in Kraft. In diesem Rahmen wurde das Mehrheitsverfahren im Europäischen Ministerrat im Hinblick auf die Wirtschafts- und Binnenmarktpolitik stark ausgedehnt; eine große Zahl europäischer Verordnungen und Direktiven werden fortan in vielen wirtschafts- und binnenmarktpolitisch relevanten Bereichen verabschiedet. Wurden bis Mitte der 1980er Jahre jährlich in der Spitze bis zu 500 europäische Gesetze auf den Weg gebracht, so stieg die Zahl im Jahr 1994 auf 2500 an (Fligstein/McNichol 1998, S.76). Mit den nachfolgenden Verträgen von Maastricht (1992), Amsterdam (1997), Nizza (2001) und Lissabon (2007) wurden sukzessive jeweils weitere Politikfelder bzw. Bereiche in Politikfeldern vergemeinschaftet. Zusätzlich zu den ohnehin bereits zahlreich agierenden Wirtschaftsinteressen verstärkte sich in diesem Zusammenhang auch das Engagement anderer Interessengruppen, allen voran der umweltpolitischen NGOs. Es entstand eine neue Form spezifisch europäischer Netzwerk-Governance (Kohler-Koch/Eising 1999).

Der teilweise komplementär, teilweise bereits substitutive supranationale Regulierungs- und Gesetzgebungsprozess wurde somit im Laufe der 1990er Jahre zu einem immer wichtigeren Merkmal des eigenartigen europäischen politischen Systems, welches als im Wortsinne eigenartig (sui generis) ineinander verschränktes Mehrebenensystem mit zentralistischen bzw. föderalen Merkmalen (besonders markant in der Wettbewerbspolitik) gefasst wird. Wenngleich die EU damit noch lange kein Bundesstaat wurde, blieb es nicht beim losen Staatenbund. Das deutsche Bundesverfassungsgericht schuf die Rede vom Staatenverbund für die mit dem Lissabonner Verfassungsvertrag erreichte Zwischenform. Unabhängig von solchen definitorischen Mühen hat die Europäisierung der Gesetzgebung jedenfalls erhebliche Konsequenzen für die Arbeit der Public Affairs Abteilungen von Unternehmen und Verbänden, aber auch der zuständigen Gewerkschaftssekretäre, Vertreter von Umweltgruppen und NGOs aus den verschiedensten Bereichen der Gesellschaft. „Shoot where the dugs are!“ – „schießt dort, wo die Enten sind!“ lautet das Motto der Lobbyisten. Während bis in die 1980er Jahre die meisten Enten im nationalen politische System zu verorten waren, setzte mit dem Binnemarktprogramm ein gewaltiger Flug nach Brüssel ein, der bis heute anhält. Dabei darf „Brüssel“ nicht geografisch verengt, also exklusiv lokal gedacht werden. Ein wachsender Teil des Lobbyismus auf nationaler Ebene zielt auf Brüsseler Entscheidungsprozesse, weil eine ganze Reihe von nationalen Regierungen von der eigenen Position überzeugt werden müssen, wenn Sie in Brüssel für ein Anliegen abstimmen sollen. Aufgrund der Vetomacht im einstimmigen Verfahren reichte früher demgegenüber die Gunst einer einzigen Regierung. Die häufig zu lesende Unterscheidung von nationaler und supranationaler politischer Interessenvertretung greift vor dem Hintergrund längst zu kurz. Im Hinblick auf europäische Entscheidungsprozesse ist Berlin nicht der Nabel der Welt, sondern eine von vielen mehr oder weniger wichtigen Provinzen, die bearbeitet oder umgangen werden müssen, je nach Interessenlage in Europa.

