

## **Kapitel 3 Politik als Prozess: Paradigmenwechsel von der Inhalts- zur Prozesskompetenz bei der Interessenvertretung**

### **3.1 Einleitung und Fragestellung**

Politiker sprechen häufig davon, eine »Politik der Inhalte« zu betreiben.<sup>1</sup> Auch in politischen Debatten und besonders in Wahlkämpfen stehen Ideen, Programme, Politikentwürfe und Visionen, kurz: politische Inhalte für die Wähler zur Auswahl. Die Inhalte, wenn sie in Politik umgesetzt, d. h. zu Gesetzen werden, berühren natürlich das Leben der Bürger und beeinflussen die Arbeit und den Erfolg von Bürgerinitiativen, Verbänden, NGOs oder von Unternehmen. Inhalte scheinen also das zentrale Element der Politik zu sein. Und so verwundert es nicht, dass der Kern der Tätigkeit der klassischen Interessenvertretungsinstrumente (Unternehmensrepräsentanzen, Verbände, Public-Affairs-Agenturen, Anwaltskanzleien) auf inhaltlicher Arbeit liegt: Teilnahme an öffentlichen Konsultationen, Verfassung ausführlicher Argumentationspapiere und Gutachten, Briefe und E-Mails an Entscheidungsträger, Durchführung von themenbezogenen Veranstaltungen und Medienkampagnen.

Jedoch ist Politik in einer Demokratie gerade nicht ein Verfahren, bei dem am Ende allein die besten Inhalte und Argumente, z. B. unter wohlfahrtsökonomischen Gesichtspunkten, die Oberhand behalten. Hierin liegt ein häufiges Missverständnis in der breiten Öffentlichkeit. Politik besteht nicht nur aus Inhalten, sondern hat auch eine mindestens ebenso bedeutende prozessuale Dimension. Politische Entscheidungen stehen am Ende eines mitunter komplexen Prozesses, der einerseits von formellen Bedingungen wie Gesetzgebungsverfahren, Geschäftsordnungen oder Weisungsverhältnissen, andererseits von informellen Regeln geprägt ist. Und politische Prozesse haben einen eigenen spezifischen Charakter, der sich von den Prozessen in anderen gesellschaftlichen Handlungsfeldern, wie z. B. der Wirtschaft, wesentlich unterscheidet. Politische Prozesse unterliegen einer eigenen Logik, die auf den ersten Blick von außen nicht immer einer rationalistisch geprägten Erwartungshaltung entspricht. Dennoch gibt es Analysemethoden, die helfen, den politischen Prozess in verschiedene Phasen und Stationen zu strukturieren und so auch für Außenstehende, die nicht unmittelbar am Prozess beteiligt sind, nachvollziehbar und verständlich zu machen (siehe Abschnitte 3.3 und 3.4). Dabei öffnen sich Zeitfenster, in denen die Möglichkeit besteht, seitens der Interessenvertretung den politischen Prozess zu begleiten und legitime Interessen einzubringen.

---

1 Vgl. Lindner (2015).

In jeder Phase und an jeder Station des politischen Prozesses müssen die beteiligten Akteure Entscheidungen treffen. Oft gehen Modelle, die eigentlich helfen sollen, Entscheidungsfindungsprozesse zu erklären, von opportunistisch-rationalen und schematisch-pauschalen Verhaltensweisen aus, wie z. B. von dem angeblich stets nutzenmaximierenden und auf seinen Vorteil bedachten Homo oeconomicus. So kann für Interessengruppen der Eindruck entstehen, Politik sei eine Konstante, die sich von außen nicht verändern lässt, die aber auch leicht berechnen- und vorhersehbar zu sein scheint. Insbesondere Entscheidungsträger in der Wirtschaft nehmen Politik häufig als eine für ein Unternehmen unveränderbare Konstante wahr, die bei Entscheidungsprozessen mit der Ceteris-paribus-Annahme unberücksichtigt bleiben kann. Dabei ist Politik durchaus eine variable Größe und ihre Inhalte verändern sich ständig.<sup>2</sup> Der politische Entscheidungsfindungsprozess ist zu dynamisch und volatil und weist zu viele Variablen auf, als dass solche aufs Rationale zielenden Modelle hilfreich erscheinen. Denn das Ergebnis von politischen Entscheidungen ist nicht a priori festgelegt, wie dies etwa nach dem Konzept des Homo oeconomicus angenommen wird. Nach dem viel eher den Realitäten der Politik entsprechenden Konzept des »Homo politicus« bezieht ein Entscheidungsträger eine Vielzahl von Parametern in seine Entscheidungsfindung mit ein und wägt genau ab, bevor er entscheidet. Seine Entscheidungen sind meist offen (siehe Abschnitt 3.8).

Die zentralen Fragen des folgenden Kapitels lauten demnach wie folgt:

- Welche Bedeutung kommt in der Politik den Inhalten, welche den Verfahren und Prozessen zu?
- Wie gestalten sich politische Prozesse, und wie kann sich Interessenvertretung darauf einstellen?
- Wie können im politischen Prozess entstehende Zeit- und Entscheidungsfenster für die Interessenvertretung genutzt werden?
- Wie trifft ein politischer Akteur Entscheidungen, und wie kann der Entscheidungsfindungsprozess eines solchen »Homo politicus« für Außenstehende entschlüsselt werden?

Für die Interessenvertretung wird bereits jetzt eine wesentliche Kernkompetenz sichtbar, auf die sie sich konzentrieren muss: Prozesskompetenz. Schon seit den frühen Tagen der europäischen Einigung ist das Wissen um die maßgeblichen europäischen Entscheidungsverfahren und die Beherrschung der formellen und informellen Entscheidungsmechanismen europäischer Politik (Prozesskompetenz) mitentscheidend für den Erfolg in der Interessenvertretung. Spätestens mit dem Vertrag von Lissabon (seit 1. Dezember 2009 in Kraft) ist die Bedeutung von Prozesskompetenz in der EU als hochkomplexem Mehrebenensystem gleichberechtigt neben die Inhaltskompetenz getreten: Langfristig erfolgreiche Interessen-

<sup>2</sup> Joos (2015), S. 408.

vertretung in Europa setzt Prozesskompetenz zwingend voraus. Ein Argument kann noch so »gut« sein, es wird nicht gehört werden, wenn es nicht den vorgeschriebenen Regeln entsprechend in der richtigen Form und zum richtigen Zeitpunkt bei den richtigen Entscheidern eingebracht wird. Daher ist festzuhalten, dass es für einen Interessenvertreter beinahe wichtiger ist, die Regeln des jeweiligen politischen Entscheidungsprozesses genau zu kennen, als die besseren Argumente zu haben.<sup>3</sup>

Die im Folgenden vorgestellten politikwissenschaftlichen Theorien, Konzepte und Ansätze werden nicht erschöpfend und in der ganzen Tiefe ihrer wissenschaftlichen Diskussion erfasst, sondern nur insoweit herangezogen, als sie für die Interessenvertretung von Relevanz sind.

### 3.2 Inhalte als das bestimmende Element der Politik?

»Content is King!«, heißt es in der Medienbranche. Damit wird insbesondere die Wichtigkeit von Inhalten bei Onlinemedien umschrieben. Speziell bei der Suchmaschinenoptimierung (SEO) von Websites oder Blogs ist der Inhalt wichtig, da ohne relevanten Inhalt die betreffende Seite in der Suchmaschine nicht an prominenter Stelle (»ganz oben«) gelistet wird oder vielleicht gar nicht auftaucht und somit nicht gefunden und nicht konsultiert werden kann.<sup>4</sup> Ganz abgesehen davon, ist es eben der Inhalt, welcher Leser, Zuhörer und Zuschauer für ein Medium interessiert. Das Diktum »Content is King!«, welches auf den ersten Blick auch Allgemeingültigkeit zu besitzen scheint, wird ganz automatisch auf viele Lebensbereiche übertragen. Schließlich ist die Fokussierung auf Inhalte antrainiert: Bereits Schüler lernen, sich auf Inhalte zu konzentrieren, sei es im Unterricht oder in der Klassenarbeit. Kindern wird beim Diskutieren beigebracht, sich auf Inhalte und die »besseren« Argumente zu konzentrieren, denn am Ende werden diese im Widerstreit obsiegen. Später werden dann Stellen oft nach Qualifikationen und inhaltlichen Kenntnissen der Bewerber vergeben, im Job wird die Arbeit i. d. R. nach inhaltlichen Kriterien bewertet. Und selbst die Interessenvertretungen in ihrer Mehrzahl stellen bevorzugt Personal mit inhaltlichen Kompetenzen an.<sup>5</sup> So verwundert es nicht, dass diese antrainierte Grundannahme auf viele Lebensbereiche projiziert wird – auch auf die Politik.

In der Tat liegt in der Politik ein zentraler Fokus auf Inhalten, Interessen, Ideen, Visionen, inhaltlicher Diskussion und dem Wettstreit der (»besseren«) Argumente. Inhalte und Ideen beeinflussen die Politik in starkem Maße. Der Philosoph Georg Wilhelm Friedrich Hegel schrieb den Ideen im großen politischen Geschehen eine ungeheure Kraft zu. So wäre die Französische Revolution z. B. ohne die

<sup>3</sup> Joos (2011), S. 31; Joos (2014), S. 40-43.

<sup>4</sup> Definition z. B. bei: seo-united.de.

<sup>5</sup> Vgl. Godwin/Ainsworth/Godwin (2013), S. 216f.

