

Alexander Classen

Interessenvertretung in der Europäischen Union

Zur Rechtmäßigkeit
politischer Einflussnahme



Springer VS

Interessenvertretung in der Europäischen Union

Alexander Classen

Interessenvertretung in der Europäischen Union

Zur Rechtmäßigkeit
politischer Einflussnahme

Alexander Classen
München, Deutschland

ISBN 978-3-658-05409-0
DOI 10.1007/978-3-658-05410-6

ISBN 978-3-658-05410-6 (eBook)

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über <http://dnb.d-nb.de> abrufbar.

Springer VS

© Springer Fachmedien Wiesbaden 2014

Das Werk einschließlich aller seiner Teile ist urheberrechtlich geschützt. Jede Verwertung, die nicht ausdrücklich vom Urheberrechtsgesetz zugelassen ist, bedarf der vorherigen Zustimmung des Verlags. Das gilt insbesondere für Vervielfältigungen, Bearbeitungen, Übersetzungen, Mikroverfilmungen und die Einspeicherung und Verarbeitung in elektronischen Systemen.

Die Wiedergabe von Gebrauchsnamen, Handelsnamen, Warenbezeichnungen usw. in diesem Werk berechtigt auch ohne besondere Kennzeichnung nicht zu der Annahme, dass solche Namen im Sinne der Warenzeichen- und Markenschutz-Gesetzgebung als frei zu betrachten wären und daher von jedermann benutzt werden dürften.

Gedruckt auf säurefreiem und chlorfrei gebleichtem Papier

Springer VS ist eine Marke von Springer DE. Springer DE ist Teil der Fachverlagsgruppe Springer Science+Business Media.
www.springer-vs.de

Danksagung

Mein Dank gilt Herrn Prof. Dr. Peter Guggemos sowie Herrn Prof. Dr. Wolfgang E. J. Weber für die Begutachtung und Prüfungsabnahme im Promotionsverfahren. Darüber hinaus danke ich der Hochschule für Politik München, an der ich als wissenschaftlicher Mitarbeiter tätig war und die mir mit der Promotionsstelle den Rahmen dafür bot, die nachfolgende Arbeit anfertigen zu können.

Vor allem aber gilt mein Dank meinem Doktorvater Herrn Prof. Dr. Theo Stammen, der mich bereits über die Zeit meines Studiums der Politikwissenschaft begleitet hat und für den ich als studentische Hilfskraft und wissenschaftlicher Mitarbeiter tätig war.

Sehr geehrter Prof. Dr. Stammen, Sie waren mir über die vergangenen Jahre ein Doktorvater in des Wortes Sinne. Für Ihre Unterstützung und Förderung bin und bleibe ich Ihnen sehr verbunden. Vieles von dem, was Sie mir vermittelt haben wird mir noch Richtschnur und Wegweiser in einer Zeit sein, in der die vorliegende Arbeit längst an Aktualität verloren hat. Dafür Ihnen meinen herzlichsten Dank!

Inhalt

Abkürzungsverzeichnis	10
Einleitung	15
1 Untersuchungsgegenstand und Fragestellung	21
1.1 Forschungsziel	21
1.2 Vorgehensweise	23
1.3 Stand der Forschung	26
2 Interessenvertretung und Lobbying	31
2.1 Interesse, Interessenvertretung, Information und Einflussnahme	31
2.2 Lobbying.....	35
2.2.1 Historische Einordnung	35
2.2.2 Begriffliche Einordnung	37
2.2.3 Akteursspezifische Einordnung	39
2.2.4 Sachbezogene Einordnung	40
2.2.5 Abgrenzung zur Rolle der Parteien und des Parlamentariers	41
2.2.6 Determinanten der europäischen Interessenvertretung	43
3 Systembedingte Abhängigkeit der Einflussnahme	45
3.1 Konstitution der Europäischen Union.....	45
3.2 Organspezifische Eigenheiten.....	52
3.2.1 Das Europäische Parlament	52
3.2.2 Der Rat der Europäischen Union	61
3.2.3 Die Europäische Kommission.....	64
3.2.3.1 Aufgaben und Zuständigkeitsbereich.....	65
3.2.3.2 Arbeitsweise.....	69
3.2.3.3 Aufbau	72

3.2.4	Der Europäischer Rat.....	76
3.2.5	Beratende Gremien.....	78
3.2.5.1	Der Europäische Wirtschafts- und Sozialausschuss.....	78
3.2.5.2	Der Ausschuss der Regionen der EU.....	82
3.3	Veränderungen der Interessenvertretungslandschaft.....	86
3.3.1	Organisierte Zivilgesellschaft.....	86
3.3.2	Think Tanks.....	89
3.3.3	Eigen- und Fremdvertretung.....	91
3.3.4	Allianzen.....	93
3.3.5	Vertreter öffentlicher Interessen.....	95
3.3.6	Trend.....	95
3.4	Zusammenfassung.....	96
4	Zur Rechtmäßigkeit der europäischen Interessenvertretung.....	101
4.1	Legalität.....	103
4.1.1	Rechtsgrundlagen der Interessenvertretung.....	103
4.1.1.1	EU-Vertrag.....	104
4.1.1.2	Charta der EU.....	105
4.1.1.3	Europäische Transparenzinitiative.....	106
4.1.1.4	Geschäftsordnungen und weitere Rechtsakte....	107
4.1.1.5	Nationale Rechtsordnungen.....	108
4.1.1.6	Zwischenergebnis.....	110
4.1.2	Rechtswidrigkeit.....	110
4.1.2.1	Korruptionsbegriff.....	113
4.1.2.2	Korruption innerhalb der EU-Institutionen.....	115
4.1.2.3	Korruption innerhalb der EU-Mitgliedstaaten ..	131
4.1.3	Zwischenergebnis zur Legalität.....	133
4.2	Legitimität.....	134
4.2.1	Begriff.....	134
4.2.2	Legitimationsbedürftigkeit.....	136
4.2.3	Legitimationsdefizit.....	139
4.2.3.1	Legitimationsdefizit des EU-Systems.....	139
4.2.3.2	Legitimationsdefizit der europäischen Interessenvertretung.....	152

4.2.4	Funktionen der europäischen Interessenvertretung.....	157
4.2.4.1	Transmissionsfunktion	157
4.2.4.2	Informationsfunktion	183
4.2.4.3	Unterstützungsfunktion.....	207
4.2.4.4	Repräsentationsfunktion	233
4.2.5	Zwischenergebnis zur Legitimität.....	243
5	Mittel zur Steigerung der Rechtmäßigkeit	249
5.1	Steigerung der Legalität.....	249
5.1.1	Whistleblowing.....	249
5.1.2	Effektive Korruptionsbekämpfung	254
5.1.2.1	Rechtsgrundlagen.....	254
5.1.2.2	Instrumente	255
5.1.2.3	Defizite	256
5.1.2.4	Steigerung der Effektivität.....	258
5.1.3	Transparenz.....	263
5.2	Steigerung der Legitimität	264
5.2.1	Reglementierung der Nebentätigkeiten von Abgeordneten.....	265
5.2.2	Ethische Bindung ehemaliger Kommissare	271
5.2.3	Legislativer Fußabdruck	276
5.2.4	Wirkungsgrenze der Transparenz	279
5.2.5	Regulierungsgerechtigkeit	280
6	Gesamtbetrachtung.....	289
	Literatur	299
	Stichwortverzeichnis.....	317
	Anhang.....	321
	Auszug aus der Europäischen Transparenzinitiative.....	321
	Geschäftsordnung des Europäischen Parlaments	327
	Arbeitspapier für einen gemeinsamen Verhaltenskodex	331
	Verhaltenskodex des Transparenz-Registers.....	336

Abkürzungsverzeichnis

A.	Auflage
a. A.	anderer Ansicht
AdR	Ausschuss der Regionen der Europäischen Union
a. E.	am Ende
AEUV	Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union
ALTER-EU	Allianz für Lobby-Transparenz und ethische Regeln
Art.	Artikel
AStV	Ausschuss der Ständigen Vertreter = COREPER
B.	Band
BDI	Bundesverband der Deutschen Industrie
BeamtStG	Gesetz zur Regelung des Statusrechts der Beamtinnen und Beamten in den Ländern
BVerfGE	Bundesverfassungsgerichtsentscheid
bzgl.	bezüglich
bzw.	beziehungsweise
CEPS	Centre for European Policy Studies
CIP	Corruption Perceptions Index
COREPER	Comité des Représentants Permanents = AStV
degepol	Deutsche Gesellschaft für Politikberatung
DIPA	Deutsches Institut für Public Affairs
EEA	Einheitliche Europäische Akte
EG	Europäische Gemeinschaft
EGKS	Europäische Gemeinschaft für Kohle und Stahl
EGRC	Charta der Grundrechte der Europäischen Union

