

Interessenvertretung

Bernd Hüttemann

Die Covid-19-Pandemie hatte auch im letzten Jahr große Auswirkungen auf die intermediäre Einflussnahme von Politik und Gesetzgebung. Lobbyismus fand zum großen Teil nicht mehr vor Ort in Brüssel oder den Hauptstädten, sondern telefonisch oder digital statt. Gleichzeitig vollzog sich der Legislativprozess außerhalb des üblichen Politikzyklus. Für Gesetzesinitiativen und Finanzpakete bestand kaum mehr Raum für Konsultationsprozesse. Dies betraf neben dem Mehrjährigen Finanzrahmen (MFR) vor allem das Aufbauinstrument NextGenerationEU. Die Herausforderungen der EU in den Bereichen Klimaschutz, Digitalisierung oder dem Austritt des Vereinigten Königreiches aus der EU (Brexit) hätten unter normalen Umständen umfangreiche Lobbyaktivitäten sichtbar gemacht. Gerade wegen der Krisensituation war ein struktureller Fortschritt in der Governance des Rates der EU in Richtung Transparenz umso bemerkenswerter.

Einflussnahme in der Covid-19-Pandemie

Eine krisenbedingte Stunde der Exekutive verringert nicht nur die parlamentarische Kontrolle, sondern verändert auch die Interessenvertretung.¹ Home-Office und Videokonferenzen an Stelle von Hinterzimmergesprächen haben auch den Standort Brüssel relativiert.² Einflussnahme fand verstärkt außerhalb von Brüssel statt, wobei erste empirische Daten nicht darauf hinweisen, dass eine signifikante Verschiebung zwischen den Interessenssphären des Lobbyings stattfand.³ Stärker noch als die Arenen des Lobbyismus und deren Infrastruktur veränderte die Pandemie die von Lobbyismus betroffenen Politikfelder. Beispielsweise ist Gesundheitspolitik, selbst bei einer globalen Katastrophe, keine Kernkompetenz der EU, weshalb der Ausbruch der Pandemie zunächst von nationalen Reflexen in Form von Grenzschließungen und Masken- und Impfstoffbeschaffung charakterisiert war. Die Einsicht, dass durch gegenseitige Abhängigkeit der Lieferketten ein koordiniertes Handeln und offene Grenzen für Waren und Dienstleistungen entscheidend sind, setzte sich erst später durch. Das notwendige Entscheidungstempo hatte zwangsläufig Auswirkungen auf die Governance im Mehrebenensystem der EU, einschließlich des Vergaberichtes. Insofern führte die Kritik an der europäischen „Einkaufspolitik“ in der Impfstoffbeschaffung zu Kritik an mutmaßlicher irregulärer Einflussnahme ohne Kontrolle, auf allen Ebenen.⁴

Bietet der MFR schon in normalen Zeiten wenig Überschaubarkeit auf Einflussnahme und Umsetzung, so erreicht das 750 Mrd. Euro starke Instrument NextGenerationEU eine

- 1 Bartłomiej Bodziński-Guzik: Participation and governance in times of social distancing – learning from others – a possible lesson for the European Union, in: *Problemy Współczesnego Prawa Międzynarodowego, Europejskiego i Porównawczego*, 2021, S. 197–212.
- 2 Maïa de La Baume: Out of office: Has coronavirus changed Brussels' EU Quarter for good?, in: *Politico*, 30.11.2020.
- 3 Anne Rasmussen: How has Covid-19 changed lobbying activity across Europe? [Blog], LSE British Politics and Policy blog, 7.8.2020, abrufbar unter: http://eprints.lse.ac.uk/106423/1/politicsandpolicy_how_covid19_changed_lobbying.pdf (letzter Zugriff: 8.3.2021).
- 4 Andreas Niesmann: Die Politik darf sich von den Impfstoffherstellern nicht vorführen lassen, in: *RedaktionsNetzwerk Deutschland*, 23.1.2021.

neue Dimension.⁵ Die Einflussnahme von Interessengruppen auf die Erstellung der 27 Aufbau- und Resilienzpläne der Mitgliedstaaten ist in Quantität und Qualität bisher wenig messbar. Nur vereinzelt wurden Sozialpartner national eingebunden.⁶

