



Public Affairs im europäischen Mehrebenensystem

EU-in-BRIEF | Ausgabe 3-2013

Interview mit Rinus van Schendelen

Wie können deutsche Interessengruppen ihre Präferenzen in Brüssel durchsetzen? An wen müssen sie sich dafür wenden? Was macht effektives Public Affairs-Management im europäischen Mehrebenensystem aus? Über diese Fragen diskutierte Rinus van Schendelen, Professor für Politikwissenschaft an der Universität von Rotterdam, mit mehr als 60 interessierten Vertretern der EBD-Mitgliedsorganisationen im Rahmen von EBD Exklusiv. Der EBD stand van Schendelen im Anschluss Rede und Antwort.

Interessenvertretung im Mehrebenensystem der EU stellt neue Herausforderungen – an die Interessengruppen, aber auch an staatliche Akteure. Wie könnte ein modernes Public Affairs Management der Bundesregierung zu europäischen Themen aussehen?

Für mich geht es dabei um drei zentrale Punkte: Erstens sollte es eine nationale Koordinierung nur zu den kritischen Dossiers geben – das sind maximal 5 Prozent der auf COREPER II-Ebene laufenden Verfahren, wahrscheinlich aber eher 2 Prozent. Die anderen 95 bis 98 Prozent sollten den Fachministerien überlassen werden, die ja ohnehin im Rat oder in den Arbeitsgruppen das Dossier betreuen. Dezentralisieren Sie die Dossiers! Das wäre meine erste Empfehlung. Denn: Wer alles koordiniert, koordiniert am Ende gar nichts mehr.

Zweitens sollten die dezentralen Public Affairs-Referate der Ministerien stärker mit „ihren“ Interessengruppen zusammenarbeiten. „Shared listing“, wie ich das nennen

würde, fängt zu Hause an! Wer nur in Brüssel ansetzt, versteht es nicht. Jeden Tag sind 30 bis 40 Interessengruppen für Gespräche im Wirtschaftsministerium. Denen sollte man sagen: „Lasst uns eine gemeinsame EU-Agenda aufmachen und uns die Arbeit teilen. Wir helfen Euch, Ihr helft uns“ – das ist „shared listing“.

Wer alles koordiniert, koordiniert am Ende gar nichts mehr.

Daneben sollte man seine Public Affairs-Arbeit unbedingt sektorübergreifend (und damit in aller Regel auch international) gestalten: Warum nur mit der BASF arbeiten, wenn es in Europa eine starke Chemie-industrie und damit weitere Verbündete gibt? Nicht nur den VCI, sondern z.B. auch die Abnehmer von Chemieprodukten – binden Sie sie ein! Ein Problem für die Chemie-industrie kann schnell auch zu einem der

Autoindustrie werden, oder zu einem der Verbraucher, der Gewerkschaften, von Umweltschützern usw. Binden Sie die alle ein! Und teilen Sie sich die Arbeit. Wenn das Wirtschaftsministerium einen bestimmten Punkt am besten vertreten kann, okay, aber wenn es für das Resultat besser ist, wenn ein Vertreter der Industrie oder einer NGO hier vorangehen kann: noch besser. Das wäre mein zweiter Punkt: Bilden Sie Allianzen zu Hause und verabschieden Sie sich von dem Gedanken, dass Ministerien immer besser mit Geld oder Wissen ausgestattet sind als alle anderen Interessengruppen.

