

Die europäischen Interessenverbände

HANS-WOLFGANG PLATZER

Das Entscheidungssystem der Europäischen Union (EU) ist ein Amalgam aus gemeinschaftlichen, mitgliedstaatlichen und „gemischten“ Politikprozessen. Die vielfältigen Formen gesellschaftlicher Interessenvermittlung – nationale und/oder transnationale, bi- und/oder multilaterale, formell etablierte und informelle Einflußstrategien von Interessengruppen – reflektieren diese Systemstruktur. Insbesondere der Binnenmarktprozeß hat zu einem sprunghaften und nach gesellschaftlichen Interessenssphären ungleichen Wachstum Brüsseler Lobby-Agenturen geführt¹. Nach jüngsten Schätzungen der Europäischen Kommission agieren allein in Brüssel rund dreitausend Interessenvertretungen unterschiedlichsten Typs mit insgesamt rund 10.000 Mitarbeitern.

Euro-Lobbyismus und die EU-Reformdebatte

Mit dem Anstieg von Interessenvertretungen geht ein Strukturwandel des Euro-Lobbyismus einher, der nicht zuletzt im Auftreten neuer Akteure seinen Ausdruck findet:

Neben den traditionellen Euro-Verbänden, also den überstaatlichen Zusammenschlüssen nationaler Fach-, Branchen- oder Dachverbänden gewinnt das direkte Lobbying europäischer, aber auch amerikanischer und japanischer Großunternehmen an Gewicht. Die Zahl Brüsseler Verbindungsbüros multinationaler Konzerne beläuft sich zwischenzeitlich auf über 200. Diese arbeiten zum Teil wiederum im Rahmen europäischer Plattformen, wie dem bereits Mitte der 80er Jahre gegründeten „round table of industrialists“ oder nationaler Koordinierungskreise, wie beispielsweise der „Association de Grandes Entreprises Françaises“, zusammen. Hinzu kommen eine Vielzahl kommerzieller Lobbyagenturen, wie EU-Rechts- und Unternehmensberater oder Brüsseler Vertretungen nationaler Beratungsfirmen. Schließlich verstärken in wachsender Zahl auch öffentliche Körperschaften – Regionen, Bundesländer, Kommunen – und bislang nicht europäisch organisierte gesellschaftliche Gruppen, wie Sport- oder Wohlfahrtsverbände, ihre Vertretungsstrukturen am Sitz der EU-Organe.

In der gegenwärtigen, auf die Revisionskonferenz 1996 gerichteten EU-Reformdebatte spielen nicht zuletzt die Effizienzprobleme der EU aufgrund von „Politikverflechtungsfallen“² und die Grauzonen demokratischer Verantwortung aufgrund von Asymmetrien zwischen „Kompetenzallokation“ und „Legitimitätsallokation“ eine Rolle.

Die transparentere und repräsentative Kanalisierung eines wachsenden, strukturell ungleichgewichtigen und schwer durchschaubaren Euro-Lobbyismus ist Teil aktueller Reformaufgaben. Umso erstaunlicher ist die mangelnde Beachtung dieser Thematik in der gegenwärtigen wissenschaftlichen und politischen Reformdiskussion. Aus der Sicht der EU-Organe, vornehmlich der Kommission, die in besonderem Maße auf die sachkompetente und politische „Mittlerrolle“ der Euro-Verbände angewiesen ist, stellt sich u. a. das Problem, daß von den über 3.000 Brüsseler Interessenvertretungen weniger als ein Drittel förmlich als „Euro-Verbände“ etabliert und damit – zumindest von der Struktur her – zu einer sektoralen oder horizontalen europäischen Interessenaggregation fähig sind.

Die Kommission ist vorrangig bestrebt, die „Lobbying Community“ zur „Selbstregulierung“ durch entsprechend freiwillig vereinbarte Verhaltenskodizes zu bewegen³. Diese Bemühungen sind bislang nur ansatzweise vorangekommen: 1994 konnte die Kommission immerhin vermelden, daß die Erstellung einer Datenbasis zum Euro-Lobbyismus vor dem Abschluß stehe. Hingegen stagnierte – mit Ausnahme eines im September 1994 von fünf maßgeblichen professionellen Beratungsunternehmen vorgelegten, in der Substanz allerdings minimalistischen „Lobbyist's Code of Conduct“⁴ – der Prozeß einer freiwilligen Selbstfassung und -kontrolle.

