

Interessenvertreter und Informationsvermittler: Die Rolle von Wirtschaftsverbänden in der EU

von Christine Quittkat und Peter Kotzian*

ABSTRACT

EU-Institutionen haben für die Aktivitäten der Wirtschaftsverbände durch die Verlagerung der Politikgestaltung auf die EU-Ebene an Bedeutung gewonnen. Motiviert, die eigene Legitimation durch technisch gute Politik zu stärken, erweisen sich EU-Institutionen als ausgesprochen offen gegenüber den Politikbetroffenen, und es konnten sich Routinen und standardisierte Einflussmöglichkeiten der Politikberatung in Form von Interessenvertretung und Informationsvermittlung etablieren. Unterschiede in der Aktivität von Verbänden zeigen sich vor allem zwischen Euroverbänden und nationalen Verbänden, die mit der Arbeits- und Aufgabenteilung bei der Interessenvertretung und Informationsvermittlung im Rahmen einer europäisch-nationalen Doppelstrategie korrespondieren.

Schlüsselworte: Politikberatung, Europa, Interessengruppen, Verbände, Interessensvermittlung

Parallel to the transfer of policy making competencies from the national to the European level, EU institutions have gained in importance as a target for the intermediation of interests and information. Motivated by the need to increase their own legitimacy by showing high technical competence in policy making, EU institutions are extremely open towards societal actors affected by European policy making. As a consequence, standard operating procedures for political advising and imparting of information as well as the representation of interests of the different interest groups have emerged. Differences in the activity of transnational European and national associations correspond to the division of labour and specialisation within the scope of a European-national double strategy.

Keywords: policy advising, Europe, interest groups, political advisory committees, intermediation of interests

■ Einleitung

Politik kann und soll nicht an den Politikbetroffenen vorbei gemacht werden, Demokratie bestimmt sich durch die Responsivität des politischen Systems in Bezug auf die Wünsche und Präferenzen der Bürger (Dahl 1972). Die legitimatorische Rückbindung der Politikgestalter an die Politikbetroffenen wird in erster Linie durch Wahlen, bei denen Parteien als intermediäre Organisationen zwischen Staat und Gesellschaft fungieren, sichergestellt. Darüber hinaus existiert in Gestalt von Verbänden eine speziellere Form der Rück- und Einbindung von Politikbetroffenen in die Politikgestaltung.

Obwohl die Aufgabe von Verbänden in erster Linie die Vertretung der Interessen ihrer Mitglieder gegenüber der Politik ist, erfolgt in der Praxis die Vertretung von Interessen parallel zur Vermittlung von Informationen. Informationsbereitstellung und Interessenvertretung werden von den gleichen Akteuren getragen, richten sich an die gleichen politischen Entscheidungsträger und erfolgen über die gleichen Kanäle mit ähnlichen Mitteln. Die These lautet, dass die Vertretung von Interessen stets auch die Vermittlung von – zielgerichteten – Informationen ist und die Vermittlung von Informationen einen wichtigen Teilaspekt der Interessenvertretung darstellt. Entsprechende Konzeptionen des Verhältnisses von Politik und Gesellschaft verstehen Politikgestalter

*Christine Quittkat, M.A.
Universität Mannheim, Lehrstuhl für Politische Wissenschaft II,

*Dr. Peter Kotzian
Universität Mannheim, Lehrstuhl für Methoden der empirischen Sozialforschung und angewandte Soziologie,

68131 Mannheim · Tel.: (0621) 18 12 071 · Fax: (0621) 18 12 072
E-Mail: Christine.Quittkat@uni-mannheim.de

68131 Mannheim · Tel.: (0621) 18 12 045 · Fax: (0621) 18 12 047
E-Mail: Peter.Kotzian@mzes.uni-mannheim.de

und Politikbetroffene als wechselseitiges Austauschverhältnis, von dem beide Seiten profitieren: Die Politikgestalter durch die gesellschaftliche Unterstützung aufgrund „guter“ Politik, die Politikbetroffenen durch den Einfluss auf die Politikgestaltung (Henning 2000, 149; Töller 2002, 169). Die Informationsvermittlung an die Gestalter von Politik mit dem Zweck, eine „technisch“ bessere Politik zu erhalten, die die verfolgten politischen Ziele mit dem Einsatz optimaler politischer Instrumente und unter der optimalen Belastung der Politikbetroffenen erreicht, ist eine mögliche Form von Politikberatung.

Der vorliegende Beitrag betrachtet die Politikberatung am Beispiel der EU unter der spezifischen Perspektive der Interessenvertretung und Informationsvermittlung durch Wirtschaftsverbände¹ auf europäischer Ebene. Unterschieden wird zwischen transnational organisierten Euroverbänden, in denen sich die nationalen Verbände der Mitgliedstaaten organisiert haben², und nationalen Wirtschaftsverbänden. Die Analyse auf der Basis der Umfragedaten der EUROLOB-Studie (siehe Kasten 1) zeigt, dass sich Euro- und nationale Verbände die Aufgabenfelder der Informationsvermittlung und Interessenvertretung teilen und trotz Europäisierung der Verbandsaktivitäten nationaler Verbände nationale Unterschiede bestehen bleiben. Darüber hinaus, so machen die Ergebnisse des Projektes „Europäische Gesundheitspolitik

und nationale Pharmamarktregulierung“ (siehe Kasten 1) deutlich, entscheidet die Bedeutung der EU im jeweiligen Politikfeld über Form und Intensität der Interessenvertretung und Informationsvermittlung auf europäischer Ebene. Im Gegensatz zu Politikbereichen wie Binnenmarkt, Agrar- oder Industriepolitik, für die die EU die Gesetzgebungskompetenz besitzt, fällt beispielsweise die Gesetzgebungskompetenz im Politikfeld Gesundheit weiterhin in den Zuständigkeitsbereich der Mitgliedstaaten.

