

Rinus van Schendelen

Die Kunst des EU-Lobbyings

Erfolgreiches Public Affairs Management
im Labyrinth Brüssels



DER JURISTISCHE VERLAG
lexxion
BERLIN

Rinus van Schendelen
Die Kunst des EU-Lobbyings
Erfolgreiches Public Affairs Management
im Labyrinth Brüssels

Rinus van Schendelen

Die Kunst des EU-Lobbyings

Erfolgreiches Public Affairs Management
im Labyrinth Brüssels

*Aus dem Englischen übersetzt
von Susanne Tiedemann*

DER JURISTISCHE VERLAG

lexxion

• BERLIN

Bibliografische Information der Deutschen Nationalbibliothek

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

Das Werk ist urheberrechtlich geschützt. Die dadurch begründeten Rechte, insbesondere die der Übersetzung, des Nachdrucks, der Entnahme von Abbildungen, der Funksendung, der Wiedergabe auf fotomechanischem oder ähnlichem Wege und der Speicherung in Datenverarbeitungsanlagen, bleiben vorbehalten.

Verlag und Herausgeber übernehmen keine Haftung für inhaltliche und drucktechnisch bedingte Fehler.

ISBN-Print: 978-3-869 65-194-1

ISBN-E-Book: 978-3-869 65-195-8

© 2010 Rinus van Schendelen/Amsterdam University Press mit dem Originaltitel *More Machiavelli in Brussels. The Art of Lobbying the EU*. Third, fully updated and revised edition

© der deutschen, völlig überarbeiteten und erweiterten Ausgabe 2012 Lexxion Verlagsgesellschaft mbH Berlin www.lexxion.de, 1. Auflage 2012

Umschlag: Tozman Satz & Grafik, Berlin

Satz: typosatz GmbH, Berlin

*Für meine Frau Hedy,
meine wichtigste Unterstützerin*

Vorwort zur deutschen Ausgabe

Dies ist *kein gewöhnliches Buch* über Interessengruppen, die versuchen, staatliche Instanzen zu beeinflussen, wie zum Beispiel Beamte und Politiker im Allgemeinen und jene in der Europäischen Union (EU) im Besonderen. Es gibt mehrere Bücher und viele Artikel zur Frage der Einflussnahme (und zu ihren untergeordneten Fragestellungen) und auch zur Anwendung dieser Fragestellung auf die EU. In jedem dieser Bücher und Artikel stellen einer oder mehrere Autoren ihre jeweiligen Ansichten und/oder Ergebnisse vor, die zu einem gewissen Grad mit den Ansichten und Ergebnissen anderer Autoren verglichen werden. Eine Synthese all dieser unterschiedlichen kleinen Stückchen übernommenen und vorausgesetzten Wissens überlassen sie jedoch dem Leser.

Unser Buch hingegen mit seiner Zielstellung, eine solche Synthese zu erreichen, ist somit ein ungewöhnliches und herausragendes Werk, das dem Leser wie ein *Navigator* hilft, die vielen Fallstricke der Beeinflussung staatlicher Instanzen und gesellschaftlicher Interessengruppen – hier „Stakeholder“ genannt – im Allgemeinen und jene der EU im Besonderen erfolgreicher zu bewältigen. In diesem Buch hat der Autor 40 Jahre wissenschaftliche Studien und praktische Erfahrungen zusammengetragen.

Im Wesentlichen hat dieses Buch zwei Zielsetzungen. Die erste und allgemeinere besteht darin, im oben angesprochenen Sinne zusammenzuführen, wie Interessengruppen erfolgreich Einfluss auf staatliche Instanzen und andere Stakeholder nehmen können – und zwar im Hinblick auf deren Entscheidungen, etwas zu tun (oder aber nicht zu tun). Insofern geht es in diesem Buch um die *Kunst des Lobbyings*.