Auch das Europäische Parlament, das im Zuge seiner erweiterten (Mit-)Entscheidungsbefugnisse als Einflußadressat an Bedeutung gewinnt, berät seit geraumer Zeit diese Thematik. Ein erster interner Bericht („Galle-Report“, 1992) sah u. a. die fortlaufende Registrierung aller europäischen Interessenvereinigungen, professionellen consulting offices usw. sowie die rechtliche Verankerung eines Verhaltenskodex vor. Der Geschäftsordnungsausschuß des EP, der sich 1994 erneut mit dieser Frage beschäftigte, arbeitet an einer Beschlußvorlage, die Ende 1995 vorliegen soll.

Handlungsmuster, Schwerpunkte und Ziele europäischer Verbändetätigkeit

Die Interessenvermittlung europäischer Branchen- und Dachverbände orientiert sich traditionell stark an den laufenden Vorhaben und konkreten Vorgaben des europäischen politischen Entscheidungsprozesses: Der Vorbereitung und Umsetzung von Grün- und Weißbüchern, den Gesetzgebungsfahrplänen der Kommission, den Agenden und Prioritäten der Ratspräsidentschaften. Dabei erfolgt die Interessenvermittlung in der Regel nach einem dualen Muster: Der Interessenabstimmung und Einflußnahme mittels des europäisch-transnationalen Verbandes und der eigenständigen, nationalspezifischen Interessenvermittlung der Mitgliedsverbände, die fallweise um koordinierte Aktionen mit Partnerverbänden erweitert wird.

Exemplarisch kommen diese Handlungsmuster 1994 in den Aktivitäten der Industrie- und Arbeitgeberverbände zum Ausdruck: Der Bundesverband der deutschen Industrie (BDI) und die Bundesvereinigung der deutschen Arbeitgeberver-

bände (BDA) hatten in umfangreichen und detaillierten Memoranden zum Weißbuch der Kommission⁵ und im Hinblick auf die deutsche Ratspräsidentschaft im 2. Halbjahr 1994⁶ die Forderungen der deutschen Wirtschaft entwickelt. Diese Vorstellungen sind in einen „Troika-Prioritätenkatalog“⁷, der – anlässlich der griechischen Ratspräsidentschaft – gemeinsam mit dem griechischen Industrieverband (FIG) und dem belgischen Unternehmensverband (FEB) ausgearbeitet und vermittelt wurde, eingegangen. Aber auch in dem Endbericht des europäischen Unternehmerdachverbandes UNICE zur Wettbewerbsfähigkeit der europäischen Industrie („Weißbuch“) und in einer neuen UNICE-Studie zur Deregulierung auf europäischer und nationaler Ebene finden sich die Überlegungen wieder⁸. Dieser Themenkreis (Wettbewerbsfähigkeit durch eine reduzierte Rolle des Staates und einer Flexibilisierung der Arbeitsmärkte) bildete den Schwerpunkt einer europapolitischen Aussprache des UNICE-Präsidiums unter der Leitung des neugewählten UNICE-Präsidenten François Perigot und BDI-Präsidenten Tyll Necker mit Bundeskanzler Helmut Kohl anlässlich der deutschen Ratspräsidentschaft. In Anbetracht der aufeinanderfolgenden deutschen und französischen Präsidentschaften leiteten der BDI und der französische Dachverband CNPF ihren Regierungen ein gemeinsames Memorandum zu⁹. Neben dieser primär auf Regierungen bzw. den Rat gerichtete Interessenvermittlung der nationalen Verbände konzentriert sich die Arbeit des europäischen Dachverbandes, UNICE, der mittlerweile 34 Mitgliedsorganisationen (einschließlich der tschechischen, slowakischen und polnischen) umfaßt, auf die supranationale Organebene, vornehmlich die Kommission.

