

Lobbyismus in der partizipativen Demokratie

Bernd Hüttemann

Lobbyismus ist integraler Bestandteil jedes politischen Systems, so auch des Mehrebenensystems EU. Mit Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon ist er Teil der konstitutionellen Ordnung. In den letzten Jahren musste sich Lobbyismus einer erweiterten Gesetzgebung bei vergrößerter Akteurslandschaft und Parlamentarisierung, aber auch neuen Instrumenten wie dem Transparenz-Register und Verhaltenskodizes stellen. Um alle Aspekte des Lobbyismus erfassen zu können, wird der Begriff hier neutral verwendet. Nur so kann gesellschaftliche bzw. nichtprofitorientierte und wirtschaftliche bzw. profitorientierte Einflussnahme auf staatliche bzw. institutionelle Akteure gewichtet und bewertet werden.¹

Die Europawissenschaften behandeln Lobbyismus weiterhin stiefmütterlich.² Die Empirie wird durch rasch wechselnde Akteure und Aktionsformen erschwert. Auf partizipative Beobachtungsmethoden oder Interviews wird weitgehend verzichtet. Praxishandbücher zum EU-Lobbying werden von der Europawissenschaft nahezu ignoriert. Eine Gesamtschau wird selten geboten.³

Wege der Einflussnahme im Mehrebenensystem

Lobbyismus ist mit unterschiedlichen nationalen Rahmenbedingungen und Kulturen im Mehrebenensystem der EU verwoben. Dabei existieren vier Modelle: Pluralismus, Korporatismus, Etatismus und politische Netzwerke.⁴ In den Mitgliedsländern herrschen große Unterschiede. Beispiele: Frankreich bildet die Spitze eines etatistischen Staatsmodells. Ein pluralistisches Bild bietet Deutschland mit einer großen Vereins- und Verbändelandschaft. Nordische Länder und Benelux sind ebenfalls pluralistisch-korporatistisch ausgerichtet. Österreich hat seine korporatistischen Strukturen in die Europapolitik übertragen. Das Vereinigte Königreich kennt kaum nachhaltige Konsultationsprozesse und setzt auf Ad hoc-

1 Lobbyismus als „nackte Verkörperung des Pluralismus pur“, Ulrich von Alemann: Vom Korporatismus zum Lobbyismus? Die Zukunft der Verbände zwischen Globalisierung, Europäisierung und Berlinisierung, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte (APuZ)*, 26-27 (2002), <http://www.bpb.de/apuz/25539/vom-korporatismus-zum-lobbyismus?p=all>, S. 3-6, 3. Das Transparenz-Register meidet Lobbyismus taktisch: Europäisches Parlament, Parlament unterstützt gemeinsames Register für Lobbyisten und andere Interessenvertreter, http://www.europarl.europa.eu/pdfs/news/expert/infopress/20110510IPR19128/20110510IPR19128_de.pdf.

„Interessenvertretung“ oder „Public Affairs Management“ werden meist synonym gebraucht. Eine Relativierung von „Zivilgesellschaft“ bietet: Beate Kohler-Koch/Christine Quittkat (Hrsg.): *De-mystification of participatory democracy. EU-governance and civil society*, Oxford 2013.

2 Ausnahme: Lobbyismus als „exchange relationship between interdependent actors“, Heike Klüver: *Lobbying in the European Union. Interest groups, lobbying coalitions, and policy change*, Oxford 2013, S. 24ff.

3 Wichtigste Ausnahme: Rinus van Schendelen: *More Machiavelli in Brussels. The Art of Lobbying the EU*, Amsterdam 2013.

4 Rainer Eising/Beate Kohler-Koch: *Interessenpolitik im europäischen Mehrebenensystem*, in: dies., *Interessenpolitik in Europa 2005*, S. 11-78. Vgl. auch: Werner Reutter (Hrsg.): *Verbände und Interessengruppen in den Ländern der Europäischen Union*, Wiesbaden 2012

Initiativen, begrenzt von einer Kultur der gerichtlichen Auseinandersetzungen. In mittel- und osteuropäischen Ländern bestehen vor allem (persönliche) politische Netzwerke.

