

KLEMENS JOOS

POLITISCHE STAKEHOLDER ÜBERZEUGEN



**LESE-
PROBE**

Erfolgreiche Interessenvertretung durch
Prozesskompetenz im komplexen Entscheidungssystem
der Europäischen Union

2., überarbeitete und erweiterte Auflage

WILEY

Klemens Joos

Politische Stakeholder überzeugen

**Erfolgreiche Interessenvertretung durch
Prozesskompetenz im komplexen
Entscheidungssystem der Europäischen Union**

2., überarbeitete und erweiterte Auflage

Leseprobe

WILEY

WILEY-VCH GmbH

Alle Bücher von WILEY-VCH werden sorgfältig erarbeitet. Dennoch übernehmen Autoren, Herausgeber und Verlag in keinem Fall, einschließlich des vorliegenden Werkes, für die Richtigkeit von Angaben, Hinweisen und Ratschlägen sowie für eventuelle Druckfehler irgendeine Haftung

© 2024 Wiley-VCH GmbH, Boschstraße 12, 69469 Weinheim, Germany

Alle Rechte, insbesondere die der Übersetzung in andere Sprachen, vorbehalten. Kein Teil dieses Buches darf ohne schriftliche Genehmigung des Verlages in irgendeiner Form – durch Fotokopie, Mikroverfilmung oder irgendein anderes Verfahren – reproduziert oder in eine von Maschinen, insbesondere von Datenverarbeitungsmaschinen, verwendbare Sprache übertragen oder übersetzt werden. Die Wiedergabe von Warenbezeichnungen, Handelsnamen oder sonstigen Kennzeichen in diesem Buch berechtigt nicht zu der Annahme, dass diese von jedermann frei benutzt werden dürfen. Vielmehr kann es sich auch dann um eingetragene Warenzeichen oder sonstige gesetzlich geschützte Kennzeichen handeln, wenn sie nicht eigens als solche markiert sind.

Auszug aus dem Werk »Politische Stakeholder überzeugen. Erfolgreiche Interessenvertretung durch Prozesskompetenz im komplexen Entscheidungssystem der Europäischen Union«, 2. Auflage 2024 (ISBN 978-3-527-51137-2 (Print), ISBN 978-3-527-84569-9 (E-Book)).

Covergestaltung: Schindler Parent GmbH, Meersburg

Coverfoto: (c) KEEFFECT Design GmbH & Co. KG, Konstanz

Abbildungen (Inhalt): Agentur zur schönen Gärtnerin, München

Projektmanagement und Lektorat: boos for books, Evelyn Boos-Körner, Schondorf am Ammersee

Satz: Straive, Chennai, India

Druck und Bindung:

Stimmen zum Buch

»Basierend auf über Jahrzehnte entwickelte Kompetenzen und internationalen Erfahrungen in Politik, Wirtschaft und Academia zeigen Prof. Dr. Klemens Joos und seine Co-Autoren in diesem Buch in eindrucksvoller Weise auf, wie erfolgreiche Interessenvertretungen in komplexen Entscheidungssystemen – wie beispielsweise Unternehmen im Mehrebenensystem der Europäischen Union – ihre Verhandlungsstrategie und Ablauforganisation strukturieren müssen. Dabei flexibilisieren die Autoren bisherige Vorstellungen von starren soziologischen, politik- und wirtschaftswissenschaftlichen Funktionsmechanismen der Lobby-Arbeit und verbinden in geschickter Weise theoretische und methodische Grundlagen mit konkreten Orientierungshilfen für die unternehmerische Praxis.«

*Prof. Dr. Thomas F. Hofmann
Präsident der Technischen Universität München*

»Klemens Joos gelingt es auch mit dieser zweiten Auflage seines Buches, Neuland zu betreten. Die wichtige Unterscheidung zwischen Inhaltskompetenz und Prozesskompetenz, ohne die eine erfolgreiche Interessenvertretung nicht möglich ist, wird von ihm in greifbarer Weise in eine Formel gepackt, mit der die komplexe Aufgabe der Interessenvertretung auf ihren Kern und die zentralen Zusammenhänge reduziert wird.«

*Prof. Dr. Gunther Friedl
Dekan der TUM School of Management*

1 In eine Formel gegossen: Erfolgreiche Interessenvertretung in komplexen Entscheidungsprozessen

1.1 Wege aus der Komplexitätsfalle politischer Entscheidungsstrukturen

1.1.1 Problemlösungen in komplexen Situationen: Prozess schlägt Inhalt

Politik, Wirtschaft und Gesellschaft werden zunehmend vernetzter, digitaler, globaler, heterogener und dynamischer. Die Komplexität ihrer internen und externen Zusammenhänge und Abhängigkeiten und die darin liegenden Herausforderungen für Stakeholder aller Kategorien wächst stetig. Zugleich steigen auch die mit politischem und wirtschaftlichem Handeln verbundenen Risiken für die Akteure stark an – hinsichtlich der sachlichen, räumlichen und zeitlichen Dimension der Handlungsfolgen, der damit verbundenen Schadenspotenziale und nicht zuletzt der potenziellen Irreversibilität der verursachten Schäden und des damit verbundenen sozialen Konfliktpotenzials (siehe auch Abschnitt 8.2.1).

Vor diesem Hintergrund wandeln sich die Anforderungen an nachhaltige Handlungsstrategien für betroffene Entscheidungsträger fundamental. Zwar bedurfte es seit jeher eines situativen Ansatzes, um »richtige« Lösungen zu finden und »falsche« Aktivitäten zu vermeiden. Zunehmend sind die Akteure jedoch faktisch überfordert mit der ganzheitlichen Einschätzung sowohl der Entscheidungssituation an sich als auch der Folgen – Chancen und Risiken – des eigenen Handelns, ganz gleich, ob es ihnen um gesellschaftliche Anliegen, politische Ziele oder unternehmerische Interessen geht.

Neu ist dabei nicht, dass sich Situationen fortlaufend ändern und neu einzuschätzen sein können. Fakten und Meinungen zu einer Sachfrage, über die ein Akteur entscheiden soll, sind und waren nicht stabil. Es ergeben sich neue Daten, bisher wesentliche Faktoren verlieren mit der Zeit an Gewicht, ein überraschender Stimmungswandel verschiebt politische Mehrheiten, persönliche Motive sind bei bestimmten Stakeholdern plötzlich wichtiger als sachliche Erwägungen usw. Neu ist, dass die schiere Anzahl der unterschiedlichen Ebenen und Faktoren, die aufgrund ihrer Relevanz für einen Entscheidungsprozess Eingang in unternehmerische oder politische Entscheidungen finden müssen, sehr stark angewachsen ist, ebenso deren Zusammenhänge und Abhängigkeiten.

Dafür mitverantwortlich ist die zunehmende Zahl der gesellschaftlichen Stakeholder bei zugleich immer stärker divergierenden Interessen. In heutigen Gesellschaften kommen diese unterschiedlichen Interessen und Perspektiven nicht nur gleichzeitig vor, sondern treffen sich auf Augenhöhe. Das heißt: Dieselbe Sachlage wird von einzelnen Stakeholdern meist unterschiedlich wahrgenommen – was für den einen richtig ist, erscheint dem anderen als falsch. Diese stark entgegengesetzte Betrachtungsweise desselben Problems ist nachvollziehbar und legitim. Schließlich ist das, was als wahr

oder falsch wahrgenommen wird, stets abhängig von der Situation und damit auch vom Betrachter. Hier liegt ein Forschungsschwerpunkt der wissenschaftlichen Arbeit von Nassehi, der sich mit dem Thema »Übersetzungskonflikte« in Kapitel 2.1 dieses Buches befasst.

Zudem sind die Einschätzungen von Stakeholdern in Politik, Wirtschaft und Gesellschaft stetem Wandel unterworfen. Was für einen Stakeholder heute richtig erscheint, kann aufgrund einer Veränderung seines Umfelds, seiner Werte und sonstiger Entscheidungsfaktoren in komplexen Situationen morgen abzulehnen sein – und vice versa. Wer sein Ziel erreichen will, muss laut Nassehi die Logik des anderen einkalkulieren. Anders gesagt: In komplexen Situationen und Entscheidungsprozessen gibt es keine einfachen Lösungswege. Es kommt also nicht nur auf inhaltliche Faktoren an, vielmehr hat die Relevanz von prozessualen Faktoren bei der Entscheidungsfindung und Problemlösung stark zugenommen. Die Erfolgsaussichten eines Lösungsweges hängen also, beeinflusst durch den Grad der Komplexität des Problemumfelds, nicht mehr allein – oft nicht einmal wesentlich – von inhaltlichen Faktoren ab (d. h. insbesondere nicht von überzeugenden inhaltlichen Argumenten zu Themen wie Arbeitsplatzsicherheit, Technologieführerschaft, Preisstabilität, Effizienz etc.). Diese sogenannte Inhaltskompetenz ist in vielen Bereichen nicht mehr als hinreichende Bedingung für die Lösung eines politischen, wirtschaftlichen oder gesellschaftlichen Problems zu identifizieren. Erforderlich ist vielmehr die sogenannte Prozesskompetenz, die – wie zu zeigen sein wird – aus drei Teilkomponenten besteht: Prozessstrukturkompetenz, Perspektivenwechselkompetenz und Prozessbegleitkompetenz. Die Verfügbarkeit dieser drei Teilkomponenten der Prozesskompetenz ist zur Lösung von Problemen in komplexen Entscheidungsprozessen unabdingbar.

1.1.2 Stakeholder- versus Shareholder-Ansatz

Die stark gestiegene Komplexität des politischen, wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Umfelds bedingt aus der Perspektive eines Unternehmens eine grundlegend neue Orientierung in den eigenen Entscheidungsprozessen. Es genügt nicht mehr – anders als noch vor der Jahrtausendwende mehrheitlich propagiert –, ausschließlich die Interessen der Shareholder des Unternehmens zu berücksichtigen. Vielmehr muss ein Unternehmen, um erfolgreich zu sein, stets die Gesamtheit der Interessen seiner primären Stakeholder (also neben den Shareholdern auch Mitarbeiter, deren Interessenvertreter, Kunden, Zulieferer etc.) und seiner sekundären Stakeholder (Vertreter von Politik, Verwaltung, Medien, Wissenschaft etc.) einbeziehen. Der Paradigmenwechsel von der Shareholder-Orientierung zur Stakeholder-Orientierung ist ein Forschungsschwerpunkt von Meyer; er untersucht die Bedeutung des Stakeholder-Ansatzes für die moderne Unternehmensführung in Kapitel 2.2.

Die vorliegende Untersuchung legt ihren Fokus auf die sekundären Stakeholder. Politische Stakeholder zu überzeugen, ist für Unternehmen in den vergangenen Jahrzehnten immer wichtiger geworden. Die Finanzkrise, der Klimawandel, die Coronapandemie,

militärische Aggressionen unterschiedlichster Art, die Krise der Energieversorgung etc. sind nur einige Themen, die bis in die kleinsten Details alltäglicher unternehmerischer Entscheidungen Relevanz entfalten. Kein Unternehmen bewegt sich allein im freien Raum, sondern ist für seinen wirtschaftlichen Erfolg auf ein günstiges, mindestens jedoch ein verlässliches regulatorisches Umfeld angewiesen.

Die vorliegende Untersuchung zeigt vor diesem Hintergrund, dass ohne Kenntnis politischer Entscheidungsprozesse und europarechtlicher Rahmenbedingungen Unternehmen – spätestens seit Inkrafttreten des Vertrages von Lissabon im Jahr 2009 – kaum mehr erfolgreich geführt werden können. Die Bedeutung der Prozesskompetenz ist in den Fokus der Entscheidungsträger in den Unternehmen gerückt.

1.1.3 Entscheidungen ohne Entscheider: Komplexes Mehrebenensystem der Europäischen Union (EU)

Die meisten politischen Systeme weisen seit jeher einen gewissen Grad von Vernetzung, wechselseitigen Abhängigkeiten und Vielschichtigkeit auf. Ein Paradebeispiel für die starke Zunahme ebensolcher Komplexität und den damit verbundenen Herausforderungen für Entscheidungsprozesse ist die Europäische Union (EU). Das Entscheidungssystem der EU ist einzigartig und lässt sich nur vor dem Hintergrund ihrer faktischen Zusammensetzung verstehen: Sie ist eine geografische Union aus 27 verschiedenen Mitgliedstaaten mit einheitlichen Außengrenzen, eine kulturelle Union mit 24 verschiedenen Amtssprachen, eine wirtschaftliche Union mit einem gemeinsamen Binnenmarkt und sie ist – nicht zuletzt – gerade auch eine politische Union, deren Entscheidungen auf mindestens drei Ebenen – der supranationalen, der nationalen und der regionalen – getroffen werden.

Das politische System der EU eignet sich daher im besonderen Maße, die Bedeutung der Prozesskompetenz in komplexen Systemen zu untersuchen (siehe auch Kapitel 4). Ein besonderes Forschungsinteresse kommt dem Vertrag von Lissabon zu: Er hat als gesetzliche Grundlage der Entscheidungsprozesse in der EU den Paradigmenwechsel von der Inhaltskompetenz zur Prozesskompetenz endgültig eingeleitet. Die folgenden Kapitel 1.2 und 1.4 zeigen dabei: Es besteht eine negative Korrelation zwischen der Komplexität eines Entscheidungsprozesses und der Relevanz individueller inhaltlicher Erwägungen für dessen Ergebnis. Je komplexer die Situation ist, desto mehr ordnet sich die inhaltliche Logik in einem Entscheidungsprozess der prozessualen Logik unter.

1.2 Politische Neugeburt der EU

1.2.1 Vertrag von Lissabon als Hintergrund eines Paradigmenwechsels

Am 1. Dezember 2009 endete die Europäischen Union, wie wir sie kannten: Der Vertrag von Lissabon trat in Kraft. Bildlich gesprochen, wurden aus dem bis dahin noch recht lockeren Staatenbund der Europäischen Union de facto die Vereinigten Staaten

von Europa – mit einem »Staatsgebiet« von Portugal bis Finnland, von Irland bis Zypern, auch wenn sich diese Tatsache nicht mit dem Eindruck vieler Bürger deckt. Diese Diskrepanz lässt sich nicht zuletzt daraus erklären, dass sich die mitgliedstaatliche Ebene der EU alle Mühe gibt, den eigenen Gestaltungs- und Machtverlust als Folge des Vertrages von Lissabon zu verdrängen.

Mit dieser neuen politischen Realität und der ökonomisch grenzenlosen Freiheit gehen für die EU-Mitgliedstaaten, Unternehmen, Verbände und andere zivilgesellschaftliche Organisationen komplexe Strukturveränderungen einher, die im politischen Alltag zu Herausforderungen werden. Die Rahmenbedingungen für eine erfolgreiche Kommunikation zwischen Wirtschaft und Politik haben sich durch den Vertrag von Lissabon entscheidend verändert. Bei den Entscheidungsträgern tatsächlich angekommen – im Sinne einer Berücksichtigung bei eigenen Entscheidungen und dem Entwurf eigener, nachhaltiger Handlungsstrategien – ist dieser Paradigmenwechsel indes häufig nicht. Bisherige Strategien, eigene Anliegen in politische Prozesse in der Europäischen Union einzubringen und dort Berücksichtigung zu finden, scheitern zunehmend – oft zum Unverständnis der Beteiligten.

Vor diesem Hintergrund ist es zwingend, sich intensiver als bisher mit den veränderten Entscheidungsprozessen und der immer unübersichtlicheren politischen Mehrheitsbildung in den EU-Institutionen zu beschäftigen. Darüber hinaus gilt es zu analysieren, was dies für die »klassischen« Instrumente der Interessenvertretung bedeutet, also insbesondere für die Tätigkeiten von Verbänden und NGOs, aber auch von wirtschaftlichen Interessenvertretern wie Unternehmensrepräsentanzen und externen Dienstleistern (z. B. Anwaltskanzleien und Public-Affairs-Agenturen). Der Fokus dieser klassischen Instrumente der Interessenvertretung liegt eindeutig auf der inhaltlichen Arbeit: Teilnahme an öffentlichen Konsultationen, Verfassen ausführlicher Argumentationspapiere und juristischer Gutachten, Durchführung von Medienkampagnen etc. Sie haben also eine stark ausgeprägte Inhaltskompetenz (siehe auch »Inhaltskompetenz« in Abschnitt 4.2 und »Strukturelle Instrumente« in Abschnitt 7.4.1).