Ideen und Inhalte der Aufklärung nicht möglich gewesen. Sie sei nicht das Ergebnis der Interessen des Bürgertums und des Niedergangs des Adels gewesen, sondern schaffe eine Wirklichkeit nach den Gedanken der Aufklärung. In diesem Sinne sah Karl Marx in Revolution und in politischer Veränderung die »Praktischwerdung der Philosophie«.<sup>6</sup> Damit ist der modernen Politik, wie man sie in der westlichen Welt seit dem ausgehenden 18. Jahrhundert kennt, ein starkes inhaltliches Element eingeschrieben, eine idealistische Vorstellung, die sich auch heute noch bei Programmparteien (wie etwa kommunistischen Parteien) und Themenparteien (etwa aus dem ökologischen Lager und der Umweltbewegung) manifestiert. Aber auch sog. Volksparteien (vor allem große sozialdemokratische und konservative Parteien), die versuchen, große Bereiche der Bevölkerung und möglichst viele Sozialmilieus anzusprechen, stellen sich mit ihren Grundsatzprogrammen thematisch-inhaltlich auf. Zudem wird Politik nach inhaltlichen Themen unterschieden und kategorisiert, z. B. in Außen-, Innen-, Umwelt-, Wirtschafts- oder Sozialpolitik.

Das Verständnis einer modernen pluralistischen Demokratie beruht auf einer Vielzahl von Ideen, politischen Inhalten und Interessen, die miteinander, vertreten durch soziale Gruppen und Parteien, im (geregelten) Wettstreit stehen.<sup>7</sup> Politische Parteien positionieren sich daher im Kampf um Wählergunst durch Programme und programmatische Aussagen, also Inhalte, um sich voneinander abgrenzen zu können. Grundsatzprogramme und Wahlprogramme geben Auskunft über die politische Grundorientierung einer Partei und dienen ihren Politikern und Politikerinnen als Richtschnur für deren politisches Handeln. Im deutschen Wahlkampf von 2013 standen sich beispielsweise Themen wie die Forderung nach einem »Veggie-Day« seitens Bündnis90/Die Grünen<sup>8</sup>, die Forderung nach einer Pkw-Maut für Fahrzeuge aus dem Ausland seitens der CSU<sup>9</sup> oder die Forderung nach einem gesetzlichen Mindestlohn seitens der SPD<sup>10</sup> gegenüber. Findet eine solche inhaltliche Positionierung nicht oder nur in einem gewissen Ausmaß statt, werden in der öffentlichen Debatte von Bürgern und Medien häufig »mehr Inhalte« eingefordert. Oder aber es wird der Vorwurf erhoben, dass die Parteien sich mangels inhaltlicher Positionierung nicht mehr unterscheiden würden.<sup>11</sup> Ein pragmatischer, auf Prozesse und Sachfragen ausgerichteter Politikstil wird ebenfalls oft kritisiert.<sup>12</sup> In einer auf Inhalte ausgerichteten Politik wird hingegen ein (moralisches) Qualitätsmerkmal erkannt.<sup>13</sup> Denn Politikern, die sich auf Inhalte konzentrieren, gehe es offenbar nicht um persönliches Machtstreben und persönliche Vorteile.

6 Münkler (2013), S. 32f.; eine Einführung und Zusammenfassung zu Hegel findet sich auch bei: Hartmann/Meyer/Oldopp (2002), S. 161-176.

7 Kevenhörtster (2008<sup>3</sup>), S. 217-228.

8 Bündnis 90/Die Grünen (2013).

9 CSU (2013).

10 SPD (2013).

11 Vgl. o.V. (2014c); o.V. (2009a); Maxwill (2015).

12 Langguth (2009); Braun/Blechsmidt/Brössler/Fried (2010).

13 Vgl. Interview mit dem FDP-Vorsitzenden Christian Lindner (2015).

Auch in der EU-Politik scheint die Bedeutung der Inhalte auf den ersten Blick besonders wichtig zu sein. Meinungen und Interessen aus allen Mitgliedstaaten prallen aufeinander, und bei 28 Mitgliedstaaten kann es im Rat der EU theoretisch auch 28 verschiedene Meinungen geben. Bei Themen wie beispielsweise der Begrenzung des CO<sub>2</sub>-Ausstoßes von Pkw können dann durchaus unterschiedliche Vorstellungen aufeinanderstoßen, etwa darüber, wie der Verordnungstext inhaltlich ausgestaltet werden soll. Länder, in denen kleine Pkw mit geringerem CO<sub>2</sub>-Ausstoß pro km produziert werden, geben sich durchaus leichter mit strengeren Grenzwerten zufrieden als Länder wie Deutschland, in denen vornehmlich Pkw mit höherem CO<sub>2</sub>-Ausstoß pro km hergestellt werden.<sup>14</sup> Hier muss dann ein inhaltlicher Kompromiss gefunden werden. Inhalte scheinen also auch das zentrale Element der europäischen Politik zu sein.

Es verwundert deshalb nicht, dass auch in der Interessenvertretung bei den Institutionen der EU die Schwerpunkte vielfach auf inhaltlicher Arbeit liegen. Es sind die politischen Inhalte, an denen die Interessenvertretung mitgestalten möchte, schließlich beeinträchtigt die materielle Politik direkt das Leben der Menschen und Unternehmen. Zum Beispiel helfen Anwaltskanzleien ihren Klienten bei der inhaltlichen Analyse von Rechtstexten oder dem Verfassen von Gutachten und ausführlichen Argumentationspapieren. Public-Relations- und Public-Affairs-Agenturen führen Medienkampagnen zur Information der Öffentlichkeit durch. Inhouse-Interessenvertreter ebenso wie externe Dienstleister sammeln die nötigen Informationen und Inhalte für Interessenvertretungsprojekte, analysieren sie und bereiten sie auf. Verbände, NGOs und Unternehmensrepräsentanzen bereiten Inhalte für die Kommunikation mit der Politik vor, insbesondere für öffentliche Anhörungen. Schlussendlich wird hierbei jeweils die Inhaltskompetenz der Interessenvertretung in den Vordergrund gestellt.

Zusammenfassend bleibt also festzuhalten: Es zeigt sich einerseits, wie wichtig die inhaltliche Dimension der Politik ist. Die Inhalte helfen, Parteien und Politiken zu unterscheiden. Politische Inhalte, die umgesetzt werden, nehmen Einfluss auf das Leben von Bürgern, auf die Arbeit und auf den Erfolg von Unternehmen und Organisationen. Die Diskussion um politische Inhalte ist Teil unserer politischen Kultur. Inhalte setzen also den politischen Prozess erst in Gang.

So stellt sich andererseits die Frage, ob bei einer rein inhaltlichen Analyse von Politik nicht ein wichtiger Aspekt vernachlässigt wird, nämlich der politische Prozess, d. h. die Entscheidungsprozesse und damit verbunden der Austausch von Informationen und Themen und das Schmieden von Koalitionen und Mehrheiten. Ein entscheidender Aspekt des Verständnisses von politischem Pluralismus ist, dass es in einem pluralistischen System neben der Vielfalt von Meinungen und Interessen auch um die Schaffung von Partizipationsmöglichkeiten und um den

---

14 Sinn (2013).

### Exkurs: Der relative Wert des Inhalts

Vor dem Hintergrund einer solchen Fokussierung auf Inhalte drängen sich jedoch grundsätzliche Fragen auf: Wie wird eigentlich festgelegt, was der »bessere« Inhalt und damit das »bessere« Argument ist? Hängt die Bewertung von Inhalten und Argumenten nicht von den jeweiligen Rahmenbedingungen ab, in denen sie vorgebracht werden? Mit anderen Worten: Ändert sich die Validität von Inhalten, wenn sie in einen anderen Kontext platziert werden? Sind sie dann überhaupt noch gültig? Mit anderen Worten, obliegt nicht auch die Bewertung der Inhalte einem Prozess?

Die Frage, wer das bessere Argument hat bzw. was richtig und was falsch ist, lässt sich nicht einmal in der Wissenschaft klar beantworten. Bereits 1962 beschrieb der Wissenschaftsphilosoph Thomas S. Kuhn in seinem epochemachenden Werk *The Structure of Scientific Revolutions*, wie selbst wissenschaftliche Tatsachen und Fakten der Bewertung und Einordnung durch das wissenschaftliche Umfeld unterliegen, also den tonangebenden Wissenschaftlern ihrer Zeit.

Er spricht hier von mächtigen Paradigmen (Lehrmeinungen/Weltanschauungen), die verschiedenen wissenschaftlichen Ergebnissen ihre Validität zu- oder absprechen. Denn das wissenschaftliche Wissen ist nicht bloß das Ergebnis von positivistischer Akkumulation von Fakten über die Zeit hinweg: Je mehr man sich mit einem Thema beschäftigt, desto sicherer wird man sich, dass die früheren Ansichten von der Welt, die heute gerne als »error« oder »superstition« bezeichnet werden, nicht »less scientific nor more the product of human idiosyncrasy« waren »than those of today«.<sup>1</sup> Solche Gedanken wurden im ausgehenden 20. Jahrhundert weiterentwickelt. Demnach sind der »Blickwinkel« auf die Fakten und die wissenschaftlichen Erklärungsmodelle das entscheidende Moment, das sie als »besser« oder »schlechter«, »richtig« oder »falsch« einstuft. Deshalb wurde gefordert, Subjektivität und Relativismus in der Wissenschaft ernst zu nehmen, wodurch dem wissenschaftlichen Wissen aber auch seine absolute Objektivität und der Status als »privileged knowledge« abgesprochen wurde.<sup>2</sup>

Wenn also selbst in der »objektiven« Wissenschaft nie eindeutig klar ist, welche Inhalte »richtig« bzw. »wahr« sind, sondern dies immer das Ergebnis einer Bewertung durch das Umfeld ist, wie sollte es dann in einem politischen Gemeinwesen mit einer Vielzahl von Akteuren und Interessenlagen möglich sein, objektiv das »bessere« Argument zu finden? Auch hier hängt die inhaltliche Bewertung stets vom jeweiligen gesellschaftlichen Umfeld (z.B. Gewerkschaften oder Arbeitgebern) ab, welches die Kriterien des »Gut fürs Gemeinwohl« stets für sich reklamiert und auch neu definiert. So steht die Politik oft vor der schwierigen Entscheidung, politische Inhalte richtig zu bewerten und einzuordnen: Sind wirtschaftspolitische Interessen und der Erhalt von Arbeitsplätzen oder umweltpolitische Ziele und der Erhalt der Natur für die kommenden Generationen das »bessere« Argument? Das Ergebnis wird stets ein inhaltlicher Kompromiss sein, der viele Interessen und Argumente (auch konkurrierende und widersprüchliche) bündelt.