In Zahlen ausgedrückt stellt sich das folgendermaßen dar. Während 1996 laut einer Analyse von Berkhout/Lowery (2010, 9) 2.221 Interessengruppen registriert wurden, stieg die Zahl laut Wonka u.a. (2010) bis 2007 auf 3.700 Organisationen an. Im neuen europäischen Transparenzregister sind mittlerweile bereits über 5.000 Organisationen (Stand August 2012) gemeldet. Diesen Angaben zu Folge hätte sich die Zahl der europäischen Interessengruppen seit Mitte der 1990er Jahre mehr als verdoppelt. Aber auch die hohe Zahl der Einträge im europäischen Transparenzregister gibt noch keinen Aufschluss über die Gesamtpopulation der europäischen Interessengruppen, weil z.B. selbst viele namhafte Unternehmen bislang den Eintrag in das freiwillige Register verweigern (Alter EU 2012).

Die Angaben zur Gesamtpopulation sind nicht unerheblich. Schätzungen gehen bis heute davon aus, dass in Brüssel etwa 15.000 Lobbyistinnen und Lobbyisten arbeiten, wobei bislang aufgrund der schwierigen Datenlage keine wirklich wissenschaftlich belastbare Untersuchung zum Umfang und zur Verteilung der Organisationen, ihres Personals und ihrer Finanzen möglich ist. Entsprechend spekulativ sind letztendlich die im Umlauf befindlichen Zahlen. Bereits 1992 schätzte die EU-Kommission die Zahl der LobbyistInnen in Brüssel auf 10.000 auf der Grundlage von seinerzeit ca. 3.000 (europäischen und nationalen) Interessengruppen.[[2]](#footnote-2) Alleine im Landmarks-Verzeichnis europäischer Interessengruppen von 2009 sind unterdessen 1.500 europäische Wirtschaftsverbände mit 6.000 Personen aufgelistet, wobei es sich dabei lediglich um das Führungspersonal der Verbände handelt (persönliche Kommunikation Sylvain Laurnet, Projet Pressure[[3]](#footnote-3)). Wenn die Differenz von 3.500 Organisationen (gemäß Einträgen im Transparenzregister) ebenfalls mit 2-4 Personen im Schnitt gerechnet werden, dann werden mit 3 x 3.500 plus 6000 Personen 16.500 Personen erreicht. Werden sowohl in Brüssel lebende als auch zu Lobbyzwecken nach Brüssel (bzw. in die Hauptstädte) reisende Interessenvertreter gezählt, so lässt sich die Zahl mittlerweile eher auf 20.000 schätzen, die 3-4 Milliarden Euro im Jahr umsetzen dürften (vgl. Plehwe 2012). Recht genau wissen wir demgegenüber z.B., dass in Brüssel 300 Personen für die Gewerkschaften europaweit tätig sind. Auch in der Bundesrepublik konnten etwa 300 Personen identifiziert werden, die für die deutschen Gewerkschaften auf Bundesebene tätig sind. Während in Deutschland das Verhältnis zwischen Gewerkschaften und Arbeitgeberverbänden in Deutschland damit etwa bei eins zu fünf liegt, weil BDI und BDA sowie Mitgliedsverbände etwa 1.500 Fachleute beschäftigen, so dürfte das Verhältnis in Brüssel eher 1:30 betragen, weil etwa zwei Drittel der Brüsseler Interessenvertreter zum Wirtschaftslager gezählt werden können (vgl. zur genaueren Aufschlüsselung der Personen Plehwe 2012).