Und schließlich: Bauen Sie ein Netzwerk von einigen wenigen Public Affairs-Affinen in Ihrem Ministerium auf, die dafür ein Talent aufweisen. Geben Sie denen eine Aufstiegs-perspektive und bringen Sie sie zusammen – das habe ich selbst einige Male in den Niederlanden gemacht. Public Affairs-Experten müssen die Organisation mitsamt ihren Themen und Netzwerken kennen – bevor jemand von Außen soweit ist, hat man zwei Jahre Zeit verschwendet. Wenn man ein paar solcher Talente zusammen hat – fünf oder zehn reichen aus –, organisieren Sie eine Art PA-Arbeitsgruppe in Ihrem Ministerium. Und bitten Sie die Spitze Ihres Hauses, den Minister oder einen Staatssekretär, um Unterstützung, dann gibt es in der Regel ein kleines Budget und ein Arbeitszeitkonto für die Gruppe. Das bringt den Stein ins Rollen, und am Ende haben Sie wahrscheinlich mehr talentierte PA-Experten, als Sie für Ihr eigentliches Public Affairs-Referat brauchen. Wenn wir dafür drei, vier Referenten benötigen und 15 motivierte und ausgebildete Kandidatinnen und Kandidaten haben – perfekt. Das ist mein dritter Punkt: Fangen Sie mit den Talenten im eigenen Haus an!

Gibt es solche Public Affairs-Referate, wie Sie sie grade beschrieben haben, bereits in Ministerien?

In vielen Ländern gab es Versuche, sie einzuführen – in Großbritannien, einigen skandinavischen Ländern, auch in den Niederlanden – und dann passiert etwas ganz Typisches: Alles beginnt gut, dann gibt es Skeptiker und Neider in der Organisation, und wenn es später zu einem Wechsel an der Spitze des Hauses kommt, sorgen die Skeptiker dafür, dass das PA-Team wieder verschwindet. Ein paar Jahre später gelingt dann die Etablierung. So ist das eben beim Erwachsenwerden, manchmal fällt man hin...

Public Affairs bedürfen einer neuen Dimension von Public Diplomacy im Inland

Im Moment erleben wir in Sachen EU-Interessenvertretung eine Art Kulturschock zwischen den Fachministerien und dem Auswärtigen Amt: Obwohl dort die Hauptarbeit der Europakoordinierung läuft, sind Interessengruppen und ihr Funktionieren bislang nicht Schwerpunkt der Diplomatenausbildung. Im Grunde braucht es eine neue Form der Public Diplomacy. Wie sollten Interessengruppen darauf reagieren?

Das ist ein spannender Punkt – obwohl: Gut organisierte Interessengruppen ihre Regierungen immer öfter mit Erfolg links liegen lassen und direkt ihre Interessen auf EU-Ebene anbringen.

Tatsächlich gibt es eine neue Dimension von Public Diplomacy im Inland: Diplomaten müssen mehr und mehr auch zu Hause, gegenüber den Stakeholdern im eigenen Land, Rechenschaft ablegen. Moderne Public Affairs Manager in Ministerien sind quasi die Nachfolger der Diplomaten: Sie müssen gute Geschichten zu Hause erzählen. Das kann noch verbessert werden. Hier können Netzwerke wie die EBD eine wichtige Rolle spielen, nicht nur weil sie den Interessen-

gruppen vermitteln können, was in Brüssel passiert, sondern auch weil sie die Regierung in die Pflicht nehmen können, aus Brüssel zu berichten. Dann würden zivilgesellschaftliche Organisationen in Deutschland mitbekommen, dass gewisse Probleme dank der Unterstützung von britischen oder spanischen Akteuren gelöst wurden oder auch von nicht-EU-Akteuren – sagen wir aus der Türkei –, und das zur bundesdeutschen Zufriedenheit. Diese Bereiche haben noch deutlich Luft nach oben, vor allem in Ländern, in denen die Public Affairs Arbeit erst dabei ist, sich zu etablieren.

Public Affairs Management in Europa begann – wenn ich mir den Ausflug in die Historie erlauben darf – in Großbritannien, was nichts mit den Briten zu tun hatte, sondern mit der „angelsächsischen Achse“, also dem Draht nach Amerika. Auf den Kontinent kam Public Affairs via die Niederlande, schwappte dann in einige skandinavische Länder und erreichte nach und nach die kleineren Länder wie Belgien und Österreich. Und seit etwas mehr als zehn Jahren ist Public Affairs auch in Deutschland auf dem aufsteigenden Ast.

