

Cornelia Woll

Herrschaft der Lobbyisten in der Europäischen Union?

Mit der zunehmenden Bedeutung europäischer Entscheidungen hat sich auch die Interessenpolitik in Europa verändert. In immer mehr Studien wird auf die schwierige Anpassungsarbeit verwiesen, die ehemals korporatistische Akteure im Zuge der Europäisierung und der Globalisierung zu leisten

Cornelia Woll

Dr. rer. pol., geb. 1978; wissenschaftliche Mitarbeiterin am Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung und Dozentin an Sciences Po, Paris. Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung, Paulstr. 3, 50676 Köln. woll@mpifg.de

haben.¹ Interessenvertretung sowohl auf nationaler wie auch europäischer Ebene zu betreiben, fällt den traditionellen Verbänden oft schwer. Gleichzeitig beobachten Forscherinnen und Forscher seit den achtziger Jahren eine Fülle neuer Gruppen und Akteure, die in Brüssel auf ihre Belange aufmerksam zu machen suchen. Insbesondere Firmen handeln zunehmend direkt als politische Akteure im Mehrebenensystem der regionalen, nationalen und europäischen Politik. Mutmaßte man im Nachkriegsdeutschland noch eine „Herrschaft der Verbände“,² so scheint im 21. Jahrhundert an deren Stelle eine Herrschaft der Lobbyisten zu treten.

Diese Verlagerung „vom Korporatismus zum Lobbyismus“³ ist in den Augen vieler Beobachter problematisch: Von einer solchen Verschiebung schienen vor allem die Unternehmen zu profitieren. Denn das Aufrechterhalten von direkten Kontakten mit allen relevanten Akteuren im Mehrebenensystem sei mühsam und kostspielig. Politische Aktivisten haben diese Überzeugung zum Herzstück ihrer Europa-Kritik gemacht: „Wichtige Nutznießer dieses unverantwortlichen wirtschaftlichen Projekts sind die transnationalen

Konzerne, welche die europäische und die globale Wirtschaft zunehmend im Griff haben.“⁴ Die Möglichkeiten zum Lobbying in der EU führten demnach zu einem unausgewogenen Einfluss finanzstarker Akteure auf die europäische Politik.

Im vorliegenden Beitrag wird diesem Vorwurf nachgegangen, indem die Mechanismen der Interessenvertretung in der Europäischen Union (EU) untersucht werden: Ist die EU tatsächlich der Spielball einflussreicher Wirtschaftsinteressen? Was genau ist die Rolle von Lobbyisten in der europäischen Politik, und wie sind ihre Aktivitäten aus demokratietheoretischer Perspektive zu bewerten?

Auch wenn Wirtschaftsinteressen effektiv den größten Teil der europäischen Lobbyingindustrie ausmachen, ist davor zu warnen, den Einfluss privater Akteure überzubewerten. Eine Übersicht über Zusammensetzung und Aufgaben der europäischen Lobbyisten zeigt, dass nicht automatisch von der Präsenz privater Akteure auf deren politischen Einfluss geschlossen werden kann. Tatsächlich sind Lobbyisten nicht nur damit beschäftigt, Einfluss auszuüben, eine wichtige Aufgabe ist auch die Beobachtung der europäischen Politik. Des Weiteren hängt der Zugang zum politischen Prozess von der Qualität der Informationen ab, die Lobbyisten anbieten können, liegen doch die Bewertung der Informationen und die entsprechende Delegation politischer Aufgaben in den Händen der bürokratischen und politischen Entscheidungsträger. Inwieweit diese allerdings einer demokratischen Kontrolle bei ihren Entscheidungen unterworfen sind, ist nicht immer eindeutig und verweist auf das Ausmaß des bis jetzt ungelösten europäischen Demokratiedefizits.

¹ Vgl. Wolfgang Streeck/Jürgen R. Grote/Volker Schneider/Jelle Visser (Hrsg.), *Governing Interests: Business Associations Facing Internationalization*, London 2006, S. 60.

² Vgl. Theodor Eschenburg, *Herrschaft der Verbände*, Stuttgart 1963².

³ Ulrich von Alemann, *Vom Korporatismus zum Lobbyismus? Die Zukunft der Verbände zwischen Globalisierung, Europäisierung und Berlinisierung*, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte (APuZ)*, (2000) 26–27, S. 3–6.