**3.) Verlagerungen und Verschiebungen in der Landschaft der Interessengruppen**

Die insgesamt wachsende Zahl der europäischen Interessengruppen unterliegt gleichzeitig einem starken Wandel. Erste auch quantitativ historisch vergleichende Untersuchungen zeigen, dass in Brüssel die Zahl der Professionsverbände (plus 59 Prozent), der europäischen Wirtschaftsverbände (plus 188 Prozent), aber auch der nationalen Verbände (plus 53 Prozent), der Regionen (plus 78 Prozent) und der Think Tanks (plus 746 Prozent) zwischen 1996 und 2007 unterschiedlich stark gewachsen ist (Berkhout/Lowery 2010). Weil die der Untersuchung zugrunde liegenden Datensätze zwar vergleichbar, für 2007 aber mit einer Gesamtmenge von 2.542 Interessengruppen sehr unvollständig sind, müssen die Angaben mit großer Vorsicht behandelt werden. Insbesondere der Berkhout und Lowery (2010) zufolge schrumpfende Anteil von Rechtsanwaltskanzleien und Unternehmensrepräsentanzen resultiert sicher aus der unvollständigen Erfassung der in Brüssel tätigen Unterenhmen. Auch Greenwood (2007) glaubt z.B., dass die Zahl der Unternehmensrepräsentanzen mit 350 ein Tableau erreicht habe. Auf der Basis von Wonka et al. (2007/08) wissen wir unterdessen, dass 2007/08 mindestens 500 Unternehmen mit Konzernrepräsentanzen in Brüssel vertreten waren. W. u. werden wir noch etwas genauer auf das Wachstum der Rechtsanwaltskanzleien und Beratungsfirmen eingehen. Im Vergleich zu den Angaben zur Entwicklung der Public Affiairs Abteilungen großer Unternehmen zuverlässiger sind die Einschätzungen zum Verhältnis der Wirtschaftsinteressen zu anderen Interessen, also NGO, Gebietskörperschaften etc.. Weil die Zahl der Vertreter von anderen Interessen in der jüngeren Vergangenheit deutlich stärker wächst als die Zahl der Wirtschaftslobbyisten, schrumpfte die numerische Vormacht der Wirtschaftsinteressen gegenüber anderen Interessen zuletzt von etwa 3:1 (Greenwood 1997) auf 2:1 Wonka et al. (2010, eigene Berechnung auf der Basis der diesbezüglichen Auswertung des Datensatzes).

Unabhängig von der Frage der Präzision vermitteln die aggregierten Angaben über das Wachstum verschiedener Lobby-Lager jedenfalls einen interessanten Eindruck über die Ausdifferenzierung der Brüsseler Lobbyszene. Verantwortlich für die zunehmend unübersichtliche Gemengelage – Schmedes (2010) spricht von einen Mosaik – sind neben der zunehmenden Differenzierung der Gesellschaft (vgl. Speth 2010) die wachsenden Konflikte zwischen und innerhalb der Lobby-Lager, die zu neuen Verbänden und einem rascheren Wechsel von Koalitionen und Allianzen führen.

Die Verteilung der Interessengruppen nach Herkunftsländern zeigt (vgl. Tabelle 1) z.B., dass die viertgrößte Zahl der „europäischen“ Interessengruppen nach den Werten für die großen Mitgliedsländer Deutschland, Großbritannien und Frankreich aus den Vereinigten Staaten kommt. Auch Interessengruppen aus anderen Staaten, die nicht Mitglied der EU sind, agieren zahlreicher in Brüssel als Interessengruppen aus Mitgliedsstaaten (z.B. liegt die Schweiz vor Österreich). Insbesondere ist eine Interessengruppenlücke aus den jüngsten Beitrittsländern aus Mittel- und Osteuropa augenfällig. Beispielsweise hat das bevölkerungsreichere Polen sehr viel weniger Gruppen als Spanien. Dies lässt ein weiteres Wachstum der Gesamtzahl von Interessenorganisationen erwarten, wenn die Lücke im weiteren Verlauf der Entwicklung der Europäischen Integration geschlossen wird.