EGV	Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft
EPA	Europäische Polizeiakademie
EPACA	European Public Affairs Consultancies' Association
EPC	European Policy Centre
ERT	European Round Table of Industrialists
ESZB	Europäisches System der Zentralbanken
EU	Europäische Union
EuGH	Europäischer Gerichtshof
EuHB	Europäischer Haftbefehl
Euratom	Europäische Atomgemeinschaft
Eurojust	Europäische Einheit für justizielle Zusammenarbeit
Europol	Europäisches Polizeiamt
EUV	Vertrag über die Europäische Union
EWG	Europäische Wirtschaftsgemeinschaft
GASP	Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik
GD	Generaldirektion
GeschOParl	Geschäftsordnung des Europäischen Parlaments
GeschOKomm	Geschäftsordnung der Europäischen Kommission
GRECO	Groupe d'Etats contre la corruption
H.	Heft
Hrsg.	Herausgeber
Jg.	Jahrgang
LG	Landgericht
MdEP	Mitglied des Europäischen Parlaments
Mrd.	Milliarde/n
NGO	Non-governmental Organization
o. A.	ohne Autor
o. D.	ohne Datum

OECD	Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung
OLAF	Europäisches Amt für Betrugsbekämpfung
PJZS	Polizeiliche und justizielle Zusammenarbeit in Strafsachen
Rn.	Randnummer
S.	Seite
TEPSA	Trans European Policy Studies Association
u. a.	und andere/unter anderem
UNICE	Union des Industries de la Communauté Européenne
u. U.	unter Umständen
vgl.	vergleiche
WEU	Westeuropäische Union
WSA	Europäischer Wirtschafts- und Sozialausschuss
z. B.	zum Beispiel

„Nichts ist gefährlicher,
als der Einfluss der Privatinteressen
in den öffentlichen Angelegenheiten (...).“

Jean Jacques Rousseau, Du contrat social

„Private Interessen sollten stets der Ausgangspunkt dafür sein,
etwas zur öffentlichen Angelegenheit zu erklären.“

Alexander Classen

Einleitung

Die Vertretung von Interessen ist an Gesetz und Recht gebunden. Unabhängig vom Inhalt des vertretenen Interesses, dem Ort, an dem es vorgebracht, oder dem Adressaten, gegenüber dem es bekundet wird, gilt dieser Leitgedanke in jedem politischen System, das sich rechtsstaatlichen Grundsätzen verpflichtet fühlt. Alle Mitgliedstaaten der Europäischen Union haben das Rechtsstaatsprinzip in ihren Verfassungen niedergelegt. Die Präambel des *Vertrages über die Europäische Union* (EUV) hebt die Rechtsstaatlichkeit als einen universellen Wert der europäischen Staatengemeinschaft hervor. In Anbetracht dieser normativen Verankerung unterliegen sowohl die hoheitlichen Institutionen in der EU, wie auch alle mit ihnen im Austausch stehenden privaten Akteure, in ihrem Handeln der Bindung an Gesetz und Recht.

Die Unterscheidung von Gesetz und Recht hebt hervor, dass sich die Rechtmäßigkeit eines Handelns, über die Vereinbarkeit mit formellen Gesetzen hinaus, am Maßstab des Rechts im weiteren Sinne messen lassen muss. Was als rechtens, dem Recht entsprechend, oder gerecht empfunden wird, ergibt sich als Essenz aus den in einer Gesellschaft vorhandenen Haltungen und Wertvorstellungen. Das – von den deutschen Juristen etwas technokratisch formulierte – „Anstandsgefühl aller billig und gerecht Denkenden“, stellt damit den erweiterten Prüfungsmaßstab bei der Beurteilung der Rechtmäßigkeit dar, eine Rechtmäßigkeit, die sich nicht auf die bloße Legalität beschränkt, sondern eine gesellschaftliche Akzeptanz, eine Anerkennungswürdigkeit und damit Legitimität erfordert.

Im öffentlichen Diskurs werden beide Kategorien der Rechtmäßigkeit hinsichtlich der verschiedensten Formen von Interessenvertretung in Zweifel gezogen, sei es die Art und Weise der Einflussnahme von Lobbyisten oder der Umgang mit Lobby-Informationen auf Seiten der Politik. Die mediale Berichterstattung hat in stetiger Kontinuität Strafverfahren verfolgt und Sachverhalte auf nationaler wie europäischer Ebene zu Tage gefördert, die das Bild des Lobbyings in der Öffentlichkeit nachhaltig negativ prägen.

Auf bundesdeutscher Ebene sorgte über den Verlauf der vergangenen Jahre der Fall *Karl-Heinz Schreiber* für Aufsehen. Sein Geschäftsgebaren schadete der von der Öffentlichkeit ohnehin kritisch beäugten Waffenlobby. Nachdem der

Bundesgerichtshof ein ursprüngliches Urteil aus dem Jahr 2010 aufhob¹, wurde Karl-Heinz Schreiber im November 2013 vom Landgericht Augsburg wegen Steuerhinterziehung zu sechseinhalb Jahren Haft verurteilt². Hier konnte illegales Verhalten eindeutig nachgewiesen werden.

Anders dagegen lag der Fall, als im Februar 2012 der CDU-Politiker *Christian Wulff* vom Amt des Bundespräsidenten zurücktrat. Aus nachvollziehbaren Gründen schien dem Politiker ein weiteres Festhalten am Amt nicht länger möglich, obwohl die zur Frage stehende Beziehung zum Filmproduzenten *David Groenewold* vor dem Zeitpunkt der Ausübung des Amtes des Bundespräsidenten lag und die Anklage wegen des Vorwurfs der Vorteilsnahme im Amt nur erfolgte, weil der ehemalige Bundespräsident ein Angebot der Staatsanwaltschaft, das Verfahren gegen Geldauflage einzustellen, nicht annahm³. Mittlerweile scheint nach Aussage des vorsitzenden Richters sogar eine Einstellung des Verfahrens wegen „mangelnder strafrechtliche Relevanz der Vorwürfe“⁴ denkbar. Aber nicht nur Einzelpersonen stehen im Fadenkreuz der Berichterstattung. Ganze Parteien kamen bereits wegen des Vorwurfs der Käuflichkeit ihrer Einflussmacht in Erklärungsnot⁵. Die Diskussion um „Politiksporing“⁶ und „Wohlfühllobbyismus“⁷ füllt immer wieder die Schlagzeilen der Medien. Die Unvermeidlichkeit von *Wulffs* Rücktritt zeigte aber besonders deutlich, dass legitime Herrschaftsausübung mehr voraussetzt, als eine, im formal-juristischen

1 Bundesgerichtshof: Urteil Az. 1 StR 633/10, unter: <http://openjur.de/u/227331.html>, vom 06.09.2011.

2 LG Augsburg: Urteil 10 KLS 501 Js 127135/95, vom 14.11.2013.

3 Banse, Dirk: Wulff erteilt Angebot der Staatsanwaltschaft Absage, unter: <http://www.tagesschau.de/inland/wulff1156.html>, vom 09.04.2013. Eine Entscheidung des LG Hannover stand zum Zeitpunkt des Redaktionsschlusses noch aus.

4 Rosenow, Frank, zitiert nach: Hadem, Marco/Pointner, Nico (Deutsche Presseagentur): Wulff will Urteil statt Einstellung, unter: <http://www.heute.de/prozess-gegen-ex-bundespraesident-christian-wulff-zwischenfazit-31187204.html>, vom 19.12.2013; o. A. (Wirtschaftswoche): Prozess gegen Wulff kann eingestellt werden, unter: <http://www.wiwo.de/politik/deutschland/korruptionprozess-prozess-gegen-wulff-kann-eingestellt-werden/9074644.html>, vom 19.12.2013.

5 Cmiel, Thorsten: FDP gerät unter Parteispindenverdacht, unter: <http://www.investment-alternativen.de/fdp-gerat-unter-parteispendenverdacht/>, vom 10.09.2012.

6 Fockenbrock, Dieter/Hennes, Markus (Handelsblatt): Unternehmen prüfen Polit-Sponsoring, unter: <http://www.handelsblatt.com/unternehmen/management/strategie/nach-wulff-affaere-unternehmen-pruefen-polit-sponsoring-seite-all/6331890-all.html>, vom 24.03.2012; Medick, Veit (SpiegelOnline): Parteienfinanzierung: CDU erhält Riesenspende von BMW-Großaktionären, unter: <http://www.spiegel.de/politik/deutschland/union-erhaelt-riesenspende-von-bmw-eignern-klatten-und-quandt-a-927871.html>, vom 15.10.2013.

7 Bülow, Marco (MdB), in: Westdeutscher Rundfunk (WDR): „Monitor“: Die Einflüsterer – Wie Geld Politik macht, unter: http://www.wdr.de/tv/monitor/extra/interviews/buelow_120910.php5, vom 10.09.2012.