Die gleichwohl beobachtbare Integration des Gesundheitsbereichs findet in erster Linie durch den EuGH statt, der Gesundheitsprodukte und -dienstleistungen vielfach dem Regime des europäischen Binnenmarkts für Produkte und Dienstleistungen unterstellt (vgl. die EuGH-Urteile zu den Fällen Kohll, Decker, Vanbraekel, Smits und Peerbooms)³. So überrascht es nicht, dass im Politikfeld Gesundheit vor allem der Pharmabereich aufgrund des Produktcharakters seiner Erzeugnisse eine deutliche, wenn auch unvollständige Integration aufweist: Als Produkt sind Arzneimittel Handelswaren und die diesbezügliche Integration ist entsprechend vorangeschritten; als Teil des Gesundheitsbereichs unterliegen Arzneimittel hingegen nationaler Kontrolle insbesondere in Bezug auf die Preisregulierung und die Erstattungsfähigkeit⁴. Auffällig ist, dass die Pharmaindustrie, die durch einen hohen Konzentrationsgrad, starke Exportorientierung und im Be-

KASTEN 1

Das Projekt „Die Europäisierung der Interessenvertretung (EUROLOB-Projekt)“

Das am Mannheimer Zentrum für Europäische Sozialforschung (MZES) der Universität Mannheim durchgeführte Forschungsprojekt „Die Europäisierung der Interessenvertretung“ legt zu dem Thema des europäischen Lobbyings erstmals eine umfassende empirische Untersuchung der Wirtschaftsverbände in der Europäischen Union vor. An der Gesamterhebung, für die ein fünfzehnteiliger standardisierter Fragebogen an alle Wirtschaftsverbände in Frankreich, Großbritannien und der Bundesrepublik Deutschland sowie auf EU-Ebene und an die jeweils 20 größten Industrieunternehmen in den drei Untersuchungsländern gerichtet wurde, nahmen 780 Wirtschaftsverbände, darunter 9 Pharmaverbände, und 34 Großunternehmen teil.

.....

Website: [http://www.mzes.](http://www.mzes.uni-mannheim.de/projekte/pro_zeig.php?Recno=44)

[uni-mannheim.de/projekte/pro_zeig.php?Recno=44](http://www.mzes.uni-mannheim.de/projekte/pro_zeig.php?Recno=44)

Das Projekt „Europäische Gesundheitspolitik und nationale Pharmamarktregulierung“

Das ebenfalls am MZES angesiedelte Forschungsprojekt „Europäische Gesundheitspolitik und nationale Pharmamarktregulierung“ untersuchte auf der Basis qualitativer Experteninterviews zum einen die Konsequenzen der erzielten, jedoch unvollständig gebliebenen Integration im europäischen Arzneimittelbereich. Zum anderen wurden die von den betroffenen gesellschaftlichen Akteuren angeregten Verhandlungen zwischen Kommission, Mitgliedstaaten und gesellschaftlichen Akteuren aus dem Gesundheitsbereich untersucht, bei denen in mehreren Verhandlungsrunden nach Lösungen gesucht wurde, mit denen die konträren gesundheitspolitischen wie auch industriepolitischen Ziele auf technisch bessere Art vereint werden könnten.

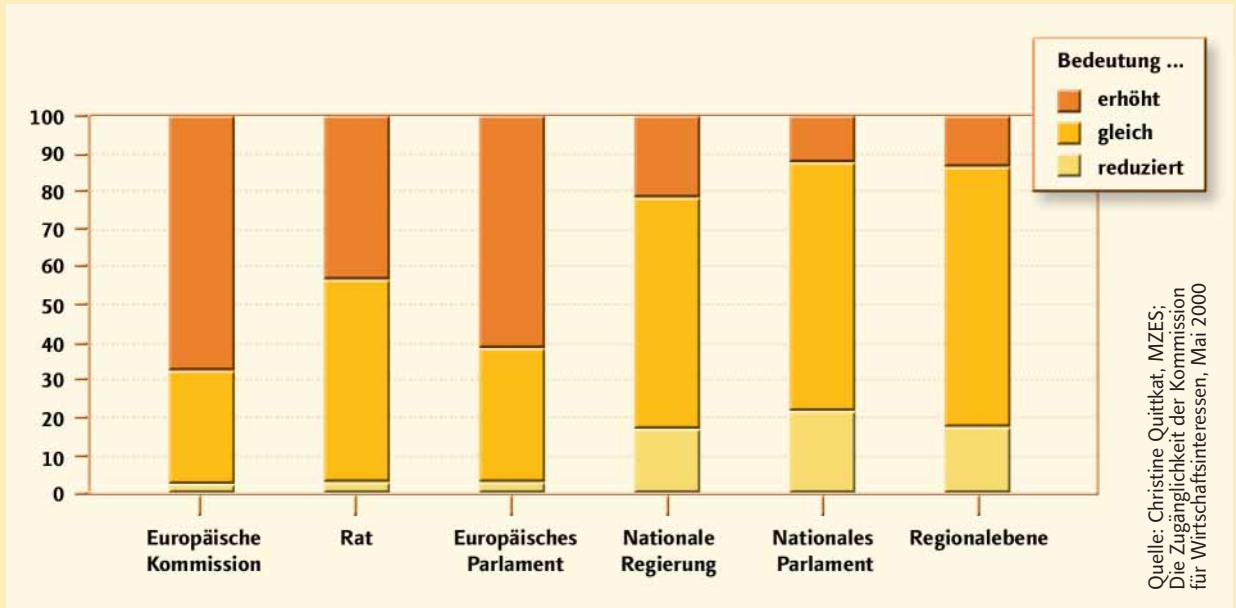
.....

Website: [http://www.mzes.](http://www.mzes.uni-mannheim.de/projekte/pro_zeig.php?Recno=65)

[uni-mannheim.de/projekte/pro_zeig.php?Recno=65](http://www.mzes.uni-mannheim.de/projekte/pro_zeig.php?Recno=65)

SCHAUBILD 1

Einschätzung des Bedeutungswandels der europäischen und nationalen Institutionen seit den 80er Jahren durch die Euroverbände und die nationalen Verbände (in Prozent)



reich von Forschung und Entwicklung von transnationaler Kooperation gekennzeichnet ist, auf nationaler Ebene aufgrund der besonderen Strukturbedingungen und gesellschaftspolitischen Bedeutung des Gesundheitssektors traditionell stark in den Politikprozess eingebunden ist (Greenwood/Ronit 1991, Greenwood 1994), während sie auf europäischer Ebene als Binnenmarktteilnehmer agiert und daher ihre Interessenvertretung und Informationsvermittlung ganz ähnlich gestaltet wie andere konzentrierte und finanzstarke Industriezweige, etwa die Automobilindustrie.

Die europäischen Adressaten von Interessen und Informationen

Informationen, wie auch eine an diese gekoppelte Interessenvertretung, erlangen nur dann Wirksamkeit, wenn sie den richtigen Adressaten erreichen. Die Politikbetroffenen, so ist zu erwarten, wenden sich mit ihren Interessen jeweils an die für sie einschlägigen politischen Adressaten und reagieren auf institutionelle Veränderungen mit der Anpassung ihrer Muster und Kanäle der Einflussnahme. Vor dem Hintergrund des europäischen Integrationsprozesses bedeutet dies, dass EU-Institutionen als Adressaten in dem Maße an Bedeutung gewinnen, in dem sie für die Politikgestaltung wichtiger werden.