**Tabelle 1: Interessengruppen nach Herkunftsländern**

|  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| *Land* | *Häufigkeit* | *%* | *Land* | *Häufigkeit* | *%* |
| **EU-15** |  |  | **Neue EU-27** |  |  |
| Deutschland | 380 | 17,2 | Polen | 30 | 1,4 |
| Großbritannien | 294 | 13,3 | Tschechien | 18 | 0,8 |
| Frankreich | 292 | 13,2 | Slowakei | 13 | 0,6 |
| Belgien | 171 | 7,8 | Ungarn | 13 | 0,6 |
| Niederlande | 152 | 6,9 | Rumänien | 7 | 0,3 |
| Italien | 139 | 6,3 | Lettland | 4 | 0,2 |
| Spanien | 78 | 3,5 | Estland | 4 | 0,2 |
| Österreich | 59 | 2,7 | Slowenien | 3 | 0,1 |
| Schweden | 47 | 2,1 | Litauen | 2 | 0,1 |
| Dänemark | 44 | 2,0 | Zypern | 2 | 0,1 |
| Finnland | 19 | 0,9 | Malta | 2 | 0,1 |
| Portugal | 16 | 0,7 | Bulgarien | 2 | 0,1 |
| Irland | 15 | 0,7 | **Nicht-EU-Staaten** |  |  |
| Luxemburg | 12 | 0,5 | USA | 173 | 7,8 |
| Griechenland | 5 | 0,2 | Schweiz | 73 | 3,3 |

Quelle: Wonka et al. 2010, S.6

Erwartungsgemäß sprechen die Organisationszahlen eine deutliche Sprache im Hinblick auf das Brüsseler Kräfteverhältnis zwischen Kapital und Arbeit (vgl. Abbildung 1). Mit 2.176 europäischen Interessengruppen müssen 63 Prozent aller Organisationen als Wirtschaftsinteressen kodiert werden, zu denen weitere 168 Interessengruppen von Berufsgruppen hinzugezählt werden können, weil diese überwiegend als selbständige Tätigkeit in kleinen und mittleren Unternehmen ausgeübt werden. Insgesamt müssen somit 68 Prozent der Organisationen dem Lager der Wirtschaftsinteressen zugeschlagen werden. Demgegenüber liegt der Anteil der 47 Gewerkschaften (bzw. 100 gemäß den neueren Daten des Transparenzregisters) gerade einmal bei ein bis zwei Prozent der europäischen Interessengruppen. Neben den gewerkschaftlichen Organisationen spielen Gewerkschaften noch in einigen Interessengruppen eine Rolle, die als Allianzen begriffen werden können, weil unterschiedliche (z.B. Wirtschafts- und Arbeitnehmerinteressen) in der Mitgliedschaft kombiniert sind.

**Abbildung 1: Verteilung der Interessengruppen in Europa (2007/08)**

Quelle: Wonka et al. 2007/08, eigene Berechnung. N=3.673, n=3494, Fälle mit fehlenden Werten =179.



Gleichzeitig sollte das Wachstum der Wirtschaftsinteressen nicht einseitig als universelle Stärkung interpretiert werden, weil sich Wirtschaftsinteressengruppen häufig insbesondere gegen andere Wirtschaftsinteressen richten. Z.B. führte die Privatisierung und Deregulierung in vielen staatsnahen Sektoren (Post, Bahn, Telekom) zur Entstehung neuer Wirtschaftsverbände (z.B. Post Europe, die Vereinigung der ehemals staatlichen Postunternehmen), die ihre Interessen gegenüber den Verbänden der Kurier- und Expressunternehmen artikulieren. Unter Führung des U.S.-amerikanischen Konzerns UPS entwickelte sich auf europäischer Ebene eine schlagkräftige Lobby (Campbell 1994).

Insgesamt verschoben sich die wirtschaftspolitischen Koordinaten in der EU in der jüngeren Geschichte zugunsten der Finanzwirtschaft (vgl. Bieling 2003). Auf europäischer Ebene agieren mindestens 26 europäische Verbände, 38 nationale Verbände und 35 Unternehmen, die sich der Finanzwirtschaft zuordnen lassen. Den Lobbyisten der Branche stehen im europäischen Transparenzregister acht bankenkritische NGOs und Gewerkschaften gegenüber. Zuletzt wurden deren Kräfte durch die Gründung der europäischen NGO Finance Watch gebündelt. Im Juni 2011 schlossen sich insgesamt 40 Organisationen und 17 individuelle Expertinnen und Experten nach einem Aufruf von Europaparlamentarier/innen zusammen, um ein Gegengewicht zur mächtigen Finanzlobby zu bilden (http://www.finance-watch.org/). Abgesehen von solchen NGO-Gewerkschaftsallianzen lassen sich häufig auch Allianzen zwischen Gewerkschaften und Wirtschaftsinteressen gegen andere Wirtschaftsinteressen beobachten. Z.B. wirkten Unternehmen und Gewerkschaften der Eisenbahnen in arbeitspolitischen Fragen zusammen gegen die Verbände der Straßengüterverkehrsunternehmen (Plehwe 2005).