1.2.2 Neuordnung von Entscheidungsprozessen durch den Vertrag von Lissabon

Was hat sich also durch den Vertrag von Lissabon für die Stakeholder auf der »Bühne der Europäischen Union« verändert, welche bis dahin unbekannten Probleme sind für die klassischen Instrumente der Interessenvertretung entstanden und wie lassen sich trotz dieser neuen Herausforderungen die Anliegen von Unternehmen in der Europäischen Union weiterhin erfolgreich vertreten bzw. begleiten?

Die maßgeblichen Veränderungen lassen sich wie folgt zusammenfassen:

Zum einen erhielt das Europäische Parlament einen erheblich größeren politischen Einfluss – es wurde in fast allen Bereichen, neben dem Rat der Europäischen Union

(Rat), zu einem gleichberechtigten Entscheider: Mit dem Vertrag von Lissabon wurde das frühere Mitentscheidungsverfahren zum Regelverfahren (»ordentliches Gesetzgebungsverfahren«) erhoben. An diesem Verfahren sind drei EU-Organen beteiligt: die Europäische Kommission, das Europäische Parlament und der Rat. Die Bildung von Mehrheiten findet dabei quer durch alle EU-Mitgliedstaaten und Fraktionen statt. Darin liegt ein fundamentaler Unterschied zu den legislativen und exekutiven Entscheidungsverfahren der EU-Mitgliedstaaten: Es gibt keine strukturelle legislative Mehrheit, in der die Exekutive mit ihrer »Regierungsmehrheit« legislative und exekutive Vorhaben gestalten und umsetzen kann. Das aus den parlamentarischen Demokratien der EU-Mitgliedstaaten bekannte Gegenüber von Regierung und Opposition ist der EU also fremd.

Zum anderen kann der Rat seit dem Vertrag von Lissabon in vielen wichtigen Bereichen (Inneres, Justiz, Landwirtschaft, Außenhandel) mit qualifizierter Mehrheit entscheiden. Ein einzelner EU-Mitgliedstaat kann in diesen Bereichen, anders als zuvor, einen Beschluss nicht mehr verhindern. Damit ist ein bis dato entscheidender Hebel zur Blockade politischer Entscheidungen in den betroffenen Bereichen weggefallen.

Schließlich hat sich seit dem Vertrag von Lissabon ein neues, einflussreiches Entscheidungsforum entwickelt: der »Informelle Trilog« (siehe Abschnitt 6.2.3 und Abschnitt 6.3.4.1.3). Europäisches Parlament, Rat und EU-Kommission haben sich ohne primärrechtliche Grundlage darauf verständigt, bereits vor der ersten Lesung eines Rechtsaktes informell zu beraten, Mehrheiten zu suchen und das Ergebnis vorzuzuplanen. Das Gesetzgebungsverfahren in der EU wurde auf diese Weise deutlich beschleunigt – etwa 89 Prozent¹ aller Rechtsakte sind bereits nach der ersten Lesung im Parlament erfolgreich abgeschlossen und finden somit ihren Weg in das Europäische Gesetzblatt (zu den Neuerungen durch den Vertrag von Lissabon siehe insbesondere Kapitel 5 und 6).

Auf all diese einschneidenden Veränderungen haben sich viele Stakeholder auf der »Bühne der Europäischen Union« bis heute nur unzureichend eingestellt. Viele EU-Mitgliedstaaten, EU-Regionen, Unternehmen, Verbände und Organisationen stehen vor dem Problem, dass der Ausgang von Entscheidungsprozessen in der Europäischen Union für sie weitgehend unkalkulierbar geworden ist: Jedes legislative und exekutive Vorhaben in der EU muss einzeln betrachtet werden. Die festen inhaltlichen Linien, die auf mitgliedstaatlicher Ebene beispielsweise in Koalitionsverträgen festgehalten werden, gibt es auf EU-Ebene nicht, ebenso wenig wie den einen (oder die wenigen) endgültigen Entscheider (siehe insbesondere Abschnitt 6.3.4.1).

Für die Stakeholder auf EU-Ebene birgt dies angesichts der Vielzahl legislativer und exekutiver Akte das Risiko eines weitgehenden Mitwirkungsverlusts: So werden z. B. die Rahmenbedingungen unternehmerischen Handelns auf EU-Ebene entscheidend

1 Europäisches Parlament (2023).

bestimmt durch Richtlinien, Verordnungen, Weiß- und Grünbücher der EU-Kommission, Durchführungsrechtsakte und delegierte Rechtsakte, durch Entscheidungen im Kartell- und Beihilferecht sowie durch Leitlinien, Zölle und zahlreiche andere legislative und exekutive Maßnahmen (siehe insbesondere Abschnitt 4.4.1 und Kapitel 6). Fehlt einem Stakeholder hier sowohl Überblick als auch Zugang zu den dem jeweiligen Rechtsakt zugrunde liegenden Entscheidungsprozessen, wird sein Anliegen allenfalls auf Zufallsbasis Berücksichtigung finden.

1.2.3 Auswirkungen der durch den Vertrag von Lissabon veränderten Rahmenbedingungen auf die Interessenvertretung in der EU

In einer Demokratie haben Interessengruppen das Recht, der Politik ihre individuellen Anliegen vorzutragen. Von diesem ständigen Austausch zwischen gesellschaftlich-unternehmerischer und politischer Sphäre profitieren alle Beteiligten: Nur so können die politisch Verantwortlichen beurteilen, ob und wie sie mit ihren Entscheidungen einen möglichst großen Nutzen für das Gemeinwohl erzielen.

Dieser »Grundsatz des Gehörtwerdens« gilt auch in der EU-Demokratie. Doch spätestens seit dem Vertrag von Lissabon hat ein komplexes Mehrebenensystem die bisherigen einfachen Entscheidungswege innerhalb der Europäischen Union abgelöst. Nicht nur 27 EU-Mitgliedstaaten, sondern auch zahlreiche Wechselbeziehungen zwischen den 705 Abgeordneten des Europäischen Parlaments und den 27 Europäischen Kommissaren sowie deren über 32.000 Mitarbeitern bestimmen den politischen Alltag.

Ein für die Betroffenen (Unternehmen, Verbände etc.) besonders folgeschweres Beispiel der neuen Entscheidungsfindung in der EU ist der bereits beschriebene »Informelle Trilog«: Sie oder ihre Interessenvertreter werden in einer der wichtigsten Phasen des Entscheidungsprozesses nicht formal angehört. Lediglich die Vertreter der Europäischen Kommission, des Europäischen Parlaments und des Rates finden sich im informellen Rahmen zusammen, um gemeinsame Kompromisslinien zu bestimmen. Gerade den wenig transparenten, informellen Entscheidungsprozessen dieser Art ist die klassische Interessenvertretung mit ihrem Fokus auf inhaltliche Arbeit nicht mehr gewachsen.

Der Informelle Trilog ist dabei nur Beispiel und Synonym für eine Vielzahl informeller Vorgänge in komplexen politischen Systemen. Die klassischen Instrumente der Interessenvertretung in einem einfachen politischen System funktionieren in der komplizierten neuen Welt der EU-Demokratie nach dem Vertrag von Lissabon nicht mehr. Es ist damit erheblich schwieriger, aufwendiger und unvorhersehbarer geworden, die Interessen der Betroffenen bei den politischen Entscheidern erfolgreich zu vertreten. In vielen Fällen erreichen ihre Anliegen nicht einmal mehr die richtigen Adressaten oder scheitern aus anderen Gründen. Damit steigt die Gefahr, dass die Betroffenen mit ihren Inhalten nicht mehr zu den Entscheidungsträgern durchdringen. Erhebliche finanzielle Belastungen oder Wettbewerbsnachteile sind die Folge. Bildlich gesprochen, sind die komplexen Entscheidungsprozesse der EU mit einem Labyrinth zu

vergleichen, zu dem den klassischen Instrumenten der Interessenvertretung die Landkarte – das Verständnis der komplexen Entscheidungsprozesse im Sinne der Prozesskompetenz – fehlt (siehe Abschnitt 6.3.4.1).

Ausgelöst durch einen Komplexitätssprung der Prozesse europäischer Entscheidungsfindung in einem immer heterogeneren Umfeld erleben wir damit einen Paradigmenwechsel – eine gegenüber »inhaltlicher Argumentation« stark gewachsene Bedeutung des »Prozessualen« in der Politik (siehe Kapitel 4). Zwar sind Inhalte und Argumente auch in komplexen politischen Verfahren weiterhin wichtig. Entscheidend für ihre Aufnahme und Durchsetzung ist jedoch erst ihre Kommunikation von der richtigen Person an die richtigen Adressaten, zur richtigen Zeit am richtigen Ort und auf die richtige Art und Weise unter Kenntnis von Zielsetzungen, Interessenlagen und Denkweisen der Entscheidungsträger sowie der informellen und formellen Entscheidungsregeln.

1.3 Erfolgreiche Interessenvertretung im komplexen EU-Entscheidungssystem

1.3.1 Erfolgsformel

Vor dem Hintergrund der in den vorangegangenen Abschnitten geschilderten Veränderungen und Herausforderungen im komplexen politischen Entscheidungssystem der EU lassen sich die Variablen einer erfolgreichen politischen Interessenvertretung greifbar machen. Wie lassen sich die Interessen von – beispielsweise – Unternehmen und Verbänden also weiterhin erfolgreich vertreten bzw. begleiten? Der Autor beantwortet diese Frage durch eine veranschaulichende Formel – die »Formel des Erfolgs in der Interessenvertretung« (siehe Abbildung 1.1). Hintergrund der Formel sind – neben wissenschaftlichen Untersuchungen zur Interessenvertretung des Autors der vergangenen Jahrzehnte – insbesondere auch seine praktischen Erfahrungen in mehr als 30 Jahren erfolgreicher Interessenvertretung auf EU- ebenso wie auf mitgliedstaatlicher Ebene. Die Grundlagen der Formel wurden vom Autor bereits in seiner Dissertation vor mehr als 30 Jahren gelegt und in zahlreichen wissenschaftlichen Arbeiten weiterentwickelt. Im Jahr 2015 wurden die Ergebnisse dieser Arbeit erstmals als vollständige »Erfolgsformel« publiziert.

Die verbale Kurzversion dieser Formel lautet wie folgt: Für eine erfolgreiche Interessenvertretung in der EU ist ein wohldosiertes Zusammenspiel aus inhaltlicher und prozessualer Kompetenz die Grundvoraussetzung. Dieser Erfolg lässt sich aber noch potenzieren, wenn es gelingt,

1. sich durch einen Perspektivenwechsel so für das Anliegen eines Betroffenen einzusetzen, dass die positiven Auswirkungen für das Gemeinwohl in den Vordergrund rücken, und
2. das Anliegen dieses Betroffenen in sorgfältiger Detailarbeit jeden Tag EU-weit voranzutreiben.

Die Formel des Erfolgs

Im komplexen Mehrebenensystem der EU erhöht die einzigartige Formel den Erfolg der Interessenvertretung um ein Vielfaches.

$$EIV = (IK + PsK) \cdot (PwK \cdot PbK)$$

Vor dem Vertrag von Lissabon bestand erfolgreiche Interessenvertretung hauptsächlich aus der Inhaltskompetenz. Im komplexen Entscheidungssystem der EU resultiert sie spätestens seit dem Vertrag von Lissabon aus der Kombination der Inhaltskompetenz (IK) und der Prozessstrukturkompetenz (PsK). Die Summe aus beidem wird potenziert mit der Perspektivenwechselkompetenz (PwK/OnePager®-Methodik) und Letztgenannte multipliziert mit der Prozessbegleitkompetenz (PbK). Dabei stellen die Inhaltskompetenz (IK) und die Prozessstrukturkompetenz (PsK) die Strukturinstrumente dar während die Perspektivenwechselkompetenz (PwK/OnePager®-Methodik) und die Prozessbegleitkompetenz (PbK) die Prozessinstrumente der erfolgreichen Interessenvertretung sind. Anders ausgedrückt: Auch die Summe von Inhaltskompetenz (IK) und Prozessstrukturkompetenz (PsK) wird im Regelfall nur dann zu einem erfolgreichen Ergebnis der Interessenvertretung im komplexen Entscheidungssystem der EU (EIV) führen, wenn gleichzeitig auch die PwK/OnePager®-Methodik und die Prozessbegleitkompetenz (PbK) zur Anwendung kommen.

EIV = Erfolgreiches Ergebnis der Interessenvertretung im komplexen Entscheidungssystem der EU

Erzielung von Wettbewerbsvorteilen, Verhinderung von Wettbewerbsnachteilen und Vermeidung handwerklicher Fehler bei legislativen und exekutiven Vorhaben auf EU- und mitgliedstaatlicher Ebene. Interessenvertretungsvorhaben sind: Richtlinien, Verordnungen, Weiß- und Grünbücher der Kommission, Entscheidungen im Kartell- und Beihilferecht ebenso wie Leitlinien, Zölle und zahlreiche andere legislative und exekutive Maßnahmen.

IK = Inhaltskompetenz

Inhaltskompetenz der »klassischen Instrumente« der inhaltsorientierten Interessenvertretung (Unternehmensrepräsentanzen, Verbände, Public-Affairs-Agenturen, Anwaltskanzleien).

PsK = Prozessstrukturkompetenz

EU-weites Vorhalten räumlicher, personeller und organisatorischer Kapazitäten (Managementkompetenz) sowie der Produktionskompetenz, die auf den institutions-, fraktions- und mitgliedstaatenübergreifenden Netzwerken der eigenen Mitarbeiter, strukturellen Berater, der strukturellen Kooperationspartner und der externen Netzwerke beruht. Daraus ergibt sich eine Dienstleistung, die zugleich Taskforce für den Krisenfall sowie Serviceeinheit und Versicherung gegen unerwartete Veränderungen der rechtlichen und politischen Rahmenbedingungen ist. Die strukturelle Verzahnung von IK und PsK ist dabei ein wesentlicher Erfolgsfaktor.

Abbildung 1.1: Die Formel des Erfolgs

PwK = Perspektivenwechselkompetenz (OnePager®-Methodik)

Interdisziplinäre und aus verschiedenen Blickwinkeln erfolgende Betrachtung des Problems mit dem Ziel, einen erfolgreichen Lösungsweg für das Problem (Perspektivenwechsel von der Individual- in eine Gemeinwohlperspektive) zu erarbeiten. Dies erfolgt in einem seit 1990 wissenschaftlich-empirisch entwickelten Verfahren, in dem u. a. entscheidungstheoretische, kulturelle, sprachliche, interinstitutionelle, mitgliedstaatenübergreifende und parteipolitische Gesichtspunkte berücksichtigt werden. Dabei ist in circa 5 bis 15 Prozent der Fälle der gewünschte Perspektivenwechsel nicht möglich, was eine erfolgreiche Interessenvertretung de facto ausschließt. In diesem Fall empfiehlt es sich, nicht tätig zu werden. Der Vorteil für den Betroffenen besteht darin, dass er bereits frühzeitig andere Handlungsoptionen wählen kann und der unnötige Einsatz von Ressourcen vermieden wird. Wenn der Perspektivenwechsel allerdings gelingt, was 85 bis 95 Prozent aller Fälle ausmacht, entscheidet die Prozessbegleitkompetenz über das Erreichen des Ziels.