<sup>1</sup> Kuhn (2012<sup>4</sup>), S. 2-3. <sup>2</sup> Nye (2003), S. 1.

**Abbildung 3.1:** Exkurs: Der relative Wert des Inhalts

Zugang zu politischen Entscheidungen geht. Ansonsten wären Meinungs Austausch und Wettstreit von Argumenten auf politischer Ebene gar nicht möglich.<sup>15</sup> Diese Partizipationsmöglichkeiten ergeben sich aber erst, wenn man die formellen und informellen politischen Abläufe und Prozesse kennt. Verlangt nicht die Komplexität eines Mehrebenensystems wie der EU mit seiner Vielzahl an Entscheidungsprozessen und Entscheidungsträgern eine besondere Berücksichtigung der formellen und informellen Entscheidungsprozesse? Die Bedeutung prozessualer Fragen im »Räderwerk« der Politik im Allgemeinen hat z. B. Joschka Fischer, Bundesminister des Auswärtigen a. D., kürzlich prägnant formuliert: »Zu Beginn hatte ich keine Ahnung, wie wichtig Zuständigkeitsfragen in der Politik sind. Nehmen Sie als Beispiel Koalitionsvereinbarungen: Dort sind Zuständigkeiten das zentrale

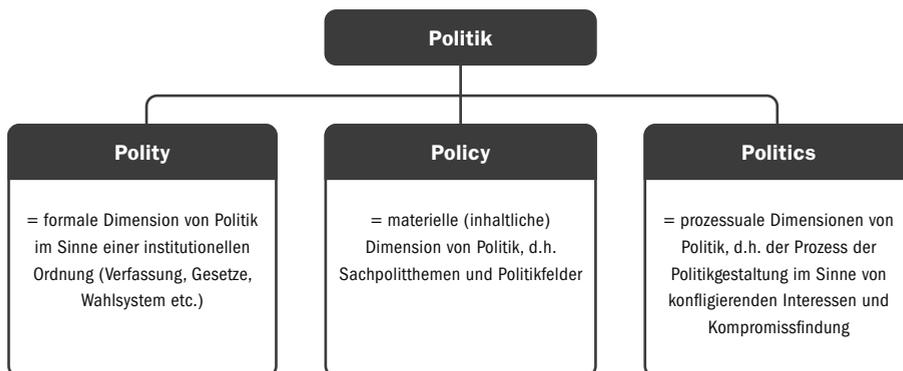
15 Badie/Berg-Schlosser/Morlino (2011), s. v. Pluralism.

Thema. Im Grunde genommen kann man mit einem Partner, mit dem man sich versteht, eine Koalition ohne jegliche inhaltliche Vereinbarungen schließen. Klären müssen Sie allein die Frage der Zuständigkeit in den einzelnen Politikbereichen.«<sup>16</sup> Müsste es also nicht eigentlich heißen: »Process is King«?

### 3.3 Klassische Dimensionen der Politik: Polity, Policy, Politics

Bevor auf eine genaue Analyse von politischen Prozessen eingegangen werden kann, muss zunächst der Begriff »Politik« mit seinen verschiedenen Bedeutungen genau definiert werden. Wie »diffus« der Politikbegriff ist, zeigt sich schon in seiner umgangssprachlichen Verwendung: Er kann die Gesamtheit der politischen Entscheidungsträger meinen, die Politiker. Er kann aber auch für den sog. »Politikbetrieb« stehen, für die Themen und Nachrichten, die in die Öffentlichkeit gelangen und dort weiter diskutiert werden. Er kann die politischen Ziele und Programme von Parteien oder auch die synthetische Zusammenfassung aller politischen Inhalte im Land überhaupt bezeichnen. Kurzum: Die eine Politik gibt es nicht. Die Politikwissenschaft unterscheidet drei Dimensionen der Politik, diese sind – abgeleitet aus der Praxis, aus dem Englischen – Polity, Policy und Politics.

- *Polity* ist die *formale Dimension* der Politik. Hierbei handelt es sich um ihre normativen, strukturellen und verfassungsmäßigen Elemente, also um die (historisch gewachsene) institutionelle Ordnung, die Politics und Policy erst möglich macht. Beispiele für die zentralen Institutionen eines politischen Systems sind das Parlament, die Regierung und die Justiz, aber auch die Staatsform (Republik, Monarchie), die politische Verfasstheit eines Landes, z. B. als Demokratie, und die ungeschriebenen Normen der politischen Kultur gehören zum Bereich der Polity.<sup>17</sup> In Bezug auf die Europäische Union bedeutet die Polity ein komplexes dynamisches Mehrebenensystem bestehend aus den EU-Mitgliedstaaten, EU-Regionen, der europäischen Öffentlichkeit (oder besser Plural, den



**Abbildung 3.2:** Die drei Dimensionen der Politik

<sup>16</sup> Dankwart (2011).

<sup>17</sup> Bernauer/Jahn/Kuhn/Walter (2013<sup>2</sup>), S. 36.

europäischen Öffentlichkeiten) sowie den EU-Institutionen, denen die verschiedenen Entscheidungs- und Gesetzgebungsverfahren (eines davon ist das ordentliche Gesetzgebungsverfahren in Verbindung mit dem sog. informellen Trilog, siehe Kapitel 5), die der EU-Politik den rechtlichen Rahmen vorgeben (siehe Abschnitt 4.5).

- Der Begriff *Policy* bezeichnet die *inhaltliche Dimension* von Politik (auch materielle Dimension genannt). Das können bestimmte politische Programme und konkrete Ziele und Aufgaben von Politik sein, aber auch ganze Politikfelder wie Sozial-, Innen-, Wirtschafts- oder Umweltpolitik.<sup>18</sup> In der EU gibt die Europäische Kommission, die das Recht zur Gesetzesinitiative hat, z.B. anhand von Weißbüchern ihre politischen Ziele bekannt, wie etwa im Jahr 2014 die wirksamere Kontrolle von Unternehmensfusionen in der EU.<sup>19</sup>
- *Politics* hingegen bezeichnet die *prozessuale Dimension* von Politik. Es handelt sich dabei »um den aktiven, mehr oder weniger konflikthaften Prozess politischer Gestaltung, der vor allem in politischen Verhandlungen und Tauschprozessen ausgetragen wird und bei dem auf die unterschiedlichen, teilweise gleichgelagerten oder widerstreitenden, teilweise neutralen, teilweise koalierenden Interessen der Parteien und politischen Absichten, deren Forderungen, Ziele etc. Rücksicht genommen wird.«<sup>20</sup> Konkret sind das Prozesse der Willensbildung (z.B. Demonstrationen und öffentliche Diskussionen), Entscheidungen (z.B. im Rahmen von Gesetzgebungsverfahren) und Prozesse der Umsetzung (z.B. Erlasse von Verwaltungsbestimmungen, Überwachung der Einhaltung von Gesetzen und Sanktionen bei Fehlverhalten).<sup>21</sup>

Aus Sicht der Interessenvertretung und Interessengruppen ist die Polity eine gegebene Größe, die sich nicht oder nur über einen sehr langen Zeitraum verändert. Die Verträge über die Europäische Union (EUV) und über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV) können beispielsweise nur mit Ratifizierung (ordentliches Änderungsverfahren nach Artikel 48 EUV) durch alle Mitgliedstaaten bzw. mit Billigung aller mitgliedstaatlichen Parlamente (vereinfachtes Änderungsverfahren nach Artikel 48 EUV) geändert werden. Nationale Verfassungen sind im Unterschied dazu i. d. R. leichter umzugestalten. Das deutsche Grundgesetz (GG) kann z. B. mit einer Zwei-Drittelmehrheit in Bundestag und Bundesrat geändert werden (Artikel 79 GG). Damit ist die Polity ein fester Rahmen, an dem sich die Interessenvertretung zu orientieren hat und den sie für ihre Arbeit sozusagen »stets im Hinterkopf« behalten sollte. Wichtiger für die Interessenvertretung ist die inhaltliche Dimension (Policy). Aber wie unter Abschnitt 3.2 aufgezeigt, sind Inhalte nicht allein ausschlaggebend in der Politik. Außerdem werden Inhalte und Argumente i. d. R. von politischen Akteuren in Exekutive und Legisla-

<sup>18</sup> Bernauer/Jahn/Kuhn/Walter (2013<sup>2</sup>), S. 36; Nohlen/Schultze (2010<sup>4</sup>), s. v. Policy.

<sup>19</sup> European Commission (2014b).

<sup>20</sup> Nohlen/Schultze (2010<sup>4</sup>), s. v. Politics.