In der jüngeren Vergangenheit besonders stark gewachsen sind die „anderen Interessen“. Zu diesen zählen neben zivilgesellschaftlichen Interessengruppen (NGOs, Sozialverbände) auch konfessio­nelle Interessengruppen, aber auch ein starker Block regionaler Gebietskörperschaften und einige andere (supranationale) staatliche Organisationen. Die folgende Tabelle 2 zeigt die Zusammensetzung der Interessengruppen mit Hauptsitz in Deutschland gemäß Europäischem Transparenzregister.

**Tabelle 2: Zusammensetzung der Interessengruppen 2012 (Hauptsitz Deutschland)**

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
| **Kategorie der Interessengruppe** | **Anzahl** | **Vergleich 2007/8** |
| Beratungsfirmen, Anwaltskanzleien, selbständige Berater | 40 | 25 |
| In-house Lobbyisten Unternehmen, Verbände    (davon Unternehmen)  (davon Gewerkschaften)  (davon vergleichbare Organisationen\*) | 356  (106)  (6)  (25) | 302  (68)  (1)  (\*\*\*) |
| NGO | 157 | (ca. 20)\*\*\* |
| Universitäten, Forschungsinstitute, Think Tanks | 42 | 21 |
| Organisationen, die Kirchen vertreten | 3 | 2 |
| öffentliche Einrichtungen\*\* | 33 | 27 |
| **Gesamt** | 631 | 376 |

Quelle: Transparenzregister Stand Oktober 2012, Wonka et al. 2007/8  
\*z.B. DFB, Sozialverband, sehr heterogen;   
\*\*Organisationen, die lokale, regionale und kommunale Behörden vertreten sowie öffentliche und gemischte Einrichtungen  
\*\*\* Im Datensatz von Wonka et al. werden Professionsverbände und Interessengruppen sowie nationale Verbände aggregiert. Ein Teil der Gesamtzahl von 303 entfällt damit auf Verbände, die keine Wirtschafts- bzw. Branchenverbände sind und NGO.

Der Vergleich der aktuellen Angaben im Transparenzregister (Oktober 2012) mit den Daten von Wonka et al. (2007/8 ) zeigt die besonders rasche Zunahme von NGO. Im Gefolge der Ablehnung des Europäischen Verfassungsvertrages in Frankreich und der Niederlande im Jahr 2005 verstärkte die Europäische Kommission die Möglichkeit zur Bürgerpartizipation, z.B. durch online Konsultationen und europäische Bürgerbegehren sowie die Finanzierung von europäischen (Partei-)Stiftungen (Hüller 2010). Das verstärkte Partizipationsverfahren und die wachsende Beteiligung von NGO gegenüber representativen Interessengruppen wird in der Literatur durchaus skeptisch beurteilt. Beate Kohler-Koch (2010) spricht von Astro-Turf (Kunstrasen) und Sabine Quittkat (2011) zeigt, dass traditionell starken Interessen durch die neuen Verfahren nicht unbedingt beschränkt werden. Gleichwohl bringt die verstärkte Beteiligung einer Vielzahl von sehr unterschiedlichen Gruppen sowohl die starken zentrifugalen Kräfte der jüngeren Integration zum Ausdruck als auch die zunehmende Unübersichtlichkeit. Viele der NGO sind nicht unbedingt als starke Interessen zu werten, weil sie häufig lokal bzw. national beschränkt sind und damit vielen Wirtschaftsinteressen, aber auch den Gewerkschaften gegenüber i. d. R. keineswegs als ebenbürtig eingeschätzt werden können. Zwar gelingt es z.B. Umwelt-NGOs wie Greenpeace oder Friends of the Earth häufig, wahrgenommene Missstände sehr erfolgreich zu skandalisieren, aber bei der Vorbereitung der Gesetzgebung (Erarbeitung von Positionspapieren und Teilnahme an Stakeholder-Treffen) sind die Umwelt-NGOs den Wirtschaftsverbänden nach wie vor unterlegen (Gulberg2011).