PbK = Prozessbegleitkompetenz

Täglich müssen EU-weit alle Schnittstellen strukturell und nachhaltig von einem unabhängigen Intermediär begleitet werden, damit das Ergebnis der PwK/OnePager®-Methodik zum Erfolg des konkreten Interessenvertretungsprojekts führen kann. Die Erfahrung zeigt, dass große Vorhaben meist an Kleinigkeiten gescheitert sind. Organisatorische Fehler oder Missverständ-

nisse kann man sich in einem komplexen Entscheidungssystem nicht mehr leisten. Die fortlaufende Begleitung der Entscheidungsprozesse durch die Prozessbegleitkompetenz ist dabei ein weiterer wesentlicher Erfolgsfaktor, weil sich während eines Entscheidungsverfahrens in einem komplexen System insbesondere auch Loyalitäten und Koalitionen jederzeit verändern können. Die ständige Überprüfung und Koordination aller Schnittstellen und die situative Fortschreibung des OnePager® sind deshalb unabdingbar.

Komplementäres Vorgehen

Der unabhängige Intermediär arbeitet idealerweise nach dem Grundsatz des »only one interest«. Aufgrund der weiter zunehmenden Komplexität der maßgeblichen Entscheidungsverfahren muss in jedem einzelnen legislativen oder exekutiven Vorhaben eine individuelle, projektspezifische Verzahnung aller Kompetenzen erfolgen. Entscheidend ist hierbei das PbK-Schnittstellenmanagement zwischen dem Betroffenen und seinen Instrumenten auf der einen sowie Legislative und Exekutive auf der anderen Seite. Der unabhängige Intermediär steht dabei für eine starke Prozesskompetenz und intelligentes, EU-weit präsentess Prozessmanagement. Der Intermediär ist unabhängig vom »Betroffenen« sowie vom »Entscheider« und damit ein anerkannter, neutraler und objektiver (Vertrauens-)Mittler, der immer komplementär zum Betroffenen und zu seinen »klassischen Instrumenten« der inhaltsorientierten Interessenvertretung agiert.

Abbildung 1.1: Die Formel des Erfolgs

In der praktischen Umsetzung dieser Formel begleitet eine Governmental-Relations-Agentur (Governmental Relations bezeichnet eine auf Prozesskompetenz spezialisierte Form der Interessenvertretung, siehe Abschnitt 3.2.2 und Abschnitt 7.4.1.3.3.3) den Stakeholder (Kunden) als unabhängiger Intermediär durch das Labyrinth der europäischen Politik – dies zusätzlich zur klassischen inhaltlichen Interessenvertretung durch Unternehmensrepräsentanzen, Verbände, Public-Affairs-Agenturen und Anwaltskanzleien. Ziel dieses komplementären Ansatzes ist es, die bisherige Perspektive auf ein Problem zu verändern und neue Lösungswege zu entdecken. Statt des früher üblichen »Was will ich – und warum?« legt dieser Ansatz den Schwerpunkt auf »Warum sollte mein Anliegen den Entscheidungsträger interessieren?«.

Die einzelnen Komponenten der Formel (siehe Abschnitt 1.3.2.4 bis 1.3.2.7) und deren Anwendung in der Praxis sind Gegenstand des Beispiels in Abschnitt 1.3.2.

1.3.2 Beispiel für die Anwendung der Erfolgsformel – das »Bergbeispiel«

Die Wirkungsweise der Erfolgsformel lässt sich anhand eines bildhaften Beispiels veranschaulichen, namentlich anhand der Überwindung eines Berges als Sinnbild für ein Problem, eine wirtschaftliche (unternehmerische) Herausforderung, die durch ein Rechtsetzungsvorhaben der EU ausgelöst wurde (»Bergbeispiel«). Im Beispiel will das von jenem Problem betroffene Unternehmen den maßgeblichen Entscheidungsträgern in der EU die potenziell negativen Folgen der geplanten Rechtsetzung verdeutlichen (Verlust von Wettbewerbsfähigkeit gegenüber anderen Weltregionen, drohende Arbeitsplatzverluste in bestimmten Märkten o. Ä.), um die Rechtsetzung zu verhindern oder – entsprechend den eigenen Interessen – zu verändern.

Dabei ist das Auftreten der Herausforderung zu Zwecken der Veranschaulichung an zwei verschiedenen Zeitpunkten zu verorten: zum einen vor dem Inkrafttreten des Vertrages von Lissabon (siehe Abschnitt 1.3.2.1), zum anderen nach dem Inkrafttreten des Vertrages von Lissabon (siehe Abschnitt 1.3.2.2).

1.3.2.1 Vor Lissabon: Erfolge für inhaltsorientierte Interessenvertretung

Vor dem Inkrafttreten des Vertrages von Lissabon platzierte das betroffene Unternehmen – selbst oder über ein kollektives Instrument wie einen Verband – sein inhaltliches Anliegen in vielen Fällen direkt bei einem der wenigen Entscheidungsträger mit Vetorecht. War das Anliegen inhaltlich überzeugend und teilte der Entscheidungsträger die Argumente des Unternehmens, konnte schon das angesichts meist eindimensionaler Entscheidungsprozesse der EU-Rechtsetzung (insbesondere dank des damals universellen Einstimmigkeitsprinzips im Rat) zum Erfolg führen. Wenn z. B. ein Automobil-Unternehmen (oder sein Branchenverband) eine nachteilige EU-Regulierung verhindern wollte, war die Blockade im Rat eine besonders erfolgreiche Abwehr-Strategie, sei es direkt über die Regierung des eigenen Mitgliedstaates oder

indirekt über die anderer EU-Mitgliedstaaten, in denen man beispielsweise über Produktionsstandorte verfügte und vor diesem Hintergrund Gehör finden konnte (siehe Abschnitt 6.3.3 und 6.3.4.1.1). In dieser »alten Welt« der EU-Rechtssetzung konnten folglich auch kleinere EU-Mitgliedstaaten zu wichtigen Veto-Playern werden.

Im Erfolgsfall hatte das betroffene Unternehmen – um im Bild zu bleiben – den Berg und damit die Herausforderung überwunden, indem es einen direkten Tunnel gebohrt hatte und durch ihn auf die andere Seite des Berges gelangt war, das Problem also gelöst hatte (siehe Abbildung 1.2). Ausschlaggebend waren – neben einer rudimentären Prozesskenntnis (Vetorecht) und einem Zugang zu einem Entscheidungsträger – vor allem Instrumente inhaltsorientierter Interessenvertretung (Inhaltskompetenz).

Diese Form der Interessenvertretung basierte auf einer erfahrungsbasierten Grundregel: Je einfacher die Struktur eines politischen Entscheidungsprozesses (geringe Zahl von Entscheidungsebenen, einfache Verfahrensregeln, wenige Entscheidungsträger) ist, desto höher ist die Relevanz inhaltlicher (argumentativer) Aspekte für den Ausgang eines konkreten Entscheidungsprozesses. In der EU vor Inkrafttreten des Vertrages von Lissabon nutzte Interessenvertretung folglich überwiegend inhaltliche Mittel. In einem ersten Schritt war der maßgebliche Entscheidungsträger zu identifizieren. Angesichts meist eindimensionaler Entscheidungsprozesse war das verhältnismäßig leicht umzusetzen, im Rat beispielsweise mit dem für das Entscheidungsdossier zuständigen mitgliedstaatlichen Minister, im Europäischen Parlament wiederum meist über die Berichterstatter der beiden großen Fraktionen EVP und S&D.

1.3.2.2 Nach Lissabon: Prozessuale Barrieren der inhaltsorientierten Interessenvertretung

Die bis dato vorwiegend inhaltsorientierte Interessenvertretung stand mit dem Inkrafttreten des Vertrages von Lissabon vor einer enormen Herausforderung: Aus dem eher einfachen Entscheidungsprozess der EU mit in der Regel einfacher Identifikation der maßgeblichen Entscheidungsträger war ein komplexes Mehrebenensystem mit einer Vielzahl von teils nicht leicht oder gar nicht zu identifizierenden Entscheidungsträgern geworden – ein System von »Entscheidungen ohne Entscheider«.²

Während sich in den politischen Systemen der EU-Mitgliedstaaten oft langfristige Allianzen zwischen den Akteuren der Legislative und der Exekutive bilden lassen, scheidet das im Mehrebenensystem der EU aufgrund nicht vorhandener Regierungs- und Oppositionsfraktionen in vielen Fällen aus. Ähnlich wie eine Minderheitsregierung muss ein Interessenvertreter in der EU »nach Lissabon« für jedes neue Anliegen oder Projekt auch neue Verbündete suchen und Koalitionen schmieden. Zwangsläufige Folge davon ist die zunehmende Undurchschaubarkeit der Strukturen der europäischen Entscheidungsfindung für einzelne Unternehmen, was

2 Vgl. Joos (2015)

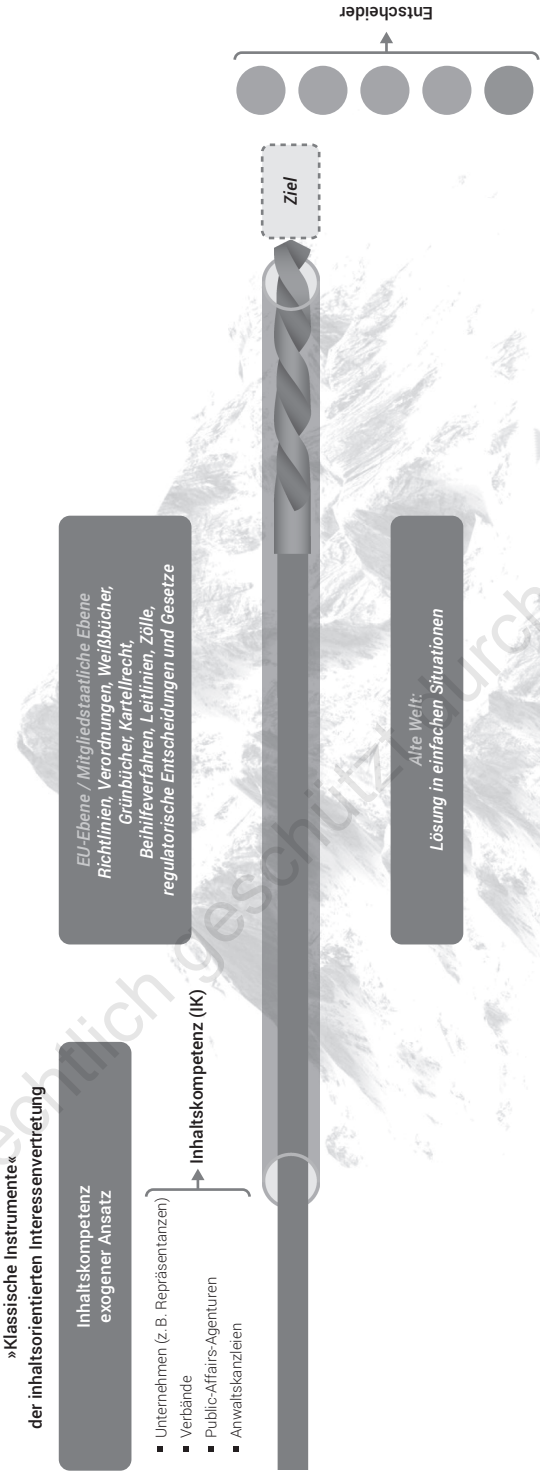


Abbildung 1.2: Bergbeispiel – Erfolgreiche Interessenvertretung in einfachen Situationen

eine zielgerichtete, erfolgreiche Kommunikation zwischen Wirtschaft und Politik enorm erschwert. Ohne die Kenntnis und Beherrschung der neuen, komplexen Prozesse und damit auch der entsprechenden Kommunikationsmöglichkeiten droht indes der Verlust jeglicher Mitwirkungsmöglichkeiten für das Unternehmen (siehe auch Abschnitt 5.3.3 und 5.5.1.1). Im »Bergbeispiel« wird diese neue prozessuale Herausforderung durch eine Gesteinsbarriere im Inneren des Berges symbolisiert: Sie ist für die Interessenvertretung undurchdringlich, versperrt also den ursprünglichen »geraden« Weg durch den Berg. Es sind vielmehr alternative Methoden erforderlich, um auf die andere Seite des Berges – zur Lösung des Problems – zu gelangen.

Natürlich bleiben die klassischen, inhaltsorientierten Instrumente der Interessenvertretung auch in der »neuen Welt nach Lissabon« weiterhin wichtig und erforderlich für den Erfolg von Interessenvertretung. Sie sind allerdings allein nicht mehr hinreichend. Unternehmensrepräsentanzen, Verbände, Anwaltskanzleien und Public-Affairs-Agenturen, die versuchen, ihre individuellen Anliegen in den unübersichtlichen Entscheidungsprozessen der EU allein mit inhaltlichen Argumenten vorzubringen, stecken in der Komplexitätsfalle (siehe Abschnitt 6.3.4.1.1). Sie werden ihre Ziele in der Regel nicht erreichen, weil ihnen die Prozesskompetenz fehlt.

Das gilt ebenso für Unternehmensvertreter wie für die exekutiven und legislativen Akteure selbst. Ein eindrucksvolles Beispiel hierfür ist der gescheiterte Versuch Deutschlands, im Jahr 2022 eine Rechtsetzung zu verhindern, durch die bestimmte Investitionen in Gas- und Atomprojekte als nachhaltig eingestuft wurden (»Taxonomie«). Teile der deutschen Bundesregierung vertraten öffentlich die Auffassung, die Initiative auf EU-Ebene noch stoppen zu können. Dabei hatte man jedoch offensichtlich eine wichtige prozessuale Barriere völlig übersehen: Der Vorschlag zur Taxonomie war von der EU-Kommission als »delegierter Rechtsakt«, einer Sonderform der europäischen Rechtsetzung, in das Gesetzgebungsverfahren eingebracht worden. Bei delegierten Rechtsakten hat die EU-Kommission aufgrund einer Ermächtigung im Basisrechtsakt die Befugnis, technische Aspekte dieses Basisrechtsaktes eigenständig auszugestalten und abzuändern. Das Europäische Parlament und der Rat können dies nur verhindern, indem sie entweder den Basisrechtsakt ändern – die Befugnis der EU-Kommission also widerrufen – oder binnen einer sehr kurzen Frist von zwei Monaten Widerspruch gegen den delegierten Rechtsakt einlegen. Im Rat benötigt ein solcher Widerspruch eine qualifizierte Mehrheit (55 Prozent der Mitgliedstaaten, die mindestens 65 Prozent der EU-Gesamtbevölkerung repräsentieren), im Europäischen Parlament eine absolute Mehrheit (Mehrheit aller Abgeordneten).

Mit entsprechender Prozesskenntnis hätte allen Beteiligten angesichts des knappen Zeitfensters von nur zwei Monaten und einer sehr kontroversen Debatte in der Sache klar sein müssen, dass es weder im Europäischen Parlament noch im Rat möglich sein würde, die erforderlichen Mehrheiten zu organisieren, um das Inkrafttreten des Rechtsaktes noch aufhalten zu können.