Das Handels- und Kooperationsabkommen zwischen der EU und dem Vereinigten Königreich wurde erst Ende 2020 vereinbart. Die Möglichkeiten der Einflussnahme auf die Verhandlungen waren nicht nur vom selbstgewählten Zeitdruck der Exekutiven, sondern auch von der Pandemie eingeschränkt. Sinnbildlich hierfür war die nacheilende Zustimmung durch das Europäische Parlament im April 2021.⁷ Galt die Verhandlungsführung von EU-Chefverhandler Michel Barnier als vorbildlich in der Transparenz, so stand hingegen die britische Regierung in der Kritik.⁸ Die großen „Lobbyschlachten“ zu Handelsabkommen sind während der Pandemie ebenfalls in den Hintergrund getreten, wenngleich schon jetzt dem EU-Mercosur-Abkommen ein ähnliches Schicksal wie der Transatlantischen Handels- und Investitionspartnerschaft (TTIP) droht.⁹

Das sogenannte öffentliche Country-by-Country-Reporting, das große Unternehmen verpflichtet, offenzulegen, welchen Gewinn sie in jedem Land erwirtschaftet und welche Steuern sie jeweils entrichtet haben, dürfte nach einer grundsätzlichen Einigung der EU-Gesetzgeber im Juni 2021 zu einer Richtlinie im Herbst 2021 führen.¹⁰ Der Zusammenhang zwischen staatlicher Standortpolitik und Einflussnahme von Unternehmen dürfte dadurch in Zukunft deutlicher erkennbar sein.

Infrastruktur

Unabhängig von der Pandemie hat sich die Infrastruktur und das Regelwerk für Interessenvertretung vor allem bezüglich des Rates geändert. Die Pandemie schränkte zwar den prä-legislativen Konsultationsprozess¹¹ de facto ein, die EU-Gesetzgebung in Form der „informellen Trilogie“ verlief jedoch ungehindert von der Krisensituation weiter. Die Gespräche zwischen der Kommission, dem Europäischen Parlament und dem Rat machen weiter den Normalfall der EU-Gesetzgebung aus. In diesem Kontext bewirkte die De-Capitani-Entscheidung 2018¹² auch im vergangenen Jahr keine umfassenden Veröffentlichungen der Gespräche, was den Einfluss für das Europäische Parlament durch logistische und verhandlungstaktische „Waffengleichheit“ zwischen den Institutionen erweitert. Öffentliche Kontrolle und verbesserter Zugang für Interessenvertretung bleibt somit weiter

5 Guntram Wolff/Zsolt Darvas: The EU's fiscal stance, its recovery fund, and how they relate to the fiscal rules [Blog], Bruegel Blog Post, 4.3.2021, abrufbar unter: <https://www.bruegel.org/2021/03/the-eus-fiscal-stance-its-recovery-fund-and-how-they-relate-to-the-fiscal-rules/> (letzter Zugriff: 4.3.2021).

6 Caroline de La Porte/Mads Dagnis Jensen: The next generation EU: An analysis of the dimensions of conflict behind the deal, in: *Social Policy Administration* 2/2021, S. 388–402.

7 Europäisches Parlament: Pressemitteilung, Parlament billigt Handels- und Kooperationsabkommen mit Vereinigtem Königreich, 28.4.2021.

8 David Coen/Alexander Katsaitis: Lobbying Brexit Negotiations: Who Lobbies Michel Barnier?, in: *Politics and Governance* 1/2021, S. 37–47.

9 Günther Maihold: Frühtod eines Abkommens? Das EU-Mercosur-Abkommen droht an fehlendem Vertrauen zu scheitern [Blog], Kurz gesagt, 16.10.2020, abrufbar unter: <https://www.swp-berlin.org/publikation/das-eu-mercousur-abkommen-droht-an-fehlendem-vertrauen-zu-scheitern/> (letzter Zugriff: 12.6.2021).

10 Werner Mussler: Großunternehmen müssen Steuern in der EU künftig offenlegen, in: *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 2.6.2021.

11 Anne Skorkjær Binderkrantz et al.: Countering bias? The EU Commission's consultation with interest groups, in: *Journal of European Public Policy* 4/2021, S. 469–488.