⁴ Belén Balanyà/Ann Doherty/Olivier Hoedeman/Adam Ma'anit/Erik Wesselius, *Konzern Europa. Die unkontrollierte Macht der Unternehmen*, Zürich 2001, S. 18.

Lobbying

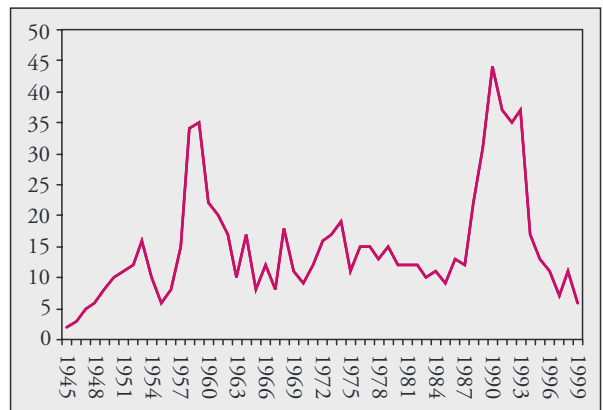
Der Begriff des Lobbying ist in der Öffentlichkeit negativ besetzt. Die versuchte Einflussnahme auf politische Entscheidungen in Europa weckt Assoziationen von unkontrollierter Politikmanipulation bis hin zur Korruption. Grundsätzlich scheint die politische Durchsetzung von individuellen Interessen zu Lasten des Allgemeinwohls zu geschehen. Dies ist vor allem dann der Fall, wenn man – wie der politische Denker Jean-Jacques Rousseau – von einer *volonté générale*, einem Gemein- oder Volkswillen ausgeht, der sich nur bei Abwesenheit von Teilgesellschaften herausbilden kann. Im Gegensatz zu dieser Vorstellung versteht man in der amerikanischen Politiktradition unter Allgemeinwohl die Summe der Partikularinteressen eines Landes. Deshalb wird dort für eine größtmögliche Vielfalt an Interessenvertretung – für Pluralismus – plädiert.

Auch wenn man zunächst annahm, dass sich die korporatistischen Traditionen einzelner Mitgliedstaaten auf das supranationale Niveau verlagern würden, hat sich in der EU tatsächlich ein solcher Pluralismus herausgebildet.¹⁵ Ohne nationale Interessenpolitik vollständig zu ersetzen, ist supranationale Verbands- und Lobbyarbeit ein wichtiger Bestandteil der europäischen Interessenpolitik geworden. Interessenvertretung in Europa bedeutet deshalb heute, sowohl national, regional wie auch europaweit tätig zu sein.

Betrachtet man die Entwicklung der europäischen Verbände, so zeigt sich, dass sich diese in Reaktion auf supranationale Politikinitiativen formiert haben: Sowohl die Gründung der Europäischen Gemeinschaft wie auch das Binnenmarktprojekt führten zu einem bemerkenswerten Anstieg an supranationalen Verbandsgründungen (*Abbildung*). Im Mai 2002 hatten sich 941 EU-Verbände bei der Europäischen Kommission registriert; hinzu kommen knapp 350 nationale Verbände und Körperschaften, rund 250 Interessenvertretungen von Unternehmen sowie eine ebenso große Anzahl von professionellen Be-

¹⁵ Vgl. Philippe C. Schmitter/Wolfgang Streeck, From National Corporatism to Transnational Pluralism: Organized Interests in the Single European Market, in: *Politics and Society*, 19 (1991) 2, S. 133–152.

Abbildung: Gründung europäischer Verbände



Quelle: CONECCS Datenbank der Europäischen Kommission, vgl. Richard Balme/Didier Chabanet/Vincent Wright (Hrsg.), *L'action collective en Europe*, Paris 2002, S. 47.

ratungsfirmen und Anwaltskanzleien.¹⁶ Mit seinen über 10 000 geschätzten Lobbyisten hat Brüssel heute die zweitgrößte Lobbyingindustrie, auch wenn sie nur halb so groß ist wie die in Washington, D. C.