**4. Beraten und verkaufen: Zur Entstehung und Entwicklung eines Brüsseler Lobby-Dienstleistungskomplexes**

Abgesehen vom starken Wachstum der NGO-Szene ist vor allem die starke europäische Entwicklung von Beratungsunternehmen, Rechtsanwaltskanzleien und Think Tanks bemerkenswert. Bis Anfang der 1990er Jahre waren nur sehr wenige und kleine Beratungsfirmen in Brüssel aktiv. Im Zuge der Ausweitung der wirtschaftspolitischen Kompetenzen durch die Wirtschafts- und Währungsunion entwickelte sich ein europäisches Beratungsgeschäft in großem Maßstab. Insbesondere die großen U.S.-amerikanischen Consulting-Unternehmen leisteten einen großen Beitrag zur Entwicklung des Lobby-Dienstleistungsspektrum in Europa. Verbandsmanagement, politische Analyse und Beratung, Kampagnenentwicklung, systematischer Einsatz von Klagen vor europäischen Gerichten und vieles mehr markierte den Übergang in das Zeitalter aggressiver Lobbyarbeit, aber auch eines zunehmend professionellen Auftritts der Lobbyisten, die in speziellen Lehrgängen und Studiengängen ausgebildet werden. Europäische Medien wie European Voice und online Medien wie Euractive.com oder Euobserver.com tragen gleichzeitig zur Entwicklung einer europäischen Öffentlichkeit bei, die allerdings bislang selten über den engeren Kreis von Europa-Expertinnen und Experten hinaus reichen dürfte.

Im europäischen Transparenzrgister sind derzeit nicht weniger als 623 Beratungsfirmen, Anwaltskanzleien und selbständige Berater gelistet, wobei der Löwenanteil von den Beratungsfirmen (410) und den selbständigen Beratern (171) gestellt wird. Von insgesamt 383 Denkfabriken, Forschungsinstituten und Hochschuleinrichtungen im Transparenzregister sind 271 als Denkfabriken und Institute kategorisiert. Um die historische Entwicklung zu betrachten, können wir verschiedene Ausgaben des Landmarks-Directory heranziehen 1991 waren dort gerade einmal fünf Think Tanks verzeichnet. Bis 2002 stieg die Zahl auf 41 und im Jahr 1009 waren 118 Think Tanks aufgeführt. Wird das Gründungsdatum der Think Tanks ermittelt, relativieren sich die Zahlen etwas. Gleichwohl: Immerhin zwei Drittel der 2009 im Landmarks Directory aufgeführten Think Tanks wurde nach 1987 gegründet.

Abbildung 2: Think Tank Gründungen bis 2007

Quelle: Landmarks Directory 2009, eigene Recherche und Berechnung



Die große Zahl von Beratungsfirmen und Think Tanks trägt jedenfalls erheblich zur neuen Unübersichtlichkeit in Brüssel bei. Viele der Institute sind in Belgien als gemeinnützige Institutionen registriert. Über die Finanzierung ist meist nur wenig bekannt. Lediglich größere Think Tanks wie Bruegel, welches dem U.S-amerikanischen Jefferson Institute nacheifert, dokumentieren ihre Finanzierung (von Großkonzernen und nationalen Regierungen) und unterwerfen sich einer externen Begutachtung. Andere verweigern Angaben zu ihrer Finanzierung und nähren damit den Verdacht von Interessenkonflikten und verdeckter Lobbyarbeit durch politiknahe Forschung. Immerhin sorgte der zuständige EU Kommissar Sim Kallas bei der Einführung des Transparenzregisters dafür, dass sich neben klassischen Interessen wie Verbände und Unternehmen Think Tanks ebenso wie Beratungsfirmen und Rechtsanwaltskanzleien dort registrieren sollen.