Überall beginnt es mit denselben normativen Fragen: Was ist Demokratie, und wo ist sie zu verorten? Immer noch stellen ganzseitige Artikel in der „Neuen Züricher Zeitung“ oder der „Frankfurter Allgemeinen Zeitung“ diese Frage, aber auch „Das Parlament“ wollte schon in Sonderausgaben wissen: „Public Affairs: Ist das gestattet?“ Und ein paar Jahre später begleitet ein Reporter eines Massenmediums einen sogenannten „Experten“ für zwei Tage nach Brüssel in eine Arbeitsgruppe – und findet heraus, dass das alles andere als spannend ist. Es geht um langweiligen Verwaltungskram, man muss zuhören und stapelweise Papiere lesen. Okay: Es ist außergewöhnlich, aber es gibt im Apparat der Komitees und Arbeitsgruppen kaum Bestechung oder Korruption, überhaupt wenig aufregende Emotionen. Wenn Journalisten mit dieser Art Eindrücke nach

Hause kommen und ihre Zeitungen sie bringen – in „Aus Politik und Zeitgeschichte“ gab es ein paar solcher Geschichten –, dann sind wir schon einen Schritt weiter.

Je mehr deutsche Interessengruppen für ihre Interessen kämpfen, desto besser für Deutschland!

Der dritte und letzte Schritt bei der Etablierung von Public Affairs – und da sind die Deutschen ziemlich nah dran – ist die komplette Akzeptanz: Natürlich muss man sich für seine Interessen einsetzen, und natürlich kann man keine Kampagne auf die Straße bringen ohne Koordination – es muss darum gehen, zu dezentralisieren. Je mehr deutsche Interessengruppen für ihre Interessen kämpfen, desto besser für Deutschland!

Aber ist das nicht jetzt schon die Stärke deutscher Europa-Koordinierung, anders als in Frankreich: Dass es keine „Zentralmacht“ gibt, sondern ein „dezentralisiertes“ Land mit mehreren tausend starken Interessengruppen?

Erwartungsmanagement ist das Zauberwort. Die meisten Bürger werden erwarten, dass es einen zentralen Akteur in Deutschland gibt – Angela Merkel und ihre Minister –, die das ganze Land koordinieren. Denen muss man beibringen – bestenfalls indem man Journalisten dazu bringt, darüber zu schreiben –, dass es anders ist. Dass Public Affairs-Management in Brüssel alles andere als aufregend ist, sondern harte Arbeit. Das wäre echte Transparenz!

Das ist auch der Grund, warum sich die EBD unter ihrer Präsidentin Monika Wulf-Mathies, einer ehemaligen Gewerkschafterin, EU-Kommissarin und damals Post-Lobbyistin, in „Netzwerk“ umbenannt hat. Wulf-Mathies hat

uns beigebracht, immer nach den Akteuren und ihren Interessen zu fragen. Auch das ist Demokratie, aber uns wurde lange vorgeworfen, dass wir uns nur mit Lobbyisten abgeben würden.

Der Wettbewerb der Interessen ist die älteste Form der Demokratie, mehr als 2.000 Jahre alt. Die Definition parlamentarischer Demokratie existiert erst seit etwa 110 Jahren. Es muss immer darum gehen, die parlamentarische Demokratie zu stärken. Aber wir müssen den Leuten auch erklären, dass es mehrere Formen von Demokratie gibt, und dass wir froh sein sollten, nicht nur von einer abzuhängen.

Der Wettbewerb der Interessen ist die älteste Form der Demokratie.

Was folgt daraus für die Arbeit der EBD?

Dass Sie auch dafür sorgen müssen, dass das Bild des intransparenten Hinterzimmer-Lobbyings als System Brüssel verschwindet. Es stimmt nämlich nicht. Was in Brüssel passiert, ist harte Public Affairs-Arbeit. Natürlich ist das System keine perfekte Demokratie – aber man muss anerkennen, dass das Demokratiedefizit eher auf Ebene der Mitgliedstaaten als auf EU-Ebene sitzt: Transparenz wird in Brüssel deutlich größer geschrieben als in den Mitgliedstaaten.