Die seit den 80er Jahren wachsende Zuständigkeit der EU für unmittelbar wirksame Politik in einer Vielzahl von Politikfeldern spiegelt sich in erster Linie in der Bedeutungszunahme der Europäischen Kommission für die Interessenvertretung von Wirtschaftsverbänden wider, auch wenn dem Europäischen Parlament gleichfalls ein Bedeutungsgewinn zugeschrieben wird (siehe Schaubild 1). Dass die Bedeutung der nationalen Ebene deswegen jedoch nicht abnimmt, zeigt sich an dem Fortbestehen der Bedeutung nationaler Institutionen im Prozess der Interessenvertretung. Dies gilt insbesondere für die nationalen Regierungen, die als Vertreter im Rat Hauptziel der von den Euroverbänden koordinierten europäisch-nationalen Doppelstrategien sind (siehe unten).

Die Veränderungen des institutionellen Umfelds spiegeln sich in der Einschätzung der Rolle und Zugänglichkeit der einzelnen europäischen Institutionen als Adressaten von Interessen und Informationen durch die Wirtschaftsverbände wider.

Das Europäische Parlament (EP)

Aus Sicht der Wirtschaftsvertreter hat neben der Europäischen Kommission vor allem das EP, das im europäischen Institutio-

nengefüge die stärkste Zunahme politischer Gestaltungsrechte verzeichnen kann, für die Interessenvertretung an Relevanz gewonnen. Während für das Binnenverhältnis der EU-Institutionen die neuen Mitspracherechte des EP bei der Bestellung der Kommission von Bedeutung sind, basiert der seitens der Interessenvertreter wahrgenommene Bedeutungszuwachs vor allem auf der Ausweitung des Mitentscheidungsverfahrens, das die Beteiligung des EP im europäischen Gesetzgebungsprozess fest schreibt. Doch die Einschätzung des EP durch die Wirtschaftsverbände ist zwiespältig. Einerseits erweist sich das EP nicht als aktiver Gesprächspartner von Wirtschaftsverbänden, denn nur 48,9 Prozent der an der Umfrage beteiligten Wirtschaftsverbände wurde bisher vom EP zur Klärung von Sachfragen angesprochen und 84,2 Prozent der befragten Wirtschaftsverbände fordern, dass ihnen das EP mehr Beachtung schenken sollte.

Andererseits werden die Wirtschaftsverbände ihrer doppelten Rolle als Interessenvertreter und Informationsvermittler gegenüber dem EP (noch) nicht gerecht, und das EP rangiert bei der Aufzählung der für die europäische Interessenvermittlung wichtigsten Institutionen deutlich hinter der Kommission und den nationalen Regierungen (*Kohler-Koch/Quitkat 1999*). Die negativen Folgen einer verspäteten Anpassung der Strategien der Informationsvermittlung und der Interessenvertretung an die gewachsene Bedeutung des EP veranschaulichen die Ereignisse um die Einführung von Patenten auf gentechnische Innovationen. Gewohnt, die zuständigen Fachleute im ausschlaggebenden Kommissionsdirektorat zu überzeugen, übersah die Pharmaindustrie lange Zeit den Bedeutungszuwachs des EP. Sie versäumte es, die europäischen Parlamentarier in ihre Interessenvertretung einzubeziehen, etwa durch die Bereitstellung von technisch-inhaltlichen Informationen zu der komplexen Regelungsmaterie. Umwelt- und Verbraucherschützer hingegen besaßen mit ihrer traditionellen Fokussierung auf das EP, dessen Abgeordnete sich als Vertreter der „europäischen Öffentlichkeit“ und als Repräsentanten öffentlicher Interessen wie Umwelt- und Verbraucherschutz verstehen, in diesem Fall die bessere Strategie (*Shechter 1998, 131 ff*).

■ Der Rat der EU

Der Rat der EU sollte als abschließendes Beschlussorgan im europäischen Gesetzgebungsprozess der bevorzugte Adressat von Lobbyisten sein, doch erweist er sich im Gegensatz zu EP und Kommission aufgrund seiner Zusammensetzung aus nationalen Ministern als eine eher unzugängliche politische Institution (*Quitkat/Kohler-Koch 2000*). Zwei Drittel (63,7 Prozent) der nationalen und Euroverbände bewerten den Zugang zum Rat als eher schwierig oder gar sehr schwierig. Entsprechend werden Einfluss und Informationsflüsse in der Regel über die den Rat

konstituierenden nationalen Regierungen kanalisiert, denen zwei Drittel (63,2 Prozent) der Verbände eine große Offenheit attestieren. Dabei reicht die Interessenvertretung nationaler Verbände bei der eigenen Regierung als Lobbyinginstrument gegenüber dem Rat nicht aus. Vor dem Hintergrund der zunehmenden Mehrheitsabstimmungen im Rat bedarf es häufig einer transnational koordinierten europäisch-nationalen Doppelstrategie, um Einfluss auszuüben. So nahm beispielsweise der europäische Pharmaverband *European Federation of Pharmaceutical Industries and Associations (EFPIA)* bei der Einführung des ergänzenden Patentschutz zertifikats die nationalen Mitgliedsverbände zur Beeinflussung der jeweiligen Regierungen in die Pflicht, um die gewünschte Ratsmehrheit zu erreichen.

■ Die Europäische Kommission

Im Vergleich zum Rat und zum EP erweist sich die Kommission aufgrund ihrer zentralen Rolle im europäischen Gesetzgebungsprozess als wichtigster europäischer Adressat von Interessen und Informationen. Da die Kommission im Prozess der Politikformulierung auf das Fachwissen der betroffenen Gruppen angewiesen ist, zeigt sie sich gegenüber organisierten Interessen äußerst offen. Stärker als in den meisten Mitgliedstaaten der EU werden Experten und Politikbetroffene in den europäischen Politikprozess in Form der Beteiligung an Foren, „Runden Tischen“ und Ausschüssen einbezogen. Neben den im Vertragstext selbst erwähnten Ausschüssen, wie etwa dem Wirtschafts- und Sozialausschuss oder dem Ausschuss der Regionen, für die bei bestimmten Gesetzgebungsprojekten eine Konsultationspflicht besteht, existieren eine Reihe weiterer Ausschüsse mit Beratungsfunktion für die Politikformulierung (*Töller 2002*), die mit Vertretern von Regierungen und EU-Institutionen, wissenschaftlichen Experten und Interessenvertretern besetzt sein können. Die hinter diesen Ausschüssen stehende Motivation der EU-Institutionen als einberufenden Organen ist einerseits die technisch-inhaltliche Verbesserung der Politik durch die Erschließung der fachlichen Expertise der Politikbetroffenen, andererseits die legitimitätsgenerierende Einbindung der Politikbetroffenen in die Formulierung und Implementation von Politik (*Héritier 1994, Pappi/Schnorpfeil 1996, 139ff*).