Die Zusammensetzung der europäischen Interessenlandschaft reicht von Wirtschaftsverbänden und Unternehmensvertretungen, Gewerkschaften, regionalen Gruppen, Umweltorganisationen, humanitären und gemeinnützigen Einrichtungen und Verbraucherschutzorganisationen bis hin zu Koalitionen zwischen Mitgliedern verschiedener Kategorien, wie beispielsweise dem Verband europäischer Biertrinker. Zählt man Wirtschafts-, Agrar- und Berufsverbände zusammen, zeigt sich allerdings, dass etwa 70 Prozent der organisierten Interessenvertretungen wirtschaftliche Ziele verfolgen.¹⁷ Diese Beobachtung nahmen Europakritiker zum Anlass, Lobbyismus als Gefahr für politische Entscheidungsfindung in Europa zu deuten.

¹⁶ Vgl. Rainer Eising/Beate Kohler-Koch, Interessenpolitik im europäischen Mehrebenensystem, in: dies. (Hrsg.), *Interessenpolitik in Europa*, Baden-Baden 2005, S. 11–75, hier S. 14–29.

¹⁷ Vgl. Richard Balme/Didier Chabanet/Vincent Wright (Hrsg.), *L'action collective en Europe*, Paris 2002.

Asymmetrische Einflussnahme?

Tatsächlich verweist die ungleiche Anzahl von Wirtschafts- und Bürgergruppen auf ein Grundproblem der Interessenpolitik. Intensiv vorgebrachte Partikularinteressen kleiner Gruppen sind leichter zu vertreten als weit gestreute Allgemeininteressen. So zeigte der Pluralismuskritiker Mancur Olson in seinem einflussreichen Buch „Die Logik des kollektiven Handelns“, dass einzelne Mitglieder großer Gruppen in die Versuchung geraten, sich wie Trittbrettfahrer zu verhalten: Sie möchten von ihrer potenziellen Gruppe profitieren, sich aber nicht selbst engagieren, keine Arbeit investieren, da diese mit großer Wahrscheinlichkeit auch von anderen übernommen werden kann.¹⁸ Bei kleinen Gruppen – insbesondere bei solchen, bei denen die Interessenpolitik hohe Kosten oder große Vorteile für die Mitglieder verursacht bzw. verspricht – wird kollektives Handeln einfacher, weil jedes Mitglied motiviert ist, sich für das gemeinsame Ziel zu engagieren. Politisches Engagement für einen Industriezweig lässt sich somit leichter organisieren als die Vertretung der Interessen von Steuerzahlern, Stadtbewohnern, Eltern oder Hundebesitzern. Hinzu kommt, dass die Kosten der Interessenvertretung von Bürgergruppen einen anderen Stellenwert haben als jene von Wirtschaftsakteuren. Sowohl ein nationales wie auch ein Brüsseler Büro zu unterhalten, macht langfristige Investitionen erforderlich. Zusätzlich professionelle Lobbyisten, Public-Relations-Experten oder Anwälte zu engagieren, ist bei deren stattlichen Honoraren oft nur finanzstarken Akteuren möglich. Wirtschaftliche Gruppen und Unternehmen haben also in mehrfacher Hinsicht bessere Voraussetzungen, europäische Interessenpolitik zu verfolgen.¹⁹

Um diese grundsätzliche Asymmetrie auszugleichen, hat es sich die Europäische Kommission zur Aufgabe gemacht, unterprivilegierte Gruppen finanziell zu fördern. Sie unterstützt die Schaffung europäischer

¹⁸ Vgl. Mancur Olson, *Die Logik des kollektiven Handelns. Kollektivgüter und die Theorie der Gruppen*, Tübingen 1968.

¹⁹ Vgl. Hans Herbert von Armin, *Herrschaft der Lobby? Zur Notwendigkeit und zum Missbrauch des Einflusses der Wirtschaft auf die Politik*, in: Rubin Ritter/David Feldmann (Hrsg.), *Lobbying zwischen Eigeninteresse und Verantwortung*, Baden-Baden 2005, S. 15–28.

Netzwerke sowie – im Allgemeinen – Verbände, die in ihrer Arbeit auf europäische Themen eingehen. Die Vergabe der Mittel hängt dabei teilweise an bestimmten Politikbereichen, etwa der Sozial- oder der Entwicklungspolitik. Schon seit 1976 fördert die Kommission zum Beispiel Nichtregierungsorganisationen (NGOs), die sich mit humanitären Aufgaben befassen.¹⁰ Ebenso ist das Europäische Parlament zum wichtigen Partner und Förderer von Konsumenten- und Umweltgruppen geworden. Untersucht man die Ressourcen solcher Verbände, so zeigt sich, dass sich Bürgerverbände zu großen Teilen aus europäischen Mitteln finanzieren. Etwa 60 Prozent von ihnen erhalten EU-Unterstützung, verglichen mit nur vier Prozent der Berufsgruppen.¹¹