In der mehrdimensionalen EU bleibt dies nicht ohne Auswirkungen auf die „Brüsseler Arena“. In der Rückwirkung spiegeln sich die unterschiedlichen Gesellschaftsstrukturen in der nationalen und regionalen Politikebene der „Heimatfront“⁵ wider. Europäisierung so verstanden bildet keine Einbahnstraße, sondern ein komplexes Miteinander der Einflussnahme auf vielschichtige Gesetzgebungsprozesse.

So wird das Zählen von Lobbyisten in Brüssel ohne die „Heimatfront“ zu einer wenig aussagekräftigen Übung. Im Transparenz-Register der EU sind 2014 über 6.000 Organisationen verzeichnet.⁶ Schätzungen zufolge sind nur 75% der profitorientierten und 60% der nichtprofitorientierten Organisationen erfasst.⁷ Dies ergäbe für 2014 eine Zahl von 30.000 EU-Lobbyisten – in Brüssel. Laut Europäischer Kommission unterlagen im April 2014 32.500 Personen dem Transparenz-Register.⁸ Das Register zeichnet ein breites Weichbild der EU-Lobbylandschaft: „Beratungsfirmen, Anwaltskanzleien, Selbständige Berater; Unternehmen und Unternehmensgruppen, Gewerbe-, Wirtschafts- und Berufsverbände, Gewerkschaften, andere ähnliche Organisationen; Nichtregierungsorganisationen, Plattformen und Netzwerke o. Ä.; Denkfabriken und Forschungseinrichtungen, Hochschuleinrichtungen; Organisationen, die Kirchen und Religionsgemeinschaften vertreten; Lokale, regionale und kommunale Behörden (subnationale Ebene), andere öffentliche oder gemischte Einrichtungen“.⁹ Es betreiben mithin auch Organisationen mit staatlichem Charakter Lobby. Beamte aller Ebenen und Europaabgeordnete haben selbstverständlich direkte und oftmals enge Kontakte zu Lobbyisten in der breiten Fläche.

Gleichzeitig ist die Vermischung von privatem und öffentlichem Bereich eine der größten Herausforderungen beim Erkennen und Bewerten von Lobbyismus.¹⁰ Auch die Koordination nationaler Europapolitik wird zwangsläufig von intermediären Bereichen beeinflusst¹¹ und als „diplomatic lobbying“¹² bezeichnet. Umgekehrt werden bis zu 40 Prozent nichtstaatlicher Lobbyisten in Brüssel nationalen Strukturen zugeordnet.¹³

5 Rinus van Schendelen: *The Art of Lobbying the EU, More Machiavelli in Brussels*, Amsterdam 2013, S. 205.

6 Europäische Kommission: *Statistiken des Transparenzregisters*, <http://ec.europa.eu/transparencyregister/public/consultation/statistics.do?locale=de&action=prepareView>.

7 Justin Greenwood/Joanna Dreger: *The Transparency Register: A European vanguard of strong lobby regulation*, in: *Interest Groups & Advocacy* (2013) 2, S. 139-162, doi:10.1057/iga.2013.3.

8 Eine unabhängige Recherche kam 2012 auf 4.600 Brüsseler Büros mit 14.000 Personen in Brüssel, incl. Mitarbeiter der Ständigen Vertretungen: 2.600. Frank Schwalba-Hoth (Hrsg.): *Stakeholder.eu. The Directory for Brussels*, Berlin 2012, S. 3

9 Europäische Kommission: *Statistiken des Transparenzregisters*, <http://ec.europa.eu/transparencyregister/public/consultation/statistics.do?locale=de&action=prepareView>.

10 Enger Justin Greenwood: *Interest representation in the European Union*, Basingstoke, Hampshire 2011, S. 17; breiter Rinus van Schendelen: *The Art of Lobbying the EU, More Machiavelli in Brussels*, Amsterdam 2013, S. 50.

11 Bernd Hüttemann: *Das „Schwarze Loch“ der deutschen Europapolitik - Lobbyismus und europapolitische Koordination in Deutschland*, in: Daniel Göler/Alexandra Schmid/Lukas Zech (Hrsg.), *Europäische Integration: Beiträge zur Europaforschung aus multidimensionaler Analyseperspektive*, Baden-Baden 2014 (im Erscheinen).