<sup>21</sup> Bernauer/Jahn/Kuhn/Walter (2013<sup>2</sup>), S. 36.

tive, also in den Regierungen, den Parlamentsfraktionen und Parteien sowie von den Interessengruppen (Unternehmen, Verbänden, Organisationen; auf EU-Ebene können dies auch EU-Regionen und EU-Mitgliedstaaten sein) formuliert. Sie sind für den Interessenvertreter also ebenfalls vorgegeben und nur geringfügig veränderbar. Bleibt für die Arbeit der Interessenvertretung insbesondere der Fokus auf die prozessuale Dimension der Politik (Politics) durch Monitoring und nachhaltige und strukturelle Prozessbegleitung. Die Dimension der Politics stellt für den Interessenvertreter quasi die Zugangsebene zur Politik dar. Im Rahmen des sog. Policy-Makings – der prozessualen Abfolge, die zu einer Formulierung politischer Ideen, Ziele und letztlich zu einer Policy führt – hat er die Möglichkeit, den politischen Prozess zu begleiten und legitime Interessen seiner Auftraggeber während der Zeitfenster, die sich in diesem Prozess öffnen, einzubringen. Folglich muss bereits hier konstatiert werden, dass die prozessuale Dimension der Politik (Politics) für die Interessenvertretung von eminenter Wichtigkeit ist, und dass es für Interessenvertreter beinahe wichtiger ist, die Prozesse und formellen und informellen Regeln des jeweiligen politischen Entscheidungsprozesses zu kennen, als »nur« die politischen Inhalte (Policy) im Blick zu haben und besseren Argumente vorzuhalten. Denn es ist gerade der politische Prozess in einer Demokratie, der die qualitative Einordnung vornimmt, was eigentlich die besseren Argumente sind und welche Interessen sich am Ende durchsetzen.

### **3.4 Prozessuale Dimension der Politik**

#### **3.4.1 ›Komplexitätsfalle‹ Polity: Prozesskompetenz für den politischen Betrieb in der Europäischen Union**

Schon die erste Politikdimension, die Polity der EU, stellt eine besondere Herausforderung an die Prozesskompetenz der Interessenvertretung dar. Festzuhalten ist, dass es sich bei der Polity der EU, nicht erst, jedoch insbesondere seit dem Inkrafttreten des Vertrages von Lissabon am 1. Dezember 2009, um ein komplexes dynamisches Mehrebenensystem handelt, in dem es eine anscheinend unüberschaubare Vielzahl an politischen Entscheidern und viele verschiedene Entscheidungsebenen gibt. Nur durch die Fähigkeit, diese veritable »Komplexitätsfalle« in ihren Prozessen zu entschlüsseln, gelingt es, die Polity EU zu strukturieren und in ihrer Komplexität so zu reduzieren, dass eine effiziente und effektive Interessenvertretung überhaupt ermöglicht werden kann. An dieser Stelle soll die Problematik nur cursorisch umrissen werden. Auf die Institutionen und ihr Zusammenwirken in der komplexen Struktur der EU wird aufgrund ihrer Bedeutung für die Interessenvertretung in Kapitel 4 noch sehr intensiv eingegangen werden, denn die Polity gibt die Rahmenbedingungen für die politischen Prozesse vor, innerhalb derer sich die Policy und Politics entwickeln können.

Durch die Verträge über die europäische Integration, insbesondere seit der Einheitlichen Europäischen Akte (EEA, 1987) bis hin zum Vertrag von Lissabon

(2009) ist eine stetige Machtverschiebung von den Mitgliedstaaten zugunsten der EU und eine zunehmende Vergemeinschaftung von mehr und mehr Politikbereichen zu beobachten, die dem komplexen formellen und informellen Entscheidungsverfahren der EU unterfallen.

Das dynamische Mehrebenensystem Europäische Union kennt Akteure und Entscheidungsträger auf *regionaler* (z. B. die deutschen Bundesländer oder Provinzen und Regionen in anderen Mitgliedstaaten, die im Ausschuss der Regionen vertreten sind), auf *nationaler* (die Mitgliedstaaten, die im Rat der EU vertreten sind) und *supranationaler* Ebene (z. B. das Europäische Parlament und die Kommission). Allein auf der EU-Ebene stehen vor und während des Gesetzgebungsverfahrens (siehe Kapitel 5) mehrere Organe (i. d. R. Kommission, Parlament und Rat) im engen Austausch. In der täglichen Arbeit geht dieses Verhandlungssystem viel tiefer als die Interorganbeziehungen auf den ersten Blick erkennen lassen. Entscheidungen werden bereits in einer Vielzahl von Gremien und Ausschüssen vorverhandelt.<sup>22</sup> Auf mitgliedstaatlicher und regionaler Ebene sieht es ähnlich aus. Dies erfordert von einer erfolgreichen Interessenvertretung die Fähigkeit, die jeweiligen konstitutionellen und politischen Kompetenzen, Einflussmöglichkeiten und Interessenlagen zu analysieren und zu bewerten. Schon die Suche nach den richtigen Ansprechpartnern bei den relevanten Akteuren wird so regelmäßig zur Herausforderung, selbst für die eher ressourcen- und personalstarken Interessenvertretungen von internationalen Unternehmen und großen Verbänden. Es drängen sich zahlreiche Fragen auf: Welche Ebenen der EU sind in politische Entscheidungen einbezogen? Welche Organe entscheiden mit welchen Abstimmungsmodi über welche Themen? Auf welcher Ebene (EU oder Mitgliedstaat) werden Entscheidungen letztlich getroffen?

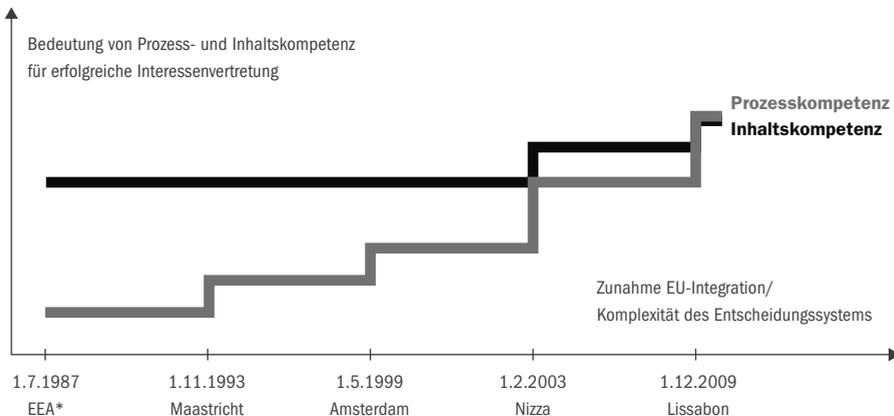
Die EU-Verträge, der Vertrag über die Europäische Union (EUV) und der Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV), in denen die Abstimmungsmodi und die verschiedenen Gesetzgebungsverfahren behandelt werden, sowie die verschiedenen Geschäftsordnungen der Institutionen geben hierauf eine erste formale Antwort. Jedoch bleiben dann immer noch Fragen offen, bezüglich der informellen Entscheidungsprozesse wie dem sog. informellen Trilog (siehe Kapitel 5) und *in puncto* politischer Mehrheiten und Netzwerke.

Aufseiten der Exekutive fehlt es der EU an einer »Regierung« im Sinne von mitgliedstaatlichen Verfassungen, sowohl der Kommission als auch dem Rat kommen exekutive Aufgaben zu. Das Regieren im Mehrebenensystem erschwert das Ganze zusätzlich. Eine europäische Interessenvertretung muss sowohl bei der europäischen Exekutive, bei Europäischer Kommission und Europäischem Rat (den Staats- und Regierungschefs aller Mitgliedstaaten), als auch auf mitgliedstaatlicher Ebene (z. B. den mitgliedstaatlichen Regierungen) ansetzen. Je nach Gesetzge

<sup>22</sup> Kohler-Koch/Conzelmann/Knodt (2004), S. 172.

bungsverfahren müssen evtl. auch der Ausschuss der Regionen und der Wirtschafts- und Sozialausschuss in die Interessenvertretung miteinbezogen werden. Die Interessenvertretung sollte also in jedem Fall mitgliedstaaten- und institutionenübergreifend aufgestellt sein. Jedoch darf die Legislative (bestehend aus Europäischem Parlament und dem Rat der EU, also dem EU-Ministerrat) auf keinen Fall vernachlässigt werden. Auch hier gilt ein mitgliedstaatenübergreifender Ansatz, der abermals die Ratsmitglieder (also *de facto* die mitgliedstaatlichen Regierungen) miteinbezieht, aber vor allem auch fraktionsübergreifend sein muss und die im Europäischen Parlament vertretenen Parteien berücksichtigt, bei denen wiederum die nationale Herkunft der Abgeordneten durchaus eine wichtige Rolle spielen kann.<sup>23</sup>

Es ergibt sich also sowohl eine Komplexität aus den formellen Strukturen, Gegebenheiten und Regelungen (Polity) als auch aus der Verfassungswirklichkeit der EU und der Art und Weise, wie und mit welchen Akteuren regiert wird (Governance). Bereits daraus wird ersichtlich, wie wichtig in der Interessenvertretung das Verständnis für formelle und informelle Zuständigkeiten, Abläufe und Prozesse ist; um diese weiterhin zu strukturieren und sie für die Auftraggeber der Interessenvertretung verständlich, handhabbar und planbar werden zu lassen, ist prozessuale Kompetenz gefordert. Denn die Entwicklungstendenzen der europäischen Integration der EU-Politik werfen zunächst eher Verfahrensfragen (Prozessfragen) auf, bevor überhaupt Inhalte in den europäischen Politikbetrieb eingebracht werden können. Mit anderen Worten: An erster Stelle steht die Reduzierung der Komplexität der Polity EU durch Prozesskompetenz.