Sinne, legale Amtsausübung. Allein der Verdacht auf Patronage schürt die Abneigung der Allgemeinheit gegen eine als zu eng empfundene Beziehung zwischen Lobbyisten und Politikern. Er widerspricht dem Anstandsgefühl der durch die Politik regierten Gesellschaft.

Die mit dem informationstechnologischen Fortschritt verbundene Vereinfachung des Nachweises und der Nachvollziehbarkeit politischer Vorgänge hat auch das Anspruchsdenken der Gesellschaft verändert. Mehr als früher wird von der Politik verlangt, über das Zusammenspiel von Lobby und Politik aufzuklären und Rechenschaft abzulegen. Der Begriff der Transparenz ist zum Symbolwort moderner demokratischer Entscheidungsfindung geworden. Kurz nach der Benennung von *Peer Steinbrück* zum Kanzlerkandidaten der SPD im Oktober 2012 wurde aufgrund dessen umfangreicher Einnahmen aus Vortragstätigkeiten eine Debatte über die Berechtigung und Offenlegung der Nebeneinkünfte von Abgeordneten angestoßen. Das gestiegene Aufklärungsbedürfnis der Öffentlichkeit trat offen zu Tage und endete in einer Neuregelung der Offenlegungspflichten für Abgeordnete.

Die Forderung nach mehr Transparenz und einer besseren Nachvollziehbarkeit des Zusammenspiels von Lobby und Politik ist jedoch alles andere als ein national begrenztes Thema. Die institutionellen Gegebenheiten der Europäischen Union unterscheiden sich in vielfacher Hinsicht von denen der Mitgliedstaaten. Die Diskussion um eine effektivere Bekämpfung illegaler Interessendurchsetzung und weitreichendere Transparenzbestimmungen zeichnet sich auf europäischer Ebene allerdings in ähnlicher Weise ab.

Bereits zehn Jahre her ist der Fall der vielfach diskutierten persönlichen Vorteilsnahme durch den ehemals für Telekommunikation zuständigen EU-Kommissar *Martin Bangemann*, der unmittelbar nach dem Ausscheiden aus diesem Amt Vorstandsmitglied eines spanischen Telekommunikationsunternehmens wurde. Negative Schlagzeilen sind aber nicht auf die Europäische Kommission beschränkt. Journalisten der britischen Zeitschrift *Sunday Times* gelang es, sich gegenüber EU-Parlamentariern als Lobbyisten auszugeben und bei 60 Anfragen immerhin vier Parlamentarier davon überzeugen zu können, Änderungsanträge zu aktuellen Gesetzesvorhaben mit gewünschtem Inhalt gegen Bezahlung in Auftrag zu geben⁸. Der Abgeordnete *Ernst Strasser* hätte sich diese Dienstleistung pro Kunde mit 100.000 Euro vergüten lassen⁹. Der ehemalige Kommissar für Unternehmen und Industrie sowie ehemalige Vizepräsident der

8 Busse, Nikolas: Interessenvertreter mit Sachverstand, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung, Nr. 105/ 18 D 3, vom 06.05.2011, S. 3.

9 Ebenda, S. 3.

Europäischen Kommission, *Günter Verheugen*, sah sich durch seine erst nachträglich von der Kommission genehmigten Beratertätigkeiten dem Vorwurf ausgesetzt, aus der Weitergabe kommissionsinterner Angelegenheiten Profit zu schlagen. Zudem trat im Oktober 2012 der Kommissar für Gesundheit und Verbraucherpolitik *John Dalli* wegen Betrugsvorwürfen von seinem Amt zurück. Anlässlich einer Beschwerde des schwedischen Tabakherstellers *Swedish Match* nahm die EU-interne Antikorruptionsbehörde Ermittlungen gegen den Kommissar auf. Ein maltesischer Unternehmer soll dem Tabakhersteller angeboten haben, gegen Geld Kontakte zu *Dalli* herzustellen, um damit die EU-Tabakgesetzgebung zu beeinflussen¹⁰. Die europäische Antikorruptionsbehörde sah Indizien für die Mitwisserschaft *Dallis*¹¹. Infolge des Rücktritts wurde eine geplante Tabakrichtlinie zur Verschärfung von Warnhinweisen vor Gesundheitsrisiken erst einmal auf Eis gelegt¹². Einer Fernsehreportage nach stellte sich die Lage anders dar. Dem Bericht nach könnte der Kommissar auch Opfer eine Intrige geworden sein. Gerade weil *Dalli* eine Gesetzesverschärfung plante, sei die Tabaklobby darum bemüht gewesen, den Kommissar zu stürzen¹³. Fälle dieser Art bleiben oft undurchsichtig. Unabhängig von ihrer genaueren Einordnung als bloße Verdachtsfälle oder nachweisbare Straftaten ist ihnen aber gemein, dass sie alle im Zusammenhang mit der Vertretung politischer Interessen und dem Verhältnis von Lobby und Politik stehen.

Vielfach wird die ungleiche Machtverteilung und die sich damit stark unterscheidenden Einflussmöglichkeiten der verschiedenen Lobby-Akteure kritisiert. Manche politische Interessen lassen sich aufgrund ihres jeweiligen Inhaltes oder ihrer schlechten Organisationsfähigkeit nicht so erfolgreich vertreten und durchsetzen. Diese sogenannten schwachen Interessen weisen deshalb regelmäßig eine geringere Konfliktfähigkeit auf. Deshalb befürchtet die Öffentlichkeit, dass die Interessen von einflussreichen und gut organisierten Wirtschaftsunternehmen bei der Politik überproportionale Berücksichtigung erfahren und dass die damit verursachte einseitige Einflussnahme auf die Politik zu Lasten der Allgemeinheit geht.

10 Reinbold, Fabian (SpiegelOnline): EU-Gesundheitskommissar Dalli tritt wegen Betrugsaffäre zurück, unter: <http://www.spiegel.de/politik/ausland/eu-gesundheitskommissar-dalli-wegen-betrugsaffaere-zurueckgetreten-a-861661.html>, vom 16.10.2012.

11 Cáceres, Javier: Viel Rauch in Brüssel, in: *Süddeutsche Zeitung*, Jg. 68, Nr. 244, vom 22.10.2012, S. 17

12 Ebenda, S. 17.

13 *Zweites Deutsches Fernsehen (ZDF)*: „Frontal 21“: Skandal um Tabaklobby bringt EU-Kommissar zu Fall, vom 30.04.2013.

Gerade die in Brüssel ansässigen Lobbyisten genießen den strategischen Vorteil des direkten Zugangs zu den politischen Entscheidungsträgern. Sie sind in Verwaltungsabläufe der EU-Institutionen eingebunden und können interne Prozesse der Gesetzesgenese aktiv mitgestalten. Von „Leihbeamten“¹⁴ und „bezahlten U-Booten“¹⁵ ist die Rede. Nach Ansicht lobbykritischer Vereinigungen stellen die Vorgehensweisen einiger Lobbyisten und die ungleichen Einflussmöglichkeiten der Interessentinhaber nicht nur bestimmende Faktoren der europäischen Rechtsetzung dar, sondern ziehen die Legitimität der Interessenvertretung und der hoheitlichen Entscheidungsfindung gleichermaßen in Zweifel. Eine von der Öffentlichkeit als ungerecht empfundene Interessenberücksichtigung und der Verdacht auf eine nicht am Gemeinwohl ausgerichtete Entscheidungsfindung schüren das Misstrauen gegenüber Lobbyisten und bilden den Nährboden für Politikverdrossenheit und Demokratieskeptizismus. Beides kann sich ein Europa, das auch nach dem Vertragsschluss von Lissabon um seine demokratische Anerkennung ringen muss, nicht leisten.

Der Fortschritt der europäischen Integration bedingt einen zunehmenden Einfluss der Europapolitik auf einst nationale Politikfelder. Die europäische Staatsschuldenkrise hat den EU-Bürgern die Augen für das wachsende Einflusspotential der europäischen Politik geöffnet. Damit einhergehend hat sich auch der Fokus auf das politische Treiben in Brüssel verdichtet. Die europäische Politik betrifft immer mehr Menschen in immer mehr Lebensbereichen. Folglich wächst auch die Bedeutung der europäischen Interessenvertretung. Nur konsequent erscheint daher die Annahme, dass in der „EU-Hauptstadt“ Brüssel mehr denn je Lobbyarbeit betrieben wird. Alle an der Rechtsetzung beteiligten EU-Organe pflegen einen regelmäßigen und umfangreichen Informationsaustausch mit Interessenvertretern. Als Folge ihres Initiativrechts sind die Kontaktzahlen bei der Europäischen Kommission besonders hoch, und das, obwohl ihr Verwaltungsapparat mit seinen ungefähr 20.000 Mitarbeitern, von denen wiederum nur die wenigsten direkt an Gesetzesvorlagen arbeiten, vergleichsweise schlank besetzt ist. Bedenkt man, dass die Zahl der in Brüssel agierenden Lobbyisten nach derzeitigen Schätzungen in den nächsten Jahren bis auf 20.000¹⁶ weiter

14 Bank, Heidi (LobbyControl): Kallas will Leihbeamte aus der Kommission entfernen, unter: <http://www.lobbycontrol.de/blog/index.php/2008/04/kallas-will-leihbeamte-aus-der-kommission-entfernen/>, vom 15.04.2008.