12 EuGH: Urteil vom 22.3.2018, ECLI:EU:T:2018:167, Capitani/Europäisches Parlament.

eingeschränkt.¹³ Die Wissenschaft, die dieses Forschungsfeld erst spät erkannt hat, ist mittlerweile aus Eigeninteresse an einem besseren Zugang interessiert.¹⁴

Die Auswirkungen des 2017 vom Europäischen Parlament beschlossenen legislativen Fußabdrucks, welcher Berichterstatter, Schattenberichterstatter und Ausschussvorsitzende bindet, sind bis dato wenig erforscht. Das Europäische Parlament und seine Verwaltung scheinen die Umsetzung nicht prioritär zu behandeln. Derweil bleiben die Durchführungsrechtsakte beziehungsweise die Komitologie wenig beachtete Felder der Einflussnahme von Außen.¹⁵

Inhaltlicher und quantitativer Bezugspunkt für die Regelung von Interessenvertretung bildete das EU-Transparenzregister und seine Verhaltenskodizes. Die Anzahl der Einträge in das Register hat sich von 11 715 auf 12 641 erhöht.¹⁶ Die eigentliche Neuerung war der Beitritt des Rates zum Transparenzregister, was vor allem auf die deutsche Ratspräsidentschaft zurückgeht.¹⁷ Das Thema war in den vergangenen Jahren Gegenstand der Untersuchungen der Europäischen Bürgerbeauftragten¹⁸ und wurde publizistisch breit behandelt.¹⁹ Die neue interinstitutionelle Vereinbarung zum Transparenzregister²⁰ wurde im Mai 2021 gemeinsam mit einer politischen Erklärung²¹ verabschiedet, die nicht nur den Verhaltenskodex für Interessenvertreter gegenüber Beschäftigten auf EU-Ebene, sondern auch die Ständigen Vertretungen bei der EU betrifft. So sehr die Freiwilligkeit eines mitgliedstaatlichen Verhaltenskodex' betont wird, so sehr bildet die Erklärung erstmals auch einen Referenzpunkt für Interessensgovernance im Mehrebenensystem. Dies hat durchaus das Potenzial einer weiteren Europäisierung von nationalen Transparenzstandards. Die neuen Vorschriften für den Rat traten Mitte 2021 in Kraft. Allerdings dürfte der diplomatische Etatismus der meisten Mitgliedstaaten der Hauptgegner für die eigentliche Ratstransparenz bleiben.

Bei der Forderung nach einer unabhängigen Ethikbehörde, die Drehtüreffekte verhindern soll, dürfte es lediglich zu einer Ausweitung von bereits bestehenden Regeln der Europäischen Kommission auf das Europäische Parlament kommen. Das unternehmerische Sponsoring einer Ratspräsidentschaft²² bewirkte darüber hinaus temporär Aufmerksamkeit in der Öffentlichkeit. Während die deutsche Ratspräsidentschaft auf Sponsoring verzichtete, wurde sie von der portugiesischen genutzt.²³

13 Justin Greenwood/Christilla Roederer-Rynning: Organized interests and trilogues in a post-regulatory era of EU policy-making, in: *Journal of European Public Policy* 1/2021, S. 112–131.

14 Maarten Hillebrandt/Päivi Leino-Sandberg: Challenging the EU Institutions on Transparency – What is the Role of Academics?, in: *EU Law Live* 51/2021, S. 6–10.

15 Daniel Finke/Jens Blom Hansen: Contested comitology? The overlooked importance of the EU Commission, in: *Journal of European Public Policy* 2021, S. 1–19.

16 Europäische Kommission: Statistiken des Transparenzregisters, abrufbar unter: <https://ec.europa.eu/transparencyregister/public/consultation/statistics.do?locale=de&action=prepareView> (letzter Zugriff: 15.6.2021).

17 Auswärtiges Amt: Pressemitteilung, Einigung auf verbindliches Transparenzregister, 15.12.2020.

18 Europäische Bürgerbeauftragte: Jahresbericht 2020, 18.5.2021, abrufbar unter: <https://www.ombudsman.europa.eu/de/annual/de/141317> (letzter Zugriff: 2.6.2021).

19 Harald Schumann/Sigrid Melchior: Der Brüsseler Rat bestimmt weitgehend unkontrolliert die Gesetzgebung in Europa, in: *Tagesspiegel*, 6.12.2020.

20 Europäische Kommission/Rat der EU/Europäisches Parlament: Interinstitutionelle Vereinbarung über ein verbindliches Transparenz-Register, 5655/21 AG 8 INST 35, 21.4.2021.