Das erklärte Ziel der Europäischen Kommission ist es, durch diese Maßnahmen den politischen Prozess in der EU offener und interaktiver zu gestalten. In ihrem Weißbuch zum europäischen Regieren legt sie dar, dass mit der Einbindung von Interessengruppen das Ziel verfolgt wird, die „Kluft zwischen der Union und ihren Bürgern zu überbrücken“.¹² Teilhabe betroffener Bevölkerungsgruppen an Konzipierung und Durchführung europäischer Politik soll demnach größeres Vertrauen in das politische Ergebnis und die Institutionen schaffen. Außerdem ermöglicht die Einbindung nichtstaatlicher Akteure der Kommission, Informationen und Expertenwissen einzuholen. Diese Bemühungen werden besonders deutlich, wenn man sieht, wie viele europäische Diskussionsforen oder Netzwerke auf Anregung der Kommission entstanden sind. Dazu gehören Wirtschaftsforen, wie der oft scharf kritisierte Transatlantische Wirtschaftsdialog (TABD),¹³ aber auch das 1976 gegründete NGO-Netzwerkkomi-

¹⁰ Eine Übersicht von Finanzierungsmöglichkeiten, nach Politikbereichen geordnet, findet man auf der Webseite der Europäischen Kommission: http://europa.eu.int/grants/index_en.htm.

¹¹ Vgl. Justin Greenwood/Mark Aspinwall (Hrsg.), *Collective Action in the European Union: Interests and the New Politics of Associability*, London 1998, S. 3.

¹² Kommission der Europäischen Gemeinschaften, *Europäisches Regieren. Ein Weißbuch*, KOM (2001) 428 endgültig, 2001, S. 3.

¹³ Zum Beispiel Belén Balanya/Ann Doherty/Olivier Hoedeman/Adam Ma'anit/Erik Wesselius, *Transatlantic Business Dialogue (TABD): Putting the Business Horse Before the Government Cart. Corporate Europe Observatory Briefing Paper*, Amsterdam 1999.

tee CLONG (heute CONCORDE), der Zusammenschluss von humanitären Hilfsorganisationen VOICE oder die *Social Platform*, welche eng mit der Generaldirektion für Beschäftigung, soziale Angelegenheiten und Chancengleichheit zusammenarbeitet.

Ungeachtet dieser Bemühungen ist die EU noch weit entfernt von einer ausgewogenen Interessenpolitik, wie die prozentualen Anteile von Wirtschaftsverbänden gezeigt haben. Aber ist es gerechtfertigt, von der ungleichen Anzahl verschiedener Interessengruppen auf einen ungleichen Einfluss zu schließen? Bemüht sich etwa die EU um die Wettbewerbsfähigkeit und die Integration von Märkten, weil Wirtschaftslobbies soziale oder ökologische Anliegen von der Tagesordnung gedrängt haben?¹⁴ Letztlich ist diese Frage schwer zu beantworten, weil sich die Bewertung von politischem Einfluss oft nur auf Anekdoten stützt. Es kann aber zumindest gezeigt werden, dass sich die Präsenz von Lobbyisten in der EU nicht nur aus deren Einflussnahme erklären lässt, sondern auch aus dem Bedürfnis, den europäischen Prozess zu beobachten. Selbst für Vertreter von Wirtschaftsinteressen ist die Teilnahme an der europäischen Politik mit einigen Schwierigkeiten verbunden, was Politikwissenschaftler zu der Frage veranlasste: „Warum sind europäische Verbände so zahlreich und so schwach?“¹⁵ Wer sich mit diesen Hindernissen intensiver befasst, stellt fest, dass die Realität der europäischen Interessenpolitik irgendwo zwischen dem Optimismus des Weißbuchs zum europäischen Regieren und den Warnungen vor einer Machtübernahme transnationaler Konzerne liegt.

Logik der Interessenvertretung der EU

In ihrer Studie nationaler Unternehmensverbände konnten Philippe C. Schmitter und Wolfgang Streeck zeigen, dass Verbandsaktivitäten von zwei unterschiedlichen Motivationen geleitet werden:¹⁶ Zum einen geht es bei

¹⁴ Vgl. B. Balanyà u. a. (Anm. 4), S. 26, 47.