15 Adamek, Sascha/Otto, Kim: Der gekaufte Staat. Wie Konzernvertreter in deutschen Ministerien sich ihre Gesetze selbst schreiben, 2. A., Köln 2008, S. 13.

16 Europäisches Parlament: Lobbyismus im Blickpunkt, unter: <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//NONSGML+IM-PRESS+20080414FCS26495+0+DOC+PDF+V0/DE&language=DE>, vom 03.04.2008, S. 2; EurActiv: Kommission überlegt Lobbyregister im Juli zu ändern, unter: <http://www.euractiv.com/de/pa/kommission-ueberlegt-lobbyregister-news-255606>, vom 08.06.2009.

ansteigen wird, sehen sich die Kommissionsmitarbeiter einer etwa gleich starken Garde von Lobbyisten gegenüber. Das Europäische Parlament stellt mit seinen derzeit 766 Abgeordneten demgegenüber ein vergleichsweise kleines Organ der Volksvertretung dar. Sicherlich ist zu berücksichtigen, dass ein zahlenmäßiger Vergleich von Lobbyisten und Abgeordneten auf mitgliedstaatlicher Ebene ähnlich ausfallen würde. Zu bedenken ist auch, dass nackte Zahlen noch keine hinreichende Grundlage für eine Bewertung der Einflussmacht verschiedener Lobbygruppen darstellen. Dennoch lässt sich sagen, dass der Arbeitsbeitrag der Lobbyisten von so großer Bedeutung für die europäischen Institutionen geworden ist, dass er als inhärenter Bestandteil der europäischen Rechtsetzung gelten kann. Die Entwicklung der demokratischen Struktur der *Europäischen Union* (EU) schreitet demgegenüber vergleichsweise beschaulich voran. Zwar erhielt das Europäische Parlament mit dem EU-Vertrag (EUV) umfangreichere Kompetenzen im Rechtsetzungsprozess, die seit vielen Jahren diagnostizierten demokratischen und legitimatorischen Defizite¹⁷ werden dem EU-System allerdings auch nach dem Vertragsschluss von Lissabon attestiert. Gesellschaft und Forschung reagieren daher in verständlicher Weise empfindlich auf die zahlreichen informellen Austauschmöglichkeiten zwischen Lobby und Politik.

Die häufigen Vorfälle unrechtmäßiger Einflussnahme, die weitreichenden Auswirkungen der Gesetzgebung und das wachsende Einflussgewicht der Interessenvertreter bieten Anlass dazu, die Einfluss- und Wirkungsweise von Lobbyisten auf europäischer Ebene einer genaueren Untersuchung zu unterziehen. Ist die Interessenvertretung auf europäischer Ebene überhaupt in der Lage, einen aner kennenswerten, gemeinwohlfördernden politischen Beitrag zu leisten? Oder stehen wir angesichts des Mitgestaltungsgewichts der Interessenvertreter vor einer schleichenden Unterwanderung europäischer Hoheitsbefugnisse zu Gunsten einiger Weniger? Was ist dran an der Diskussion über die Unrechtmäßigkeit der europäischen Interessenvertretung?

17 Schmuck, Otto: *Demokratiedefizit in Europa. Neue Herausforderung für eine politische Union*, Bonn 1993; Kluth, Winfried: *Die demokratische Legitimation der Europäischen Union. Eine Analyse der These vom Demokratiedefizit der Europäischen Union aus gemeineuropäischer Verfassungsperspektive*, Berlin 1995; Höreth, Markus: *Die Europäische Union im Legitimations-trilemma. Zur Rechtfertigung des Regierens jenseits der Staatlichkeit*, Baden-Baden 1999; Fischer, Robert: *Das Demokratiedefizit bei der Rechtsetzung durch die Europäische Gemeinschaft*, Münster 2001; Veil, Winfried: *Volkssouveränität und Völkersouveränität in der EU. Mit direkter Demokratie gegen das Demokratiedefizit?*, Baden-Baden 2007; Kirsch, Andrea: *Demokratie und Legitimation in der Europäischen Union*, Baden-Baden 2008; Göler, Daniel: *Die europäische Legitimationsfalle*, in: *Zeitschrift für Politik*, H. 1/2009, S. 3–18.

1 Untersuchungsgegenstand und Fragestellung

Seit mehreren Jahrzehnten ist die Einflussnahme von Lobbyisten Gegenstand wissenschaftlicher Untersuchungen. Der Fortschritt der europäischen Integration hat es den Inhabern politischer Interessen abgenötigt, sich auf die Existenz und Funktionsweise einer weiteren, überstaatlichen Hoheitsebene einzulassen und die Zunahme ihrer Entscheidungskompetenzen anzuerkennen. Die damit einhergehenden Anpassungsprozesse innerhalb der Lobbybranche haben den *Lobbyismus* zu einem lebendigen Forschungsgegenstand werden lassen, dessen Entwicklungstendenzen in der Wissenschaft rege diskutiert werden. Der Umfang wissenschaftlicher Analysen hat sich von der einst auf das Verbändewesen beschränkte Forschung stark diversifiziert. Untersuchungen zum Lobbyismus werden aus rechtlicher, wirtschaftlicher und gesellschaftswissenschaftlicher Perspektive unternommen. Viele Forschungsvorhaben greifen dabei eine Akteurs-Gruppe heraus und erkennen damit die Tatsache an, dass Lobbying mittlerweile nicht mehr ausschließlich Sache der Verbände ist. Des Weiteren führen die Analysen innerhalb der unterschiedlichen Politikbereiche zu sehr unterschiedlichen Ergebnissen hinsichtlich des Engagements und des Einflussgewichts von Interessenvertretern. Zur Einordnung der vorliegenden Untersuchung sollen daher Forschungsziel und Vorgehensweise vorab erläutert werden. Daran anschließend erfolgt ein Überblick zum derzeitigen Forschungsstand.

1.1 Forschungsziel

Das Ziel der Untersuchung liegt in der Beantwortung der Frage, inwieweit die auf die europäische Politik gerichtete Interessenvertretung als rechtmäßige Form politischer Partizipation begriffen werden kann. Zur Bestimmung der Rechtmäßigkeitsanforderungen soll der rechtliche Rahmen für die Vertretung politischer Interessen nachgezeichnet und ihre unterschiedlichen Vermittlungsformen dahingehend untersucht werden, ob sie den gesetzlichen Bestimmungen entsprechen oder zuwiderlaufen. Des Weiteren sollen die gesamtgesellschaftlich bedeutenden Funktionen der Interessenvertretung bezeichnet werden, um durch einen Vergleich der realen Einflussituation mit den aus gesellschaftlicher Sicht werte-

konformen Idealvorstellungen Legitimationsdefizite zu identifizieren. Daran anknüpfend sollen die Anforderungen bestimmt werden, die an eine rechtmäßige Interessenvertretung zu stellen sind, um ein Urteil darüber fällen zu können, ob und inwieweit die Vertretung politischer Interessen auf europäischer Ebene diesen Rechtmäßigkeitsanforderungen entspricht. Sodann sollen Lösungsansätze entwickelt werden, bei deren Umsetzung von einer gesteigerten Einhaltung der Rechtmäßigkeitsanforderungen ausgegangen werden kann. Regulierungsvorschläge sollen dabei dem Umstand Rechnung tragen, eine gemeinwohlorientierte Politik zu fördern, die ihrerseits dem Einzelinteresse die nötige Freiheit zur Einbringung in den politischen Raum belässt. Das erkenntnisleitende Interesse der Untersuchung ist damit vor allem auf folgende Fragen ausgerichtet:

- Kann sich Lobbying auf europäischer Ebene auf eine rechtliche Grundlage stützen und sich insoweit als legale Form politischer Partizipation begreifen?
- Auf welche Art und Weise beeinflussen Lobbyisten die Regierungstätigkeit der EU?
- Welche Formen illegaler politischer Einflussnahme sind unter den derzeitigen Bedingungen anzunehmen?
- Welche übergreifend gesellschaftliche Bedeutung kommt dem Prozess der Einbringung und Durchsetzung politischer Interessen zu?
- Inwieweit läuft die Interessenvertretung auf europäischer Ebene gesellschaftlichen Konventionen derzeit zuwider?
- Welche Anforderungen sind an eine Interessenvertretung zu stellen, die sich in vollem Umfang als rechtmäßig bezeichnen lässt?
- Wo liegen die Grenzen legitimer Einflussnahme?
- Welche regulativen Möglichkeiten stehen dem Gesetzgeber zur Verfügung, um unrechtmäßige Formen politischer Einflussnahme auf ein weitmöglichst geringes Maß zu reduzieren und damit eine Grundlage für eine gesteigerte gesellschaftliche Anerkennung politischer Einflussnahme zu schaffen?