So überreichte im Februar 1995 das UNICE-Präsidium dem Kommissionspräsidenten, Jacques Santer, ein umfassendes Memorandum mit den Prioritäten der europäischen Wirtschaft an die neue Kommission. Die enge Zusammenarbeit, die die UNICE anbietet, könne allerdings nur fruchtbar sein, wenn die Kommission ihren allgemeinen politischen Ansatz radikal ändere:

An die Stelle des „top-down“-Ansatzes müsse eine „bottom-up“-Politik der Entscheidungsfindung treten, die die betroffenen Verbände und die Wirtschaft frühzeitig und umfassend einbinde. Ergänzt wurde dieses UNICE-Memorandum durch detaillierte Positionspapiere, die nach den verschiedenen Tätigkeitsfeldern der Kommission die vorrangigen Ziele und Interessen der europäischen Wirtschaft in den Bereichen Außenhandel, Energie, Telekommunikation und Wettbewerbspolitik artikulieren.

Im Mittelpunkt der sozialpolitischen Aktivitäten der europäischen Arbeitgeber stand das Richtlinienvorhaben über die europäischen Betriebsräte, das im Rahmen des „Sozialen Dialogs“¹⁰ zwischen der UNICE, der CEEP (dem Verband der öffentlichen Unternehmen) und dem Europäischen Gewerkschaftsbund in zwei Runden mit dem Ziel einer autonomen Vereinbarung erfolglos konzertiert und schließlich auf dem Gesetzgebungsweg verabschiedet wurde. Gleichwohl – so die Sicht der UNICE¹¹ und der BDA – sei es verfrüht, den Wert des „Sozialen Dialogs“ in Frage zu stellen¹².

Der Europäische Gewerkschaftsbund (EGB) repräsentierte 1994 mit der Aufnahme eines neuen portugiesischen Mitgliedes, der CGPT, 47 nationale Bünde, 15 branchenbezogene Gewerkschaftsausschüsse und neun Gewerkschaftsbünde aus sechs mittel- und osteuropäischen Ländern mit Beobachterstatus, deren Mitgliederzahlen sich auf 46 Mio. Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer addieren.

Die inhaltlichen Arbeitsschwerpunkte des EGB konzentrieren sich neben den Auseinandersetzungen um das Delors-Weißbuch¹³, das Grün- und Weißbuch¹⁴ zur Sozialpolitik und den Planungen zur Revisionskonferenz 1996 auf die folgenden Bereiche: Beschäftigung, Dynamisierung des Arbeitsmarktes, Verhandlungen über die Neuorganisation der Arbeitszeit und „Ausgestaltung des europäischen Sozialmodells“. Der EGB ist bestrebt, den „Sozialen Dialog“ qualitativ auszubauen, mit dem Ziel „... solide Arbeitgeber-Arbeitnehmer-Beziehungen auf europäischer Ebene zu schaffen und Rahmenabkommen auf branchenübergreifender und sektoraler Ebene abzuschließen.“¹⁵

Im Hinblick auf die Revisionskonferenz fordert der EGB, „eine wahrhafte Sozialunion“ zu errichten, die die Prinzipien der Sozialcharta und des Sozialprotokolls verfassungsmäßig verankert und dem britischen opting-out ein Ende setzt¹⁶. Organisationspolitisch sollen das Verhältnis zwischen nationaler und europäischer Gewerkschaftsebene zugunsten letzterer neu justiert und die Forschungs-, Bildungs- und Informationskapazitäten des EGB gestärkt werden. Nach Auffassung des EGB-Präsidenten, Emilio Gabaglio, erfordern die neuen Realitäten in Europa die rasche Aufnahme von Gewerkschaftsorganisationen aus den Ländern Mittel- und Osteuropas, ohne daß der EGB dadurch zu einer „europäischen Ersatzinternationale“ (oder) zu einem losen „pan-europäischen Bund“ degenerieren dürfe¹⁷.

Die zur Ausgestaltung der sozial-ökonomischen Architektur der EU erforderliche Entwicklung einer „europäischen Kollektivvertragspolitik“ verlange in erster Linie die Stärkung der transnationalen Handlungsfähigkeit „... der europäischen Gewerkschaftsausschüsse, denn langfristig kann Vertragspolitik auch in Europa nur in den Sektoren und Branchen verankert werden“¹⁸.