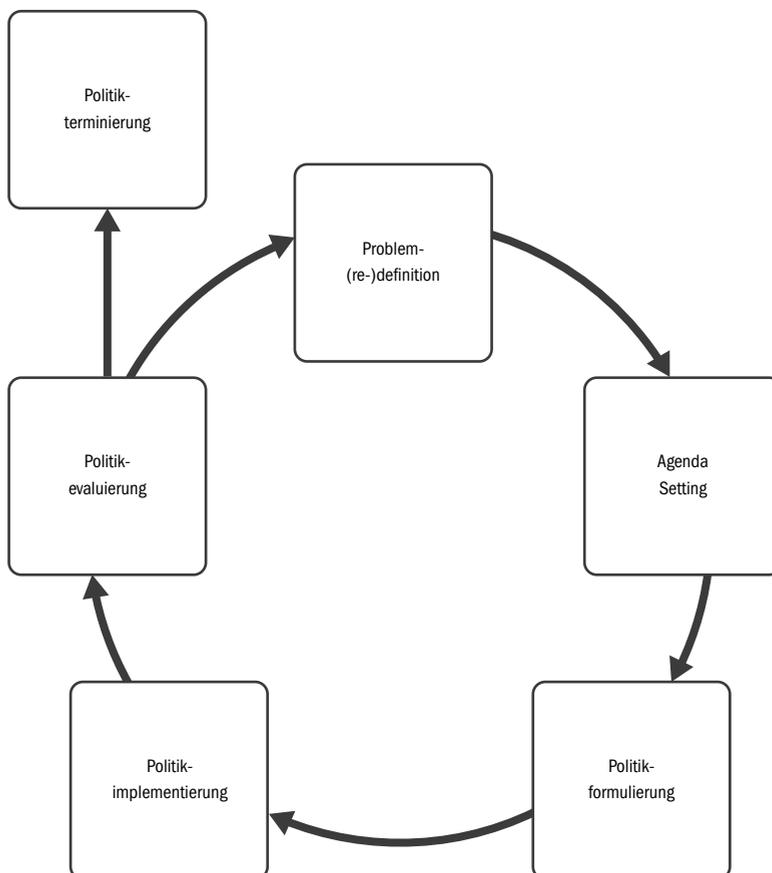


\* Einheitliche Europäische Akte

**Abbildung 3.3:** Veränderung der Bedeutung von Prozess- und Inhaltskompetenz für eine erfolgreiche Interessenvertretung im Lauf der Entwicklung von EG bzw. EU

### 3.4.2 Policy-Cycle

In einem Werk zur Interessenvertretung bei den Institutionen der EU lohnt es also, die prozessuale Dimension der Politik (Politics) genau zu untersuchen. Denn dieser Dimension unterliegen letztlich auch die politischen Inhalte. Der politische Prozess, d.h. seine Gestaltung und sein Ablauf im konkreten Fall, hat maßgebliche Bedeutung dafür, welche Inhalte in Policies umgesetzt werden und welche nicht. In der Politikwissenschaft beschäftigt sich die sog. Politikfeldanalyse (auch Policy-Forschung oder Policy-Analysis genannt) genau mit dieser Problematik. Sie zeigt, wie die inhaltliche Dimension von Politik (Policy) von der prozessualen Dimension (Politics) festgelegt und überformt wird. Die inhaltlichen Ergebnisse der Politik werden gleichsam aus einem Prozess geboren. Dieser Vorgang ist das bereits erwähnte Policy-Making. Es beginnt mit der Artikulation und Definition von Themen und Problemen und endet mit der verbindlichen Festlegung von Programmen und Maßnahmen.<sup>24</sup> Kurz und prägnant formuliert, geht es darum,



**Abbildung 3.4:** Die idealtypischen Phasen des Policy-Cycle<sup>25</sup>

<sup>24</sup> Jann/Wegrich (2014<sup>3</sup>), S. 97; Blum/Schubert (2009), S. 8.

<sup>25</sup> Entnommen aus: Jann/Wegrich (2014<sup>3</sup>), S. 106.

»what governments do, why they do it, and what difference it makes«<sup>26</sup>. Harold Lasswell hat bereits 1956 vorgeschlagen, die Prozesse des Policy-Makings in Phasen (manchmal auch *stages* genannt) zu unterteilen,<sup>27</sup> deren Abfolge heute als Politikzyklus (*Policy Cycle*) bekannt ist. Dieses Modell wurde seither stets weiterentwickelt und es werden nun bisweilen sechs verschiedene Phasen unterschieden: (1) Problemdefinition, (2) Agenda-Setting, (3) Politikformulierung, (4) Politikimplementierung, (5) Politikevaluierung, (6) Politikterminierung.<sup>28</sup>

Der Policy-Cycle zeichnet die Entstehung und Implementierung von politischen Inhalten (Policies) nach und zeigt dabei die enge Verwobenheit von Policy und Politics. Die Polity gibt für diesen Prozess den Rahmen vor. Die Phasen des Politikzyklus verdeutlichen eingängig, wie selbst in der materiellen (inhaltlichen) Dimension der Politik (Policy) Prozesse eine essenzielle Rolle spielen: »The emphasis of the policy cycle perspective is on the *process* [Hervorhebung im Original] of policy actions and interactions involving many different political and bureaucratic players.«<sup>29</sup> Policy-Making ist hier nichts anderes als die lösungsorientierte Abfolge von Schritten, die zur Behebung gesellschaftlicher Probleme angewandt wird.<sup>30</sup> Im Folgenden werden die einzelnen Phasen des Policy-Cycle kurz skizziert:

#### 3.4.2.1 Problemdefinierung

In der ersten Phase, der Problemdefinierung, geht es um kollektive Bedürfnisse, Mängel und Unzufriedenheiten, die von außen an das politisch-administrative System herangetragen werden und für die eine Lösung gesucht wird. Damit aber ein Problem politische Beachtung findet, bedarf es einer gesellschaftlichen Konstruktion des Problems, z. B. über wissenschaftliche Erkenntnisse, Informationsverbreitung, (proaktive) Interessenvertretung.<sup>31</sup> Das heißt, das Problem muss, erstens, definiert und, zweitens, die Notwendigkeit eines steuernden Eingriffs seitens der Politik artikuliert werden.<sup>32</sup> Diese Phase ist noch von einer geringen Institutionalisierung gekennzeichnet.<sup>33</sup> Eine Vielzahl von Stakeholdern und Akteuren nimmt sich der Themen und Probleme an, z. B. Parteien, Bürgerinitiativen, Kirchen, Intellektuelle, Privatpersonen, Unternehmen, Verbände oder Organisationen (vgl. hierzu auch Abschnitt 2.3.1).

26 Dye (1976).

27 Lasswell (1956).

28 Die sechs Phasen werden nach Jann/Wegrich (2014<sup>3</sup>), S. 105-122 zitiert. Zahl und Bezeichnung der einzelnen Phasen können je nach Autor variieren. Lasswell (1956) z. B. sprach von sieben stages. Die zentralen Analyseeinheiten: Problemdefinition, Agenda-Setting, Policy-Making, Implementierung und Evaluierung finden sich jedoch fast überall. Siehe hierzu: Badie/Berg-Schlösser/Morlino (2011), s. v. Policy Cycle.

29 Badie/Berg-Schlösser/Morlino (2011), s. v. Policy Cycle.

30 Jann/Wegrich (2014<sup>3</sup>), S. 97.

31 Knoepfel/Larrue/Varone/Veit (2011), S. 55.

32 Jann/Wegrich (2014<sup>3</sup>), S. 107.

33 Kevenhörster (2008<sup>3</sup>), S. 341.

### 3.4.2.2 Agenda-Setting

Das Agenda-Setting ist eine Übergangsphase zwischen Problemdefinition und Politikformulierung. Die Themen wurden in Phase 1 zur *Kenntnis* gebracht, im Agenda-Setting erfahren sie nun *Berücksichtigung* durch die politisch-administrativen Entscheidungsträger.<sup>34</sup> Es handelt sich also um eine Reduzierung der Themen und Probleme, die für die politischen Verantwortlichen zur Entscheidung anstehen. Zur Mitgestaltung der Agenda bedarf es politischer Ressourcen. Anders formuliert, die Themen und Probleme haben am meisten Aussicht auf Erfolg, wenn sie z. B. von maßgeblichen Ministerialbeamten und Abgeordneten oder von bedeutenden Vertretern der öffentlichen Meinung (Journalisten) kommen.<sup>35</sup> Zusätzlich gilt: »Framing an issue is most likely to be successful, if it can be linked with existing widely held norms or concerns.«<sup>36</sup> Auf dieses Framing bzw. den damit oft verbundenen Perspektivenwechsel wird in Kapitel 6 noch näher eingegangen werden (siehe ebenso Kapitel 10).

Die Europäische Union bietet für Interessenvertreter wegen ihrer vertikalen (z. B. EU-Regionen, EU-Mitgliedstaaten) und horizontalen Struktur (z. B. supranationale Institutionen wie Europäisches Parlament oder Europäische Kommission) eine Vielzahl von Möglichkeiten für effektives Agenda-Setting.<sup>37</sup> Die Interessenvertretung muss hierbei herausfinden, wer die Agenda maßgeblich bestimmt oder vielleicht sogar kontrolliert. Dies kann ein Individuum sein (z. B. ein Berichterstatter im Europäischen Parlament oder ein Kommissar) oder eine Institution (z. B. Europäische Kommission).<sup>38</sup> Zum Verständnis des Agenda-Setting gehört also auch das Verständnis der Agenda-Control. Innerhalb der EU liegt die Kontrolle über die politische Agenda vornehmlich bei der Europäischen Kommission, wegen ihrer bedeutenden Rolle als Initiatorin der Gesetzgebungsprozesse (siehe Kapitel 5).<sup>39</sup> Da sie dabei oft den Rat und die Unterstützung von externen Experten sucht, ergibt sich hier die Möglichkeit des Agenda-Settings, um über Zugänge zu den Verwaltungs- und Arbeitsebenen der Kommission einen Policy-Vorschlag voranzubringen. Nicht vergessen werden darf zudem, dass sowohl das Parlament als auch der Rat die Kommission auffordern können, die Initiative zu ergreifen, so dass sich auch in diesen Institutionen Möglichkeiten für ein Agenda-Setting ergeben.<sup>40</sup> Mit der Europäischen Bürgerinitiative nach Artikel 11 EUV i. V. m. Artikel 24 AEUV haben zudem auch die Bürger nicht nur eine Möglichkeit, neue Gesetzesinitiativen (im Sinne des Erlasses gänzlich neuer Regelungen) anzustoßen, sondern auch dazu aufzufordern, bestehende Regelungen zu ändern. Jedoch bleibt das Initiativrecht der Kommission bestehen – sie muss sich lediglich mit der Bür-