1.2 Vorgehensweise

Im Zentrum der vorliegenden Untersuchung steht die europäische Interessenvertretung, unter der die Gesamtheit der auf die europäische Politik gerichtete Vertretung politischer Interessen verstanden wird. Der Untersuchungsgegenstand erstreckt sich insbesondere auf die Aspekte der Rechtmäßigkeit der unterschiedlichen Formen und Wirkungsweisen der Einflussnahme. Fragen der Rechtmäßigkeit entziehen sich einer Einordnung in Politikfeldbereiche. Um in der vorliegenden Untersuchung alle im Zusammenhang mit der Rechtmäßigkeit sich ergebenden Problematiken erfassen zu können, wird sich die Analyse nicht auf die Vertretung spezifischer Interessen beschränken. Beispiele aus einzelnen Politikbereichen dienen lediglich der besseren Beschreibung. Die vorliegende Arbeit verfolgt damit einen politikfeldunspezifischen Ansatz. Die damit politikfeldübergreifende Analyse konzentriert sich auf Merkmale und Wirkungsweisen des Lobbyings, die bei allen Formen der Interessenvertretung als gegeben betrachtet werden können. Mit dieser Abstraktion soll ermöglicht werden, grundsätzliche Problematiken der Rechtmäßigkeit in den Vordergrund zu rücken, denen mit für alle Interessenvertreter allgemeinverbindlichen Regularien begegnet werden kann.

Um den Untersuchungsgegenstand erfassen zu können, ist es erforderlich, begriffliche Einordnungen vorzunehmen und systembedingte Eigenheiten der Europäischen Union vorab darzustellen. Deshalb werden im Kapitel 2 *Interessenvertretung und Lobbying* die zentralen Begrifflichkeiten einer genauen Einordnung zugeführt in deren Interpretation die weitere Analyse steht. Die in diesem Unterpunkt vorgenommene Abgrenzung zu den Rollen der Parteien und Parlamentarier hat zum Ziel, eine scharfe Trennung zwischen *Lobbyist* und *Hoheitsträger* zu ziehen. Der europäische Hoheitsträger besteht zwar nicht nur aus den Mitgliedern des Europäischen Parlaments, die Funktion und Aufgabenstellung der Abgeordneten verlangt jedoch in besonderer Weise der Abgrenzung, da es sich bei den Parlamentariern ebenfalls um Vertreter von (Bürger-)Interessen handelt. Darüber hinaus gibt es Vertreter öffentlicher Interessen. Sie sind einerseits Träger von Hoheitsrechten, treten bei den Institutionen der EU aber als Interessenvertreter auf. Diese funktionalen Überschneidungen gilt es ebenfalls voneinander abzugrenzen, da nur so eine eindeutige Zuordnung der Akteure in die Gruppe der Lobbyisten oder EU-Bediensteten und der damit für sie spezifisch geltenden Rechtsvorschriften und Verhaltensregeln vorgenommen werden kann. Daran anschließend soll in Kapitel 3 *Systembedingte Abhängigkeit der Einflussnahme* eine strukturelle Analyse des politischen Systems der EU sowie eine Beleuchtung der Spezifika einzelner Lobby-Akteure vorgenommen werden,

um zum einen die Einbindung und Verankerung des partizipativen Beitrages der Interessenvertreter erklären und zum anderen die Zugangswege der Lobbyisten zum politisch-administrativen System nachvollziehen zu können. Für eine aktuelle Bestandsaufnahme werden die in jüngerer Zeit zu beobachtenden Veränderungen in den Organisationsformen und Einflussgewichten verschiedener Lobbygruppen angesprochen. Die Bildung von Netzwerken und Koalitionen hat auf europäischer Ebene einen prägenden Einfluss auf die Gestalt der organisierten Interessenvertretung. Ihre Wirkungsweise wird deshalb ebenfalls kurz erläutert. Mit den in Kapiteln B und C vorgenommenen Ausführungen liegt sodann das „Handwerkszeug“ für die sich anschließende Rechtmäßigkeitsprüfung vor.

Die in Kapitel 4 erfolgende Untersuchung der *Rechtmäßigkeit der europäischen Interessenvertretung* soll die verschiedenen Formen der auf die europäische Politik bezogenen Lobbyarbeit einer Rechtmäßigkeitsprüfung unterziehen. Dem Thema der Arbeit entsprechend stellt die Analyse dieses Kapitels den Schwerpunkt der vorliegenden Untersuchung dar. Da jede Informationsvermittlung und jede Form politischer Einflussnahme ein Austauschverhältnis zwischen einem Interessenvertreter und einem Hoheitsträger voraussetzt, sind nicht ausschließlich die Handlungen der Interessenvertreter von Bedeutung, sondern ebenso diejenigen des auf hoheitlicher Seite tätigen Rezipienten. Regelungen, die das Verhalten von Bediensteten der EU determinieren, bestimmen den Prüfungsmaßstab daher ebenso, wie allgemeingültige oder speziell für Lobbyisten geltende Rechtsvorschriften. Da sowohl die rechtlichen Rahmenbedingungen, wie auch die faktischen Konstellationen im politischen Geschäft einem steten Wandel unterliegen, erstreckt sich die Untersuchung auf einen begrenzten Zeitraum. Als taugliche Anfangszeitpunkt kommt das Inkrafttreten neuer oder geänderter Rechtsvorschriften in Betracht, deren Rechtsfolgen Einfluss auf die Gestalt der europäischen Interessenvertretung gehabt haben. Hierunter fallen insbesondere der Abschluss des Vertrags von Lissabon, die Umsetzung der Europäischen Transparenzinitiative, die Zusammenführung von Informationen über Lobbyisten im nunmehr vereinheitlichten europäischen Transparenz-Register oder auch die jüngste Novellierung der Geschäftsordnung des Europäischen Parlaments. Zentrale Vorschriften sind im Anhang beigefügt. Ist der rechtliche Rahmen für das Austauschverhältnis abgesteckt, können anhand der einschlägigen Vorschriften Formen rechtswidriger Einflussnahmen identifiziert und diskutiert werden. In der sich anschließenden Untersuchung zur Legitimität der europäischen Interessenvertretung wird versucht, die Rechtmäßigkeit des Lobbyings über die sie gesetzlich determinierenden Rechtsvorschriften hinaus an weiteren normativen Kriterien zu messen. Unter diesen sollen die von der Gesellschaft aufgestellten Wertvorstellungen verstanden werden, die einen Minimalkonsens

darüber bilden, welche Handlungen als moralisch vertretbar und ethisch aner kennenswert zu betrachten sind. Der konkrete Inhalt dieses Minimalkonsenses ist allerdings schwer zu fassen und mit dem Handwerkszeug der Politikwissenschaft nicht leicht in den Griff zu bekommen. Kategorien wie Ethik und Moral entziehen sich einer greifbaren Definition und sind insofern nicht operationalisierbar. Dieses Problem soll wie folgt gelöst werden: Nach vorliegender Einordnung wird Legitimation als gesellschaftlicher Zuspruch verstanden, der sich als Reaktion auf die gesellschaftsbezogene Leistung und Auswirkung eines Verhaltens ergibt und dem durch Anerkennung und Akzeptanz Ausdruck verliehen wird¹⁸. Nach diesem Verständnis von Legitimität ist es nicht erforderlich, ein Urteil darüber zu fällen, was dem Anstandsgefühl der Allgemeinheit entspricht. Vielmehr kann für eine Beurteilung der Legitimität nach den Leistungen und Auswirkungen eines Verhaltens gefragt werden. Damit ist nicht das Anstandsgefühl der EU-Bürger der erste logische Ansatzpunkt für die Legitimitätsprüfung, sondern das Verhalten der Interessenvertreter. Im Einzelnen gilt es zu untersuchen, welche spezifischen Aufgaben der Vertretung von Interessen im politischen Alltag zukommen und welch gesellschaftspolitischer Mehrwert sich aus der Existenz der politischen Partizipationsform Lobbying ergibt. Unter dem Prüfungspunkt *Legitimität* soll es somit darum gehen, übergreifend gesellschaftliche Funktionen der Interessenvertretung herauszuarbeiten und im Wege einer komparatistischen Gegenüberstellung von gesellschaftlich wünschenswertem Idealfall und realer Situation eine Beurteilung darüber abzugeben, inwieweit es der europäischen Interessenvertretung zum gegenwärtigen Zeitpunkt gelingt, diese gesellschaftspolitischen Funktionen zu erfüllen. Dabei wird davon ausgegangen, dass Anerkennung und Akzeptanz in der Gesellschaft umso höher ausfallen, je besser die europäische Interessenvertretung ihre gesellschaftsbezogenen Aufgaben erfüllt. Mit der Auslotung der Grenzen legitimer Einflussnahme sollte es dann möglich sein, Rückschlüsse auf die Rechtmäßigkeit der europäischen Interessenvertretung in diesem weiter verstandenen Sinne zu ziehen.