Im Rahmen themenspezifischer Arbeitskreise, wie sie jüngst auch in Deutschland in Form der Hartz- und Rürup-Kommission zu finden sind, gehen Informationsvermittlung und Interessenvertretung ineinander über. Gerade der Pharmabereich, in dem die Kommission wegen der Ausklammerung des Gesundheitssektors aus der Politikgestaltungskompetenz der EU nur aufgrund der inhaltlichen Verbindung zur Industriepolitik aktiv ist, bietet Beispiele der Kombination von Informationsvermittlung und Interessenvertretung, wie sie typisch für die Aktivitäten von Wirtschaftsverbänden sind.

Die Rolle von Wirtschaftsverbänden in der EU

Bei der Analyse der Abläufe der von der Kommission einberufenen Frankfurter Runden Tischen „Completing the Single Pharmaceutical Market“ von 1996 bis 1998 zeigte sich zum einen, dass die Kommission erst auf Basis der vom europäischen Pharmaverband EFPIA präsentierten Problemlage im Politikfeld Arzneimittelpreisregulierung und -parallelhandel aktiv wurde. Im Zuge des Integrationsprozesses war eine Kombination von freier Handelbarkeit für Medikamente bei gleichzeitiger Beibehaltung nationaler Preisregulierungen entstanden. Die innereuropäischen Preisunterschiede als Folge dieser nationalen Preisregulierungen fördern den Parallelhandel mit Arzneimitteln. Indem die Pharmaverbände nun die Kommission, speziell das Generaldirektorat Unternehmen, über die industriepolitischen Konsequenzen informierten, gelang es ihnen, einen Teilaspekt des Politikbereichs Gesundheit, der in die Kompetenz des Mitgliedstaaten fällt, in den Politikbereich Wirtschaft, der weitgehend in den Zuständigkeitsbereich der Kommission fällt, zu verlagern. Die Verhandlungen zwischen der Pharmaindustrie und dem zuständigen Generaldirektorat waren kooperativ und gekennzeichnet von einem intensiven Fluss von technischen Detailinformationen über die wirtschaftlichen Rahmenbedingungen der Pharmaindustrie (Kotzian 2003). Ähnliches gilt für den von der Kommission 2000 initiierten G10-Prozess, bei dem es sich um eine „High Level Group“ aus EU-Kommissaren, nationalen Gesundheits- und Wirtschaftsministern und Vertretern von betroffenen gesellschaftlichen Interessen handelte, die sich mit dem Problemkreis Arzneimittelmarkt und -finanzierung befasste. Auch hier ließen sich die klassischen Wege der Interessenvertretung und Informationsvermittlung finden: Gesellschaftliche Akteure wurden zu schriftlichen Stellungnahmen aufgefordert und waren an den Sitzungen auf Arbeitsebene beteiligt, wobei von Seiten der Kommission ergänzend wissenschaftliche Gutachten hinzugezogen wurden (Gambardella et al. 2000)⁵.

Die im Vergleich zum Rat oder zum EP größere Offenheit der Kommission gegenüber Interessenvertretern der Industrie und die Einbindung von Verbänden in den Prozess der Politikgestaltung sollte jedoch nicht darüber hinwegtäuschen, dass die auf nationaler Ebene übliche Rollenverteilung zwischen der mit formellen Kompetenzen ausgestatteten Regulierungsinstanz und den Politikbetroffenen, die sich aktiv um Einfluss bemühen müssen, auch auf europäischer Ebene besteht. Kontakte zwischen Kommission und Wirtschaftsvertretern werden in der Wahrnehmung der Verbände mehrheitlich von den Wirtschaftsrepräsentanten selbst initiiert (60,1 Prozent).

■ Aufgabenteilung bei der Interessenvertretung und Informationsvermittlung

Die Umfrageergebnisse des EUROLOB-Projektes zeigen, dass den Wirtschaftsverbänden im europäischen Politikprozess eine

bedeutende Rolle als Informationslieferant zukommt, wobei unterschiedliche Interessenvertreter unterschiedliche „Informations-Kompetenzen“ und unterschiedliche Aufgaben bei der Interessenrepräsentation abdecken.

Interessenvertretung

■ In der Regel zeichnen transnational organisierte Euroverbände für die EU-Ebene zuständig. Da die meisten Euroverbände einen sehr hohen Repräsentativitätsgrad aufweisen⁶, sind sie am besten positioniert, den europäischen Institutionen, allen voran der Kommission, ein aggregiertes und – soweit möglich – auch fachlich abgesichertes Meinungsbild der von ihnen vertretenen Unternehmen zu präsentieren. Dabei wirkt die Kommission vielfach selbst durch ihre Präferenz für europäische Interessenorganisationen aktiv auf die europäische Organisationsstruktur der Interessenvertretung ein, indem sie finanzschwachen Gruppen Finanzhilfen zur Gründung eines Euroverbandes zur Verfügung stellt, wie im Falle der European Womens Lobby (EWL), oder indem sie bei finanzstarken Gruppen den Zugang zum Politikprozess – und damit letztlich den Erfolg bei der Mitgestaltung von Politik – an die eigenständige Gründung von Euroverbänden knüpft. So sahen sich die nationalen Generikaverbände nach ihren Erfahrungen im Rahmen der Einführung des ergänzenden Schutzzertifikats, durch das die effektive Patentschutzzeit für Arzneimittel verlängert wurde, gezwungen, einen entsprechenden Euroverband (European Generic medicines Association, EGA) zu gründen (Shechter 1998, 76 und 98ff).

■ Nationale Verbände dagegen zeichnen für die nationale Ebene zuständig, vor allem für die nationale Komponente der von den Euroverbänden koordinierten Doppelstrategie, wie Verbandsvertreter vielfach betonen (Quitkat 2003). Dennoch bestehen auch im Rahmen der Interessenvertretung direkte Kontakte nationaler Verbände zur EU-Ebene, z.B. wenn die Filterfunktion der Euroverbände dazu führt, dass national konzentrierte Minderheitsmeinungen innerhalb der Position des Euroverbandes unberücksichtigt bleiben.