Die – seltenen – Fälle von Bestechung oder Korruption haben häufig mit Abgeordneten des Europaparlamentes zu tun, also mit Parteipolitikern, viele der Fälle betreffen MdEP aus Bulgarien oder Rumänien, ab und zu auch Abgeordnete aus „alten“ Mitgliedstaaten wie Österreich, z.B. beim Strasser- oder beim Guardian-Skandal. Erklären Sie den Leuten, was danach passierte: Alle vier Abgeordnete verloren auf Betreiben ihrer Fraktion ihr Mandat. Die Sanktionen führten zu mehr Besonnenheit: Brüssel ist so transparent, dass dich ein Fehltritt, den ein

politischer Gegner bemerkt, an den Galgen bringen kann.

In Deutschland, den Niederlande oder in Skandinavien gibt es starke, dezentral aktive Interessengruppen, in Abstrichen auch in Italien und Spanien...

... in Norditalien und Nordostspanien, um genau zu sein...

... aber eben nicht in Frankreich. Wenn Medien und Gesellschaft in Deutschland nun erwarten, dass Deutschland und Frankreich gemeinsam in der EU voranschreiten, wie kann man auf Ebene der Zivilgesellschaft das eher angelsächsische korporatistische Denken etablieren?

Frankreich verändert sich, Frankreich hat sich schon verändert! Die Fassade – nicht ohne Grund ein französisches Fremdwort – erinnert noch stark an eine zentralistische Regierung. Aber die Wirklichkeit im Land ist komplett anders, und keiner kann sagen, wie sie in fünf Jahren aussieht. Man kann aber bereits jetzt sehen, dass François Hollande zu Hause große Schwierigkeiten hat, Unterstützung für seine europapolitischen Positionen zu bekommen. Die Fassade steht auch bei der EU-Koordinierung vor Ort: Das „Secrétariat général des affaires européennes“ (SGAE) in Paris zeichnet für einen Großteil der Weisungen an den Ständigen Vertreter Frankreichs verantwortlich. Die sechs Mitarbeiter...

... die deutsche Koordinierungsstelle im Auswärtigen Amt hat knapp 10...

... die Niederlande haben genau eineinhalb Koordinierer-Stellen plus eine Sekretärin in Teilzeit, und einmal die Woche gibt es Abstimmungsrunden mit den Koordinierern der anderen Ministerien. Zurück zum Ständigen Vertreter Frankreichs: Wenn die SGAE -Umschläge aus Paris eintreffen, werden sie, gelinde gesagt, säuberlich

abgeholt – großen Einfluss auf die Position des Vertreters im Rat haben sie nicht.

Brüssel ist so transparent, dass dich ein Fehltritt an den Galgen bringen kann.

Wie sieht das auf Seiten der Zivilgesellschaft in Frankreich aus? Ändert sich die genauso schnell?

Ich kann dazu aus ganz praktischer Erfahrung berichten, als Berater des französischen Unternehmens Suez und deren deutscher Abfallmanagement-Tochter SITA. Wer ist für die Public Affairs-Strategie von SITA verantwortlich? Das Suez-Headquarter in Paris! Das französische Wirtschaftsministerium wird nur dann informiert, wenn Suez es einbinden will – ansonsten ist die Angst zu groß, dass es sich einmischen könnte. Und wir reden hier nicht von einem Staatsbetrieb, auch wenn Frankreich Suez-Anteile hält. Es gibt nicht nur die Distanz zwischen Ministerien und ihren Anspruchsgruppen – in Frankreich, aber auch in vielen anderen Ländern kann man die Distanz der Interessengruppen zu den jeweiligen Ministerien förmlich riechen.

In Deutschland stehen im September die Wahlen zum Bundestag an. Was meinen Sie: Sollte in der nächsten Legislaturperiode ein Europaminister der Bundesregierung angehören?