¹⁵ Grant Jordan/Andrew McLaughlin, *The Rationality of Lobbying in Europe: Why are Euro-Groups So Numerous and So Weak? Evidence from the Car Industry*, in: Sonia Mazey/Jeremy J. Richardson (Hrsg.), *Lobbying in the European Community*, Oxford 1993.

¹⁶ Vgl. Philippe C. Schmitter/Wolfgang Streeck, *The Organization of Business Interests: Studying the As-*

politischen Bemühungen sicherlich um Einflussnahme, zum anderen muss der Verband den Mitgliedern gegenüber seine Existenz rechtfertigen und nachweisen, dass durch seine Aktivitäten ein Mehrwert erzielt wird. Auch europäisches Lobbying erklärt sich aus einem Zusammenspiel von Einfluss- und Mitgliedschaftslogik. Die Vielzahl an Wirtschaftsverbänden verweist daher nicht zwingend auf deren zunehmende Macht, sondern auch auf den Wunsch einzelner Akteure, durch ihre Verbände Informationen über europäische Entscheidungen gebündelt zu erhalten.

Einen großen Anteil ihrer Arbeitszeit verbringen Verbändevertreter daher mit dem so genannten *Monitoring*, der Informationsarbeit für ihre Mitglieder über das politische Geschehen in der europäischen Hauptstadt, etwa durch das Schreiben von *Newslettern*. Lobbyisten sind also nicht so sehr der Motor europäischer Entscheidungen. Vielmehr ist ihre wachsende Präsenz eine Reaktion auf die zunehmende Bedeutung der EU, wie die reaktiven Verbandsgründungen in der *Abbildung* zeigen. Dass Verbandsaktivitäten in Europa oft zum Großteil aus der Informationsvermittlung „nach unten“, also zu den Mitgliedern, bestehen, ist umso einleuchtender, wenn man sich vergegenwärtigt, wie wenig offenbar selbst scheinbar einflussreiche Akteure von europäischer Politik verstehen. So erhielt zum Beispiel das Brüsseler Büro eines wichtigen nationalen Arbeitgeberverbands einmal einen Anruf eines aufgeregten Unternehmers aus der Landeshauptstadt. Er habe von einem beunruhigenden Richtlinienvorschlag gehört und möchte dringend mit Herrn Coreper sprechen, der seines Wissens für solche Fragen zuständig sei. Dass COREPER keine Person, sondern der Ausschuss der Ständigen Vertreter der Mitgliedstaaten ist, der bis zu 180 verschiedene Arbeitsgruppen umfasst, wurde dem Unternehmer erst im Laufe des Gesprächs klar.¹⁷ Die Anekdote zeigt, wieso das Bündeln und Verteilen von Informationen an Mitglieder sowohl bei Wirtschaftsverbänden wie auch bei Allgemeininteressenvertretungen als wichtiger angesehen wird als der Zugang zu EU-Komitees oder Arbeitsgruppen.¹⁸

sociative Action of Business in Advanced Industrial Societies, MPI Discussion Paper, Köln 1999.

¹⁷ Interview der Autorin mit einem Interessenvertreter des Brüsseler Büros, 10. 7. 2001.

¹⁸ Vgl. J. Greenwood/M. Aspinwall (Anm. 11), S. 9–10.

Wenn eine Interessengruppe auf ein Ereignis reagieren möchte, erfordert es viel Koordinationsarbeit, eine politische Position für alle Mitglieder zu formulieren und somit im Namen einer Gruppe zu sprechen. Sobald eine solche Position erarbeitet worden ist, tritt der Lobbyist im Konsultationsprozess in Kontakt mit den politischen Entscheidungsträgern und informiert diese darüber. Diese Stellungnahmen sind für die Kommission und die Arbeitsgruppen des europäischen Parlaments wichtige Informationsquellen. Beziehungen zwischen politischen und privaten Akteuren beruhen daher in erster Linie auf gegenseitigem Erfahrungs- und Informationsaustausch.