■ Eigenständige Aktivitäten von Firmen schließlich lassen sich auf nationaler wie europäischer Ebene finden, wobei nationales Firmenlobbying in Deutschland vergleichsweise selten, in Frankreich und Großbritannien hingegen häufiger vorkommt (Van Schendelen 1993). Auf europäischer Ebene können sich nur multinationale Unternehmen direktes Firmenlobbying leisten, denn der Ressourcenaufwand für eine Firmendependance in Brüssel ist erheblich. Obwohl die Gefahr besteht, dass selbstständiges Lobbying der Unternehmen die Repräsentativität, die Filter- und Aggregationsfunktion und die Verpflichtungsfähigkeit der Euro-, aber auch der nationalen Verbände beschädigt, sehen viele Verbände die eigenständigen Lobbyingaktivitäten ihrer

Mitglieder als unproblematische oder sogar sinnvolle Ergänzung zur eigenen Arbeit.

Hintergrund der Akzeptanz eigenständiger Interessenvertretungsaktivitäten der Firmen ist die für die verschiedenen Akteure spezifische „Informations-Kompetenz“. Die Umfragedaten lassen neben der Arbeitsteilung bei der Interessenvertretung auch eine Aufgabenteilung bei der Informationsvermittlung zwischen europäischen und nationalen Verbänden sowie Unternehmen erkennen.

Informationsvermittlung

■ Euroverbände werden von der Kommission besonders als Informationsquelle für technische und ökonomische Fragen herangezogen. Aufgrund ihrer Filterfunktion können Euroverbände der Kommission in diesem Bereich Informationen zur Verfügung stellen, die bereits das Ergebnis eines internen Abstimmungsprozesses zwischen den nationalen Mitgliedsverbänden sind.

■ Bezüglich juristischer Fragen und der Abschätzung politischer Folgen hingegen haben nationale Verbände die größere Kompetenz, da sie das jeweils eigene nationale Rechtssystem besser kennen und selbstverständlich auch die politische Stimmung im eigenen Land sicherer einschätzen können.

■ Schließlich wird gerade den multinationalen Unternehmen eine besondere Expertise bezüglich der nationalen Rechts-, Steuer- und Sozialgesetzsysteme zugeschrieben, da sie von Unterschieden zwischen den Mitgliedstaaten maßgeblich betroffen sind.

■ Nationale Unterschiede in der Interessenvertretung

Der Aufgabenteilung im europäischen Kontext zwischen Firmen, nationalen Verbänden und Euroverbänden stehen differierende Traditionen oder Sichtweisen der Rolle organisierter Interessen in den EU-Mitgliedstaaten gegenüber, die zu Unterschieden bei den europäischen Aktivitäten nationaler Verbände führen. Besonders deutlich wirkt sich die Unterschiedlichkeit der nationalen Rolle von Verbänden auf die Aktivitäten nationaler Verbände im Verlauf des europäischen Politikzyklus aus.

„Politikzyklus“ ist ein Sammelbegriff für den Politikprozess von der Gestaltung der politischen Tagesordnung (Agenda-Setting) über die Sammlung potenzieller Lösungen und die anschließende Politikformulierung bis hin zur Politikimplementation. Für die Interessengruppen ergibt sich aus dem Politikzyklus, wann, wo und wie sie Informationen und ihre Interessen in den Entscheidungsprozess einspeisen können. Die Zugänglichkeit

der politischen Akteure in den einzelnen Phasen des Politikzyklus variiert je nach Mitgliedstaat und traditionellem Rollenverständnis der Interessenverbände, sodass sich national erprobte Strategien nicht immer auf den europäischen Politikzyklus übertragen lassen.

Aufgrund der Bemühungen der Kommission, sich durch „gute Politik“ zu legitimieren, um ihre mangelnde demokratische Legitimation auszugleichen, und aufgrund der Dominanz der Europäischen Kommission in den frühen Phasen des europäischen Politikzyklus ist der europäische Politikprozess durch besondere Offenheit in den Phasen der Gestaltung der politischen Tagesordnung und der Politikformulierung gekennzeichnet. Dies kommt vor allem in der Zugänglichkeit der Kommission für Interessengruppen zum Ausdruck, während die Implementation der eng formulierten Gesetzestexte, die durch die Mitgliedstaaten erfolgt, keinen Gestaltungsspielraum lässt.

In Frankreich werden Verbände traditionell eher als Sprachrohr partikularer Interessen betrachtet, denen der unparteiische, das Gemeinwohl verkörpernde Staat distanziert gegenüber steht. Verbände können nur in Ausnahmefällen die politische Tagesordnung mitgestalten und werden nur bedingt an der Politikformulierung beteiligt, während in der Implementationsphase ausreichender Gestaltungsspielraum besteht, um Ausnahmeregelungen zu ermöglichen (*Schmidt 1999*).

In Deutschland dagegen werden Verbände in die Gestaltung des Politikprozesses einbezogen. Die umfassend organisierten deutschen Wirtschaftsverbände und Gewerkschaften, zwischen denen ein weitgehendes Kräftegleichgewicht besteht und die bezogen auf ihre Mitglieder eine starke Verpflichtungsfähigkeit aufweisen, fungieren als „Partner“ des Staates bei der Politikformulierung und Implementation (*Schmidt 1999*).

In Großbritannien schließlich bestand lange ein gesellschaftlicher Grundkonsens darüber, dass das Gemeinwohl Ergebnis der politischen Auseinandersetzung konkurrierender Interessen mit gleichberechtigtem Zugang zu politischen Entscheidungsträgern ist, trotz der Schwächung der Gewerkschaften seit den 1980er Jahren lässt sich weiterhin eine Präferenz öffentlicher Entscheidungsträger für traditionell anerkannte Interessenorganisationen wie die großen Gewerkschaften und Wirtschaftsverbände konstatieren (*Grant 2001*). Seit dem Rückzug aus der Regulierungstätigkeit in den achtziger Jahren setzt der britische Staat zunehmend auf die Selbstregulierungsfähigkeit der Politikbetroffenen, was insgesamt betrachtet die Kontakte zwischen Staat und Wirtschaftsverbänden reduziert, zugleich aber in einer stärkeren Einbindung der Verbände in die Politikimplementierung mündet (*Greenwood/Jordan 1993, 73*).