12 30,000 lobbyists and counting: is Brussels under corporate sway?, *The Guardian*, 08.05.2014, <http://www.theguardian.com/world/2014/may/08/lobbyists-european-parliament-brussels-corporate/print>.

Veränderte Rahmenbedingungen partizipativer Demokratie

Der Lissabon-Vertrag ist seit 2009 in Kraft, die Institutionen haben sich hinsichtlich des Lobbyismus neu ausgerichtet. Neben neuen Kompetenzen musste auch die Erweiterung auf nun 28 Staaten „verdaut“ werden. Dass mit Lissabon das ordentliche Gesetzgebungsverfahren zum Regelfall wurde – mit entsprechender Stärkung des Europäischen Parlaments –, hat auch die Anzahl der Akteure ansteigen lassen.

Artikel 11 EUV wird zwar im Gegensatz zum Verfassungsvertrag nicht mehr „Partizipative Demokratie“ genannt, doch wurde er materiell 1:1 in den EU-Vertrag übernommen. Er lässt sich als „Lobby-Artikel“ bezeichnen, bezieht er doch „repräsentative Verbände“ und „Zivilgesellschaft“ mit ein. Alle Organe sind in den ersten Absätzen aufgefordert, sich mit Bürgern, Verbänden und der Zivilgesellschaft auszutauschen bzw. einen offenen, transparenten und regelmäßigen Dialog zu pflegen. Mit der Erweiterung des „Bürgerbegriffs“ um „organisierte Gruppen“ soll eine gemeinnützige bzw. repräsentative Komponente hinzugefügt werden.

Folgewirkungen, etwa in Form eines Grünbuchs, hatten die ersten zwei Absätze des Art. 11 EUV bislang nicht. Die Kommission Barroso ließ Initiativen zur sekundärrechtlichen Fortentwicklung nicht erkennen.

Das formelle Instrument der Kommissions-Konsultationen i.S. des Art. 11 Abs. 3 EUV sind Grünbücher. 13 wurden im Zeitraum 2012-2014 veröffentlicht.¹⁴ Sie sind nur ein Teil der Bemühungen der Kommission, die Konsultation mit Lobbyisten kontinuierlich in allen Politikbereichen auszubauen.¹⁵ Beachtlich ist die Zunahme von Online-Konsultationen und Expertengruppen, deren Gesamtzahl wohl 100.000 Personen umfassen dürfte (2011).¹⁶ Gerade auf der unteren Arbeitsebene beeinflusst Lobbyismus intern und extern das Handeln.¹⁷ Mit den Kürzungen des EU-Haushalts im Mehrjährigen Finanzrahmen 2014-2020 dürfte die Pfadabhängigkeit externer Expertise zunehmen. Der Beamtenapparat bleibt gemessen an den wachsenden Aufgaben und anderen Politikebenen verhältnismäßig klein.

Im Art. 11 EUV hat die Europäische Bürgerinitiative (Abs. 4) mit einer sekundärrechtlichen Verordnungen die stärkste Ausformung erfahren.¹⁸ Die erste erfolgreich abgeschlossene Initiative war „Wasser ist ein Menschenrecht!“. Sie sammelte bis Oktober 2013 fast 1,7 Mio. anerkannte Unterschriften. Die beeindruckende Zahl beteiligter Bürger darf aber nicht verdecken, dass die Initiative selbst und das Sammeln der Unterschriften ohne

13 Arndt Wonka/Frank R. Baumgartner/Christine Mahoney/Joost Berkhout: Measuring the Size and Scope of the EU Interest Group Population, in: *European Union Politics (EUP)*, Nr. 11 (2010), 469.

14 Europäische Kommission: Grünbücher, http://ec.europa.eu/green-papers/index_de.htm.

15 Christine Quittkat: Consultation in daily practice. An in-depth analysis, in: Beate Kohler-Koch/Christine Quittkat (Hrsg.), *De-mystification of participatory democracy. EU-governance and civil society*, Oxford 2013, S. 62-84.

16 Åse Gornitzka/Ulf Sverdrup: Access of Experts: Information and EU Decision-making, in: *West European Politics* 34, Nr. 1 (2011), S. 48-70, 54.