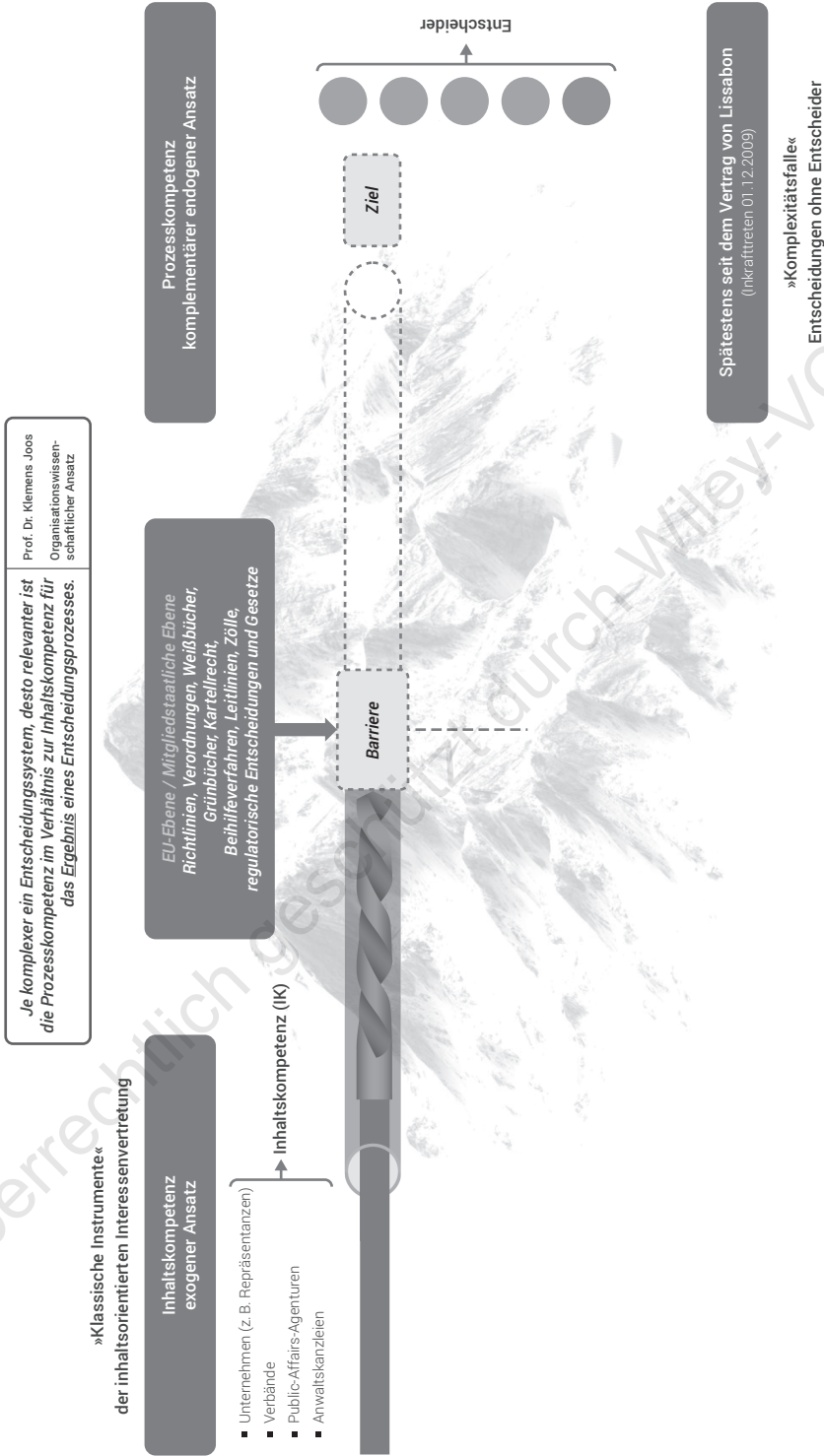


Abbildung 1.3: Bergbeispiel - Komplexitätsfalle nach dem Vertrag von Lissabon

1.3.2.3 Überwindung der prozessualen Barriere durch prozessorientierte Interessenvertretung

Die Herausforderung an jede Form von Interessenvertretung in der EU nach Lissabon liegt nach alledem in den gegenüber dem Status quo ante sehr viel komplexeren Prozessen der EU-Entscheidungsfindung: Die (im Bild des Berges) »undurchdringbare Gesteinsschicht« komplexer Entscheidungsprozesse kann nur durch die Verbindung der bekannten inhaltsorientierten Instrumente der Interessenvertretung mit deren nunmehr zwingend erforderlichen prozessualen Instrumenten – der Prozesskompetenz – überwunden werden (siehe Abschnitt 7.4.2). Das Verständnis der politischen Prozesse ist im Ergebnis mindestens ebenso wichtig wie die Arbeit mit politischen Inhalten und Argumenten. Ohne Prozesskompetenz ist es im dynamischen Mehrebenensystem der EU nicht mehr möglich, die Inhalte zum richtigen Zeitpunkt den jeweils relevanten Entscheidungsträgern in adressatengerechter Form zu kommunizieren.

Eine erfolgreiche Interessenvertretung ist also das Ergebnis aus der Addition von Inhaltskompetenz (inhaltliches Wissen der Betroffenen, beispielsweise eines Unternehmens, zum fraglichen Anliegen) und Prozessstrukturkompetenz (Vorhalten von Managementkompetenz und Produktionskompetenz, um auf das prozessuale Wissen über die Strukturen und handelnden Personen der maßgeblichen Entscheidungsprozesse zurückgreifen zu können, siehe Abschnitt 1.3.2.5). Die aus Sicht der Entscheiderperspektive exogene Inhaltskompetenz (Betroffenenperspektive steht im Vordergrund) ist komplementär zur endogenen Prozesskompetenz (hoheitliche Entscheiderperspektive steht im Vordergrund). Dabei stellen die Inhaltskompetenz und die Prozessstrukturkompetenz die beiden Strukturelemente (Aufbauorganisation) dar, während die Perspektivenwechselkompetenz und die Prozessbegleitkompetenz (siehe Abschnitt 1.3.2.6 und 1.3.2.7) die beiden Prozesselemente (Ablauforganisation) abbilden.

Im Ergebnis gilt: Je komplexer ein Entscheidungssystem ist, desto relevanter ist die Prozesskompetenz im Verhältnis zur Inhaltskompetenz für das Ergebnis eines Entscheidungsprozesses, desto stärker ordnet sich die inhaltliche Logik der prozessualen Logik unter.

Aus Sicht der klassischen, inhaltsorientierten Interessenvertretung ist das oft eine ernüchternde Erkenntnis: Die mit viel Mühe und Engagement ausgearbeiteten inhaltlichen Positionen werden vom Entscheider nicht wahrgenommen, wenn sie zum falschen Zeitpunkt, nicht allen jeweils relevanten Entscheidungsträgern oder nicht in adressatengerechter Form kommuniziert werden.

Was bedeuten nun die einzelnen Bestandteile dieser Erfolgsformel? Beginnen wir mit dem Begriff der »Prozesskompetenz«.

1.3.2.4 Bestandteile der Prozesskompetenz

Der Begriff der Prozesskompetenz geht über die bloße Kenntnis der Regelungen und Abläufe eines Entscheidungsverfahrens – beispielsweise eines EU-Rechtssetzungsverfahrens – weit hinaus. Im Ergebnis umfasst die Prozesskompetenz drei Bestandteile, die im weiteren Verlauf der Untersuchung noch ausführlich zu erarbeiten sein werden:

- Der erste Bestandteil der Prozesskompetenz ist die Prozessstrukturkompetenz (PsK, dazu nachfolgender Abschnitt 1.3.2.5). Sie umfasst wiederum zwei eigenständige, aufeinander aufbauende Teilkompetenzen:
 - 1) die (im Beispiel EU-weite) Managementkompetenz, also die personellen, organisatorischen und räumlichen Kapazitäten, die für die Begleitung der maßgeblichen Entscheidungsprozesse erforderlich sind;
 - 2) die (im Beispiel EU-weite) Produktionskompetenz, also das Vorhalten belastbarer Netzwerke zur Kommunikation mit den für die Entscheidungsprozesse maßgeblichen Akteuren.
- Der zweite Bestandteil der Prozesskompetenz ist die Perspektivenwechselkompetenz (PwK, dazu nachfolgender Abschnitt 1.3.2.6), also die Fähigkeit, sich als Interessenvertreter in die Situation und Perspektive eines Entscheidungsträgers im maßgeblichen Entscheidungsprozess (im Beispiel im Mehrebenensystem der EU) hineinzusetzen und die Relevanz des Anliegens aus eben dieser Perspektive herauszuarbeiten. Maßgebliche Perspektive kann sowohl die des individuellen Entscheidungsträgers als auch dessen institutionelle Perspektive sein – bei Vertretern der Legislative oder Exekutive häufig gleichzusetzen mit der Gemeinwohlperspektive. Die Perspektivenwechselkompetenz ist zentraler Bestandteil der für einen erfolgreichen Interessenvertretungsprozess zentralen OnePager-Methodik, die noch näher zu erläutern sein wird.
- Nur wenn ein Perspektivenwechsel erfolgreich vorgenommen werden konnte, erlangt der dritte Bestandteil der Prozesskompetenz, namentlich die Prozessbegleitkompetenz (PbK, dazu nachfolgender Abschnitt 1.3.2.7) Bedeutung. Angesichts der sich in einem komplexen Entscheidungsprozess häufig wandelnden Situationen, Einschätzungen und Einflüsse ist ein strukturelles und nachhaltiges Monitoring aller Bestandteile und Akteure eines Entscheidungsprozesses erforderlich, um ein konkretes Interessenvertretungsprojekt zum Erfolg führen zu können.

1.3.2.5 Bedeutung der Prozessstrukturkompetenz (PsK)

Was ist nun im Detail unter dem Begriff der Prozessstrukturkompetenz als erster Bestandteil der Prozesskompetenz zu verstehen?

Als erster Teilbereich der Prozessstrukturkompetenz bedeutet Managementkompetenz in der Praxis, dass ein Interessenvertreter – in der Regel eine Governmental-Relations-Agentur – alle erforderlichen personellen, organisatorischen und

Erfolgsformel für das Management einer erfolgreichen Interessenvertretung in komplexen Situationen

$$\text{EIV} = (\text{IK} + \text{PsK})^{(\text{PwK} * \text{PbK})}$$

EIV = Erfolgreiche Interessenvertretung

IK = Inhaltskompetenz

PsK = Prozessstrukturkompetenz

PwK = Perspektivenwechselkompetenz

PbK = Prozessbegleitkompetenz

Abbildung 1.4: Erfolgsformel für das Management einer erfolgreichen Interessenvertretung in komplexen Situationen

räumlichen Strukturen dauerhaft verfügbar halten muss, um zugleich Task Force für den Krisenfall, Serviceeinheit und Versicherung gegen unerwartete Veränderungen der rechtlichen und politischen Rahmenbedingungen sein zu können. Aufgrund der vielfältigen Prozesse der Konsensbildung über mitgliedstaatliche Grenzen hinweg findet die Prozessbegleitung oft auch in den einzelnen EU-Mitgliedstaaten statt. Eine Herausforderung für die erfolgreiche Interessenvertretung in der EU besteht daher darin, die europäischen Hauptstädte kundenseitig und netzwerkseitig (siehe nächster Absatz) zu erschließen, im Idealfall mit eigenen Büros oder aber über Vertragspartner vor Ort. Entscheidend sind jedoch praxiserfahrene, sachkundige Mitarbeiter, die professionelle, zielgerichtete Kommunikation an den Schnittstellen zu den Betroffenen und Entscheidern betreiben (siehe nächster Absatz). Nicht zuletzt sollte die Governmental-Relations-Agentur über die nötigen organisatorischen Kapazitäten zur Projektdurchführung verfügen.

Der zweite Teilbereich der Prozessstrukturkompetenz, die Produktionskompetenz, umfasst belastbare, EU-weite institutions-, fraktions- und mitgliedstaatenübergreifende Netzwerke der eigenen Mitarbeiter der Governmental-Relations-Agentur, der strukturellen Kooperationspartner und der strukturellen Berater, teils ehemalige Spitzen der Legislative und Exekutive sowie Persönlichkeiten des öffentlichen Lebens aus verschiedenen EU-Mitgliedstaaten. Aufgrund der Vielzahl und gestiegenen Komplexität von Entscheidungsprozessen in der EU hat sich die Zahl der zu deren Begleitung erforderlichen Kontakte exponentiell erhöht. Für eine umfassende Prozessstrukturkompetenz genügen die mitgliedstaatlichen Netzwerke allein nicht mehr. Spätestens seit dem Vertrag von Lissabon erfordert eine erfolgreiche Interessenvertretung zusätzliche europäische Kontakte. Der Aufbau und Erhalt eines entsprechend großen und belastbaren Netzwerkes kann nur mit enormem, selbst die Kapazitäten von großen Unternehmen übersteigendem Aufwand realisiert werden. Leisten kann dies in der Praxis nur eine hierauf spezialisierte, in zahlreichen Themenbereichen und damit denkbar breit aufgestellte Governmental-Relations-Agentur.

Im Ergebnis sorgt die Prozessstrukturkompetenz dafür, dass Interessenvertretung nicht an vermeidbaren handwerklichen Fehlern scheitert. Interessenvertretung funktioniert insofern wie eine zuverlässige Feuerwehr: Ihre Kapazitäten stehen im Notfall auf Abruf zur Verfügung, um einen Brand schnell und effektiv löschen zu können. Die Prozessstrukturkompetenz ist die Voraussetzung für die Prozessbegleitkompetenz (siehe Abschnitt 1.3.2.7).

1.3.2.6 Bedeutung der Perspektivenwechselkompetenz (PwK)

Interessenvertretung kann nur erfolgreich sein, wenn sie in der Lage ist, sich in die Situation und Perspektive der beteiligten Entscheidungsträger – beispielsweise der Legislative oder Exekutive in politischen Entscheidungsprozessen – hineinzusetzen.

Ein Kernproblem der Kommunikation (»Übersetzungskonflikte«, siehe Kapitel 2.1) zwischen Unternehmen und Politik besteht darin, dass ihre Vertreter denselben Sachverhalt häufig ausschließlich aus sehr unterschiedlichen Blickwinkeln betrachten und insofern die Probleme des jeweils anderen nicht nachvollziehen können – sie sprechen dann nicht dieselbe »Sprache«, haben keine kommunikative Schnittmenge. Ein Beispiel: Für den Homo oeconomicus (an Nutzenmaximierung orientierter Unternehmer, siehe Kapitel 4.8.1) führen verschärfte Lärmvorschriften dazu, dass die Arbeit in seinem eigenen Unternehmen erst später beginnen, aber früher wieder aufhören muss – das Unternehmen erleidet also einen finanziellen Verlust. Für den Homo politicus (am Gemeinwesen orientierter politischer Entscheidungsträger, siehe Kapitel 4.8.2) kann derselbe Sachverhalt hingegen bedeuten, dass sich die Anwohner in der Nähe des Unternehmens über eine höhere Lebensqualität freuen – und ihn bei der nächsten Wahl in seinem Amt bestätigen. Die beteiligten Akteure (Politik vs. Wirtschaft), die miteinander in einen Austausch treten, verfolgen also oft gegensätzliche Ziele, vertreten unterschiedliche Werte oder haben unterschiedliche Bedürfnisse. Verständigungsbarrieren und Interessenkonflikte sind dann vorprogrammiert.

Übertragen auf die Vorgehensweise der Interessenvertretung, ist für eine problemlösungsorientierte Kommunikation über System- und Wertegrenzen hinweg eine Übersetzungsleistung (Perspektivenwechsel) notwendig, die eine differenzierte Meinungsbildung aller Akteure über Einzelinteressen hinaus ermöglicht. Ein Anliegen hat immer dann hohe Erfolgsaussichten, wenn es politisch konsensfähig ist, also die Zustimmung durch die notwendige Regierungs- und/oder Parlamentsmehrheit bekommt. So ist beispielsweise für das ordentliche Gesetzgebungsverfahren im Plenum des Europäischen Parlaments in der Regel eine Mehrheit von 50 Prozent plus eine Stimme der Abgeordneten erforderlich. Im Rat ist eine sog. qualifizierte Mehrheit erreicht, wenn 55 Prozent der EU-Mitgliedstaaten zustimmen, sofern sie gleichzeitig mindestens 65 Prozent der Bevölkerung der Europäischen Union repräsentieren (siehe Abschnitt 6.2.3 und Abschnitt 6.3.4.1.2). Um politische Mehrheiten zu finden, muss das Anliegen insbesondere nach außen (gegenüber der Bevölkerung und

weiteren Stakeholdern) vertretbar sein und eine hohe Akzeptanz der Öffentlichkeit erreichen. Der Perspektivenwechsel muss sich daher an den übergeordneten Zielen und Werten der maßgeblichen Entscheidungsträger ausrichten. Diese müssen bekannt oder zumindest antizipierbar sein. Den Rahmen dafür geben die in einem Politikfeld relevanten Prämissen für eine zukunftsorientierte, demokratische Regierungsgestaltung: Zu unterstützen gilt, was einvernehmlich dem gesellschaftlichen Gemeinwohl nützt («Gemeinwohlwerte»), also z. B. der effiziente Umgang mit Ressourcen, faire Wettbewerbsbedingungen, soziale und Generationengerechtigkeit, internationale Bündnisfähigkeit, Arbeitnehmerzufriedenheit, Angebotsvielfalt, Entscheidungsfreiheit und Unabhängigkeit oder Innovation und Wissenszuwachs.