TABELLE 1 – POLITIKZYKLUS

Anteil der nationalen Wirtschaftsverbände, die in den Phasen des europäischen Politikzyklus auf europäischer und nationaler Ebene sehr aktiv sind (in Prozent)

Häufige Kontakte zu europäischen Institutionen			
	Deutsche Verbände	Britische Verbände	Französische Verbände
Gestaltung der Tagesordnung	41,2	24,2	9,9
Formulierung des Kommissionsvorschlags	61,9	47,4	53,5
Beratung im EP	34,8	21,4	31,6
Beratung im Rat	31,6	17,8	26,4
Implementation	55,3	48,9	42,1

Häufige Kontakte zu nationalen Institutionen			
	Deutsche Verbände	Britische Verbände	Französische Verbände
Gestaltung der Tagesordnung	59,8	40,8	25,8
Formulierung der nationalen Position zum Kommissionsvorschlag	69,2	57,0	68,3
Formulierung des nationalen Durchführungsgesetzes	62,8	57,2	60,4
Implementation	55,9	60,9	58,5

Quelle: EUROLOB-Projekt, Mannheimer Zentrum für Europäische Sozialforschung (MZES)/Universität Mannheim

Trotz großer Gemeinsamkeiten bei den Aktivitäten der nationalen Verbände im Verlauf des europäischen Politikzyklus, wie die häufigen Kontakte auf nationaler wie europäischer Ebene in der Phase der Politikformulierung zeigen, werden nationale Unterschiede zwischen deutschen, französischen und britischen Verbänden erkennbar, die auf das Rollenverständnis in den Mitgliedstaaten verweisen (siehe Tabelle 1). So sind die Aktivitäten der französischen Verbände im Rahmen europäischer Interessenvertretung und Informationsvermittlung zwar nicht durch eine Konzentration auf die Implementationsphase, wohl aber durch den verspäteten Einsatz erst zum Zeitpunkt der Politikformulierung gekennzeichnet. Deutsche Verbände dagegen sind bereits bei der Gestaltung der politischen Tagesordnung aktiv und profitieren bei der Einbindung in den europäischen Politikprozess von ihren nationalen Erfahrungen. Britische Verbände schließlich nehmen hinsichtlich der Aktivitäten zum Zeitpunkt der Gestaltung der politischen Tagesordnung eine Mittelposition ein und zeichnen sich durch eine Konzentration auf die Implementationsphase aus, bei der im europäischen Kontext aber nur noch geringer Spielraum für die Mitgestaltung besteht. Vor dem Hintergrund, dass britische Verbände im nationalen Kontext seit den achziger Jahren vor allem in die Implementation von Politik eingebunden werden und die Implementation europäischer Politik durch die Mitgliedstaaten der EU erfolgt, überrascht der hohe

Aktivitätsgrad der Briten in dieser Phase des europäischen Politikprozesses trotz der Inkongruenz mit dem europäischen Politikprozess kaum.

■ Instrumente der Interessenvertretung und Informationsvermittlung

Trotz nationaler Unterschiede bei den Aktivitäten im Verlauf des europäischen Politikzyklus variiert die Einschätzung der Nützlichkeit der Instrumente der Informationsvermittlung und Interessenvertretung nur geringfügig nach dem Herkunftsland der Verbände, während sich aufgrund der unterschiedlichen Aufgabenstellung zwischen Euroverbänden einerseits und nationalen Verbänden andererseits stärkere Abweichungen ausmachen lassen. Sowohl nationale als auch Euroverbände achten bei der Auswahl der Kontaktpersonen im Rahmen europäischer Interessenvertretung vor allem auf die fachliche Zuständigkeit, obwohl persönliche Bekanntschaft gleichfalls eine Rolle spielt. Gezielte wie regelmäßige Kontakte sind wichtig, um eigene Interessen gegenüber öffentlichen Akteuren zu vertreten, denn sie dienen dazu, gegenseitiges Vertrauen – auch in die Qualität von Informationen – aufzubauen. Gemeinsame Nationalität und Sprache dagegen werden von den Euroverbänden deutlich seltener als von den nationalen Verbänden für die Auswahl der Kontaktpersonen als

wichtig eingeschätzt (siehe Tabelle 2): Die Personalpolitik der Euroverbände ist an das multinationale Umfeld der EU angepasst und die Kontaktaufnahme mit europäischen Beamten auf der Basis gemeinsamer Nationalität wäre dem „europäischen“ Selbstverständnis der Euroverbände unangemessen.

Die formalen Mittel der Informationsvermittlung und Interessenvertretung wie schriftliche Stellungnahmen, die Präsenz in Anhörungen und die Bereitstellung wissenschaftlicher Gutachten werden von Euroverbänden häufiger als nützlich eingeschätzt als von nationalen Verbänden (siehe Tabelle 3). Insbesondere bei den Kommissionsbeamten, die die zumeist technisch ausgerichteten Gesetzesentwürfe ausarbeiten müssen, sind schriftliche Stellungnahmen sinnvoll platziert, wenn sie als Formulierungshilfe verwendet werden können und die Euroverbände ihre Aggregationsfunktion gut erfüllen. Die bessere Bewertung der Beteiligung an Anhörungen, Gremien und Ausschüssen durch die Euroverbände ist auf die unterschiedlichen Aufgabenbereiche der Verbände zurückzuführen. Wie beschrieben, setzt die Kommission Anhörungen zwar gerne ein, um möglichst viele verschiedene Aspekte, Informationen und Einstellungen zu einem Gesetzesprojekt zu hören, einzelne Außenseiterpositionen nationaler Verbände haben jedoch nur selten Chancen, sich gegen ein bereits gut etabliertes Meinungsbild, das innerhalb eines Euroverbandes ausgehandelt wurde, durchzusetzen.

Am deutlichsten divergiert zwischen Euroverbänden und nationalen Verbänden die Einschätzung der Nützlichkeit wissen-

schaftlicher Gutachten als Instrument der Informationsvermittlung, um auf den Willensbildungsprozess der Kommission Einfluss zu nehmen. Bei genauer Betrachtung zeigt sich allerdings, dass die Trennlinie in der Nützlichkeitsbewertung wissenschaftlicher Gutachten zwischen Euroverbänden und französischen Verbänden einerseits und britischen und deutschen Verbänden andererseits verläuft: 55,9 Prozent der Euroverbände und 48,0 Prozent der französischen Wirtschaftsverbände bewerten im Gegensatz zu 27,7 Prozent der deutschen und 27,7 Prozent der britischen Verbände wissenschaftliche Gutachten als sehr nützlich Mittel der Interessenvertretung. Die Ursache hierfür liegt in den unterschiedlichen nationalen Traditionen, denn in Frankreich, wo der Politik oftmals eine gewisse Affinität zur Technokratie unterstellt wird, sind Wissenschaftler nicht nur als Politikberater aktiv, sondern auch in der Öffentlichkeit und in den Medien sehr viel stärker präsent als in Großbritannien oder Deutschland (Quitkat 2002). Die positivere Bewertung wissenschaftlicher Gutachten durch die Euroverbände spiegelt die Erfahrung wider, dass die Kommission vielfach wissenschaftliche Experten zur Politikformulierung hinzuzieht.