17 Rinus van Schendelen: *The Art of Lobbying the EU, More Machiavelli in Brussels*, Amsterdam 2013, S. 290.

18 Vgl. Luis Bouza García/Justin Greenwood: The European Citizens' Initiative: a First for Participatory Democracy?, in: *Perspectives on European Politics and Society* 13, Nr. 3 (2013), S. 251-256.

Lobbyismus nicht denkbar war.¹⁹ Die meisten Initiativen scheiterten entsprechend an mangelnder Organisation.

Der EU-Vertrag bietet neben der repräsentativen Demokratie in Art. 10 EUV eine Anerkennung des nationalen Parlamentarismus (Art. 12). Auch die erste erfolgreiche Subsidiaritätsrüge 2012 (Monti-II) hat gezeigt, dass der (hier gewerkschaftliche) Lobbyismus das parlamentarische Instrument grenzüberschreitend für seine Zwecke genutzt hat.²⁰

Vertraglich ist auch der „Soziale Dialog“ durch Gewerkschaften und Arbeitgeberverbände im Art. 154 AEUV vorgesehen. Ein Schwerpunkt des Lobbyismus der Sozialpartner war im Berichtszeitraum die Diskussion um die Initiativen der Strategie Europa 2020 als Hilfe für die Krisenländer.²¹ Eine deutliche Aufwertung hat der religiöse und weltanschauliche Lobbyismus erfahren. Art. 17 Abs. 3 AEUV sieht „einen offenen, transparenten und regelmäßigen Dialog“ vor.²²

Institutionell bildet weiterhin der Europäische Wirtschafts- und Sozialausschuss (EWSA)²³ und im gewissen Grad auch der Ausschuss der Regionen (AdR)²⁴ einen korporatistischen Rahmen für Lobbyismus. Beide Hilfsorgane werden zwar als einflussreich aber nicht mächtig beschrieben.²⁵ Der EWSA wird ausschließlich von den Regierungen der Mitgliedstaaten bestellt und selten gewählt. Ihm fehlen europäische Dachverbände, für die aber eine eigene Liaison-Gruppe existiert.²⁶

Register, Kodizes und die Ausweitung der Transparenzdebatte

Die erste interinstitutionelle Vereinbarung zwischen Kommission und Parlament zu einem Transparenz-Register aus dem Jahr 2011 wurde 2013/2014 ergänzt: Die Kategorisierung wurde erleichtert, mehr Anreize zur Registrierung geschaffen, insbesondere bei Anwaltskanzleien. Warnmechanismen und Beschwerdeverfahren wurden überarbeitet, Anforderungen des Verhaltenskodex erhöht. Auch verpflichtete sich die Kommission bei Interessenträgern und Mitgliedern von Expertengruppen auf eine Registrierung hinzuwirken. Finanzielle Auskünfte wurden vereinheitlicht.²⁷

Ein verbindliches Lobby-Register nach US-Vorbild ist nicht entstanden. Art. 352 AEUV käme als Rechtsgrundlage in Frage, allerdings erfordert dieser Einstimmigkeit im

19 Christine Quittkat: Die Europäische Bürgerinitiative – Ein Hürdenlauf, <http://www.boell.de/de/2013/09/06/die-europaeische-buergerinitiative-ein-huerdenlauf>.

20 Rinus van Schendelen: *The Art of Lobbying the EU, More Machiavelli in Brussels*, Amsterdam 2013, S. 315.

21 Europäische Kommission, Generaldirektion Beschäftigung, Soziales und Integration: EU-Initiative „Chancen für junge Menschen“, <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=1006&langId=de>.

22 European Commission: BEPA - Dialogue under Article 17. Dialogue with churches, religious associations or communities and philosophical and non-confessional organisations, http://ec.europa.eu/bepa/activities/outreach-team/dialogue/index_en.htm, (Zugriff am 28.09.2014)

23 Siehe den Beitrag zum Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss in diesem Band.

24 Siehe den Beitrag zum Ausschuss der Regionen in diesem Band.

25 Rinus van Schendelen: *The Art of Lobbying the EU, More Machiavelli in Brussels*, Amsterdam 2013, S. 100

26 European Economic and Social Committee, Liaison Group: <http://www.eesc.europa.eu/?i=portal.en.liaison-group>.

27 Ausschuss für konstitutionelle Fragen: Bericht über die Änderung der Interinstitutionellen Vereinbarung über das Transparenz-Register, <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//NONSGML+REPORT+A7-2014-0258+0+DOC+PDF+V0//DE>.