Das individuelle Anliegen eines Betroffenen (beispielsweise die Vermeidung finanzieller Verluste durch ein Unternehmen als Folge einer bestimmten Rechtsetzung) lässt sich bei Legislative und Exekutive immer dann erfolgversprechend vertreten, wenn es gelingt, dass der Absender bei seiner inhaltlichen Argumentation die Perspektive des Empfängers einnimmt, dessen Position berücksichtigt und womöglich sogar dessen bevorzugte Sprachregelungen übernimmt. Dieser Prozess ist Bestandteil jedes erfolgreichen Perspektivenwechsels von der Individual- in die Gemeinwohlperspektive: Der Interessenvertreter ist so in der Lage, vom eigenen (vertretenen) Partikularinteresse zu abstrahieren und das jeweilige Anliegen so zu kommunizieren, dass es für den adressierten Entscheidungsträger von Relevanz ist.

Schon zu Beginn eines Interessenvertretungsprojekts muss durch einen Perspektivenwechsel geprüft werden, ob das Anliegen in der »politischen Wirklichkeit« überhaupt erfolgversprechend kommuniziert werden kann. In der Praxis einer Governmental-Relations-Agentur findet dieser Perspektivenwechsel in einem ersten Schritt ausschließlich theoretisch statt – in einem »Steering Committee«, bestehend aus Vertretern des Betroffenen, dessen Interessen vertreten werden, und Vertretern der Governmental-Relations-Agentur. Zu den ständigen Mitgliedern dieses Gremiums gehört ein Mitglied der unternehmerischen Führungsebene des Betroffenen (C-Level, d. h. hochrangige Führungspositionen im Unternehmen), der Leiter der Fachabteilung des Unternehmens und ein projektverantwortlicher Mitarbeiter der Governmental-Relations-Agentur («Schnittstellenmanager»). Im Steering Committee wird durch hypothetische Einnahme der Position der relevanten Entscheidungsträger der Gang des Entscheidungsverfahrens simuliert. Ist ein Anliegen nicht erfolgversprechend kommunizierbar, wird es nicht weiterverfolgt (siehe Punkt »A« auf Abbildung 1.7).

Je nach Bedarf kann im weiteren Verlauf das Steering Committee noch um projektbezogene Teilnehmer erweitert werden. Auf der Seite der Prozesskompetenz können dies neben weiteren Mitarbeitern der Governmental-Relations-Agentur auch deren strukturelle Berater sein. Die strukturellen Berater sind dabei für einen erfolgreichen

Perspektivenwechsel oft ausschlaggebend, verfügen sie doch über umfangreiches Wissen hinsichtlich politischer Entscheidungsprozesse (Verfahrensfragen) und sind aufgrund ihrer Expertise und politischen Erfahrung in der Lage, sich in die Entscheiderperspektive (Legislative und Exekutive) überzeugend hineinzusetzen. Auf der Seite der Inhaltskompetenz lässt sich das Steering Committee situativ um einen Verbandsvertreter, einen Vertreter einer Public-Affairs-Agentur oder im Thema ausgewiesene Juristen ergänzen, um zusätzliche inhaltliche Argumente beizusteuern. Je nach Komplexität des Falles kann das Steering Committee somit eine Vielzahl von Personen umfassen.

Die Frage, ob ein Perspektivenwechsel grundsätzlich möglich ist, lässt sich in vielen Fällen sehr rasch positiv oder negativ beantworten. Ein fiktives Beispiel: Das Problem, das einem deutschen Unternehmen zu schaffen macht, erschwert gleichzeitig die politische Situation der französischen Regierung. So könnten französische Produktionsstandorte des deutschen Unternehmens von einer EU-Rechtssetzungsinitiative negativ betroffen sein, mit einer Gefährdung von Arbeitsplätzen in Frankreich. Daher kann es für die französische Regierung durchaus sinnvoll sein, sich im Rat für das deutsche Unternehmen einzusetzen. Die Voraussetzungen: Es muss gelingen, das Partikularinteresse des deutschen Unternehmens in die Gemeinwohlperspektive der französischen Politik zu übersetzen, hier beispielsweise ein möglicher Verlust von Arbeitsplätzen in Frankreich.

Es genügt also nicht, das Anliegen eines Betroffenen in klarer Sprache an den richtigen Entscheider heranzutragen. Entscheidend ist es, dieses Anliegen in einen größeren, adressatenbezogenen Zusammenhang zu stellen (siehe auch Abschnitt 6.3.4.2).

Am Ende der Beratungen im Steering Committee entscheidet die Geschäftsführung des Unternehmens, bei welchen Anliegen ein zuvor entwickelter Perspektivenwechsel erfolgsversprechend erscheint. Auch hier kann jedoch die Entscheidung gefällt werden, ein Anliegen nicht weiterzuverfolgen (siehe Punkt »B« in Abbildung 1.7). Erfahrungswerte zeigen, dass in bis zu 15 Prozent der Fälle eine Interessenvertretung von Beginn an aussichtslos wäre, weil aus der Perspektive der maßgeblichen Entscheidungsträger keine überzeugende Argumentation für das Anliegen entwickelt werden kann. In diesen Fällen wird das Anliegen nicht weiterverfolgt. Dem betroffenen Unternehmen erspart dies häufig enorme Ressourcen und ermöglicht in diesem Punkt eine strategische Neuorientierung, um sich auf die neue Rechts- und Sachlage einstellen zu können.

Es kommt jedoch auch vor, dass das betroffene Unternehmen aus Compliance-Gründen dennoch dazu verpflichtet ist, sein Ansinnen bei Legislative und Exekutive zu vertreten: So etwa, wenn das Unternehmen an der Börse notiert ist und seinen Aktionären nachweisen muss, dass es alles erdenklich Mögliche unternommen hat, um seine Interessen zur Geltung zu bringen.

Exkurs (siehe Abschnitt 4.8.2):**Wie entscheiden Entscheider in politischen Entscheidungsprozessen – aus objektiven oder subjektiven Motiven?**

Nach Erfahrungswerten sind etwa 5 bis 15 Prozent der Verantwortlichen aus voller Überzeugung für das Anliegen eines Betroffenen (»positive Vorreiter«). Ebenso lehnen jedoch etwa 5 bis 15 Prozent der Entscheider dieses Ansinnen aus grundsätzlichen Erwägungen ab (»Kompromisslose«). Das können sachliche Gründe sein – aber auch ausgesprochen persönliche Motive. So können die für eine erfolgreiche Interessenvertretung nötigen politischen Bündnisse mitunter daran scheitern, dass ein Politiker den anderen früher bei einem Parteiposten ausgestochen hat. Warum – aus sachlichen oder persönlichen Motiven – sich ein Entscheidungsträger wie entscheidet, ist in der Regel nicht bekannt. Für den Interessenvertreter ist aber eben gerade das Motiv der Entscheidung wesentlich, um ein Anliegen des Auftraggebers weiterverfolgen zu können.

70 bis 90 Prozent der Verantwortlichen haben folglich keine Präferenzen hinsichtlich des Anliegens eines Betroffenen. Wie sie sich letztendlich entscheiden, kann z. B. davon abhängen, wie sich die Mehrheit ihrer Parteifreunde positioniert. Aber auch davon, dass sie sich womöglich verpflichtet fühlen, sich jetzt für einen früheren politischen Gefallen eines anderen Entscheiders erkenntlich zu zeigen.

Diese prozentualen Erfahrungswerte bei Entscheidungsfindungen entsprechen letztlich der Gauß'schen Normalverteilung in Verbindung mit dem Gesetz der großen Zahlen.

In mindestens 85 Prozent der Fälle besteht aber eine überwiegende Erfolgsaussicht, weil ein aus Sicht des Entscheidungsträgers überzeugender Wechsel von der Individual- in die Entscheider-Perspektive (Gemeinwohl) möglich ist. In einem weiteren Schritt ist daher der Perspektivenwechsel konkret auszuarbeiten. Dies erfolgt bei einer Governmental-Relations-Agentur über die OnePager-Methodik, d. h. die ganzheitliche Durchdringung eines hochkomplexen Sachverhalts und dessen Darstellung in adressatengerechter Form auf einer einzigen DIN-A4-Seite. Die OnePager-Methodik wirkt im Rahmen der Gesamtstrategie der Interessenvertretung wie ein Kontrastmittel: Sie macht für alle Seiten die komplexe Gesamtsituation klarer, eindeutiger und durchschaubarer.

Die Schwierigkeit liegt dabei in der Komprimierung eines teils hochkomplexen Sachverhalts nur auf einer Seite. Der Adressat der Darstellung muss möglichst rasch verstehen, worum es geht und welche Bedeutung das damit verfolgte Anliegen bzw. der jeweilige Sachverhalt für seine Wähler, seine Institution, seine Partei und ihn selbst hat. Vor diesem Hintergrund ist eine solche DIN-A4-Seite (OnePager, siehe insbesondere auch Abschnitt 7.4.2.1.7) weit mehr als eine Aktennotiz. Spezialisten der Governmental-Relations-Agentur formulieren den Sachverhalt (gegliedert beispielsweise in »Hintergrund – Problem – Lösung«) so, dass es dem Entscheidungsträger ermöglicht wird, einen übergeordneten Standpunkt einzunehmen, von dem aus Schnittmengen zwischen unterschiedlichen Positionen sichtbar werden.

Hebammen garantieren im ländlichen Raum die flächendeckende und vollumfängliche Familienfürsorge – Die Sicherung des Berufsstands ist eine gesellschaftliche Aufgabe

Hintergrund:

Im Koalitionsvertrag wurde vereinbart, für eine »flächendeckende Gesundheitsversorgung [...] mit einer wohnortnahen Geburtshilfe [und] Hebammen [...] vor Ort« zu sorgen. Vor allem die Versorgung der ländlichen Räume ist angesichts der deutlichen Verringerung der in der Geburtshilfe tätigen Hebammen gefährdet. Dies liegt zum einen daran, dass die Verdienstmöglichkeiten für Hebammen – trotz ihres großen Leistungsspektrums (Geburtsbegleitung, Schwangerenvorsorge, Wochenbettbetreuung, Familienhilfe) – verglichen mit anderen Gesundheitsberufen deutlich eingeschränkt sind. Zum anderen sind vor allem geburtsbegleitende Hebammen seit einigen Jahren erheblich von den stark steigenden Haftpflichtprämien betroffen, die sich aus den kleinen Gehältern kaum mehr finanzieren lassen. Die Folge ist, dass von den rund 21.000 Hebammen in Deutschland bereits rund 18.650 keine Geburtshilfe mehr leisten und sich so die Haftpflichtprämie sparen.

Zu der enormen Steigerung der Haftpflichtprämien kommt es, da die Regulierung der einzelnen Fälle in den vergangenen Jahren deutlich kostenintensiver geworden ist (Schmerzensgeld, Pflegekosten, Therapien, Ersatz des Verdienstausfalls des Kindes ...). Ein Schaden, der die Versicherungen 1998 in der Regulierung noch 340.000 Euro gekostet hat, kostete diese im Jahr 2008 2,9 Mio. Euro und 2014 bereits 4,3 Mio. Euro. Eine Anpassung der Beiträge zur Hebammen-Haftpflichtversicherung ist deshalb laufend notwendig. Ein deutlicher Kostentreiber sind hier die Regressansprüche der Sozialversicherungsträger gegen die Haftpflichtversicherung der Hebamme.

Die Politik hat das Problem der steigenden Haftpflichtprämien erkannt und breit diskutiert. Mehrere Versuche wurden unternommen, die Kosten für die Regulierung der Fälle zu senken. Zuletzt wurde im Rahmen des GKV-Versorgungsstärkungsgesetzes die Regressmöglichkeit der Sozialversicherungsträger bei fahrlässigem Handeln der Hebamme während des Geburtsvorgangs ausgeschlossen. Künftig können die Kranken- und Pflegekassen bei leichter Fahrlässigkeit ihre Ausgaben nicht mehr bei der Haftpflichtversicherung der Hebamme regulieren. Bei grober Fahrlässigkeit ist dies jedoch weiterhin möglich.

Problem:

Die eingeschränkten Verdienstmöglichkeiten zusammen mit der stetig steigenden Haftpflichtprämie zwingen besonders die Hebammen im ländlichen Raum, ihr Leistungsangebot zu reduzieren und sich auf risikoarme Bereiche zu beschränken oder ihren Beruf ganz aufzugeben. Mit Auswirkungen für die ländlichen Räume: Es gibt Regionen in Deutschland, in denen schon heute die Hebammenversorgung kaum mehr existent ist. Nicht selten müssen werdende Mütter bereits heute die letzten Tage vor der Geburt fern von ihrem Heimatort in der nächsten Stadt verbringen. Geburten finden an Orten statt, an denen es noch Hebammen gibt. Gehen Familien für Geburten in die nächsten Städte, bleibt auf dem Land für die Hebammen kaum noch eine Verdienstmöglichkeit. So kann auch die (Nach-)Betreuung der Familien im ländlichen Raum kaum mehr sichergestellt werden und das, obwohl Hebammen in den ersten Wochen nach der Geburt eigentlich auch eine gesellschaftliche Begleitfunktion übernehmen.

Die Beschränkung der Regressmöglichkeiten, wie im GKV-Versorgungsstärkungsgesetz festgesetzt, ist zwar ein erster Schritt, hat aber für die Haftpflichtprämien der Hebammen nicht die benötigte Auswirkung. Zu einer Absenkung der Beiträge wird es voraussichtlich nicht kommen. Hinzu kommt, dass sich fast alle Versicherungen inzwischen aus der Hebammenhaftpflicht zurückgezogen haben. Die Risiken sind – aufgrund der sprunghaft steigenden Kosten – nicht mehr kalkulierbar.

Fazit: Da es kaum mehr eine Versicherung gibt, die dem Konsortium der Hebammenhaftpflicht freiwillig beiträgt, solange die Beiträge nicht kostendeckend kalkuliert werden können, wird es in diesem Segment auch in naher Zukunft keinen funktionierenden Wettbewerb geben.

Lösung:

Es ist – besonders zu Zeiten des demografischen Wandels – Aufgabe des Staates, der Geburt des neuen Lebens die Wertschätzung zukommen zu lassen, die ihr gebührt. Hier handelt es sich um das Fundament unserer Gesellschaft. Hebammen müssen aufgrund ihrer besonderen Verdienstsituation unterstützt werden, denn sie stellen einen unverzichtbaren Bestandteil unserer Gesellschaft dar. Die Politik muss deshalb auf Bundesebene **eine Entscheidung für die Familie und somit auch für die Hebamme treffen**. Nachfolgend ein möglicher Ansatzpunkt:

Beschränkung der Regressmöglichkeiten der Sozialversicherungsträger. Mit Verabschiedung des GKV-VSG ist der Regress zwar für fahrlässige Behandlungsfehler ausgeschlossen worden, um einen kostensenkenden Effekt zu erreichen, müsste dieser Regressausschluss jedoch auf grobe Fahrlässigkeit ausgeweitet werden.

Abbildung 1.5: Beispiel OnePager zum Einsatz auf mitgliedstaatlicher Ebene (Deutschland)

Schadensreduzierung als Mittel im Kampf gegen Krebs

Hintergrund:

Die Europäische Kommission unter Präsidentin Dr. Ursula von der Leyen hat die Bekämpfung der Volkskrankheit Krebs als eine ihrer politischen Prioritäten festgelegt. Die Kommission reagiert damit auf die hohe Zahl schwerer Erkrankungen und Todesfälle, für die Krebs verantwortlich ist. Aktuelle Zahlen belegen, dass jeder dritte bösartige Tumor tödliche Folgen hat. Nach neuesten medizinischen Erkenntnissen ließe sich jedoch nahezu die Hälfte aller Krebserkrankungen vermeiden.

Die Europäische Kommission arbeitet derzeit an einem umfassenden Maßnahmenpaket, um Krebs zu bekämpfen und gleichzeitig das Leid der Patienten sowie ihrer Angehörigen zu mindern. Dieses Anti-Krebsprogramm umfasst alle Phasen der Erkrankung: (1) Prävention, (2) Frühd Diagnose, (3) Behandlung sowie die Verbesserung der Lebensqualität der Erkrankten und ihres Umfelds.