Es überrascht kaum, dass die Mobilisierung der Medien und der Öffentlichkeit nur von einer Minderheit von rund einem Drittel der nationalen und Euroverbände als nützlich Instrument der europäischen Interessenvertretung eingeschätzt wird (siehe Tabelle 3). Typischerweise wird die Mobilisierung der Öffentlichkeit nur dann als Instrument eingesetzt, wenn der Politikgestaltungsprozess sehr weit vorangeschritten ist, denn diese

TABELLE 2 – AUSWAHLKRITERIEN

Anteil der Wirtschaftsverbände, die bei der Auswahl ihrer Kontaktpersonen auf europäischer Ebene folgende Kriterien als „sehr wichtig“ einschätzen (in Prozent)

	Euroverbände	Nationale Verbände
Zuständigkeit	76,7	77,1
Persönliche Bekanntschaft	54,4	43,8
Sprache	12,8	28,4
Nationalität	11,2	17,9
Parteizugehörigkeit	8,3	5,0

Quelle: EUROLOB-Projekt, Mannheimer Zentrum für Europäische Sozialforschung (MZES)/Universität Mannheim

TABELLE 3 – INSTRUMENTE

Anteil der Wirtschaftsverbände, die folgende Instrumente im Rahmen europäischer Interessenvertretung und Informationsvermittlung als „sehr nützlich“ einschätzen (in Prozent)

	Euroverbände	Nationale Verbände
Schriftliche Stellungnahmen	73,6	58,5
Präsenz in Anhörungen	58,8	41,8
Wissenschaftliche Gutachten	54,8	31,4
Mobilisierung der Medien und der Öffentlichkeit	31,2	35,3

Quelle: EUROLOB-Projekt, Mannheimer Zentrum für Europäische Sozialforschung (MZES)/Universität Mannheim

Form der Interessenvertretung erlaubt es nicht, gestalterisch über Informationsvermittlung in den Politikprozess einzugreifen. In der Regel sind es eher Vertreter gesamtgesellschaftlicher Interessen wie Verbraucher- und Umweltverbände, die versuchen, über die Mobilisierung der Öffentlichkeit Einfluss auf den Willensbildungsprozess der Kommission zu nehmen⁷, so etwa bei der „No Patents on Life“-Kampagne, die sich gegen die Patentierbarkeit von genetisch veränderten Organismen richtete (Shechter 1998, 138ff).

■ Resumée

Die Bedeutung der EU-Institutionen als Adressaten von Informationen und Interessenpositionen nimmt in dem Maße zu, in dem die EU für die Politikgestaltung an Bedeutung gewinnt; nationale Wege der Einflussnahme verlieren jedoch nicht an Relevanz, vielmehr ergänzen sich beide Wege zu einer europäisch-nationalen Doppelstrategie, bei der sich nationale Verbände und Euroverbände arbeitsteilig engagieren.

Motiviert, durch technisch gute Politik die eigene Legitimation zu stärken, sind die EU-Institutionen, insbesondere die Europäische Kommission, relativ offen für Interessenvertretung und In-

formationsvermittlung. Für beide Aktivitäten der Verbände gibt es standardisierte Zugangsmöglichkeiten wie die themenspezifischen Ad-hoc-Arbeitskommissionen oder die Bereitstellung wissenschaftlicher Informationen, und es haben sich regelmäßige Kontakte zwischen Kommission und gesellschaftlichen Interessen etabliert. Strategien von nationalen Verbänden, deren Besonderheiten sich aus unterschiedlichen Traditionen der Einbeziehung von Interessengruppen ergeben, haben sich mittlerweile an das institutionelle Gefüge und die Prozesseigenheiten auf EU-Ebene weitgehend angepasst, auch wenn nationale Besonderheiten im unterschiedlichen Aktivitätsgrad im Verlauf des europäischen Politikzyklus und zum Teil auch in der Instrumentenwahl erkennbar bleiben.

Die Prozesse der Informationsvermittlung und Interessenvertretung in der Gesundheitspolitik im weitesten Sinne unterscheiden sich nicht per se von denen im Wirtschaftsbereich; die Unterschiede liegen vielmehr darin begründet, dass die Kommission mangels EU-Kompetenzen in diesem Bereich nicht der primäre Adressat ist. Dort, wo die Politikgestaltung auch im Gesundheitsbereich in die Kompetenz der EU fällt, etwa bei Arzneimitteln, entsprechen die Aktivitäten der Vertreter der Pharmaindustrie denen anderer Industrievertreter. ♦

Fußnoten

- 1 Unter den Begriff „Wirtschaftsverband“ fassen wir in erster Linie Industrieverbände. In der EUROLOB-Umfrage wurden Arbeitgeberverbände nur dann berücksichtigt, wenn sie zugleich als Industrieverbände tätig sind, wie dies in Frankreich meist üblich ist. Gewerkschaften blieben in beiden Forschungsprojekten unberücksichtigt.
- 2 Viele Euroverbände zählen auch nationale Verbände aus Drittstaaten zu ihren Mitgliedern; dies trifft vor allem auf Verbände aus den künftigen Beitrittsländern wie beispielsweise Estland, Malta oder Polen zu. Darüber hinaus gibt es Euroverbände, die neben der Mitgliedschaft nationaler Verbände auch die Direktmitgliedschaft von Firmen zulassen, wie etwa der europäische Pharmaverband EFPIA.
- 3 Analysen der Rechtssprechung hierzu bei Thier 1990, Kröck 1998, Kötter 1998, Mossialos/McKee 2002 und Schmucker 2003.
- 4 Die Integration des Pharmabereichs blieb bisher unvollständig, denn zwar wurden z.B. die Bedingungen für die Handelbarkeit von Medikamenten geschaffen, die Kontrolle über die Preise, wofür ÖBIG (2001) einen Überblick liefert, blieb – als Teil der organisatorischen Gesundheitspolitik – jedoch in nationaler Kompetenz.
- 5 Die Dokumente des G10-Prozesses sind im Internet über die Website <http://pharmacos.eudra.org/F3/g10/p3.htm> zugänglich.
- 6 68,8 Prozent der Euroverbände repräsentieren über 75 Prozent ihrer (laut Satzung) potenziellen Mitglieder, während nur 55,5 Prozent der nationalen Verbände in Frankreich, Deutschland und Großbritannien einen ähnlich hohen Repräsentativitätsgrad aufweisen.
- 7 Der Mangel einer „gesamteuropäischen“ Öffentlichkeit erschwert auch für Vertreter gesamtgesellschaftlicher Interessen die Mobilisierung der Öffentlichkeit, weil sie über die nationalen Öffentlichkeiten erfolgen muss. Dennoch kann sie ein probates Mittel sein, Einfluss auf den Willensbildungsprozess der Kommission zu nehmen, da die Legitimation der Kommission von ihrer Akzeptanz durch die Bevölkerung der Mitgliedstaaten abhängt (Imig/Tarrow 2001).