34 Knoepfel/Larrue/Varone/Veit (2011), S. 55.

35 Kevenhörster (2008<sup>3</sup>), S. 343.

36 Young (2010<sup>6</sup>), S. 52.

37 Young (2010<sup>6</sup>), S. 53.

38 Majone (2006), S. 229; vgl. Hartlapp/Metz/Rauh (2014), S. 7 ff.

39 Majone (2006), S. 231.

40 Young (2010<sup>6</sup>), S. 53.

gerinitiative, gleichsam wie mit einer Petition, befassen. Es ist also eminent wichtig für die Interessenvertretung, schon in diesem frühen Stadium präsent zu sein und den Prozess zu begleiten, um legitime Interessen einbringen zu können. Dies kann nur gelingen, wenn die Interessenvertretung langfristig und strukturell angelegt ist und ständig im europäischen und mitgliedstaatlichen Politikbetrieb am »Ball bleibt«.

### 3.4.2.3 Politikformulierung und Entscheidung

In der dritten Phase erfolgt die Ausarbeitung eines politisch-administrativen Programms, d.h., die Ziele zur Problemlösung sowie die notwendigen Instrumente und Verfahren werden ausgewählt.<sup>41</sup> Die Programmvorschläge werden dann zu Entscheidungen verdichtet.<sup>42</sup> Politikformulierung und Entscheidungen bedingen einander. Eine bestimmte inhaltliche Formulierung kann eine Entscheidung/Zustimmung erst möglich bzw. nötig machen, weil der Inhalt dazu zwingt, dass sich evtl. auch andere Abteilungen eines Ministeriums oder ein anderes Ministerium in den Mitgliedstaaten oder eine andere Generaldirektion in der Europäischen Kommission damit beschäftigen oder aber dass ein anderer Fachausschuss im Europäischen Parlament hinzuzuziehen ist. Im Extremfall kommt es dabei zur gegenseitigen Aufrechnung und zum Austausch von Themen und Policies (sog. log rolling). Dies kann insbesondere der Fall sein, wenn im Rat der EU Einstimmigkeit verlangt wird. Ein Beispiel dafür war die Zinssteuerrichtlinie im Jahr 2000. Hans Eichel, damals deutscher Finanzminister, berichtet, dass während der Verhandlungen Italien ein »Veto« angekündigt hat, falls nicht gleichzeitig mit einem zustimmenden Votum des Rates zur Zinssteuerrichtlinie die italienischen Milchquoten heraufgesetzt würden. Dass diese Policy formal gar nicht der Zuständigkeit des Rates der Finanzminister unterfiel, sei nur am Rande bemerkt. Die italienische Taktik hatte jedoch Erfolg: Die Finanzminister brachten in Telefonaten die Landwirtschaftsminister ihrer jeweiligen Mitgliedstaaten dazu, die entsprechenden Zusagen zu geben. Nur so ließ sich Italien zu einer Zustimmung zur Zinssteuerrichtlinie bewegen.<sup>43</sup>

Mit fortschreitender Zeit verändert sich also die politische Arena. Während am Anfang eines Politikzyklus in der EU, aber auch generell, noch viele verschiedene Themen im Raum stehen und noch zahlreiche Akteure und Stakeholder bei der Themendefinition und beim Agenda-Setting beteiligt sind, werden es mit dem fortschreitenden Prozess erfahrungsgemäß weniger. Die Themen werden zu Paketen geschnürt und die Akteure und Stakeholder haben sich in Gruppen zusammengeschlossen und Koalitionen gebildet. Am Ende stehen sich dann nur noch Befürworter und Gegner gegenüber und nur noch Detailfragen sind zu klären, wie die Kostenträgerschaft, eventuelle Ausnahmeregelungen und der Zeitpunkt

<sup>41</sup> Knoepfel/Larrue/Varone/Veit (2011), S. 55; Jann/Wegrich (2014<sup>3</sup>), S. 110.

<sup>42</sup> Kevenhörster (2008<sup>3</sup>), S. 346.

<sup>43</sup> Joos (2014), S. 36.

der Umsetzung.<sup>44</sup> Aber auch in diesem Bereich der Detailfragen gibt es noch jede Menge Anknüpfungspunkte für eine erfolgreiche Interessenvertretung.

Entscheidungen werden also nicht nur aufgrund der Vorgaben der demokratischen Institutionen wie Parlament oder Regierung, sondern auch auf Grundlage intensiver Beziehungen zu Interessengruppen, Berufsgruppen und Klienten jedweder Art gefällt.<sup>45</sup> Dies ist insbesondere in der EU der Fall, wo die Institutionen zum intensiven Dialog mit der Zivilgesellschaft aufgefordert werden (Artikel 11 EUV). Zum Entscheidungsprozess siehe vor allem Abschnitt 3.8.

Für die Politikformulierung gilt auf EU-Ebene Ähnliches wie beim Agenda-Setting: Die Gesetzesvorschläge werden vornehmlich in der Kommission ausgearbeitet. Die Verwaltung spielt hier eine entscheidende Rolle – wie auch später bei der Politikimplementierung. Interessant ist aber auch, wie Entscheidungen und Policy-Formulierungen in den Institutionen zustande kommen, können sie doch zumindest Teile dieses Prozesses *de facto* delegieren. Für die Kommission sind z. B. die beiden Regulierungsagenturen European Medicines Agency (EMA) und die European Food Safety Authority (EFSA) für ihr jeweiliges Fachgebiet die entscheidenden Berater. Zu Fragen und Entscheidungen in diesen Bereichen wird auf Ebene der EU-Organe Rat »außer Haus« eingeholt.<sup>46</sup>

Zusammenfassend bleibt für die Interessenvertretung festzustellen, dass sowohl die wesentlichen Akteure als auch die potenziellen und tatsächlichen Parameter der Politikformulierung und Entscheidungsfindung (z. B. Fraktionszugehörigkeit eines Mitglieds des Europäischen Parlaments) zu berücksichtigen sind, also auch die potenziellen »Veto-Player«. Das heißt, der Fokus muss auch auf diejenigen Akteure gerichtet werden, die den geringsten Enthusiasmus für eine Policy an den Tag legen und »alles blockieren könnten«. Die Kommission beispielsweise könnte einen Gesetzesvorschlag nicht zur Entscheidung vorlegen. Im Rat könnte jedes einzelne Mitglied ein Veto-Player sein. Bei Einstimmigkeit reicht die Blockade eines einzelnen Mitgliedstaates aus, bei Entscheidungen nach qualifizierter Mehrheit eine Sperrminorität von mindestens vier EU-Mitgliedern, welche wiederum einen genügend großen Teil der EU-Bevölkerung vertreten müssen (vgl. dazu im Detail Kapitel 5). Aber auch das Europäische Parlament kann im ordentlichen Gesetzgebungsverfahren seine Zustimmung verweigern.

#### 3.4.2.4 Politikimplementierung

In der Phase der Implementierung geht es um das praktische Handeln, die Umsetzung und Durchführung einer Policy. Die Besonderheit der Implementierungsphase besteht darin, dass politisches und administratives Handeln durch Zielvorgaben, Handlungsprogramme und Gesetze nicht endgültig steuerbar sind

<sup>44</sup> Schendelen (2013), S. 175.

<sup>45</sup> Kevenhörster (2008<sup>3</sup>), S. 21.

<sup>46</sup> Pollack (2010<sup>9</sup>), S. 33.

und die Intentionen von politischen Programmen in dieser Phase verzögert, verändert und schlimmstenfalls sogar vereitelt werden können, z. B. durch Nichtvollzug, selektive Umsetzung oder Umformulierung einer Policy seitens der Verwaltung (bureaucratic drift).<sup>47</sup>

Die wesentlichen Elemente dieser Phase sind: Programmkonkretisierung (Wie und durch wen soll das Programm ausgeführt werden? Wie ist ein Gesetz zu interpretieren?), Ressourcenbereitstellung (Verteilung der Finanzmittel, Auswahl der Organisationseinheiten und des Personals zur Durchführung des Programms) und Entscheidung (Wie wird im Einzelfall entschieden?).<sup>48</sup>

Die Umsetzung der Policies obliegt in der EU nicht immer den Brüsseler Institutionen. Einige Policies, wie die zu Kartell- oder Wettbewerbsfragen, richten sich an die Kommission, andere, wie z. B. der Stabilitäts- und Wachstumspakt, richten sich an die mitgliedstaatlichen Regierungen. EU-Policies, die direkt auf Individuen und Firmen wirken, sind vor allem Verordnungen und Richtlinien. Während erstere unmittelbar wirken, müssen letztere erst durch die Mitgliedstaaten umgesetzt werden.<sup>49</sup> Insbesondere bei der Implementierung durch die Mitgliedstaaten ergeben sich für die Interessenvertretung noch Möglichkeiten zur Prozessbegleitung, da es bei Richtlinien durchaus noch Auslegungsspielräume für die Mitgliedstaaten geben kann.