Rat. Der Rat wiederum lehnt eine Mitwirkung am Transparenz-Register ab. Der designierte Kommissionspräsident Jean-Claude Juncker baute in seiner Bewerbungsrede Gegen- druck auf.²⁸ Erste Vorschläge der Kommission zur verbindlichen Registrierung sind für 2015 zu erwarten. Eine einstimmige Billigung des Rates 2017 ist aber unwahrscheinlich. Wirtschaftskritischen Lobbygruppen gehen die Verbesserungen nicht weit genug.²⁹

Die Initiative für einen legislativen Fußabdruck wurde nicht verfolgt. Darin sollten Lobbyisten aufgeführt werden, mit denen ein Abgeordneter im „Rahmen seiner Arbeit an einem Gesetz Kontakt hatte“.³⁰

In der vergangenen Legislaturperiode 2009 bis Oktober 2013 konnte in 80,84% aller ordentlichen Gesetzgebungsverfahren eine Einigung zwischen Parlament und Rat noch vor der ersten Lesung gefunden werden, meist in der Form eines außervertraglichen „informellen Trilogs“ mit der Kommission als Moderatorin.³¹ Die Möglichkeit von außen Entscheidungen zu beeinflussen, verringert sich nach Auffassung vieler Organisationen.³² Ob diese Tendenz, die auch die „nationalen Parlamente vor erhebliche Schwierigkeiten stellt“,³³ bei einer politisierten und stärker mit dem Parlament verzahnten Kommission Bestand haben wird, bleibt abzuwarten.

Korruptionsskandale prägten den Berichtszeitraum weniger als zuvor. Vielmehr verabschiedete das Parlament 2012 einen Verhaltenskodex, der sich aber darauf beschränkt, Interessenskonflikte im Umgang mit Lobbyismus sichtbar zu machen.³⁴ Ähnliche Kodizes gelten für Kommissare und Beamte. Nur vier Mitgliedstaaten kennen ähnliche Bestimmungen.³⁵ Auf der anderen Seite sind die Vorwürfe gegen EU-Kommissar John Dalli, Schmier- gelder angenommen zu haben, in die Schlagzahlen geraten. Dalli bestreitet die Vorwürfe durch das EU-Betrugsbekämpfungsamt OLAF und Kommissionspräsident José Manuel Barroso gerichtlich. Die Tabak-Lobby habe Korruptionsvorwürfe als Druckmittel ange- wandt, um stärkere Restriktionen zu verhindern.³⁶

Seit 2013 gelten striktere Regeln für den „Drehtüreffekt“. Beim Wechsel höherer EU- Beamter in die freie Wirtschaft gilt nun ein Jahr Karenzzeit. Auch gelten höhere Über-

28 Jean-Claude Juncker: Ein neuer Start für Europa. Meine Agenda für Jobs, Wachstum, Fairness und demokratischen Wandel, http://ec.europa.eu/about/juncker-commission/docs/pg_de.pdf.

29 ALTER-EU: Greater lobbying transparency, <http://www.alter-eu.org/taxonomy/term/23>.

30 Europäisches Parlament: Parlament unterstützt gemeinsames Register für Lobbyisten und andere Interessenvertreter, http://www.europarl.europa.eu/pdfs/news/expert/infopress/20110510IPR19128/20110510IPR19128_de.pdf.

31 Deutscher Bundestag, Referat PE 2 EU-Grundsatzangelegenheiten: Fragen der Wirtschafts- und Währungsunion, Beantwortung von Grundsatzfragen zur EU. Anfrage aus der CDU/CSU-Fraktion vom 8. Mai 2014.

32 Europäische Bewegung Deutschland, Bericht: EBD-Umfrage zum Trilogverfahren, <http://www.netzwerk-ebd.de/wp-content/uploads/2014/08/EBD-POL-EU-Good-Governance-Art.-11-Trilog-Bericht-zu-Trilogverfahren.pdf>.