Unser Verständnis von Lobbying entspricht jedoch nicht der negativen Bedeutung, die diesem Begriff in einigen Massenmedien zuteil geworden ist. Heute verwenden die meisten Interessengruppen, einschließlich jener, die Regierungen repräsentieren, den Terminus Lobbying als Synonym dafür, „einen gewünschten Unterschied zu bewirken“ oder Einfluss zu erlangen. Lobbying ist Teil eines umfassenderen Know-hows, welches als *Public Affairs Management* (PAM) bezeichnet wird, dessen Hauptbestandteile folgende sind: der Ehrgeiz zu gewinnen, das Aufbereiten eines Themas und das umsichtige Handeln. Verkörpert werden diese drei Qualitäten durch Leben und Werk von Niccolò Machiavelli, dem Berater der Herrscher

von Florenz im frühen 16. Jahrhundert, der jedoch von englischen Moralisten des 18. Jahrhunderts als teuflischer „alter Nick“ dämonisiert wurde.

Die zweite Zielsetzung des Buches ist spezifischer, da allgemeines Wissen seinen Wert nur unter Beweis stellen kann, wenn es auf eine besondere Situation angewendet wird. Hier wenden wir das PAM-Wissen auf die Entscheidungsprozesse in der Europäischen Union an. Ihr Hauptsitz Brüssel ist nunmehr die gemeinsame Hauptstadt aller Regierungen, Interessengruppen und Bürger der Mitgliedstaaten. Die EU-Gesetze und -Rechtsakte sind für alle verbindlich und setzen innerstaatliche Gesetze und Akte, die zu ihnen in Widerspruch stehen, außer Kraft. Es überrascht nicht, dass alle möglichen Gruppen ihre Interessen in der EU durchsetzen und zumindest ihren Einfluss nicht verlieren wollen und sich demzufolge nun von den innerstaatlichen Schauplätzen auf die EU-Ebene begeben. Selbst nationale Regierungen müssen für ihre Interessen kämpfen und sich wie Interessengruppen verhalten, denn sie können sich nicht mehr nur auf ihre wenigen formalen Befugnisse verlassen. Sie können viel von der „ersten Liga“ vorrangig privater Interessengruppen lernen, die sie, was die Einflussnahme in der EU anbetrifft, längst überholt hat.

Beide Zielsetzungen treffen in unserem zugrunde liegenden Ansatz zusammen. Dieser besteht darin, zu zeigen, dass die EU erfolgreicher beeinflusst werden kann, wenn man die hier zusammengestellten Einsichten aus dem PAM und dem Bereich der EU-Studien nutzt. Dieser Ansatz hat natürlich nichts damit zu tun, ob man für oder gegen eine Europäisierung ist. Wissen ergreift nicht Partei und kann beiden Lagern dienen. Erfolgreiche Einflussnahme ist größtenteils eine Frage der *Expertise*, die durch natürliche Veranlagung und mit Hilfe von Training den wenigen zukommt, die über entsprechende Talente und Fähigkeiten verfügen. Wir können zwar nicht die natürliche Veranlagung verändern, die für die Verteilung von Talenten verantwortlich ist, aber wir können die Fähigkeiten vieler Menschen verbessern, indem wir die Erkenntnisse von Forschern und Praktikern im Bereich des PAM in der EU zusammenbringen – und wir hoffen, dies hier getan zu haben.

Insbesondere stehen wir in der Schuld von *drei Disziplinen*. Eine von ihnen ist die politische Wissenschaft, die Mutter aller Studien zum Thema „Beeinflussung“, die sich darauf konzentriert, wie ein Prozess der Einflussnahme funktioniert. Die zweite ist die Wissenschaft von der Unternehmensführung, deren Schwerpunkt darauf liegt, wie dieser Prozess erfolgreicher gemanagt wird. Die dritte Disziplin ist die Analyse der besten

Anwender des PAM in der EU, da diese mit ihrem „Appetit“ auf frische Informationen und Erfahrungen auf lange Sicht zu einem besseren Wissen beitragen.