Die in Kapitel 4 aufgeworfenen Rechtmäßigkeitsprobleme sollen in Kapitel 5 *Mittel zur Steigerung der Rechtmäßigkeit* Lösungsansätzen zugeführt werden, mit deren Umsetzung eine effektivere Regulierung für die Gewähr einer rechtmäßigen Interessenvertretung auf europäischer Ebene gefunden wird. Der Ausarbeitung von Reformvorschlägen ist damit der letzte Teil der Analyse gewidmet.

Die Ergebnisse der Untersuchung werden in Kapitel 6 im Rahmen einer *Gesamtbetrachtung* zusammengefasst und abschließend beurteilt.

18 Der Begriff der Legitimität wird an späterer Stelle noch eingehender erläutert [Kapitel 4.2.1].

1.3 Stand der Forschung

Mit den Fragen der Unrechtmäßigkeit politischer Einflussnahme beschäftigt sich aufgrund der eingangs genannten Vorfälle nicht nur der investigative Journalismus¹⁹. Auch wissenschaftliche, dem Lobbyismus kritisch gegenüberstehende Untersuchungen, bemühen sich, Missstände der Interessenvermittlung aufzudecken und zu bewerten²⁰.

Der überwiegende Teil wissenschaftlicher Abhandlungen widmet sich dem Phänomen der Interessenvertretung jedoch von einem neutraleren Ausgangspunkt aus²¹. Weitere Untersuchungen richten ihren Fokus vorwiegend auf die Effektivität der Vermittlung und erfolgreiche Durchsetzung politischer Interessen²². Neben Monographien bieten Aufsatzsammlungen einen hilfreichen Überblick zu themenspezifischen bzw. politikfeldspezifischen Problembereichen²³.

19 Rubner, Jeanne: Brüsseler Spritzen. Korruption, Lobbyismus und die Finanzen der EU, München 2009; Pohl, Ines (Hrsg.): Schluss mit Lobbyismus!: 50 einfache Fragen, auf die es nur eine Antwort gibt, Frankfurt a. M. 2012; oder die zahlreichen Berichte und Stellungnahmen von Transparenzaktivisten wie Lobby Control, ALTER-EU, Spinwatch, Corporate Europe Observatory, Friends of the Earth Europe u. a.

20 Arnim, Hans Herbert, von: Das Europa-Komplott. Wie EU-Funktionäre unsere Demokratie verscherbeln, München/Wien 2006; Balanyá, Belén/Doherty, Ann/Hoedeman, Olivier u. a.: Konzern Europa. Die unkontrollierte Macht der Unternehmen, Zürich 2001; Jarren, Otfried/Lachenmeier, Dominik/Steiner, Adrian (Hrsg.): Entgrenzte Demokratie? Herausforderungen für die politische Interessenvertretung, 1. A., Baden-Baden 2007; Naurin, Daniel: Deliberation behind closed doors. Transparency and Lobbying in the European Union, Colchester 2007; Brocza, Stefan: Lobbying. Die Geheimbünde des 21. Jahrhunderts, München 2008; bezogen auf die BRD: Adamek/Otto: Der gekaufte Staat; Schwarz, Friedhelm: Das gekaufte Parlament, München 1999.

21 Zur grundsätzlichen Organisation politischer Interessen sowie deren Vertretung: Kaiser, Joseph H.: Die Repräsentation organisierter Interessen, 2. A., Berlin 1978; Zur Rechtsetzung in der EU: Gündisch, Jürgen/Mathijssen, Petrus/Gil-Robles, José María: Rechtsetzung und Interessenvertretung in der Europäischen Union, München 1999; Einen konsequenten und an rechtlichen Rahmenbedingungen ausgerichteten Überblick über die Funktionsweisen der EU-Organe und die Einfallstore für erfolgreiche Interessensvertretung bietet: Fischer, Klemens H.: Lobbying und Kommunikation in der Europäischen Union, 2. A., Berlin 2005.

22 Anda, Bela: Möglichkeiten und Grenzen der Politikbeeinflussung, in: Sell, Axel/ Krylov, Alexander, N.: Government Relations – Interaktionen zwischen Wirtschaft, Politik und Gesellschaft, S. 273–278; Galbraith, Jeremy: Effektives Lobbying in Brüssel. Eine Analyse und zwölf Tipps., in: Dagger, Stefan/Kambeck, Michael: Politikberatung und Lobbying in Brüssel, 1. A., Wiesbaden 2007, S.165–179; Gardner, James N.: Effective Lobbying in the European Community, Deventer/Boston 1991; Joos, Klemens/Waldenberger, Franz: Successful Lobbying in the New Europe, Berlin 2004.

23 Empfehlenswert ist die Zusammenstellung von Aufsätzen zu Strukturen und Strategien der Interessenvertretung bei: Kleinfeld, Ralf/Willems, Ulrich/Zimmer, Anette (Hrsg.): Lobbying.

Der Wandel der EU-Institutionen, der mit der Ausweitung ihrer Zuständigkeiten für verschiedene Politikfeldbereiche einherging, hat auch zu einem Zuwachs der Akteure im Brüsseler Lobbygeschäft geführt. Professionelle Public-Affairs-Agenturen und Think-Tanks bieten neben zahlreichen Kanzleien ihre Dienste für eine erfolversprechende Einflussnahme an. Mit ihrer Beauftragung und dem daraus resultierenden Dienstleistungsverhältnis zum Interesseninhaber stellt die Analyse politischer Entwicklungen für diese Berufsgruppe einen Teilbereich ihrer Geschäftstätigkeit dar. Gleichzeitig sind sie als stellvertretend agierende Lobbyisten selber zum Gegenstand wissenschaftlicher Untersuchungen geworden²⁴. Die Vertretung politischer Interessen kann dabei mit Blick auf den Lobbyisten oder auf den Rezipienten der Interessenvermittlung betrachtet werden. Die Empfänger der politischen Einflussnahme sind ausschließlich Bedienstete der EU-Institutionen. Neben den Abgeordneten des Europäischen Parlaments stehen vor allem die Angestellten und Beamten des Kommissionsapparates im Visier der Interessenvertreter.

Ein Schwerpunkt der Lobbyismus-Forschung lag und liegt immer noch bei der Verbandsforschung. Ausgehend von der Frage *Eschenburgs* nach der Herrschaft der Verbände²⁵ hat sich das Untersuchungsfeld der Verbandsforschung von der einst nationalen auf die europäische Ebene ausgeweitet²⁶. Daneben existieren

Strukturen. Akteure. Strategien, 1. A., Wiesbaden 2007; sowohl die Seite der Interessenvertreter als auch die Seite der Adressaten beleuchtend: Dagger/Kambeck: Politikberatung und Lobbying in Brüssel; Ritter, Rubin/Feldmann, David (Hrsg.): Lobbying zwischen Eigeninteresse und Verantwortung, 1. A., Baden-Baden 2005; Scheff, Josef/Gutschelhofer, Alfred: Lobby Management. Chancen und Risiken vernetzter Machtstrukturen im Wirtschaftsgefüge (Management · Perspektiven, B. 4), Wien 1998, sowie Coen, David: Empirical and theoretical studies in EU lobbying, Abingdon u. a. 2007.

24 Zum Schwerpunkt der Politikberatung: Falk, Svenja/Römmele, Andrea/Rehfeld, Dieter/Thunert, Martin (Hrsg.): Handbuch Politikberatung, Wiesbaden 2006; Michalowicz, Irina: EU Lobbying - Principals, Agents and Target Relations influencing European Policy Outcomes for IT and Transport, Straßburg 2002; sowie des Public-Affairs Managements: Berg, Nicola: Public Affairs Management. Ergebnisse einer empirischen Untersuchung in multinationalen Unternehmungen, Wiesbaden 2003; Milinewitsch, Mirko: Professionalisierung der Interessenvermittlung durch externes Public Affairs Management, Berlin u. a. 2005; adressatenorientiert dagegen: Schlotmann, Matthias: Interessenvertretung bei der Europäischen Kommission. Am Beispiel des Rechtssetzungsverfahrens im Bereich der Umweltpolitik, Frankfurt a. M. 2006.