Problem:

Obwohl das geplante Maßnahmenpaket der EU einen ganzheitlichen Ansatz zur Krebsbekämpfung verfolgen soll, wird bisher das Konzept der Schadensreduzierung nicht ausreichend berücksichtigt. Gerade die hierbei verfolgten Maßnahmen könnten aber das persönliche Leid der Betroffenen lindern und zugleich die gesamtgesellschaftlichen Kosten der Krankheit minimieren, indem sie die vorhandenen Ansätze der Krebsprävention und Früherkennung ergänzen.

Es würde sich bewähren, wenn sich diese schadenreduzierenden Maßnahmen auf die Reduzierung der persönlichen, gesundheitlichen und gesellschaftlichen Folgen konzentrieren, die aus der Anwendung und dem Konsum schädlicher Produkte oder durch eine ungesunde Lebenshaltung entstehen. Wichtig ist hierbei: Diese Maßnahmen dürfen nicht restriktiv oder wertend sein. Stattdessen sollten sie stets eine Minimierung der Risiken durch gesundheitsgefährdendes Verhalten anstreben, dabei Verbote vermeiden – und sich ausschließlich darauf fokussieren, die körperliche Gesundheit zu verbessern.

Schadensreduzierende Maßnahmen sollten auch dann eingesetzt werden, wenn die betroffenen Personen ihr Risiko-Verhalten nicht aufgeben können oder wollen – so etwa bei einer Suchterkrankung. Wie effizient dieser Ansatz ist, zeigt die wissenschaftliche Forschung. Beispiele aus der Praxis sind:

Betreute Räume, in denen die Abhängigen gesundheitsgefährdende Substanzen unter sauberen und sicheren Bedingungen sowie unter Aufsicht von gesundheitlich geschultem Personal konsumieren können.

Öffentliche Alkoholkonsumräume (»Trinkraum«) bieten einen sicheren Ort zum Verzehr von Alkohol und richten sich vornehmlich an Süchtige ohne festen Wohnsitz. Da der Gebrauch von Alkohol in Obdachlosenheimen meist verboten ist, ermöglichen diese Räumlichkeiten eine sichere und geschützte Alternative.

Nadel- und Spritzenprogramme bieten Drogenkonsumenten einen Zugang zu sauberen Spritzenutensilien. Dies hat sich als wirksame Maßnahme zur Vermeidung von übertragbaren Krankheiten wie Hepatitis C und HIV erwiesen.

Nikotinersatzprodukte und -therapien bieten wirksame Alternativen zum Tabakkonsum und v. a. dem Zigarettenrauchen. Diese Ersatzprodukte ermöglichen den Konsum von Nikotin, kommen dabei aber ohne schädlichen Zigarettenrauch aus und reduzieren so das Krebsrisiko.

Ersatz- bzw. Substitutionsprogramme zur Betreuung und Behandlung von Heroinabhängigen. Diese Maßnahmen verfolgen das Ziel, Abhängigen einen sicheren und ärztlich beaufsichtigten Zugang zu legalen Ersatzpräparaten (meist Methadon) zu ermöglichen, um so auch die Beschaffungskriminalität zu unterbinden.

Lösung:

Die Anti-Krebspolitik der EU-Kommission hat das Potenzial, diese Volkskrankheit wirkungsvoll zu bekämpfen und somit einen wichtigen Beitrag zur öffentlichen Gesundheit zu leisten. Da die bisherigen Maßnahmen das Erfolgskonzept der Schadensreduzierung jedoch noch nicht ausreichend berücksichtigen, sollte auch diese Strategie in die europäische Gesetzgebung aufgenommen werden. Denn nur dann kann die Politik in ihrem Kampf gegen den Krebs tatsächlich alle verfügbaren und nachweislich erprobten Maßnahmen nutzen.

Abbildung 1.6: Beispiel OnePager zum Einsatz auf EU-Ebene

Das Herzstück eines guten OnePagers ist eine für den adressierten Entscheidungsträger schlüssige und überzeugende Argumentation inklusive Lösungsvorschlag als Ergebnis eines gelungenen Perspektivenwechsels. Der OnePager ist bewusst nicht aus der Sicht des (Partikular-)Interesses des Betroffenen geschrieben. Durch einen erfolgreichen Perspektivenwechsel ergibt sich für den Entscheidungsträger eine eigenständige Logik, tätig zu werden – im Interesse der Allgemeinheit, seiner Institution oder seiner selbst. Der OnePager wird im Steering Committee inhaltlich und sprachlich abgestimmt und, soweit erforderlich, den sich ändernden Gegebenheiten während des Entscheidungsprozesses angepasst.

Die Abbildungen 1.5 und 1.6 zeigen zwei Beispiele von auf Tatsachen beruhenden, nur leicht veränderten, OnePagern. Der erste OnePager kam auf mitgliedstaatlicher Ebene (Deutschland) zum Einsatz, der zweite auf EU-Ebene. Sie zeigen, wie ein überzeugender Wechsel von der Individual- zur Entscheiderperspektive (Gemeinwohl) gelingen kann. Dem Entscheidungsträger wird so ermöglicht, sich dem Standpunkt des Betroffenen aus eigenem Interesse anzunähern.

Auf das Bergbeispiel übertragen bedeutet dies: Durch die enge Verbindung von Inhaltskompetenz und Prozessstrukturkompetenz im Steering Committee und dem gemeinsam erfolgreich entwickelten Perspektivenwechsel rücken die aus Sicht des Entscheiders positiven Auswirkungen für das Gemeinwohl in den Vordergrund. Auf dieser Basis kann es nun im besten Fall gelingen, die bisher undurchdringliche prozessuale Barriere in der Mitte des Berges zu überwinden.

Bis der OnePager an die maßgeblichen Entscheidungsträger kommuniziert wird, kann allerdings noch einige Zeit vergehen: Der Prozess der OnePager-Entwicklung ist anspruchsvoll und aufwendig. Er umfasst in der Regel mehrere Abstimmungsrunden und Textschleifen im Steering Committee. Die Erkenntnis, dass ein Anliegen nicht die versprochenen Erfolgsaussichten hat und nicht weiterverfolgt werden sollte, kann sich auch noch in dieser Phase des Interessenvertretungsprozesses ergeben. In der Praxis ist von 5 bis 15 Prozent der Fälle auszugehen (siehe Punkt »C« in Abbildung 1.7).

Sobald es jedoch gelungen ist, einen OnePager mit adressengerechtem und überzeugendem Perspektivenwechsel zu erstellen, erfolgt im nächsten Schritt die Ansprache der politischen Entscheidungsträger (durch Vertreter der Inhaltskompetenz und/oder der Prozesskompetenz) und damit der finale Machbarkeitscheck. Der Prozess der Interessenvertretung verlässt das Steering Committee und erreicht die Sphäre der Legislative und Exekutive. Die Governmental-Relations-Agentur nimmt dabei für den Dialog zwischen dem Entscheidungsträger und dem Betroffenen (beispielsweise eines Unternehmens) die Rolle eines unabhängigen Intermediärs ein (siehe auch Abschnitt 3.3.3 und 8.3.1.1). Nach langjährigen Erfahrungswerten lassen sich in dem komplexen Entscheidungssystem mithilfe der Prozesskompetenz zwischen zwei und fünf zentrale Stakeholder für das weitere Vorgehen identifizieren. Im Idealfall wird jeder dieser Stakeholder zum »endogenen Prozesstreiber«, indem er sich aus Überzeugung und damit eigenem Antrieb für das vorgebrachte Anliegen einsetzt. Auch hier besteht

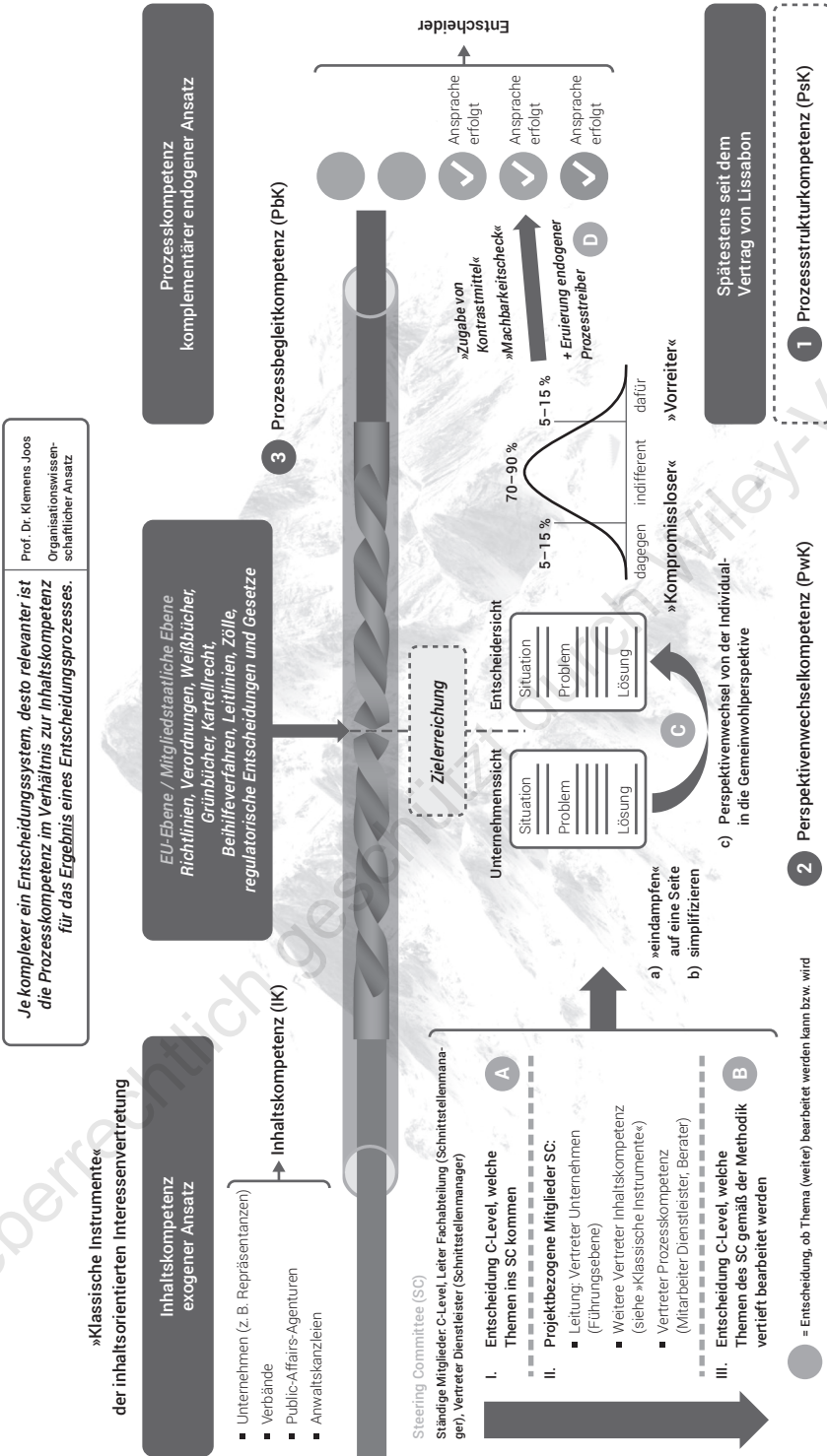


Abbildung 1.7: Bergbeispiel – Erfolgreiche Interessenvertretung in komplexen Situationen

jedoch das Risiko, dass der Entscheidungsträger von der vorgelegten Argumentation nicht überzeugt wird und er das Anliegen nicht weiterverfolgt (siehe Punkt »D« in Abbildung 1.7). Nach Erfahrungswerten tritt diese Konstellation in weiteren 5 bis 15 Prozent der praktischen Fälle auf.

1.3.2.7 Bedeutung der Prozessbegleitkompetenz (PbK)

Das Umfeld eines Entscheidungsprozesses, die Einstellung der beteiligten Akteure, die zu berücksichtigenden Faktoren u. v. m. können sich fortlaufend ändern. Eine Interessenvertretung, die hier einen statischen Ansatz verfolgen würde, wäre in den meisten Fällen nicht erfolgreich. An dieser Stelle erlangt die sog. Prozessbegleitkompetenz ihre Bedeutung. Sie umfasst neben dem ständigen Monitoring des Entscheidungsprozesses und dessen gesamten Umfeldes vor allem die daraus resultierenden Adaptionsmaßnahmen jedes Interessenvertretungsprojekts. Die prozessuale Lage ist fortlaufend zu erfassen, dabei sind die rechtlichen Rahmenbedingungen und die Position der politischen Key Player detailgenau zu analysieren. Es ist zu beobachten, in welchem Stadium sich Rechtsetzung und Entscheidungsprozesse befinden (siehe Kapitel 3, 5 und 6). Welche Entscheidungsebenen gerade involviert sind und welche Herausforderungen sich andeuten, wer über die formellen, wer über die faktischen Entscheidungskompetenzen verfügt, ist stets tagesaktuell vorzuhalten (siehe insbesondere Abschnitt 7.5.4).

In Vorbereitung dazu wird bereits zu Beginn eines jeden Interessenvertretungsprojekts eine umfangreiche, sog. Key-Player-Matrix erstellt, d. h. eine Übersicht aller im Entscheidungsprozess relevanten Akteure, deren Verbindungen und Abhängigkeiten (siehe insbesondere auch »Stakeholder-Management« in Abschnitt 7.3 und »Prozessuale Lageerfassung« in Abschnitt 9.1.3). Von ganz wesentlicher Bedeutung ist naturgemäß das Bestehen von Zugängen zu diesen Key Playern (siehe Abschnitt 4.6 und 4.7). Das Netzwerk der Governmental-Relations-Agentur (eigene Mitarbeiter, strukturelle Berater oder strukturelle Kooperationspartner) und die inhaltsorientierten Instrumente der Interessenvertretung (Unternehmensrepräsentanzen, Verbände, Public-Affairs-Agenturen oder Anwaltskanzleien) müssen dazu fortlaufend bewertet und situationsbezogen eingesetzt werden.

Neben der sachlichen Komponente spielt ein effektives Zeitmanagement für die erfolgreiche Interessenvertretung eine ganz wesentliche Rolle (siehe Abschnitt 4.5). In jeder Phase eines Rechtsetzungsverfahrens öffnen sich konkrete Zeitfenster, die bspw. für den Austausch zwischen Interessenvertreter und hoheitlicher Ebene zwingend genutzt werden müssen. Nicht nur die Prozesskenntnis, sondern das richtige Timing ist maßgeblich für den Erfolg. Alle relevanten prozessualen Zeitfenster sind daher so früh wie möglich sorgfältig, lückenlos und übersichtlich in eine Zeit-/Aufgaben-Matrix zu überführen.

In der Regel müssen in jedem Interessenvertretungsprojekt unterschiedliche Adressaten erreicht und angesprochen werden. Es entsteht daher eine OnePager-Kaskade von inhaltlich zusammenhängenden, aber in der Adressatenansprache eigenständigen OnePagern (siehe auch Abschnitt 7.4.2.1.7). Dieses Vorgehen erhöht die Erfolgsaussichten, da das Anliegen auf alle entscheidungsrelevanten Ebenen und Perspektiven hin analysiert wird und anschließend eigenständige, adressatengerechte Argumentationslinien entstehen. Zudem müssen die im Projekt eingesetzten OnePager stetig fortgeschrieben werden, weil sich während des gesamten Prozesses immer wieder etwas verändern kann: Mehrheitsverhältnisse können wechseln, eine Vielzahl unterschiedlichster Initiativen prägen zeitgleich die Agenda der Europäischen Union. Das richtige Zusammenspiel von OnePager-Methodik und Prozessbegleitkompetenz ist für den Erfolg also von ausschlaggebender Bedeutung (siehe Abschnitt 1.3.2.6).