Entsprechende organisationspolitische Weichenstellungen nahm 1994 der Europäische Metallgewerkschaftsbund (EMB), die größte europäische gewerkschaftliche Branchenorganisation, vor: Ein neues Verbandsstatut, das 1995 verabschiedet werden soll, sieht u.a. vor, die Stimmenverhältnisse und Abstimmungsmodalitäten im Kongreß zu reorganisieren und vor allem den Exekutiv-Ausschuß (der nationalen Gewerkschaftsvorsitzenden) stark zu verkleinern (nur noch ein Vertreter pro Land), um dadurch rascher und effizienter politisch-strategische Entscheidungen herbeiführen zu können. Ferner sollen die polnischen, tschechischen und slowakischen Metallgewerkschaften Vollmitglieder des EMB werden¹⁹. Die inhaltlichen Arbeitsschwerpunkte des EMB galten der Entwicklung eines umfassenden europäischen industriepolitischen Aktionsplanes²⁰, der eine erweiterte, offensive ordnungs- und integrationspolitische Handlungsorientierung gewerkschaftlicher Kräfte in der EU erkennen läßt: Eine „integrierte Industriepo-

litik“ soll die Felder der Technologiepolitik im Bereich von Schlüsselindustrien, der Infrastruktur- und Verkehrspolitik, der Umwelt-, Regional-, Sozial- und Bildungspolitik systematisch verzahnen, mittels eines „kreativen Politikmix“ instrumentell ausgestalten und durch die Errichtung „drittelparitätischer beratender Einrichtungen“ von Unternehmen, Gewerkschaften und EU-Organen institutionell absichern²¹.

Das Europäische Umweltbüro (European Environmental Büro, EEB) konnte 1994 auf ein 20jähriges Bestehen zurückblicken. Während es bei seiner Gründung 26 nationale Organisationen aus neun europäischen Ländern repräsentierte, umfaßt sein Mitgliederkreis heute 150 Organisationen aus 23 Ländern, die hauptsächlich aus den 17 Staaten des europäischen Wirtschaftsraumes stammen. Dieses Organisationswachstum ist freilich auch mit einem – bei vergleichbaren Euro-Verbänden ebenfalls anzutreffen – „Dachverbandsdilemma“ verbunden, also dem Problem, höchst heterogene Interessen und Politikstile der nationalen Mitgliederorganisationen aggregieren zu müssen. Während etwa in Deutschland bei einem Organisationsgrad von 2% programmatische Grundsatzorientierungen vorherrschen, sind die britischen und niederländischen Mitglieder (bei einem Organisationsgrad von 11 bzw. 19%) stärker auf pragmatische Politikbeeinflussung auf nationaler und europäischer Ebene ausgerichtet²².

1994 vermittelte das EEB seine Forderungen einer integralen Strategie nachhaltiger Entwicklung („European sustainable development plan“) in jeweils umfassenden Memoranden an die Ratspräsidentschaften²³ sowie in Form von Expertisen und politischen Prioritätenkatalogen zu konkreten Einzelprojekten an die Kommission²⁴.

Der Europäische Verbraucherverbund, BEUC (Bureau Européen des Unions de Consommateurs), der mit acht Sitzen im Verbraucherrat der Kommission vertreten ist, koordiniert und vertritt ein breites Spektrum verbraucherpolitischer Interessen seiner Mitgliederorganisationen. Die Aktivitäten des BEUC galten 1994 vor allem der Reform der Agrarpolitik, der Minimierung von Importbarrieren und verbesserten Produktsicherheits-, Lebensmittelqualitäts- und Hygieneregelungen²⁵. Um diese Ziele zu erreichen nimmt der BEUC zunehmend auch Rechtsmittel (meist als Nebenkläger) in Anspruch. Eine entsprechende Beschwerde des BEUC vor dem EuGH gegen Importrestriktionen im Automobilsektor, bei dem der BEUC erstmals als streitende Partei auftrat, war 1994 erfolgreich²⁶.

Anmerkungen

1 Vgl. dazu Kohler-Koch, Beate: Interessen und Integration. Die Rolle organisierter Interessen im westeuropäischen Integrationsprozeß, in: Kreile, Michael (Hrsg.): Die Integration Europas, Opladen 1992, S. 81 ff.

2 Zu dieser Debatte s. grundlegend Scharpf,

Fritz W.: Die Politikverflechtungsfälle – europäische Integration und deutscher Föderalismus, in: Politische Vierteljahresschrift 4 (1995), S. 323 ff.