#### 3.4.2.5 Politikevaluierung

In der fünften Phase werden die Ergebnisse der Implementierung bewertet (evaluiert): Haben die staatlichen Aktivitäten und Policies zur Problemlösung beigetragen? Gab es auch unvorhergesehene und unbeabsichtigte Ergebnisse einer Policy? Dabei findet eine administrative Evaluierung durch die Verwaltung und eine politische Evaluierung durch die Akteure des politischen Systems statt, sei es durch die Regierung (z. B. mittels Regierungsberichten) oder seitens der politischen Opposition oder durch die öffentliche Debatte.<sup>50</sup>

Der Evaluierungsprozess gestaltet sich in der EU-Politik schwierig, da die Definition und Ausgestaltung auf supranationaler, europäischer Ebene (diesbezüglich vor allem Kommission und Parlament) stattfindet, ebenso die getroffenen Entscheidungen (auch wenn der Rat ein intergouvernementales Gremium ist). Die Implementierung (siehe oben) erfolgt jedoch zumeist auf nationaler, mitgliedstaatlicher Ebene. Richtlinien werden z. B. von den Mitgliedstaaten umgesetzt. Auch Verordnungen, die unmittelbar EU-weit gelten, entfalten ihre Wirkung natürlich in den Mitgliedstaaten. Dennoch unterzieht die Europäische Union ihre Policies einer steten Evaluierung. Die Kommission nennt es sogar eines ihrer

<sup>47</sup> Vgl. Jann/Wegrich (2014<sup>3</sup>), S. 114-117; Knoepfel/Larrue/Varone/Veit (2011), S. 55.

<sup>48</sup> Jann/Wegrich (2014<sup>3</sup>), S. 114.

<sup>49</sup> Young (2010<sup>6</sup>), S. 62.

<sup>50</sup> Jann/Wegrich (2014<sup>3</sup>), S. 117-122.

Hauptmittel, um die Erfolge ihrer Politik zu messen: »Evaluation is the main tool used by the European Commission to assess the extent to which EU action is achieving the set policy objectives, and how performance can be improved in future. The Commission requires that all activities addressed to external parties must be regularly evaluated in proportion with the resources allocated and the expected impact.«<sup>51</sup>

Hinzu kommen Reaktionen auf EU-Policies direkt aus den Mitgliedstaaten, die auch als »Evaluierung im weiteren Sinne« bezeichnet werden können. Öffentlichkeit, Interessengruppen oder auch mitgliedstaatliche Regierungen setzen sich kritisch mit der EU-Politik und EU-Gesetzgebung auseinander. Die deutsche Bundesregierung hat beispielsweise Klage beim Europäischen Gerichtshof (EuGH) gegen die Einstufung der sog. EEG-Umlage als Beihilfe im Sinne des europäischen Rechts eingereicht (die Förderung des Ausbaus der erneuerbaren Energie wird in Deutschland u. a. durch Aufschläge auf die Stromrechnung im Rahmen des Erneuerbare-Energien-Gesetzes (EEG) durchgeführt).<sup>52</sup> Die Urteile des EuGH können also letztlich ebenfalls eine Evaluierung von Policies sein; letztlich überprüft der EuGH Policies auf ihre Rechtmäßigkeit. Somit sind in der EU – salopp ausgedrückt – eine Vielzahl von Feedback-Schleifen vorgesehen.

#### 3.4.2.6 Politikterminierung

Das Ergebnis der Evaluierung kann auch die Beendigung (Terminierung) eines politischen Programms sein. Häufig kommt es aber nicht zum vollständigen Ende einer Policy, sondern zu einem Policy-Wandel, und der Politikzyklus beginnt von Neuem.<sup>53</sup>

Die Novellierung der Verordnung zu Höchstgrenzen von CO<sub>2</sub>-Emission bei Pkw ist ein Beispiel für eine Policy-Terminierung, die zu einer Policy-Abänderung führte, indem die CO<sub>2</sub>-Emissionen bei neugebauten Pkw neu begrenzt wurden, um die gesetzten Klimaschutzziele zu erreichen. Nachdem die EU-Kommission festgestellt hatte, dass sich mit der bestehenden Verordnung die angestrebten Klimaziele nicht erreichen lassen, wurde die bisherige Verordnung überarbeitet und ein neuer Vorschlag für eine Verordnung unterbreitet. Für alle Akteure und für die Interessenvertreter ergab sich auf diese Weise noch einmal die Möglichkeit, den Policy-Prozess zu begleiten. Der Politikzyklus begann erneut.

Kritisiert wird an diesem Modell, dass der Policy-Cycle bei seiner Analyse der großen politischen Prozesse eher schemenhaft vorgeht. Es wird ein rationaler, linearer, systematischer und problemorientierter Ablauf suggeriert.<sup>54</sup> Das Policy-

<sup>51</sup> European Commission (2005-2015).

<sup>52</sup> Schultz (2015).

<sup>53</sup> Jann/Wegrich (2014<sup>3</sup>), S. 120.

<sup>54</sup> Badie/Berg-Schlösser/Morlino (2011), s.v. Policy Cycle; Blum/Schubert (2009), S. 130-134.

Making erfolge nicht notwendigerweise in der vom Policy-Cycle vorgeschlagenen Abfolge: Manchmal wird eine Politik schon formuliert, bevor sie bereits als Problem öffentlich erkannt ist.<sup>55</sup> Zudem kann der Eindruck entstehen, dass es nur einen Policy-Cycle gibt, während es in Wirklichkeit viele, auch asynchron verlaufende, auf den unterschiedlichen Ebenen eines Regierungssystems gibt.<sup>56</sup> Dies ist vor allem im Multi-Level-Governance-System der EU von Bedeutung. Schlussendlich wird beklagt, dass es sich dabei nur um eine heuristische Beschreibung handele, die aber nicht erkläre, warum es sich so verhält.<sup>57</sup>

Für die Interessenvertretung ist zunächst relevant, dass sie an Gegebenheiten und Rahmenbedingungen gebunden ist, die das Mehrebenensystem Europäische Union vorgibt. Die Policy-Cycle-Analyse zeigt hier eine Vielzahl von Zugangsmöglichkeiten für die Prozessbegleitung auf, die genutzt werden können und sollten. Sie hilft, die komplexen Abläufe des politischen Prozesses zu strukturieren und dadurch in ihrer Komplexität zu reduzieren. Jedoch muss stets bedacht werden, dass es sich hierbei um ein Modell handelt, welches womöglich wirklich etwas zu schemenhaft vorgeht. Politik kann mitunter ein sehr amorpher Prozess sein, mit einer Vielzahl an institutionellen (z. B. Kommission, Parlament) oder individuellen Akteuren (z. B. Kommissare, Parlamentsmitglieder), mit Mitgliedstaaten und Regionen, die alle versuchen, ihre jeweiligen Inhalte und Interessen in den Prozess einzubringen. Umso wichtiger ist es für die Interessenvertretung, neben den formalen Abläufen auch die informellen Prozesse des Policy-Makings stets im Auge zu behalten und durch das Vorhalten entsprechender Strukturen (Repräsentanzen und Personal vor Ort) in der Lage zu sein, die Vielzahl an veretzt und parallel ablaufenden Prozessen beobachten zu können (Monitoring).

### 3.5 Zeitliche Dimension der Politik

Es ist deutlich geworden, dass die bisher genannten Politikdimensionen und vor allem der Policy-Making-Prozess mit dem Policy-Cycle vor dem Hintergrund einer weiteren politischen Dimension ablaufen, der Zeit. Die Polity (EU-Verträge, Institutionen und ihre Aufgaben etc.) wird »geschaffen« und über die Zeit verändert und an neue Verhältnisse angepasst (z. B. die EU-Osterweiterung). Sie unterliegt also einem zeitlichen Determinismus, bewegt sich temporell gesehen aber am langsamsten.<sup>58</sup> Auch Policies »haben ihre Zeit« und sind gesellschaftlichen Strömungen und Interessen unterworfen, die sich mit der Zeit verändern. Umweltpolitik war zur Gründungszeit des politischen Europas in den 1950er-Jahren noch von weit geringerer Bedeutung als sie dies in der heutigen EU ist. Bei den Politics

<sup>55</sup> Young (2010<sup>6</sup>); Blum/Schubert (2009), S. 130.

<sup>56</sup> Young (2010<sup>6</sup>), S. 47.

<sup>57</sup> Jann/Wegrich (2014<sup>3</sup>), S. 122f.

<sup>58</sup> Zum Zeitdeterminismus, dem eine Polity unterliegt siehe schon Platons *Staat* mit Vorstellung vom Verfassungswandel, in: Nohlen/Schultze (2010<sup>4</sup>), s. v. Zeit und Politik.

mit vielen parallel ablaufenden Verfahren und Entscheidungsfindungsprozessen des täglichen politischen Geschäfts wird die Bedeutung der Zeit und des richtigen Timings am deutlichsten bewusst. Auch wenn in der Praxis nicht alle Phasen in der vorhin genannten Reihenfolge des Policy-Cycles exakt aufeinander folgen, so wird doch klar, dass es sich beim Policy-Making um einen Prozess handelt und folglich dem politischen System insgesamt eine zeitliche Komponente immanent ist.<sup>59</sup> Bei der zeitlichen Dimension geht es nicht um die inhaltliche Logik, die einer politischen Entscheidung zugrunde liegt, sondern um das politische Management von Zeit.<sup>60</sup>

Die Relevanz von politischen Zeitfenstern für die Policy-Forschung zeigt sich z. B. im sog. »Multiple-Stream-Ansatz« (MSA). Diesem zufolge ergeben sich politische Entscheidungen aus einem Zusammenspiel aus Problemen, politischen Handlungsoptionen und konfliktbehafteten Entscheidungsprozessen, die sich unabhängig voneinander entwickeln. Erst wenn es den beteiligten Akteuren gelingt, diese drei »Ströme« miteinander zu verknüpfen, werden politische Entscheidungen möglich.<sup>61</sup> Die Verknüpfung kann aber nicht zu jeder Zeit und unter allen Bedingungen erfolgen. Im Zentrum des MSA steht die Frage: »(...) what makes an idea's time come?«<sup>62</sup>. Die Zeit wird so zur wichtigen Variable.