Zahlreiche Neuauflagen und Übersetzungen dieses Buches haben eine große Leserschaft erreicht. Diese erste deutschsprachige Ausgabe ist aus zwei Gründen auf den neuesten Stand gebracht worden. Der erste Grund ist, dass die beiden oben genannten Wissenschaften und viele neue Umfragen unter Praktikern einen stetigen Fluss *neuer Erkenntnisse* darüber hervorbringen, wie die EU durch das Fachwissen des PAM erfolgreicher beeinflusst werden kann. Der zweite Grund ist, dass sich die EU-Maschinerie *ständig* wandelt. Diese Ausgabe befasst sich erstmalig mit den neuen Verfahren zu delegierten Rechtsakten und Durchführungsrechtsakten, den neuen Entscheidungsmodi hinsichtlich der finanziellen und monetären Krisen, dem Aufstieg der Interessengruppen aus einigen mitteleuropäischen Mitgliedstaaten, den neuesten Trends der Einflussnahme und vielen Lobbyingfällen aus jüngster Vergangenheit. Dies alles zeigt, dass die Kunst des EU-Lobbyings sogar noch „mehr Machiavelli“ braucht.

Im Gegensatz zu früheren Ausgaben und Übersetzungen beziehen wir uns *in dieser Ausgabe* nicht nur auf Literatur und Dokumente in englischer Sprache, die sowohl in der Praxis als auch im Studium der EU die allgemein gebräuchliche Sprache ist. Tatsächlich haben die meisten Autoren keinen englischsprachigen, sondern einen anderen Hintergrund. Das gilt ganz besonders für den Nachwuchs und nicht zuletzt für die Deutschen. In dieser Ausgabe berücksichtigen wir deshalb auch kürzlich erschienene Bücher, Artikel und Berichte, die in deutscher Sprache veröffentlicht wurden.

Hierbei fällt auf, dass Autoren aus Deutschland in den eher wissenschaftlichen Kapiteln und Abschnitten über die Europäisierung (Kapitel 1), die EU (Kapitel 2) und die Bildung von Interessengruppen (Kapitel 3) stark sowie in den Kapiteln über die Feldarbeit des PAM (Kapitel 6) und die Auswirkungen des PAM auf die EU-Demokratie (Kapitel 8) in Maßen vertreten sind, aber kaum oder überhaupt nicht in den anwendungsbezogenen Kapiteln über die vorbereitende PAM-„Heimarbeit“ (Kapitel 4), die Organisation des PAM an der „Heimatfront“ (Kapitel 5) und die Grenzen des PAM im täglichen Leben (Kapitel 7). Dieses Ungleichgewicht deutet darauf hin, dass sich das Bewusstsein von der Bedeutung des PAM in Deutschland noch in einer *recht frühen Phase* befindet. Auch hier wird man sich zunehmend der Tatsache bewusst werden, dass die EU tatsächlich mittels der raffinierten

Formen des PAM beeinflusst werden kann und dass die Leistungen der EU auch davon abhängen, „was wir alle klugerweise daraus machen“.

Ich gehe davon aus, dass viele weitere deutsche Gruppen und Personen rasch in der Praxis und dem Studium des PAM in der EU führend werden. Einige deutsche Unternehmen, NGOs, Verbände und selbst dezentralisierte Regierungen, die in diesem Buch erwähnt werden, gehören bereits *zur „ersten Liga“ des PAM in der EU*. Wie andernorts geschehen, können diese Praktiker die Anwendung und das Studium des PAM auch in Deutschland fördern. Indirekt tun sie dies bereits durch dieses Buch, das den besten Praktikern des PAM in der EU großen Dank schuldet. Sie inspirieren mich immer wieder durch ihre Offenheit, mit der sie Informationen und Erfahrungen austauschen, und durch ihren Eifer, ihrerseits ihr Wissen zu verbessern. Ihnen widme ich diese deutsche Ausgabe.

Rotterdam, Mai 2012

Hinweis

Aus Gründen der besseren Lesbarkeit werden in diesem Buch alle Berufsbezeichnungen in der männlichen Form verwendet. Selbstverständlich ist hierbei jedoch immer auch die weibliche Form der entsprechenden Berufsbezeichnung mit eingeschlossen.