Es ist festzuhalten, dass Key-Player-Matrix, Zeit-/Aufgaben-Matrix und OnePager-Methodik die Grundvoraussetzung für den Projekterfolg sind (siehe insbesondere auch »Fallstudien« in Kapitel 9). Sie sind zentrale Tools, die es der Governmental-Relations-Agentur ermöglichen, den gesamten Entscheidungsprozess von seinen Anfängen bis zu seinem Abschluss als unabhängiger Intermediär zu begleiten. Der mit all dem verbundene Aufwand ist enorm hoch – bei aufwendigen Projekten werden hierfür erhebliche personelle Ressourcen gebunden. Einzelpersonen können die damit verbundenen Anforderungen nicht mehr erfüllen. Es kommt vor, dass 15 bis 20 Personen gleichzeitig an einem Projekt arbeiten (siehe auch Kapitel 8).

1.4 Fazit

Dieses erste Kapitel bietet einen übergeordneten Blick auf den Inhalt dieses Werkes und die Quintessenz der vom Autor entwickelten Formel für erfolgreiche Interessenvertretung in komplexen Entscheidungssystemen, die nicht nur auf seinen wissenschaftlichen Arbeiten (siehe »Schrifttum« am Ende des Buches), sondern vor allem auch auf seinen praktischen Erfahrungen in mehr als drei Jahrzehnten erfolgreicher Interessenvertretung sowohl auf EU-Ebene als auch auf mitgliedstaatlicher Ebene beruht.

Je komplexer die Situation, desto stärker ist in einem Entscheidungsprozess die inhaltliche Logik der prozessualen Logik unterzuordnen. Hier zeigt sich der entscheidende Vorteil der prozessorientierten gegenüber der klassischen inhaltsorientierten Interessenvertretung und zugleich die Basis der Erfolgsformel.

In der Realität beschränkt sich Interessenvertretung dennoch meist auf inhaltsorientierte Instrumente. Man vertraut darauf, mit guten Argumenten für den eigenen Standpunkt, die über die eigene Unternehmensrepräsentanz, den Branchenverband,

eine Public-Affairs-Agentur usw. vorgetragen werden, zu überzeugen. Die neue Realität der komplexen Entscheidungssysteme – insbesondere in der EU – wird dabei außer Acht gelassen. Der Vertrag von Lissabon hat hier jedoch fundamentale Veränderungen bewirkt. Werden sie bei der Strukturierung eines Interessenvertretungsprojekts nicht oder nicht ausreichend berücksichtigt, ist es zum Scheitern verurteilt.

Die Erfolgsformel setzt genau hier an: Für eine erfolgreiche Interessenvertretung – gerade in der EU – ist eine dauerhafte und enge Verbindung der Inhaltskompetenz des Betroffenen und der Prozessstrukturkompetenz einer Governmental-Relations-Agentur die Grundvoraussetzung. Die Erfolgsaussichten lassen sich potenzieren, wenn es erstens gelingt, sich durch einen Perspektivenwechsel so für das Anliegen eines Betroffenen einzusetzen, dass die positiven Auswirkungen für den Entscheidungsträger (für das Gemeinwohl) in den Vordergrund rücken (Perspektivenwechselkompetenz), und es zweitens gelingt, das Anliegen in die maßgeblichen Entscheidungsprozesse auf politischer Ebene erfolgreich einzubringen und fortlaufend EU-weit zu begleiten (Prozessbegleitkompetenz).

Die Erfolgsformel ermöglicht damit durch ihren veranschaulichenden Ansatz, eine erfolgreiche Interessenvertretung sowohl initial als auch fortlaufend zu strukturieren. In der Praxis der politischen Interessenvertretung hat sich ihre Tauglichkeit bereits eindrucksvoll erwiesen. Doch ihre Bedeutung geht darüber weit hinaus: Letztlich hat sie das Potenzial, den Weg zum Erfolg in jedem denkbaren komplexen Entscheidungsprozess zu weisen.

Inhalt

Vorwort	19
Grußwort zur zweiten Auflage	21
Geleitwort zur zweiten Auflage	23
Einleitung	25

1 In eine Formel gegossen: Erfolgreiche Interessenvertretung in komplexen

Entscheidungsprozessen	33
1.1 Wege aus der Komplexitätsfalle politischer Entscheidungsstrukturen	33
1.1.1 Problemlösungen in komplexen Situationen: Prozess schlägt Inhalt	33
1.1.2 Stakeholder- versus Shareholder-Ansatz	34
1.1.3 Entscheidungen ohne Entscheider: Komplexes Mehrebenensystem der Europäischen Union (EU)	35
1.2 Politische Neugeburt der EU	35
1.2.1 Vertrag von Lissabon als Hintergrund eines Paradigmenwechsels	35
1.2.2 Neuordnung von Entscheidungsprozessen durch den Vertrag von Lissabon	36
1.2.3 Auswirkungen der durch den Vertrag von Lissabon veränderten Rahmenbedingungen auf die Interessenvertretung in der EU	38
1.3 Erfolgreiche Interessenvertretung im komplexen EU-Entscheidungssystem	39
1.3.1 Erfolgsformel	39
1.3.2 Beispiel für die Anwendung der Erfolgsformel – das »Bergbeispiel«	42
1.3.2.1 Vor Lissabon: Erfolge für inhaltsorientierte Interessenvertretung	42
1.3.2.2 Nach Lissabon: Prozessuale Barrieren der inhaltsorientierten Interessenvertretung	43
1.3.2.3 Überwindung der prozessualen Barriere durch prozessorientierte Interessenvertretung	47
1.3.2.4 Bestandteile der Prozesskompetenz	48
1.3.2.5 Bedeutung der Prozessstrukturkompetenz (PsK)	48
1.3.2.6 Bedeutung der Perspektivenwechselkompetenz (PwK)	50
1.3.2.7 Bedeutung der Prozessbegleitkompetenz (PbK)	58
1.4 Fazit	59

2 Grundsätzliche Überlegungen zum Thema

Interessenvertretung und Stakeholder	61
2.1 Interessendifferenzen, Stakeholder und Übersetzungskonflikte	61
2.1.1 Komplexität und Differenzierung	62
2.1.2 Eine Theorie des »Stakeholders«	69

2.1.3 Übersetzungskonflikte	69
2.2 Stakeholder-Orientierung: Perspektiven der Unternehmensführung jenseits des klassischen Shareholder-Value-Ansatzes angesichts komplexerer Rahmenbedingungen	71
2.2.1 »Be ahead of <i>change</i> « : Herausforderung Stakeholder- Orientierung	71
2.2.2 Treiber der Stakeholder-Orientierung	73
2.2.2.1 Internet und Digitalisierung	73
2.2.2.2 Klimawandel und demografische Entwicklung	74
2.2.2.3 Krisenhafte Tendenzen und Globalisierung in einer vollständig vernetzten Wirtschafts- und Finanzwelt	75
2.2.2.4 Neue Organisationsstrukturen bürgerlicher Interessenvertretung	76
2.2.2.5 Zwischenergebnis	77
2.2.3 Ideal des ehrbaren Kaufmanns: Ein Stakeholder-orientiertes Konzept?	78
2.2.4 Komplexe und dynamische Perspektive der Stakeholder- Orientierung	79
2.2.5 Stakeholder-Theorie: Zentrale Beiträge, Entwicklungsstadien und ausgewählte wichtige Erkenntnisse	82
2.2.5.1 Zentrale Beiträge zur Stakeholder-Theorie	82
2.2.5.2 Drei Entwicklungsstadien der Stakeholder-Theorie	83
2.2.5.3 Reifephase im Rahmen des Stakeholder-Managements	90
2.2.6 Stakeholder-Management und Strategien	96
2.2.7 Beispielhafte Anwendungen des Stakeholder-View im Marketing	102
2.2.8 Zusammenfassung und Ausblick	106
2.2.9 Schlusswort	107
2.3 Bedeutung des Intermediärs in der Interessenvertretung, abgeleitet von Theorien zu marktlichen Austauschbeziehungen	108
2.3.1 Intermediäre	108
2.3.1.1 Begriffsdefinitionen	108
2.3.1.2 Intermediäre erklärt durch ökonomische Theorien	110
2.3.1.2.1 Transaktionskostentheorie	111
2.3.1.2.2 Search Theory	113
2.3.1.2.3 Intermediation Theory of the Firm	114
2.3.1.2.4 Principal Agent Theory	115
2.3.1.3 Verhaltenswissenschaftliche Theorien	117
2.3.1.3.1 Structural Hole Theory	118
2.3.1.3.2 Social Exchange Theory	119
2.3.2 Zusammenfassung	120

3 Interessenvertretung: Eine Annäherung. Grundlagen und Einführung.	123
3.1 Einführung	123
3.2 Interessenvertretung als strukturierter Kommunikationsprozess	124
3.2.1 Fragestellung und Definition	124
3.2.2 Konzepte der Interessenvertretung: Von Investor Relations zu Governmental Relations	128
3.2.3 Interessenvertretung als unverzichtbarer Bestandteil der Unternehmenskommunikation	132
3.2.3.1 Interessenvertretung als Frühwarnsystem: Identifikation von Themen und Trends	132
3.2.3.2 Interessenvertretung als Langfrist-Projekt: Strukturelle Begleitung von Entscheidungsprozessen	137
3.2.3.2.1 Allgemeines	137
3.2.3.2.2 Informationsmanagement	138
3.2.3.2.3 Strategieberatung	139
3.2.3.2.4 Veranstaltungen	140
3.2.3.2.5 Einbringen von Unternehmensinteressen	140
3.2.3.3 Interessenvertretung als politisches Krisenmanagement: Interessenvertretung als »Feuerwehr«	141
3.3 Legitimation von Interessenvertretung	144
3.3.1 Politik als Wettstreit verschiedener Interessen mit dem Ziel konsensfähiger Lösungen	147
3.3.2 Interessenvertretung als Aggregation von Interessen	151
3.3.3 Interessenvertretung als Mittel zur Bildung kommunikativer Schnittmengen von Politik und Betroffenen: Notwendigkeit eines Intermediärs	153
3.3.4 Politikwissenschaftliche Konzepte zur Analyse und Bewertung von Interessenvertretung: Überblick	157
3.3.4.1 Neopluralismus	158
3.3.4.2 Neokorporatismus	159
3.3.4.3 Austauschtheorie	162
3.3.4.4 Governance-Ansatz	164
3.3.5 Europarechtliche Grundlagen	166
3.3.5.1 Primärrechtliche Grundlagen	167
3.3.5.2 Regelungen für Interessenvertreter (Verhaltenskodex) und Offizielle der Europäischen Union	168
3.3.5.2.1 Regelungen für Interessenvertreter	170
3.3.5.2.2 Regelungen für die Offiziellen der Europäischen Union	170
3.3.5.3 Weitere rechtliche Regelungen und Selbstverpflichtung der Interessenvertreter	172
3.4 Thesenartige Zusammenfassung	173

4 Politik als Prozess: Paradigmenwechsel von der Inhalts- zur Prozesskompetenz bei der Interessenvertretung	179
4.1 Einleitung und Fragestellung	179
4.2 Inhalte als das bestimmende Element der Politik?	181
4.3 Klassische Dimensionen der Politik: Polity, Policy, Politics	185
4.4 Prozessuale Dimension der Politik	187
4.4.1 »Komplexitätsfalle« Polity: Prozesskompetenz für den politischen Betrieb in der Europäischen Union	187
4.4.2 Policy Cycle	190
4.4.2.1 Problemdefinierung	192
4.4.2.2 Agenda Setting	192
4.4.2.3 Politikformulierung und Entscheidung	193
4.4.2.4 Politikimplementierung	195
4.4.2.5 Politikevaluierung	195
4.4.2.6 Politikterminierung	196
4.5 Zeitliche Dimension der Politik	197
4.5.1 Endogene Zeitfenster	199
4.5.2 Exogene Zeitfenster	200
4.5.3 Strukturelle Zeitfenster	201
4.6 Politische Akteure	202
4.6.1 Individuelle Akteure	204
4.6.2 Kollektive und korporative Akteure	207
4.6.3 Institutionelle Akteure	208
4.7 Politische Netzwerke	211
4.8 Gesetzmäßigkeiten von (politischen) Entscheidungen	215
4.8.1 Homo oeconomicus oder Homo politicus?	216
4.8.2 Entscheidungsfindung des Homo politicus	221
4.9 Thesenartige Zusammenfassung	230
5 Europäische Union als Ziel von Interessenvertretung: Politisches System und Besonderheiten gegenüber mitgliedstaatlichen Systemen	235
5.1 Einleitung und Fragestellung	235
5.2 Kurze Geschichte der europäischen Integration	236
5.3 Fundamentale Änderungen durch den Vertrag von Lissabon	245
5.3.1 »Lissabon«: Vertrag oder Verfassung?	246
5.3.1.1 Entstehungsgeschichte des Vertrages von Lissabon	247
5.3.1.1.1 Kontext: Entstehung des Verfassungsvertrages und Verfassungskrise	247
5.3.1.1.2 Ausweg aus der Verfassungskrise	249
5.3.1.2 Wie der gewählte Prozess über die Substanz des Vertrages von Lissabon entschied	252

5.3.1.2.1	Basislager und Schachspiel	252
5.3.1.2.2	Berliner Erklärung und Sherpa-Konsultationen: Informelle Prozesse als Weg zum Erfolg	254
5.3.1.2.3	Ein Verhandlungsmandat ohne Verhandlungs- spielraum	255
5.3.1.2.4	Fazit	258
5.3.1.3	Bewertung der Unterschiede zwischen Verfassungsvertrag und Vertrag von Lissabon	258
5.3.2	Stärkung der EU nach außen: Die EU als Global Player	263
5.3.3	Stärkung der EU nach innen: Übergang vom Einstimmigkeits- zum Mehrheitsprinzip im Rat der EU wird zum Regelfall	265
5.3.4	Stärkung des Europäischen Parlaments	268
5.4	Integrationstheorien und das Mehrebenensystem	
	Europäische Union	270
5.4.1	Föderalismus	271
5.4.1.1	Der Föderalismus als politische Zielvorstellung	272
5.4.1.2	Föderalismus als politikwissenschaftliche Integrationstheorie	272
5.4.2	Neo-Funktionalismus	274
5.4.3	Liberaler Intergouvernementalismus	276
5.4.4	Supranationalismus	279
5.4.5	Multi-Level-Governance	280
5.4.6	Fazit	285
5.5	Politische Stakeholder in der Europäischen Union	285
5.5.1	Europäische (supranationale) Ebene: Die Organe und Institutionen der Europäischen Union im Überblick	287
5.5.1.1	Europäisches Parlament	287
5.5.1.2	Europäischer Rat	291
5.5.1.3	Rat der Europäischen Union (Ministerrat)	292
5.5.1.4	Europäische Kommission	294
5.5.1.5	Gerichtshof der Europäischen Union	297
5.5.1.6	Europäische Zentralbank	299
5.5.1.7	Europäischer Rechnungshof	300
5.5.1.8	Sonstige Institutionen	302
5.5.1.8.1	Europäischer Wirtschafts- und Sozialausschuss	302
5.5.1.8.2	Ausschuss der Regionen	302
5.5.2	Mitgliedstaatliche (nationale) Ebene	304
5.5.2.1	Mitgliedstaatliche (»Ständige«) Vertretungen	304
5.5.2.2	Regionale Vertretungen	306
5.5.3	Zivilgesellschaftliche (nichtstaatliche) Ebene	308