Wie erfolgreich der Informationsaustausch zwischen privaten und politischen Akteuren ist, das heißt inwieweit auf ein Positionspapier bei der Konzipierung einer europäischen Richtlinie eingegangen wird, liegt letztendlich im Ermessen der politischen und bürokratischen Akteure. Diese wiederum berücksichtigen vor allem jene Informationen, die ihnen in der Ausübung ihrer institutionellen Funktion am hilfreichsten erscheinen. In seinen Studien zu Angebot von und Nachfrage nach politischen Informationen hat Pieter Bouwen diese Erkenntnis als „Zugangslogik der Europäischen Union“ bezeichnet.¹⁹ Als Forum nationaler Auseinandersetzungen sind der Ministerrat und die Ständigen Vertretungen vor allem um Informationen über landesspezifische Interessen bemüht, die insbesondere von nationalen Verbänden geliefert werden können. Das Europäische Parlament wiederum möchte Spaltung und Blockaden durch nationale Konflikte vermeiden und versucht, Informationen über umfassende europäische Interessen zu sammeln. Da sich die Europäische Kommission mit der Ausarbeitung von Gesetzesvorschlägen beschäftigt, benötigt sie wiederum hauptsächlich Fachwissen und in geringem Maße auch Informationen über umfassende europäische Interessen, die ihre Arbeit konsensfähiger machen könnten. Aus dieser Nachfragestruktur erklärt sich, wieso Unternehmen mit technischen Informationen vor allem Zugang zur Europäischen Kommission haben, während Europaverbände engen

Kontakt mit dem Parlament und der Kommission pflegen, nicht aber mit den Ständigen Vertretungen, die jedoch oft mit nationalen Verbänden zusammenarbeiten.

Die Selektionslogik der europäischen Institutionen erklärt außerdem, was Lobbyisten beachten müssen, um mit ihren Forderungen durchzukommen. Im oft informellen Konsultationsprozess können Interessenvertreter nur dann langfristige Beziehungen zu politischen Entscheidungsträgern aufbauen, wenn sie auf deren Bedürfnisse eingehen. Auch wenn die Kommission zum Beispiel allgemein nach Expertenwissen sucht, bevorzugt sie insbesondere die Zusammenarbeit mit Gruppen, die ihre Legitimität als politischer Entscheidungsträger stützen. Kann ein Interessenvertreter eine gewisse Repräsentativität nachweisen, ermöglicht dies der Kommission zu belegen, dass sie zum Beispiel mit der „europäischen Textilindustrie“ gesprochen hat und nicht nur mit einem Vertreter von etwa Lacoste. Des Weiteren führt das allgegenwärtige Risiko einer Politikblockade im Falle eines Länderkonflikts dazu, dass die europäischen Institutionen daran interessiert sind, gesamteuropäische Lösungsvorschläge zu formulieren. Gruppen, die mit ihren Positionspapieren Problemlösungen ermöglichen, werden daher eher Beachtung finden als Vertreter von Partikularinteressen ohne gesamteuropäische Relevanz. Die Autonomie europäischer Akteure von privaten Akteuren wirkt sich demnach auf die Lobbyingstrategien aus und führt zu grundlegenden Unterschieden in der Interessenvertretung in der EU und den USA, in denen Repräsentanten ihren Wählerinnen und Wählern direkt Rede und Antwort stehen müssen. Im weniger institutionalisierten Konsultationsprozess sind europäische Lobbyisten deshalb grundsätzlich darum bemüht, konstruktiv am europäischen Politikgeschehen teilzunehmen, weil gerade an ihrer Konstruktivität der Zugang zum politischen Prozess hängt.

Verschiedentlich haben Lobbyisten, die diese Logik nicht beachtetten, ihre Strategien revidieren müssen. So hat die europäische Abteilung der *American Chamber of Commerce* in den siebziger Jahren versucht, die Durchsetzung einer Sozialrichtlinie zu stoppen. Zu diesem Zweck schickte sie eigens ein Flugzeug voller Anwälte nach Brüssel. Dieses aggressive Vorgehen löste bei den europä-

¹⁹ Zum Beispiel Pieter Bouwen, Zugangslogik in der Europäischen Union: Der Fall des Europäischen Parlaments, in: R. Eising/B. Kohler-Koch (Anm. 6), S. 95–122.