25 Eschenburg, Theodor: Herrschaft der Verbände?, 2. A., Stuttgart 1963.

26 Beyers, Jan/Eising, Rainer/Maloney, William A. (Hrsg.): Interest group politics in Europe. Lessons from EU studies and comparative politics, Routledge 2010; Klüver, Heike: Interessenvermittlung in der Europäischen Union: Nationale Verbände auf dem Weg nach Brüssel, Saarbrücken 2008; Klüver, Heike: Lobbying in the European Union: Interest groups, Lobbying Coalitions and Policy Change, Oxford 2013; Kohler-Koch, Beate: Interessen und Integration. Die Rolle organisierter Interessen im westeuropäischen Integrationsprozess, in: Kreile, Michael (Hrsg.): Die Integration Europas, PVS-Sonderheft 23, Opladen 1992, Seiten 81–119; Reutter,

tieren ländervergleichende Arbeiten, von denen der überwiegende Teil den US-amerikanischen Lobbyismus als Vergleichsmodell wählt. Viele Charakteristika der europäischen Interessenvertretung folgen in ihren Eigenheiten, Strategien und Koalitionsbildungen dem US-amerikanischen Vorbild, so dass sich ein Vergleich mit der Lobbylandschaft der Vereinigten Staaten anbietet²⁷. Über die Analysen der Bündnisse und Koalitionen hinaus erlauben Praxishandbücher einen Blick hinter die Kulissen der Brüsseler Politik²⁸. Auf diese Weise lassen sich empirische Erhebungen an realpolitischen Aussagen messen. Andere Untersuchungen fokussieren eine bestimmte Gruppe von Lobbyisten (Unternehmen der Privatwirtschaft, Gewerkschaften, Wohlfahrtsverbände etc.) oder bestimmte Länder²⁹.

Werner (Hrsg.): Verbände und Interessengruppen in den Ländern der Europäischen Union, Opladen 2001; Tanasescu, Irina: The European Commission and interest groups, Brüssel 2009; Teuber, Jörg: Interessenverbände und Internationalisierung. Dachverbände, Automobilindustrie und Einzelhandel in der Europäischen Union (Forschungen zur Europäischen Integration, B. 21), I. A., Wiesbaden 2009; Timmesfeld, Andrea: Chancen und Perspektiven europäischer Kollektivverhandlungen. Zur Bedeutung nationaler Interessendivergenzen für die kollektive Handlungsfähigkeit europäischer Dachverbände, I. A., Baden-Baden 1994; mit einer auch heute immer noch bestandskräftigen Definition und Einordnung der Aufgaben europäisch agierenden Interessenverbände: Schwaiger, Konrad/Kirchner, Emil: Die Rolle der Europäischen Interessenverbände. Eine Bestandsaufnahme der Europäischen Verbandswirklichkeit (Schriftenreihe Europäische Wirtschaft, B. 112), I. A., Baden-Baden 1981; aktueller dazu auch: Reutter, Werner/Rütters, Peter: Verbände und Verbandssysteme in Westeuropa, Opladen 2001.

27 Kraft, Eike: Lobbying in der EU. Regulierung nach US-Vorbild?, Saarbrücken 2006.

28 Althaus, Marco: Kampagne! Neue Strategien im Grassroots Lobbying für Unternehmen und Verbände, Münsert u. a. 2007; Althaus, Marco: Politikberatung: Praxis und Grenzen, Münster 2004; Bender, Gunnar/Reulecke, Lutz: Handbuch des deutschen Lobbyisten. Wie ein modernes und transparentes Politikmanagement funktioniert, Frankfurt a. M. 2003; Geiger, Andreas: EU Lobbying handbook. A guide to modern participation in Brussels, Berlin 2006; Merkle, Hans: Lobbying. Das Praxishandbuch für Unternehmen, Darmstadt 2003; Plehwe, Kerstin (Hrsg.): Die Kampagnenmacher. Die neuen Instrumente und Strategien erfolgreicher Stakeholder-Dialoge, Berlin 2007; Rieksmeier, Jörg (Hrsg.): Praxisbuch: Politische Interessenvermittlung. Instrumente – Kampagnen – Lobbying, I. A., Wiesbaden 2007; Schendelen, Rinus, van: Machiavelli in Brussels. The Art of Lobbying the EU, Amsterdam 2002; Vondenhoff, Christoph/Busch-Janser, Sandra: Praxis-Handbuch Lobbying, Berlin u. a. 2008; Zetter, Lionel: Lobbying. The Art of Political Persuasion, Großbritannien 2008.

29 Joos, Klemens: Interessenvertretung deutscher Unternehmen bei den Institutionen der Europäischen Union mit Beispielen aus der Versicherungs-, Energie- und Verkehrssicherheitsbranche, Berlin 1998; Matyja, Miroslaw: Der Einfluss der Vereinigung der Industrie- und Arbeitgeberverbände Europas (UNICE) auf den Entscheidungsprozess der Europäischen Union, Bern 1997; aber auch zu öffentlichen Akteuren, so zum Beispiel Neunreither, Esther Bettina: Die Interessenvertretung der Regionen bei der Europäischen Union – Deutsche Länder, spanische Autonome Gemeinschaften und französische Regionen (Beiträge zur Politikwissenschaft, B. 79), Frankfurt a. M. 2001; oder zu Nichtregierungsorganisationen, wie bei Ensslen, Carola/König, Doris/Walz, Rainer: Interessenvertretung durch NGO's auf EU-Ebene, Hamburg 2004; die BRD be-

Werke der 80er und frühen 90er Jahre beziehen sich noch überwiegend auf die Verhältnisse innerhalb eines nationalstaatlichen Systems. Wie auch die vorliegende Untersuchung unterliegen alle diese Arbeiten dem Umstand einer zeitlich begrenzten Aktualität. Sie wurden zur Zeit des Bestehens bestimmter politischer Rahmenbedingungen vorgenommen. Der Fortschritt der europäischen Integration hat die politische Situation der Mitgliedstaaten allerdings zunehmend mehr beeinflusst. Mit der Gründung der Europäischen Union begann in der ersten Hälfte der 90er Jahre sogleich eine neue Phase der Lobbyismus-Forschung. Seit dem Inkrafttreten des *Vertrages von Maastricht* zum 1. November 1993 erschienen zunehmend Werke zum Lobbyismus, die die EU als Bezugssystem der politischen Einflussnahme begriffen³⁰.

Mit dem Fortschritt der Europäischen Integration ging eine stetige Zunahme an Regelungskompetenzen auf europäischer Ebene einher. Der Prozess der Europäisierung hat zu einer Ausdifferenzierung des Eurolobbyismus geführt. Dementsprechend entstanden vermehrt politikfeldspezifische Arbeiten, die sich auf die Bedingungen innerhalb eines europäischen Politikbereiches konzentrieren³¹. In

treffend u. a.: Alemann, Ulrich, von: Organisierte Interessen in der Bundesrepublik, 2. A., Opladen 1989; Busch-Janser, Florian: Staat und Lobbyismus. Eine Untersuchung der Legitimation und der Instrumente unternehmerischer Einflussnahme, Berlin/München 2004; Leif, Thomas/Speth, Rudolf (Hrsg.): Die fünfte Gewalt. Lobbyismus in Deutschland (Schriftenreihe der Bundeszentrale für politische Bildung, B. 514), Bonn 2006; Lösche, Peter: Verbände und Lobbyismus in Deutschland, Stuttgart 2007; Jäkel, Christian: Lobbyismus. Bedeutung für Staat und Wirtschaft, Saarbrücken 2005.

30 Biedermann, Marc: Braucht die EU Lobbying-Gesetze? (Basler Schriften zur Europäischen Integration, B. 73), Basel 2005; Buholzer, René P.: Legislatives Lobbying in der Europäischen Union. Ein Konzept für Interessengruppen, Bern/Stuttgart/Wien 1998; Greenwood, Justin: Representing Interests in the European Union, Basingstoke 2007; Karr, Karolina: Democracy and Lobbying in the European Union, Frankfurt a. M. 2007; Lahusen, Christian/Jauß, Claudia: Lobbying als Beruf. Interessengruppen in der Europäischen Union, 1. A., Baden-Baden 2001; Liehr-Gobbers, Kerstin: Erfolgsfaktoren des legislativen Lobbying in Brüssel. Konzeptualisierung, Analyse und Handlungsempfehlungen für Genossenschaften in der EU (Münstersche Schriften zur Kooperation, B. 70), Aachen 2006; Mazey, Sonia/Richardson, Jeremy (Hrsg.): Lobbying in the European Community, New York 1993; Michalowitz, Irina: Lobbying in der EU, Wien 2007; Pfeifer, Georg: Eurolobbyismus. Organisierte Interessen in der Europäischen Union (Europäische Hochschulschriften XXXI, B. 271), Frankfurt a. M. 1995; Schendelen, Rinus, van: National public and private EC lobbying, Aldershot/Brookfield/Dartmouth 1993; Teuber, Jörg: Interessenverbände und Lobbying in der Europäischen Union (Europäische Hochschulschriften XXXI Politikwissenschaft, B. 423), Frankfurt a. M. 2001; Van der Voort, Willem Johan: In Search of a Role. The Economic and Social Committee in European Decision Making, Utrecht 1997.