Literatur

Baumheier U (1993): Staat-Industrie-Beziehungen bei der Regulierung der Arzneimittelpreise in Frankreich und Deutschland; in: Czada R/Schmidt M G (Hrsg.): Verhandlungsdemokratie, Interessenvermittlung, Regierbarkeit; Opladen, 215-228.

Burstall M L (1990): 1992 and the pharmaceutical industry; London.

Dahl R A (1972): Polyarchy; New Haven.

Danzon P M (1997): Price discrimination for pharmaceuticals: welfare effects in the US and the EU; in: International Journal of the Economics of Business; 4/97, 301-321.

Gambardella A/Orsenigo L/Pammolli F (2000): Global competitiveness in pharmaceuticals - a european perspective; Report prepared for the Directorate General Enterprise of the European Commission; Luxemburg.

Grant W (2001): Pressure politics: from 'insider' politics to direct action?; in: Parliamentary Affairs; 54/01, 337-348.

Greenwood J (1994): Pharma and Biotech: Virtues and Trends in EU lobbying; in: Pedler R H/Van Schendelen M (Hrsg.): Lobbying the European Union; Aldershot, 183-198.

Greenwood J/Grant J (1993): The United Kingdom: A Changing Kaleidoscope; in: Van Schendelen M (Hrsg.): Lobbying the European Union; Aldershot, 65-89.

Greenwood J/Ronit K (1991): Pharmaceutical regulation in Denmark and the UK; in: European Journal of Political Research; 19/91, 327-359.

Henning C (2000): Macht und Tausch in der europäischen Agrarpolitik: Eine positive Theorie kollektiver Entscheidungen; Frankfurt/Main.

Héritier A (1994): Die Koordination von Interessenvielfalt im Europäischen Entscheidungsprozeß und deren Ergebnis: Regulative Politik als „Patchwork“; MPIfG Discussion Paper, 4/95.

Imig D R/Tarrow S (Hrsg.) (2001): Contentious Europeans. Protest and Politics in an Emerging Polity; Lanham.

Kohler-Koch B/Quittkat C (1999): Intermediation of Interests in the European Union; MZES Arbeitspapier, 9/99 (http://www.mzes.uni-mannheim.de/publications/wp/wp_start.html).

Kotzian P (2002): Stuck in the middle: welfare effects of the European pharmaceutical markets' incomplete integration and a possible remedy; MZES Arbeitspapier, 59/02 (http://www.mzes.uni-mannheim.de/publications/wp/wp_start.html).

Kotzian P (2003): Verhandlungen im europäischen Arzneimittelsektor. Initiierung - Institutionalisierung - Ergebnisse; Baden-Baden.

Kröck A P (1998): Der Einfluß der europäischen Grundfreiheiten am Beispiel der Ärzte und Arzneimittel; Konstanz.

Kötter U (1998): Die Urteile des Gerichtshofs der Europäischen Gemeinschaften in den Rechtssachen Decker und Kohll: Der Vorhang zu und alle Fragen offen?; in: Vierteljahresschrift für Sozialrecht, 4/98, 233-251.

Mossialos E/McKee M (2002): EU law and the social character of health care; Brüssel.

ÖBIG (Österreichisches Bundesinstitut für Gesundheitswesen) (2001): Arzneimittelausgaben; Wien.

Pappi F U/Schnorpfel W (1996): Das Ausschußwesen der Europäischen Kommission: Grundstrukturen und Kommunikationsmöglichkeiten für Verbände; in: König T/Rieger E/Schmitt H (Hrsg.): Das europäische Mehrebenensystem; Frankfurt, 135-159.

Quittkat C (2003): Europäisierung der Interessenvermittlung: Anpassung französischer Wirtschaftsverbände an die EG; in: Zeitschrift für Politikwissenschaft (im Erscheinen).

Quittkat C (2002): Les organisations professionnelles françaises. Européanisation de l'intermédiation des intérêts; in: Politique européenne, 7/02, 66-95.

Quittkat C/Kohler-Koch B (2000): Wege der Einflußnahme in Europa, EU-Magazin, 1-2/2000, 44-45.

Sargent J A (1985): The politics of the pharmaceutical price regulation scheme; in: Streeck, W/Schmitter P C (Hrsg.): Private interest government; London, 105-127.

Schmidt V A (1999): National Patterns of Governance under Siege: The Impact of European Integration; in: Kohler-Koch B/Eising R (Hrsg.): The Transformation of Governance in the European Union; London, 155-172.

Schmucker R (2003): Europäische Integration und Gesundheitspolitik; Universität Frankfurt, Institut für medizinische Soziologie, Arbeitspapier, 23/2003.

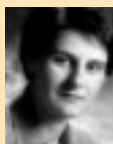
Shechter Y (1998): Interests, strategies, and institutions: lobbying in the pharmaceutical industry of the European Union; Dissertation (London School of Economics and Political Science, University of London), London.

Thier U (1990): Das Recht des EG-Arzneimittelmarktes und des freien Warenverkehrs; Bern.

Töller A E (2002): Komitologie; Opladen.

Van Schendelen M (Hrsg.) (1993): National Public and Private EC-Lobbying; Aldershot.

DIE AUTOREN



Christine Quittkat, M.A. (Jg. 1968), arbeitete nach ihrem Studium der Politikwissenschaft in Heidelberg und Manchester /Großbritannien als wissenschaftliche Mitarbeiterin am Mannheimer Zentrum für Europäische Sozialforschung (MZES) im "EUROLOB-Projekt" und ist seit 2003

als wissenschaftliche Mitarbeiterin am Lehrstuhl für Politikwissenschaft II, Universität Mannheim tätig. Ihre Unterrichtsschwerpunkte sind das politische System der BRD und Frankreichs, ihre Arbeitsschwerpunkte liegen im Bereich Europäische Integration und Verbandsforschung.



Dr. Peter Kotzian (Jg. 1973), ist wissenschaftlicher Mitarbeiter im Projekt „Vergleich von Gesundheitssystemen in der EU“ am Mannheimer Zentrum für Europäische Sozialforschung (MZES), studierte Sozialwissenschaften an der Universität Mannheim (Abschluß 1998) und promovierte 2003 über Verhandlungen im europäischen Arzneimittelsektor. Seine Forschungsinteressen liegen auf der Europäischen Integration des Gesundheitsbereichs und den Auswirkungen unterschiedlicher Organisationsformen von Gesundheitssystemen.