33 Deutscher Bundestag, Referat PE 2 EU-Grundsatzangelegenheiten: Fragen der Wirtschafts- und Währungsunion, Beantwortung von Grundsatzfragen zur EU. Anfrage aus der CDU/CSU-Fraktion vom 8. Mai 2014, S. 5

34 Europäisches Parlament: Code of Conduct MEPs, <http://www.europarl.europa.eu/aboutparliament/en/0081ddfaa4/MEPs.html>, aufgerufen am 01.10.2014.

35 Rinus van Schendelen: The Art of Lobbying the EU, More Machiavelli in Brussels, Amsterdam 2013, S. 313.

36 Vgl. Claus Hecking/Nicola Kuhrt: Skandal um EU-Gesundheitskommissar. Wer hat John Dalli verraten?, <http://www.spiegel.de/wissenschaft/mensch/tabakrichtlinie-eu-kommissar-dalli-soll-opfer-einer-intrige-sein-a-938778.html>.

prüfungs- und Transparenz-Standards bei der Einstellung. In die kritische Begleitung reiht sich auch die Europäische Ombudsfrau ein.³⁷

Im Zuge der Auseinandersetzungen zur „Transatlantischen Handels- und Investitionspartnerschaft“ (TTIP) spielte Lobbyismus in der öffentlichen Diskussion eine herausragende Rolle.³⁸ Recht spät kam es zu nun scharfen Kritiken an einer intransparenten Verhandlungsführung der bereits 2013 einstimmig vom Rat mandatieren Kommission. TTIP stünde zu sehr unter dem Einfluss von wirtschaftsorientierten Lobbygruppen, zumal aus den USA. Die Kritik wird von einer breiten Allianz von Lobbyorganisationen getragen, auch profitorientierten. Es ist nach ersten Ankündigungen Junckers zu erwarten, dass die Kommission auf die Kritiker zugehen, frühere Kommunikationsfehler vermeiden und mehr Transparenz suchen wird.

Fazit

Das Transparenz-Register schafft eine neutralere Sichtweise auf Lobbyismus. Zwar wird noch immer der Begriff vermieden, doch schafft die Negativschablone erstmals einen breiten Überblick über lobbyistische Tätigkeit, selbst zu quasi-/staatlichen und nichtprofitorientierten Gruppen. Unabhängige Studien zur Korruptionsbekämpfung und Transparenz beziehen nationale Regierungen in die Debatte ein und machen klar, dass EU-Institutionen in weiten Teilen wirksamere Regeln zur Vermeidung von Korruption besitzen als Mitgliedstaaten.³⁹ Es wird deutlich, dass Lobbyismus über „Heimatfront“ und Rat die meiste Intransparenz bewirkt.

Die neuen Spielregeln des Lissabon-Vertrags werden langsam sichtbar bzw. beginnen zu wirken. Kodizes und Register machen deutlich, wie komplex das Abwägen von Interessen durch Abgeordnete und Beamte im Verbund mit Lobbyismus in der Öffentlichkeit geworden ist. Dabei ist eine allgemeine anerkannte Interpretation des Art. 11 EUV als Lobby- und Transparenz-Artikel noch nicht festzustellen. Im Gegenteil: Die Inflation von informellen Trilogien schuf jüngst selbst für professionelle Lobbyisten weniger Transparenz. Aber die nun parlamentarisch getragene Kommission Juncker kann zu einer verbesserten Governance auch in Bezug auf Lobbyismus und Partizipation führen.

Weiterführende Literatur

Justin Greenwood: *Interest representation in the European Union* (The European Union series), Basingstoke, Hampshire 2011.

Heike Klüver: *Lobbying in the European Union. Interest groups, lobbying coalitions, and policy change*, Oxford 2013.

Rinus van Schendelen: *More Machiavelli in Brussels. The Art of Lobbying the EU*, Amsterdam 2013.

Transparency International – EU Office: *The European Union Integrity System*, Brussels 2014.

37 European Ombudsman: „Revolving doors“: Ombudsman will step up supervision of senior EU officials, <http://www.ombudsman.europa.eu/press/release.faces/en/56332/html.bookmark>.

38 Stellvertretend Matthias Kolb: Lobbying rund um TTIP – Die Schlacht von Brüssel, <http://www.sueddeutsche.de/politik/lobbying-rund-um-ttip-abkommen-die-schlacht-von-bruessel-1.2086961>.

39 Vgl. Transparency International – EU Office: *The European Union Integrity System*, Brussels 2014.