**Zusammenfassung**

Die Europäische Union unterliegt derzeit nicht alleine aufgrund der Finanz- und Wirtschaftskrise einer großen Bewährungsprobe. Bereits seit geraumer Zeit ist offenbar, dass die Zustimmung der europäischen Bürgerinnen und Bürger zur Integration schwindet. Dem französischen und niederländischen Nein zum Verfassungsvertrag folgten verstärkte Bemühungen der Europäischen Kommission, mehr Möglichkeiten zur Partizipation zu schaffen. Gleichzeitig steigt die Zahl der Interessengruppen in Europa stark and und die Lobby-Landschaft differenziert sich in viele Richtungen aus. Die bisherigen Schritte zur Verbesserung der Transparenz, insbesondere das 2008 eingeführte Transparenzregister, bleibe leider hinter den Erwartungen und Erfordernissen zurück. Weil das Register nicht verbindlich und sanktionsbewehrt ist, hängt die Offenlegung von Informationen vom guten Willen der Verantwortlichen bei Verbänden, Unternehmen, NGOs oder Think Tanks ab. Viele Unternehmen und Verbände tragen bereits durch eine angemessene und vollständige Dokumentation ihres Engagements und ihrer Aktivitäten zur Erhöhung der Legitimität des europäische Systems der Interessenvertretung bei. Andere profitieren nach wie vor von den vielfältigen Möglichkeiten, ihre Interessen im Brüssel undurchsichtig zu verfolgen. Um die Spreu des obskuren Lobbyismus vom Weizen der legitimen Interessenvertretung zu trennen, ist eine breite Allianz zur Förderung demokratischen und transparenten Regierens im europäischen Mehrebenesystem erforderlich. Das europäische Transparenzregister wird 2013 zwei Jahre alt. Dieses Datum bietet eine gute Gelegenheit, europaweit über Fortschritte und Mängel der europäischen Lobbyregulierung zu diskutieren.

Literatur

Alter EU (2012) Dodgy Data. Brüssel (online: www.alter-eu.org/sites/default/files/documents/Dodgy-data.pdf, letzter Zugriff 2. November 2012)

Beichelt, Timm (2009) *Deutschland und Europa: Die Europäisierung des politischen Systems (German Edition)*. VS Verlag für Sozialwissenschaften

Berkhout, Joost, Lowery, David, 2010, The Changing Demography of the EU Interest System since 1990, in: *European Union Politics* 0(0), 1-15.

Bieling, Hans-Jürgen (2003) Social Forces in the Making of the New European Economy: The Case of Financial Market Integration. In: New Political Economy, Vol. 8, No. 2, July 2003, 203-224.

Campbell, J.I. (1994) Couriers and the European Postal Monopolies. In: Pedler, R.H., van Schendelen M.P.C.M. (eds) Lobbying the European Community. Aldershot, 123-148.

Eichener, Volker; Voelzkow, Helmut (Hrsg.) (1994) *Europäische Integration und verbandliche Interessenvermittlung*, Marburg: Metropolis

Gullberg, Anne Therese, 2011, Equal Access, Unequal Voice. Business and NGO Lobbying on EU Climate Policy. In: Transparency International, (Ed.), Global Corruption Report: Climate Change. London/Washington DC, 39-44.

Hüller, T. (2010): Playground or Democratisation? New Participatory Procedures at the European Commission. In: Swiss Political Science Review 16(1), 77-107.

Kohler-Koch, B. (2010): Civil society and EU democracy: Astroturf representation. Journal of

European Public Policy, 17(1),100-116.

Kohler-Koch, Beate, und Rainer Eising (eds.) (1999) *The Transformation of Governance in the European Union*. London: Routledge

König, Thomas; Rieger, Elmar, Schmitt, Hermann (Hrsg.) (1996) *Das europäische Mehrebenensystem.* Frankfurt/Main: Campus-Verlag

Mahoney, Christine (2008) *Brussels versus the Beltway : advocacy in the United States and the European Union.* Washington, D.C.: Georgetown University Press

Plehwe, Dieter (2005) Lkw-Fahren: „Unternehmerische Freiheit“ oder Regulierung. In: Forum Wissenschaft 22, 2: 20-23.