5.5.3.1	Verbände	311
5.5.3.2	Organisationen und öffentliche Interessengruppen	313
5.5.3.3	Medien	315
5.6	Thesenartige Zusammenfassung	316
6	Rechtssetzungsverfahren und sonstige rechtliche Regelungen als Rahmenbedingungen von Interessenvertretung in der Europäischen Union	321
6.1	Einleitung und Fragestellung	321
6.2	Grundlagen der Rechtsetzung in der EU nach Lissabon	321
6.2.1	Allgemeines	322
6.2.2	Einteilung der Rechtsakte nach dem Vertrag von Lissabon	323
6.2.3	Rechtssetzungsverfahren in der Europäischen Union	324
6.2.3.1	Allgemeines	324
6.2.3.2	Ordentliches Gesetzgebungsverfahren	325
6.2.3.2.1	Einleitung des Gesetzgebungsverfahrens: Initiativrecht der EU-Kommission	327
6.2.3.2.2	Weiteres Vorgehen in Rat und Parlament: Lesungen, Stellungnahmen und Vermittlungs- verfahren	328
6.2.3.2.3	Erste Lesung im Europäischen Parlament	329
6.2.3.2.4	Erste Lesung im Rat	329
6.2.3.2.5	Zweite Lesung in Parlament und Rat, Stellungnahme der Kommission	330
6.2.3.2.6	Verfahren im Vermittlungsausschuss	332
6.2.3.2.7	Dritte Lesung in Rat und Parlament	332
6.2.3.2.8	Veröffentlichung, Bekanntgabe und Inkrafttreten	333
6.2.3.3	Rechtsetzung durch die EU-Kommission nach Artikel 290 und 291 AEUV, insbesondere Komitologie	333
6.2.3.3.1	Delegierte Rechtsetzung (Artikel 290 AEUV)	334
6.2.3.3.2	Durchführungsrechtsetzung der EU-Kommission nach Artikel 291 Absatz 2 AEUV	335
6.3	Zugang zu den Institutionen der Europäischen Union	337
6.3.1	Allgemeines	338
6.3.2	Gesetzliche Grundlagen der Regulierung	340
6.3.3	Rechtliche Rahmenbedingungen des Zugangs zu den einzelnen Institutionen	341
6.3.3.1	Regulierung des Zugangs zum Rat der EU	341
6.3.3.2	Regulierung des Zugangs zu Mitgliedern und Beamten der EU-Kommission	342

6.3.3.3	Transparenz-Initiative/Transparenz-Register	343
6.3.3.3.1	Rahmenbedingungen und Inhalt des Transparenz-Registers	343
6.3.3.3.2	Alternativen zum Transparenz-Register: Verbindliche Qualitätskriterien für Interessenvertretung	345
6.3.3.4	Regulierung des Zugangs zu Mitgliedern des Europäischen Parlaments	347
6.3.3.5	Regulierung des Zugangs zum Ausschuss der Regionen (AdR) und Wirtschafts- und Sozialausschuss (EWSA)	348
6.3.4	Konsequenzen für die Praxis der Interessenvertretung	349
6.3.4.1	Entscheidungen ohne Entscheider?	349
6.3.4.1.1	»Komplexitätsfalle« Europäische Union: Gibt es den einen Entscheider?	349
6.3.4.1.2	Ordentliches Gesetzgebungsverfahren (Artikel 294 AEUV): Die Zahl der Entscheider nimmt zu	350
6.3.4.1.3	Informeller Trilog als zusätzliche – informelle – Entscheidungsebene	351
6.3.4.1.4	Komplexität und Vielschichtigkeit der Verfahren und Prozesskompetenz in der Interessenvertretung	352
6.3.4.2	Mehrheitsentscheidungen unter 27 Mitgliedstaaten als strategisches Risiko für Unternehmen: Zwang zum »Europäischen Coalition Building«?	353
6.4	Thesenartige Zusammenfassung	356
7	Governmental Relations: Prozessmanagement in der Praxis	359
7.1	Einleitung und Fragestellung	359
7.2	Allgemeines	359
7.3	Wesentlicher Bestandteil erfolgreicher Interessenvertretung: Stakeholder-Management	362
7.3.1	Konzept des Stakeholder-Managements im Bereich der politischen Interessenvertretung	362
7.3.2	Stakeholder-Management in der Praxis	366
7.3.2.1	Schritt 1: Identifikation relevanter Stakeholder	367
7.3.2.2	Schritt 2: Stakeholder-Mapping – Kategorisierung und Hierarchisierung	370
7.3.2.3	Schritt 3: Informationsmanagement – Aufbau und Pflege einer Stakeholder-Datenbank	371

7.4 Instrumente der Interessenvertretung	374
7.4.1 Strukturelle Instrumente	374
7.4.1.1 Kollektive Organisationsformen: Interessenvertretung	
durch Verbände	374
7.4.1.1.1 Allgemeine Heterogenitätsproblematik	374
7.4.1.1.1.1 Zwang zum Kompromiss auf	
Verbandsebene	375
7.4.1.1.1.2 Folge: Konflikt zwischen	
Mitgliedschaftslogik und Einflusslogik	377
7.4.1.1.2 Verbandliche Interessenvertretung »von innen«	
und »von außen«	379
7.4.1.1.3 Kulturelle Unterschiede zwischen EU-Ebene und	
Mitgliedstaat als Problem für Verbände	380
7.4.1.1.4 Europäische und nationale Verbände	381
7.4.1.1.4.1 Europäischer Verband	381
7.4.1.1.4.2 Nationaler Verband	383
7.4.1.2 Nicht-kollektive Organisationsformen	384
7.4.1.2.1 Inhouse-Interessenvertretung: Die eigene	
Unternehmensrepräsentanz	384
7.4.1.2.1.1 Rolle und Tätigkeit eines Inhouse-	
Interessenvertreters	385
7.4.1.2.1.2 Anforderungen an die Person des	
Interessenvertreters	386
7.4.1.2.1.3 Zentrales Problem: Vertrauen kann	
nicht vererbt werden	387
7.4.1.2.2 Externer Dienstleister	388
7.4.1.2.2.1 Public-Affairs-Agenturen	388
7.4.1.2.2.2 Anwaltskanzleien	389
7.4.1.2.2.3 Governmental-Relations-Agenturen	390
7.4.1.2.2.4 Projektbezogener oder struktureller	
(langfristiger) Ansatz?	392
7.4.1.2.2.5 Thinktanks	394
7.4.1.2.2.6 Entsendung eigener Mitarbeiter an	
die Institutionen	395
7.4.1.3 Kosten der verschiedenen Instrumente	396
7.4.1.3.1 Kosten für einen Verband	396
7.4.1.3.2 Kosten einer Unternehmensrepräsentanz in	
Brüssel	397
7.4.1.3.3 Kosten eines externen Dienstleisters	400
7.4.1.3.3.1 Public-Affairs-Agenturen	401
7.4.1.3.3.2 Anwaltskanzleien	402
7.4.1.3.3.3 Governmental-Relations-Agenturen	403

7.4.2	Prozessuale Instrumente	405
7.4.2.1	Monoprozessuale Instrumente	406
7.4.2.1.1	Telefonat	407
7.4.2.1.2	SMS	407
7.4.2.1.3	E-Mail	407
7.4.2.1.4	Persönliches Gespräch	408
7.4.2.1.5	Briefing	409
7.4.2.1.6	Stellungnahme im Rechtsetzungsverfahren	410
7.4.2.1.7	OnePager	410
7.4.2.2	Polyprozessuale Instrumente	412
7.4.2.2.1	Workshop	412
7.4.2.2.2	Parlamentarischer Abend	413
7.5	Umsetzung in die Praxis: Gesamtmodell zur Strukturierung einer effektiven und effizienten Interessenvertretung	415
7.5.1	Qualitätsmaßstäbe setzen: Eckpunkte einer effektiven Interessenvertretung für ein Unternehmen	415
7.5.2	Koordination der Instrumente durch das Unternehmen	419
7.5.3	Ausgangspunkt und Zielsetzung erfassen: Definition eines generellen Anforderungsprofils des Unternehmens im Bereich der Interessenvertretung	421
7.5.4	Interessenvertretungsprojekte aufsetzen und erfolgreich durchführen: Grundlegende Schritte	424
7.5.4.1	Erfassung der inhaltlichen Zielsetzung und fortlaufende Prüfung der politischen Realisierbarkeit	424
7.5.4.2	Prozessuale Lageerfassung und Strategieplanung	426
7.5.4.3	Entwurf und Übermittlung eines oder mehrerer OnePager	426
7.5.4.4	Flankierung des OnePagers durch andere strukturelle und prozessuale Instrumente (wechselseitige Informationstransparenz)	427
7.5.4.5	Begleitung der Entscheidungsprozesse in Legislative und Exekutive	428
7.5.5	Schlussfolgerung	429
7.6	Thesenartige Zusammenfassung	429
8	Ausbildung: Wege zum Governmental-Relations-Manager	435
8.1	Einleitung und Fragestellung	435
8.2	Rahmenbedingungen und allgemeine Anforderungen an einen Interessenvertreter	436
8.2.1	Entschlüsselung und Beherrschung der zunehmenden Komplexität	436
8.2.2	Entschlüsselung des komplexen Mehrebenensystems Europäische Union	440

8.3	Anforderungen an einen Interessenvertreter	442
8.3.1	Kenntnisse über die Welt der Politik und die Welt der Interessengruppen	443
8.3.1.1	Interessenvertretung als intermediäres System	443
8.3.1.2	Anforderungen seitens der Interessengruppen	446
8.3.1.2.1	Informationen	446
8.3.1.2.2	Betriebswirtschaftliches Denken und Umsetzung der (politischen) Ziele der Auftraggeber	447
8.3.1.2.3	Professionelle Vertretung der Interessen der Auftraggeber	448
8.3.1.2.4	Fachliches Know-how und gute Kontakte	449
8.3.1.2.5	Soft Skills als wesentliches Handwerkszeug: Soziale Kompetenz, interkulturelle und sprachliche Kompetenz, Integrität	450
8.3.1.2.6	Integrität und Compliance	452
8.3.1.3	Anforderungen seitens der Politik	453
8.3.1.3.1	Informationen	453
8.3.1.3.2	Informationstransparenz und professionelle Informationsvermittlung	455
8.3.1.3.3	Verständnis der politischen Prozesse und Kultur	456
8.3.1.3.4	Integrität und Compliance	457
8.3.1.4	Fazit	459
8.3.2	Kompetenzaufbau zur strukturellen und nachhaltigen Begleitung politischer Prozesse	461
8.3.2.1	Prozesskompetenz und das Verständnis komplexer politischer Systeme	461
8.3.2.2	Reduktion von Komplexität für Politik und Interessengruppen	463
8.3.2.3	Revolving Door als Antwort?	465
8.3.2.3.1	Wechsel von der Politik in die Wirtschaft	466
8.3.2.3.2	Probleme der unterschiedlichen Sozialisation von Politikern und Entscheidungsträgern aus der Wirtschaft	468
8.3.2.3.3	Revolving Door als Sackgasse? Image-Probleme für Politik und Interessengruppen	470
8.4	Status quo der Aus- und Weiterbildung für Interessenvertreter	471
8.4.1	Bisherige Wege der Aus- und Weiterbildung	471
8.4.2	Ziele und Inhalte der bisherigen Aus- und Weiterbildung	474
8.5	Neue Wege in der Aus- und Weiterbildung	476
8.5.1	Modul Europarecht	479
8.5.2	Modul Politikwissenschaft	480

8.5.3 Modul Prozesskompetenz und Komplexitätsreduzierung	480
8.5.4 Modul Interkulturelle Kompetenz	481
8.5.5 Modul Sprachen	482
8.5.6 Praxismodul	482
8.6 Thesenartige Zusammenfassung	484
9 Fallstudien zu Interessenvertretungsprojekten mit struktureller Prozessbegleitung	487
9.1 Fall 1: »Werbeverbote für Spirituosen, Bier und Wein?«	488
9.1.1 Sachverhalt/Ausgangssituation	488
9.1.2 Schritt 1: Erfassung der inhaltlichen Zielsetzung und fortlaufende Prüfung der politischen Realisierbarkeit	491
9.1.3 Schritt 2: Prozessuale Lageerfassung und Strategieplanung	492
9.1.4 Schritt 3: Entwurf eines OnePagers und Übermittlung an zuvor ermittelte Adressaten in Legislative und Exekutive	496
9.1.5 Schritt 4 und 5: Einsatz des OnePagers und Begleitung der Entscheidungsprozesse in Legislative und Exekutive	497
9.1.5.1 Interessenvertretung gegenüber der Europäischen Kommission	497
9.1.5.2 Interessenvertretung gegenüber dem Rat	498
9.1.5.3 Interessenvertretung gegenüber dem Europäischen Parlament	499
9.1.6 Ergebnis: Zielerreichung	500
9.2 Fall 2: »Verordnung zur Festlegung der Modalitäten für das Erreichen des Ziels für 2020 zur Verringerung der CO ₂ -Emissionen neuer Personenkraftwagen«	500
9.2.1 Sachverhalt/Ausgangssituation	500
9.2.2 Schritt 1: Erfassung der inhaltlichen Zielsetzung und fortlaufende Prüfung der politischen Realisierbarkeit	502
9.2.3 Schritt 2: Prozessuale Lageerfassung und Strategieplanung	503
9.2.4 Schritt 3: Entwurf eines oder mehrerer OnePager und Übermittlung an zuvor ermittelte Adressaten	505
9.2.5 Schritt 4: Flankierung des OnePagers durch andere strukturelle und prozessuale Instrumente (wechselseitige Informationstransparenz)	505
9.2.6 Schritt 5: Begleitung der Entscheidungsprozesse in Legislative und Exekutive	506
9.2.6.1 Interessenvertretung gegenüber der Europäischen Kommission	506
9.2.6.2 Interessenvertretung gegenüber dem Rat	507
9.2.6.3 Interessenvertretung gegenüber dem Europäischen Parlament	508
9.2.7 Ergebnis: Zielerreichung	509

10 Herausforderungen der Zukunft	511
10.1 Professionalität bedeutet Übersetzungskompetenz	511
10.1.1 Klassische Professionen	511
10.1.2 Eine neue Professionalität?	515
10.1.3 Professionalität als Übersetzungskompetenz	520
10.1.4 Kurzer Appendix: Interessenvertretung neu gedacht	522
10.2 Wissensinfrastrukturen	523
10.2.1 Der Zugang zu externem Wissen ist heute wichtiger denn je	523
10.2.2 Wissensinfrastrukturen sind die Lösung, aber zugleich auch das Problem	526
10.2.3 Wissensinfrastrukturen beeinflussen den Zusammenhalt und die Zukunftsfähigkeit unserer Gesellschaften	527
10.3 Open Policy – Zu einem Fundament der Interessenvertretung	528
10.3.1 Wir machen dann mal auf: Alles »open«, oder was?	528
10.3.1.1 Access	529
10.3.1.2 Epistemische Dimension	530
10.3.1.3 Gestalterische Dimension	531
10.3.1.4 Dimension der Legitimität	531
10.3.2 Dann macht mal schön: Strategische Impulse für die Interessenvertretung	532
10.3.2.1 Prozess	532
10.3.2.2 Gelegenheit	533
10.3.2.3 Kaskade	534
11 Zusammenfassung und Ausblick	535
11.1 Interessenvertretung als betriebswirtschaftlicher Aktivposten für Unternehmen, Verbände und Organisationen	535
11.2 Ziele der Interessenvertretung (Mitwirkung bei Entscheidungsprozessen)	536
11.3 Rahmenbedingungen – Reform durch den Vertrag von Lissabon	538
11.3.1 Vertrag von Lissabon: De facto Vereinigte Staaten von Europa!	538
11.3.2 Stärkung der Europäischen Union	540
11.3.2.1 Nach außen	540
11.3.2.2 Nach innen	541
11.3.3 Mehrebenensystem, ordentliches Gesetzgebungsverfahren, Informeller Trilog	541
11.3.3.1 Mehrebenensystem	542
11.3.3.2 Ordentliches Gesetzgebungsverfahren (Artikel 294 AEUV): Die Zahl der Entscheider nimmt zu	542
11.3.3.3 Informeller Trilog: Eine zusätzliche Entscheidungsebene	543

11.3.4	Paradigmenwechsel von der Inhalts- zur Prozesskompetenz	543
11.3.5	Fazit und Ergebnis	544
11.3.5.1	Komplexitätssprung der Prozesse europäischer Entscheidungsfindung	544
11.3.5.2	Paradigmenwechsel in der Interessenvertretung: Prozesskompetenz	546
11.4	Ausblick: Zwingender Reformbedarf zur Überwindung der Governance-Krise der EU	548
Anhang		551
Abkürzungsverzeichnis		551
Abbildungsverzeichnis		557
Schrifttum		561
Stichwortverzeichnis		611
Über die Autoren		619