ischen Repräsentanten große Empörung aus. Noch mehrere Jahre danach musste sich die europäische Abteilung von *American Chamber of Commerce* darum bemühen, das gute Bild der in Europa tätigen amerikanischen Unternehmen wiederherzustellen.¹²⁰ Aber auch Europäern erging es nicht anders. Der Verband der Ölraffinerien der EU – EUROPIA – erlebte ebenfalls eine Niederlage, als er versuchte, mit amerikanischen Methoden gegen das Abgasprogramm der EU vorzugehen. Nachdem eine konstruktive Ausformulierung der entsprechenden Richtlinie in Zusammenarbeit mit der Kommission vom Europäischen Parlament abgelehnt worden war, belagerte EUROPIA mit über 50 Lobbyisten das Parlamentsgebäude. Man drohte, eine Verschärfung der Bestimmungen führe zum Schließen der Raffinerien in Europa, was die Abgeordneten ihren Job kosten werde. Diese beschwerten sich in Parlamentssitzungen über diese rüden Methoden und bestärkten sich gegenseitig, nicht auf diese Drohungen zu reagieren. Letztendlich scheiterte die Lobbyingkampagne von EUROPIA, und der Leiter des Brüsseler Büros wurde vom Verband auf einen anderen Posten versetzt.

Zusammenfassend lässt sich sagen, dass europäisches Lobbying im transatlantischen Vergleich zurückhaltender und konstruktiver ist. Interessanterweise hängt dies jedoch mit der mangelnden Transparenz des europäischen Politikprozesses zusammen. So kann Daniel Naurin durch einen Vergleich des Lobbyings in der EU und Schweden zeigen, dass höhere Transparenz zu einem Abbau an konstruktiver Partizipation führt.¹²¹ Gesamt-europäische Forderungen und Problemlösungsversuche einzelner Lobbyisten dienen somit der Einflusslogik. Bei erhöhter Transparenz können Mitglieder von Verbänden oder Unternehmen dieses Verhalten aber beobachten und kritisieren schnell eine zu große Kompromissbereitschaft ihrer Lobbyisten. Die Mitgliedschaftslogik konkurriert demnach mit der Einflusslogik und führt zu

einer Verlagerung der politischen Forderungen auf strikteres Eigeninteresse.

Demokratiethoretischer Ausblick

Fehlende Transparenz erhöht – wie gezeigt – die Konsensfähigkeit europäischer Politik. Gerade dies ist aber ein zentrales Problem der EU, welcher es an demokratischen Mechanismen wie voll ausgebildeten Parteien, sozialen Bewegungen oder einer europäischen Öffentlichkeit mangelt. Europäische Politik rechtfertigt sich nicht aus dem ausgewogenen System demokratischer Teilhabe und politischer Partizipation, sondern vielmehr durch die Effektivität und Effizienz ihrer Problemlösungsfähigkeit.¹²² Auch wenn Lobbyisten von der Informationsselektion durch bürokratische und politische Entscheidungsträger abhängig sind und diese dabei oft ein gesamteuropäisches Ziel verfolgen, so wird dieser Informationsaustausch dennoch der breiten Öffentlichkeit entzogen. Die Erweiterung der Konsultation auf Interessengruppen der Zivilgesellschaft kann daher nicht ausreichen, um die Kluft zwischen der EU und ihren Bürgerinnen und Bürgern zu schließen. Die zentrale Frage lautet vielmehr, ob die EU tatsächlich nur Probleme behandelt, bei denen es um effiziente Lösungen geht und nicht um Verteilungskonflikte, zu deren Schlichtung eine öffentliche Debatte um Werte und Alternativen notwendig ist.¹²³ Politische Auseinandersetzungen können nicht systematisch in technische Fragen transformiert werden. Dass eine solche Entpolitisierung auf Dauer problematisch ist und sich in Europaverdrossenheit niederschlagen kann, hat unlängst das französische Nein zum europäischen Verfassungsvorschlag gezeigt. Die Frage, ob effektive Problemlösungsfähigkeit ausreicht, um die Ausübung politischer Macht zu rechtfertigen, ist somit zunehmend zu verneinen.

¹²⁰ Vgl. Maria Green Cowles, *The EU Committee of AmCham: The Powerful Voice of American Business in Brussels*, in: *Journal of European Public Policy*, 3 (1996) 3, S. 339–358.

¹²¹ Vgl. Daniel Naurin, *Dressed For Politics: Why Increasing Transparency in the European Union Will Not Make Lobbyists Behave Any Better Than They Already Do*, Göteborg 2004.

¹²² Fritz W. Scharpf unterscheidet hier zwischen Input-Legitimität und Output-Legitimität. Vgl. Fritz W. Scharpf, *Regieren in Europa: Effektiv und demokratisch?*, Frankfurt/M. 1999.

¹²³ Für diesen Hinweis und anregende Diskussionen zu dem Thema danke ich Armin Schäfer.