Plehwe, Dieter (2012) Europäisches Kräftemessen – Europäische Kräfte messen. Wien: Arbeiterkammer (online http://www.arbeiterkammer.at/bilder/d168/MWUG\_113.pdf, Zugriff 2. November 2012)

Quittkat, C. (2011): The European Commission’s Online Consultations: A Success Story? In: Journal of Common Market Studies, 49(3), 653-674.

Schmedes, Hans-Jörg, 2010, Das Mosaik der Interessenvermittlung im Mehrebenensystem Europas, In: Aus Politik und Zeitgeschichte, Beilage zur Zeitschrift Das Parlament 19/2010 (online: http://www.bundestag.de/dasparlament/2010/19/Beilage/004.html, Zugriff: 10.9.2011).

Speth, Rudolf, 2010, Das Bezugssystem Politik - Lobby - Öffentlichkeit. In: *Aus Politik und Zeitgeschichte* (APuZ) Lobbying und Politikberatung, Heft 19/2010, 9-14.

Wonka, Arndt, Baumgartner, Frank R., Mahoney, Christine, Berkout, Joost, (2007/08), online (www.bigsss-bremen.de/index.php?id=awonka\_data, access 30 July 2011)

Wonka, Arndt, Baumgartner, Frank R., Mahoney, Christine, Berkout, Joost, 2010, Measuring the Size and Scope of the EU Interest Group Population. In: European Union Politics 0(0), 1-14.

# Link-Liste

<http://www.regulatelobbying.com/> (Global)

<http://europa.eu/transparency-register/index_de.htm> (Europa)

<http://www.lobbyfacts.eu> (Europa)

<http://www.alter-eu.org/> (Europa)

<http://corporateeurope.org/> (Europa)

<http://www.opensecrets.org/> (USA)

<http://www.sourcewatch.org/> (USA)

<http://www.lobbycontrol.de/blog/> (Deutschland)

<http://www.lobbypedia.de> (Deutschland)

<http://www.spinwatch.org/> (UK)

<http://www.powerbase.info/index.php?title=Main_Page> (UK)

<http://www.thinktanknetworkresearch.net/> (Think Tanks, weitere Ressourcen)

1. Im Rahmen der europaweiten lobbykritischen Allianz Alter EU wird derzeit eine Datenbank mit Suchfunktionen entwickelt, die analog zum U.S.-amerikanischen Open Secret Projekt eine bessere Erfassung der europäischen Interessengruppen, ihrer Ausstattung und Aktivitäten ermöglichen soll (Vgl. [www.opensecrets.org/](http://www.opensecrets.org/) für das U.S.-amerikanische Vobild und zur europäischen Entwicklung [www.alter-eu.org](http://www.alter-eu.org). Die neue Datenbank wird unter der Adresse [www.lobbyfacts.eu](http://www.lobbyfacts.eu) im Frühjahr 2013 online gehen. [↑](#footnote-ref-1)
2. Commission of the European Communities, An Open and Structured Dialogue Between the Commission and Special Interest Groups; SEC(92)2272 fin. [↑](#footnote-ref-2)
3. Im Rahmen des in Strasbourg ansässigen Forschungsverbundes „Projet Pressures“ wird derzeit eine umfassende Erhebung von Daten zu Interessengruppen im historischen Zeitverlauf (auf der Basis des Landmarks-Registers) durchgeführt, das erstmals einen besseren Einblick in die Evolution der europäischen Interessengruppenlandschaft bieten wird, weil auch die Auflösung, Fusion und Neugründung von Verbänden systematisch ausgewertet werden kann. Diese Daten können mit Spannung erwartet werden (vgl. zum Forschungszusammenhang: http://projetpressure.blogspot.com/). [↑](#footnote-ref-3)