21 Europäische Kommission/Rat der EU/Europäisches Parlament: Politische Erklärung, 8000/21 AG 32 INST 150, 21.4.2021.

22 Europäische Bürgerbeauftragte: Jahresbericht 2020, Mai 2021.

23 Aitor Hernández-Morales/Lili Bayer: Portugal's 'ghost' EU presidency racks up in-person expenses, in: *Politico*, abrufbar unter: <https://www.politico.eu/article/portugal-eu-council-presidency-expenses/> (letzter Zugriff: 26.6.2021).

Weit vor der Pandemie etabliert, bildeten die „Agenda für Bessere Rechtsetzung“ und das „Programm zur Gewährleistung der Effizienz und Leistungsfähigkeit der Rechtsetzung“ (REFIT) einen Eckpunkt für die Strategische Vorausschau der EU-Kommission Ende 2020.²⁴ Bessere Rechtsetzung war vor allem vom Verbraucherschutz in der Kritik.²⁵ Das Instrument war lange eine Priorität der Wirtschaft, um aus ihrer Sicht Überregulierung zu verhindern. Aber weder „Bessere Rechtssetzung“ noch der korporatistische Ausschuss für Regulierungskontrolle standen im Fokus der öffentlichen Diskussion.

Interessenvertretung über bürgerschaftliche Formate

Die Europäische Bürgerinitiative²⁶ entfaltete trotz mehrerer Reformen weder große öffentliche Wirkung, noch wurde sie öffentlich wirksam von Interessengruppen genutzt. Nur die Initiative zur Beendigung der Käfighaltung von Nutztieren²⁷ erzielte größere Aufmerksamkeit. Weiterhin stehen repräsentativen Verbänden und Interessenvertretungen eine weitere Arena zur Verfügung: Die in ihrer Relevanz und Governance skeptisch beurteilte Konferenz zur Zukunft Europas ist im Grunddesign eine Mischung aus bürgerschaftlicher wie lobbyistischer Teilhabe sowie aus Deliberation und klassischer repräsentativer Demokratie. Eine Eigendynamik der Konferenz, auch in Bezug auf Interessenvertretung, eigene Forderungen zu europäisieren oder zu verhindern, ist nicht ausgeschlossen.

Fazit

Wie in allen von der Pandemie beeinflussten Fragen dürfte sich auch die Interessenvertretung im Mehrebenensystem EU neu justieren. Die Rückführung vom „neuen Normal“ in das „alte Normal“ dürfte gerade in diesem informellen Feld nicht ohne Auswirkung sein. Eine neue Durchlässigkeit zwischen Brüssel und der nationalen Ebene ist ebenso erwartbar wie eine zunehmende Undurchsichtigkeit. Eine seit ihrem Start ohnehin weniger korporatistisch eingestellte Kommission dürfte angesichts der Mammutaufgaben Pandemiefolgenbekämpfung, Digitalisierung und Klimaschutz die Regelung von Interessenvertretung weniger in den Vordergrund stellen. Auch vom Rat sind während der slowenischen und französischen Ratspräsidentschaften 2021 und 2022 wenig Fortschritte zu erwarten. So bleiben viele Fragezeichen für die kommenden Jahre.

Weiterführende Literatur

Justin Greenwood: *Interest Representation in the European Union* (The European Union series), London 2017.

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

24 Europäische Kommission: Mitteilung der Kommission, Strategische Vorausschau 2020 Weichenstellung für ein resilienteres Europa, 9.9.2020, COM(2020) 493 final.

25 Fabrizio Esposito/Anne-Lise Sibony: In Search of the Theory of Harm in EU Consumer Law: Lessons from the Consumer Fitness Check, in: Klaus Mathis/Avishalom Tor (Hrsg.): *Consumer law and economics. (Economic analysis of law in European legal scholarship)*, Cham 2021, S. 251–281.

26 Vgl. hierzu auch den Beitrag „Europäische Bürgerinitiative“ in diesem Jahrbuch.

27 Europäische Kommission: Europäische Bürgerinitiative „End the Cage Age“, 20.6.2021, abrufbar unter: https://europa.eu/citizens-initiative/initiatives/details/2018/000004_de (letzter Zugriff: 23.7.2021).