31 So z. B.: Knill, Christoph: Europäische Umweltpolitik. Steuerungsprobleme und Regulierungsmuster im Mehrebenensystem, Opladen 2003; Krause, Kim Carolin: Lobbying in der gemeinsamen europäischen Agrarpolitik einer erweiterten EU – 25 Theorie und empirische Messung,

einigen Fällen wird die Lobbyarbeit anhand des Werdegangs eines einzelnen Rechtsaktes erläutert³².

Einen gründlichen und umfassenden Überblick zum Lobbying auf EU-Ebene, unter Berücksichtigung der veränderten Rahmenbedingungen durch den *Vertrag von Lissabon*, bietet Joos³³. Auch er stellt die Frage nach der Legitimation der europäischen Interessenvertretung. Die Untersuchung begrenzt sich allerdings auf die demokratische Dimension als Prüfungsmaßstab für die Frage der Legitimation und konzentriert sich dabei auf wirtschaftsbezogene Interessen. Im Übrigen unterliegen die Ausführungen bei Joos dem Selbstverständnis eines Ratgebers für Praktiker.

Die Wissenschaft beklagt nach wie vor einen Mangel an Abhandlungen über die europäische Interessenvertretung, die einen umfassenden Überblick hinsichtlich ihres Einflusses, der Wirkungsweise und der damit verbundenen Probleme bieten. Zudem bedingt der Integrationsfortschritt eine gelegentliche Überprüfung bereits eruiert Untersuchungsgegenstände anhand der aktuellen Situation. Bisher blieb die politikwissenschaftliche Forschung also eine Antwort darauf schuldig, welche Anforderungen unter den derzeitigen Bedingungen an eine vollumfänglich rechtmäßige Interessenvertretung auf europäischer Ebene zu stellen sind und woraus sich ihre Legitimation ergibt. Eine diesbezügliche eingehende Analyse der gegenwärtigen Gestalt der Brüsseler Lobbylandschaft ist daher erforderlich.

1. A., Göttingen 2005; Neumair, Simon-Martin: Agrarprotektionismus in Industrieländern – das Beispiel der EU-Zuckermarktordnung. Perspektiven und Anpassungen der Zuckerwirtschaft in Bayern, München 2008; Winter, Thomas, von: Sozialpolitische Interessen. Konstituierung, politische Repräsentation und Beteiligung an Entscheidungsprozessen, I. A., Baden-Baden 1997.

32 Verslius, Esther/Keulen, Mendeltje, van/Stephenson, Paul: Analysing the European Union policy process, Basingstoke u. a. 2011.

33 Joos, Klemens: Lobbying im neuen Europa. Erfolgreiche Interessenvertretung nach dem Vertrag von Lissabon, Weinheim 2011.

2 Interessenvertretung und Lobbying

Die Vertretung von Interessen gegenüber politischen Entscheidungsträgern ist ein realpolitischer Vorgang, den man nicht abschließend beschreiben und damit auch nicht endgültig definieren kann. Der Versuch der Einordnung einiger zentraler Begriffe soll aber ermöglichen, den Untersuchungsgegenstand klar herauszustellen und Kriterien der Abgrenzung zu erzeugen, anhand derer sich die vorliegenden Forschungsfragen beantworten lassen.

2.1 Interesse, Interessenvertretung, Information und Einflussnahme

Es ist wohl die grundlegendste Motivation menschlichen Verhaltens Bedürfnisse zu haben und die aus ihnen resultierenden Interessen umzusetzen. Mit der Verschiedenartigkeit der Bedürfnisträger ist die Vielschichtigkeit der Interessen verbunden. Als soziales Wesen steht der Mensch mit anderen Individuen im Austausch, so dass unterschiedliche Interessen aufeinandertreffen. Teilweise stimmen sie überein oder ergänzen sich, teilweise widersprechen sie sich aber auch. Existenz und Entwicklung einer Gesellschaft stehen somit in unmittelbarer Abhängigkeit vom Bestreben der Gesellschaftsmitglieder, ihre Interessen zu vermitteln und zu realisieren. Die Einordnung des Begriffs *Interesse* ist insofern weniger politologischer als eher soziologischer Art. So betont *Hegel*: „Es kommt (...) nichts ohne Interesse zustande“³⁴. *Max Weber* sieht im Interesse die Bedingung menschlichen Handelns überhaupt³⁵. Ausgehend von einer Interessenslage hat eine Person oder eine Personengruppe nach Ansicht *Webers* eine zweckgerichtete Orientierung hinsichtlich einer gewünschten und bevorzugten Entwicklung des Geschehens (Erwartung)³⁶. Diese Orientierung bestimmt die Gestalt des Handelns, die sich in der Vertretung des Interesses niederschlagen kann. Mit

34 Glockner, Hermann (Hrsg.): Georg Wilhelm Friedrich Hegel, Sämtliche Werke. System der Philosophie Teil 3, B. 10, Stuttgart 1929, S. 376.

35 Weber, Max: *Wirtschaft und Gesellschaft*, Neu-Isenburg 2005, Kap. I, § 4, S. 20 ff.; Massing, Peter: *Interesse*, in: Nohlen, Dieter/Schultze, Rainer-Olaf (Hrsg.): *Lexikon der Politikwissenschaft*, 2. A., B. 1, München 2004, S. 375.

36 Weber: *Wirtschaft und Gesellschaft*, Kap. I, § 4, S. 20ff.

dem Begriff des Interesses werden zweckorientierte Verhaltensweisen und Erwägungen von Einzelnen und Gruppen in einem sozialen Umfeld beschrieben³⁷. Von Alemann weist auf die Definition des Begriffes „Interesse“ im „Vollständigen politischen Taschenwörterbuch“ aus dem Jahr 1849 hin, in dem das Interesse als „Teilnahme an etwas, das Verwehrtsein in eine Sache, das Anziehende, der Reiz, Vorteil, Eigennutz, Gewinn“³⁸ bezeichnet wird. Der Begriff „Verwehrtsein“ kündigt dem Interpretierenden damit bereits an, dass das seiner Natur nach eigennützige Interesse durch Kommunikation und im Wege gesellschaftlicher Auseinandersetzung verfolgt wird. Von Alemann führt aus, dass sich der Interessenbegriff in drei Dimensionen darstellen lässt – in einer individuellen, einer materiellen, sowie einer ideellen Dimension³⁹. Während es bei der individuellen Dimension um die Frage der Verwirklichung eigener Bedürfnisse geht, ist die materielle Dimension durch soziale Interaktion gekennzeichnet. Bei „Non-Profit-Organisationen“ wird der ökonomische Vorteil aber gerade nicht als erstes Ziel ihres Handelns begriffen. Sie vertreten Interessen, die von allgemeiner Bedeutung und im Interesse aller Gesellschaftsmitglieder sind. Von Alemann erfasst die Vertretung solcher allgemeiner Interessen über die von ihm vorgenommene Erweiterung des Interessenbegriffes um eine dritte ideelle Dimension⁴⁰, die im Handeln der Vertreter allgemeiner Interessen ihren Niederschlag findet.

In der modernen Gesellschaft hat sich der Lebenswandel zunehmend diversifiziert. Damit geht auch eine zunehmende Individualisierung und Spezialisierung der (politischen) Interessen einher. Im heutigen Verständnis wird der Begriff des Interesses zunächst wertungsfrei verwendet. Ein Interesse kann gut oder schlecht, moralisch wertvoll, neutral, oder verwerflich sein. Der Begriff *Interesse* gilt als allgemeine Bezeichnung für Absichten von individuellen oder kollektiven Akteuren, die in der Regel auf materielle, ökonomische oder politische Vorteile ausgerichtet sind⁴¹. Um dieser Vorteile habhaft zu werden, bedarf es der Kundgabe und damit der Vertretung des Interesses. Der Galle-Report des Europäischen Parlaments definiert den *Interessenvertreter* als eine „Person, die im Auftrag eines Dritten handelt und die Interessen dieses Dritten gegenüber dem Europäischen Parlament und sonstigen Gemeinschaftsinstitutionen vertritt oder regelmäßig Informationen verschafft oder zu diesem Zweck regelmäßig Kontakte zu den Mitgliedern des Europäischen Parlaments und den Bediensteten der Insti-

37 Ebenda, Kap. I, § 3, S. 20 f., Kap. III § 1, S. 157.

38 Alemann: Organisierte Interessen in der Bundesrepublik, S. 26 f.

39 Ebenda, S. 27.

40 Ebenda, S. 28 f.

41 Thibaut, Bernhard: Interesse, in: Nohlen, Dieter (Hrsg.): Lexikon der Politik, B. 7, München 1998, S. 280.