Inhaltsübersicht

Vorwort zur deutschen Ausgabe	VII
Inhaltsverzeichnis	XIII
Abbildungsverzeichnis	XVIII
Abkürzungsverzeichnis	XIX
Verzeichnis der besten Webseiten	XXIII
 Kapitel 1	
Die Europäisierung von Public Affairs	1
Kapitel 2	
Das Spielfeld: Gemeinsame Entscheidungsfindung der EU	53
Kapitel 3	
Die Knöpfe in „Brüssel“ drücken	117
Kapitel 4	
Wie man die EU-Arena in den Griff bekommt	183
Kapitel 5	
Wie man die Heimatfront managt	239
Kapitel 6	
Wie man die EU-Feldarbeit managt	293
Kapitel 7	
Die Grenzen des Public Affairs Managements in der EU	349
Kapitel 8	
Public Affairs, Lobbying und EU-Demokratie	403
 Literaturverzeichnis	455
Register	473

Inhalt

Vorwort zur deutschen Ausgabe	VII
Abbildungsverzeichnis	XVIII
Abkürzungsverzeichnis	XIX
Verzeichnis der besten Webseiten	XXIII

Kapitel 1

Die Europäisierung von Public Affairs	1
I. Wie in Europa zusammenleben?	1
II. Die Beilegung der irritierenden Meinungsverschiedenheiten: Integration durch die EU-Methode.	5
III. Nicht Mitgliedstaaten, sondern Mitgliedsländer	8
IV. Innenpolitische Muster öffentlich-privater Beziehungen.	11
V. Die Europäisierung der Mitgliedsländer	15
VI. Vektoren der Europäisierung	18
VII. Die vollständige Geschichte der Europäisierung	23
VIII. Europäisierung: Aufforderung zur Beeinflussung	27
IX. Alte Techniken von Beeinflussung und des Lobbyings.	31
X. EU-Lobbying als Public Affairs Management	37
XI. Zusatz: Die Entwicklung des Public Affairs Managements in Europa.	43
XII. Praktiken des Public Affairs Managements auf EU-Ebene ..	46

Kapitel 2

Das Spielfeld: Gemeinsame Entscheidungsfindung der EU	53
I. Deus Ex Machina	53
II. Das Skelett der EU-Maschinerie: Macht	56
1. Die wichtigsten Komponenten des Skeletts	61
2. Das sich ständig verändernde Skelett	70
III. „Fleisch und Blut“ der EU-Maschinerie: Einfluss.	74
1. Die polyzentrische und multifunktionale Kommission ..	75
2. Die stellvertretende Sachverständigenebene der Kommission	81
3. Intermezzo: Das Lobbying der Kommission nach der „Brüsseler Methode“	84

4.	Das Parlament und sein Einfluss	89
5.	EWSA und AdR: Mehr Einfluss als Macht.....	93
6.	Der Rat: Mehr Macht als Einfluss	95
7.	Einige andere Entscheidungsträger	101
IV.	Das EU-Spielfeld aus der Hubschrauberperspektive.....	104
V.	Zusatz: Die wandernden Gelehrten	108
VI.	EU-Spielfeld und Public Affairs Management.....	112

Kapitel 3

Die Knöpfe in „Brüssel“ drücken.....	117
I.	Das Management der entscheidenden Variablen..... 117
II.	Die zu handhabende EU-Maschinerie: Allgemeine Ansätze..... 120
1.	Anzusprechende Akteure
2.	Zu benutzende Faktoren
3.	Zu erzeugende Vektoren
III.	Das Meta-Spiel des dreifachen P
IV.	Strukturelle Trends des PAM bei Stakeholdern..... 143
1.	Von „nationaler Koordination“ zur Eigenständigkeit. 144
2.	Von individuellem zu kollektivem EU-Handeln..... 151
3.	Von vorgefertigtem zu maßgeschneidertem Handeln.... 158
V.	Zusatz: Länderprofile des EU-Lobbyings
1.	Die fünf größeren alten Länder
2.	Die zehn kleineren alten Länder
3.	Die zwölf neuen mittel- und osteuropäischen Länder.... 175
VI.	Professionelles EU Public Affairs Management

Kapitel 4

Wie man eine neue EU-Arena in den Griff bekommt.....	183
I.	Mit wem im Visier und worüber sollte man in einer Arena Lobbying betreiben?
II.	Die Vorläufer der Arena-Analyse
III.	Arena-Analyse: Window-out
IV.	Wie man eine Arena beschreibt..... 192
1.	Stakeholder
2.	Streitsachen..... 195
3.	Zeit
4.	Grenzen