Das hängt von den Voraussetzungen ab. In vielen Ländern sitzt nur der Minister am Kabinetttisch, kein Staatssekretär wie in Deutschland. In jedem Falle sollte es einen

Beauftragten für europäische Angelegenheiten geben – nicht auswärtige Angelegenheiten, nur Europa, und das könnte auch die Beziehungen zur Türkei, zu den USA usw. einschließen, wenn sie einen Bezug zu EU-Themen haben –, der nah am Außenminister sitzt. Das zuallererst. Zweitens sollte dieser Minister für europäische Angelegenheiten für alle kritischen, also die COREPER II-Dossiers, zuständig sein. Im Moment wären das die Dossiers zur Eurokrise.

Und dann ist da natürlich noch der Posten über dem Minister für europäische Angelegenheiten, in Deutschland Bundeskanzlerin Merkel, der für die „Chefsachen“ verantwortlich ist. Den Mehrjährigen Finanzrahmen zähle ich nicht unbedingt dazu; solange es darüber keine großen Meinungsverschiedenheiten gibt, ist er beim Europa- und dem Finanzminister in guten Händen. Flexible Strukturen sind wichtig, aber es braucht einen Fluchtpunkt für alle Arten von Dossiers, und der für EU-Dossiers sollte ein Minister für europäische Angelegenheiten sein. Das kann ruhig ein kleines Ministerium sein, darauf kommt es nicht an, wichtiger ist, dass es sich mittels flexibler Koordinierung innerhalb der Regierung und außerhalb mit den Interessengruppen der Verbesserung des Public Affairs-Managements annimmt. Oder, anders gesagt: für eine höhere Effizienz der PA in allen EU-Dossiers sorgt.

Professor van Schendelen, wir danken Ihnen für dieses Gespräch.

Das Interview führten Karoline Münz, stv. Generalsekretärin, und Bernd Hüttemann, Generalsekretär der EBD.

Über den Autor

Rinus van Schendelen ist seit 1980 Professor für Politische Wissenschaften an der Erasmus-Universität Rotterdam. Sein Hauptwerk „Machiavelli in Brussels“ (deutsch: „Die Kunst des EU-Lobbyings“), das europäische Interessenvertretung zwischen Politik, Verwaltung und Lobbyismus im Mehrebenensystem der Europäischen Union analysiert, gilt schon seit vielen Jahren als Standardwerk zum EU-Lobbyismus. 2013 ist unter dem Titel „The Art of Lobbying in the EU“ die vierte englische Auflage erschienen.



Der vorliegende Text basiert auf einem Interview, das im Anschluss an die EBD Exklusiv-Veranstaltung „EU-Koordinierung und Lobbying in Brüssel und Berlin“ am 11. Oktober 2012 geführt wurde.

Kontakt: vanschendelen@fsw.eur.nl

Beim Zitieren dieses Artikels verweisen Sie bitte auf: http://www.netzwerk-ebd.de/fileadmin/files_ebd/eu-in-brief/EBD_PUB_EU-in-BRIEF_3_2013.pdf

Impressum

EU-in-BRIEF | Analysen – Positionen – Vorausschau ist ein kostenloses Informationsangebot im PDF-Format des Netzwerks Europäische Bewegung Deutschland. ISSN-Nummer: 2191-8252

Zitier-Hinweise: Bisher wurden keine verbindlichen Regeln zur Zitierweise digitaler Publikationen geschaffen. Daher bitten wir, folgende Angaben zu übernehmen, wenn Sie einen unserer Texte zitieren möchten: Autoren des Textes, Titel des Textes, Internetadresse wie angegeben. Für Rückfragen stehen wir Ihnen gerne zur Verfügung.

© **Europäische Bewegung Deutschland e.V.**

Sophienstr. 28/29 | D-10178 Berlin
T +49 30 3036201-10 | F -19
info@netzwerk-ebd.de

Herausgeber: Bernd Hüttemann (V.i.S.d.P.)

Mehr Wissen!

Auf der Website der EBD erfahren Sie alles Wesentliche über unsere Organisation und können kostenfrei auf eine Vielzahl von Informationen zu Europa zugreifen: <http://www.netzwerk-ebd.de>

Die Europäische Bewegung Deutschland e.V. ist institutioneller Partner des Auswärtigen Amtes.