3 Vgl. McLaughlin, Andrew M./Greenwood, Justin: The management of interest repre-

- sentation in the European Union, in: *Journal of Common Market Studies* 1 (1955), S. 143 ff.
- 4 Vgl. den Wortlaut dieses „Verhaltenskodex“, ebd., S. 155.
- 5 BDI/BDA: Gemeinsame Stellungnahme zum Weißbuch der Europäischen Kommission „Wachstum, Wettbewerbsfähigkeit, Beschäftigung“ – Herausforderungen der Gegenwart und Wege ins 21. Jahrhundert, Köln 1994.
- 6 BDI/BDA: Memorandum zur Europapolitik im Hinblick auf die deutsche Ratspräsidentschaft im 2. Halbjahr 1994, Köln 1994.
- 7 Vgl. BDI-Jahresbericht 1994, Köln 1994, S. 61 ff.
- 8 Die entsprechenden Positionen sind abgedruckt in UNICE-Position Papers, Part I und II, Brüssel 1994.
- 9 BDI-Jahresbericht 1994, ebd.
- 10 Zum Gesamtkontext s. Lecher, Wolfgang/Platzer, Hans-Wolfgang (Hrsg.): *Europäische Union – europäische Arbeitsbeziehungen. Nationale Voraussetzungen und internationaler Rahmen*, Köln 1994.
- 11 S. dazu verschiedene Stellungnahmen in: UNICE-Position Papers, a. a. O.
- 12 BDA-Jahresbericht 1994, Köln 1994, S. 181.
- 13 Vgl. *Der EGB und das Weißbuch*, Brüssel 1994.
- 14 EGB: *Die Zukunft der europäischen Sozialpolitik. Antwort des EGB auf das Grünbuch*, Brüssel 1994.
- 15 EGB, *Europa: Beschäftigung und Solidarität müssen im Mittelpunkt stehen*, Brüssel 1995, S. 35.
- 16 Ebd., S. 37.
- 17 Gabaglio, Emilio: *Europäische Gewerkschaftspolitik – hoffnungslos rückständig?*, in: *Gewerkschaftliche Monatshefte* 3 (1994), S. 130.
- 18 Ebd., S. 128; zu einer vergleichbaren Einschätzung strategischer Handlungsdefizite und -erfordernisse s. bereits: Platzer, Hans-Wolfgang: *Gewerkschaftspolitik ohne Grenzen. Die transnationale Zusammenarbeit der Gewerkschaften im Europa der 90er Jahre*, Bonn 1991, S. 159 ff.
- 19 Vgl. Statut des EMB (Entwurf), Brüssel, Oktober 1994.
- 20 Vgl. Entwurf eines Aktionsprogramms des EMB 1995–98 in bezug auf die Industriepolitik, Brüssel 1995; EMB-Thesen zur Industrie-, Struktur- und Technologiepolitik, Brüssel 1994.
- 21 Ebd., S. 4.
- 22 S. dazu die umfassende Studie: Hey, Christian/Brendle, Uwe u. a.: *Umweltverbände und EG. Strategien, politische Kulturen und Organisationsformen*, Opladen 1994.
- 23 S. EEB-Memorandum to the Greek presidency, Brussels 1994 und EEB-Memorandum to the French presidency and the heads of States and governments of the EU, Brussels 1995.
- 24 Vgl. EEB-Proposals concerning the fourth framework program (1994–1998), Brussels 1994.
- 25 Vgl. BEUC – aktuell 12 (1994).
- 26 Vgl. BEUC – aktuell 10 (1994).

Weiterführende Literatur

- Greenwood, J./Ronit, K.: *Interest Groups in the EC: Newly emerging dynamics and forms*, in: *West European Politics* 1 (1994).
- Hey, C./Brendle, U. u. a.: *Umweltverbände und EG. Strategien, politische Kulturen und Organisationsformen*, Opladen 1994.
- Lecher, W./Platzer, H.-W. (Hrsg.): *Europäische Union – Europäische Arbeitsbeziehungen. Nationale Voraussetzungen und internationaler Rahmen*, Köln 1994.
- McLaughlin, A. M./Greenwood, J.: *The management of interest representation in the European Union*, in: *Journal of Common Market Studies* 13 (1995), S. 143 ff.