Für die Interessenvertretung ist von besonderem Belang, dass sich in jeder Phase des Policy-Cycle Zeitfenster öffnen, in denen eine Kontaktaufnahme zwischen Interessenvertretung und Politik am erfolgversprechendsten zu sein scheint. Umgangssprachlich formuliert: Es geht darum, den richtigen Moment abzuwarten. Sei es, dass formelle Fristen für Eingaben und Vorschläge beachtet werden müssen, oder schlicht auf den Terminkalender von politischen Entscheidern Rücksicht genommen werden muss. Es wäre sicherlich nicht hilfreich, Mitglieder des Europäischen Parlaments und deren Mitarbeiter in Brüssel kontaktieren zu wollen, wenn sich das Parlament zur Tagung gerade in Straßburg befindet. Dies wäre Zeitmanagement auf Mikroebene. Auf Makroebene gilt es, den Policy-Cycle als Ganzes wahrzunehmen und sensibel zu beobachten. Denn, wie gezeigt, ist Zeit eine politische Ressource: »Even when time is scarce and the margins for its use as a background factor of action small, the differences in the competence of using time may gain significance, and playing with the margins of temporality can be trusted into a decisive instance in a political struggle.«<sup>63</sup> Der taktische Einsatz von Zeit zeigt sich dann darin, dass Akteure, die sich »siegesgewiss« wähnen, weil sie z. B. glauben, die öffentliche Meinung und politische Mehrheiten hinter sich zu haben, den Policy-Cycle vorantreiben und beschleunigen wollen, während diejenigen, die sich von einer Policy benachteiligt fühlen und sich auf der »Verlie-

59 Zur zeitlichen Dimension von Politik vgl. Palonen (2003).

60 Rüb (2006), S. 24.

61 Vgl. Brückner (2013), S. 50.

62 Kingdon (2003), S. 1.

63 Palonen (2003), S. 174.

rerseite« wöhnen, eher versuchen zu bremsen und zu verlangsamen.<sup>64</sup> Im politischen Prozess ergeben sich so für das Policy-Making verschiedene Zeitfenster, die sich in endogene, exogene und strukturelle Zeitfenster untergliedern lassen.<sup>65</sup>

### 3.5.1 Endogene Zeitfenster

Endogene Zeitfenster ergeben sich aus der Natur des politischen Prozesses und des Policy-Cycles. Das heißt, es werden von den Akteuren Möglichkeiten zur Öffnung eines Zeitfensters aus dem »Problem-Strom« heraus gesucht – was nicht leicht ist, denn politische Prozesse sind i. d. R. durch enormen Zeitdruck und undurchsichtige Präferenzen bedingt.<sup>66</sup> Hier kommt der Umstand zu Hilfe, dass Politiker häufig auf der Suche nach Themen sind, mit denen sie identifiziert werden können. Dabei konkurrieren potenzielle Probleme und mögliche Lösungsansätze um Aufmerksamkeit und Anerkennung. Aber nur eine begrenzte Anzahl von Themen kann aufgegriffen werden.<sup>67</sup> Da die Zeit im politischen Prozess eine knappe Ressource darstellt, bilden sich Präferenzen der zuständigen Entscheidungsträger meist situativ (»Das Eisen schmieden, solange es heiß ist.«/»Die Gelegenheit beim Schopfe packen.«). Dabei ist zu beobachten, dass Lösungsmöglichkeit und Problem nicht unweigerlich in einem direkten Zusammenhang stehen. Die »Lösung« steht im Vordergrund. Sie sucht sich ein geeignetes Problem, an das sie andocken kann. Nicht der Gehalt der Lösung und ihre Bedeutung für die Problembeseitigung sind ausschlaggebend, sondern die Lösung selbst als Akt der Entscheidung.<sup>68</sup> Dies kann z. B. in Wahlkampfzeiten der Fall sein oder wenn eine Regierung sich im Umfragetief befindet und sich durch (negativ gewendet) »Aktivismus« wieder eine bessere Reputation bei den Wählern verschaffen will. Es liegt also in der Natur des demokratischen politischen Systems, dass seine Akteure gesellschaftlich »populäre« Stimmungen aufgreifen und ihre Entscheidungen danach ausrichten. Endogene Zeitfenster können auch aus der Policy-Evaluierung und Policy-Terminierung (siehe Abschnitte 3.4.2.5 und 3.4.2.6) entstehen, wenn die Bewertung einer Politik zu dem Schluss kommt, dass sie geändert oder abgeschafft werden muss. Hier ergeben sich Möglichkeiten für die Interessenvertretung, zum richtigen Zeitpunkt Kontakt aufzunehmen, da in einem solchen Zeitfenster die »Karten wieder neu gemischt« werden und so die Möglichkeit zur Interesseneinbringung in eine zu ändernde und nachfolgende Policy besteht.

### 3.5.2 Exogene Zeitfenster

Zeitfenster können ebenso durch exogene Ereignisse entstehen, die zunächst außerhalb der laufenden politischen Prozesse und des Policy-Cycles stehen. Dies

<sup>64</sup> Schendelen (2013), S. 175.

<sup>65</sup> de Figueiredo (2004), S. 5 ff.

<sup>66</sup> Vgl. Brückner (2013), S. 65.

<sup>67</sup> Vgl. Brückner (2013), S. 54.

<sup>68</sup> Rogge (2010), S. 211.

sind i. d. R. Krisen, denen sich die Politik rasch annehmen und auf die sie Antworten finden muss. Somit rücken Themen und Policies, die bisher von der Politik unberücksichtigt blieben oder nur marginal behandelt wurden, in das Zentrum politischer Aufmerksamkeit.<sup>69</sup>

Ein besonders prägnantes exogenes Zeitfenster, das sich in der Energiepolitik aufat, konnte 2011 im EU-Mitgliedstaat Deutschland beobachtet werden. Während dort im Jahr 2010 noch energie- und wirtschaftspolitische Erwägungen bei der Verlängerung von Restlaufzeiten für Atomkraftwerke ausschlaggebend waren, änderte sich die Einschätzung prompt nach der Havarie eines japanischen Atomkraftwerkes in Fukushima im Jahr 2011. Die Katastrophe von Fukushima löste eine große öffentliche Debatte über die Zukunft der Energiepolitik in Deutschland aus, in deren Verlauf auch die deutsche Bundeskanzlerin Angela Merkel, die bis dahin das Restrisiko der Kernkraft »akzeptiert« hatte, eine Neubewertung vornahm.<sup>70</sup> Nun gewannen umweltpolitische Argumente (Reaktorsicherheit, Endlagerungsproblematik von Atommüll) und – so behaupten manche – politische Opportunitäten (Landtagswahlen) gegenüber Argumenten der Versorgungssicherheit die Oberhand. So kam es zu einer Energiewende mit Beschleunigung des deutschen Atomausstiegs.<sup>71</sup> Auf europäischer Ebene ist die sog. BSE-Krise ein Beispiel, das Schlagzeilen machte. Während in den 1980er-Jahren bei Regelungen zur Lebensmittelsicherheit eher lax umgegangen wurde, änderte sich dies mit dem Auftreten des sog. »Rinderwahns« (Bovine Spongiform Encephalopathy, BSE) und der großen medialen Aufmerksamkeit, die damit einherging. Es folgte eine vorsichtigere Regulierung für Nahrungsmittelsicherheit.<sup>72</sup> Solche exogenen Ereignisse haben also neue politische Fakten geschaffen, die Entscheidungsfenster öffneten und zu einer Neubewertung und Änderungen von Policies führten. Denn auch in der Politik gilt nicht selten das Diktum: »Ändert sich die Faktenlage, ändert sich meine Meinung.«

### 3.5.3 Strukturelle Zeitfenster

Wenn Zeitfenster nicht durch einmalige, sondern immer wiederkehrende Ereignisse geöffnet werden, spricht man von strukturellen Zeitfenstern. Strukturelle Zeitfenster öffnen sich beispielsweise im Zuge einer Veränderung der politischen Macht- und Legitimitätsstruktur (Neubesetzung von politischen Positionen in Exekutive und Legislative) und beruhen somit also auf institutionalisierten Zeitrhythmen. Für Deutschland sind hier Wahlen auf europäischer, Bundes-, Landes- und kommunaler Ebene zu nennen, aber auch die Neubesetzung von Ämtern.<sup>73</sup>

69 Young (2010<sup>6</sup>), S. 52f.

70 O.V. (2011a).

71 Zur deutschen Energiewende allgemein: Landeszentrale für politische Bildung Baden-Württemberg.

72 Young (2010<sup>6</sup>), S. 53.

73 Rüb (2006), S. 24; de Figueiredo (2004), S. 7.

Andere sich wiederholende Ereignisse, die strukturelle Zeitfenster für eine Policy öffnen, sind z. B. Jahresberichte zu politischen Themen wie der Armutsbericht der deutschen Bundesregierung. Dieser bietet für eine sozialpolitisch ausgerichtete Interessenvertretung einen guten Anlass zur Kontaktaufnahme und aktiven Begleitung des Politikzyklus. Statistiken und neue wissenschaftliche sowie wirtschaftliche Erkenntnisse können dabei helfen, ein potenzielles Problem »quantifizierbar« zu machen, um politische Aufmerksamkeit auf ein bestimmtes Thema zu lenken. Die beteiligten Akteure haben dann die Möglichkeit, in den Entscheidungsprozess einzugreifen und die Entscheidungsfindung zu beschleunigen. Auf der anderen Seite kann es das Ziel sein, eine Entscheidung zu verzögern, in der Hoffnung, dass in der Zukunft liegende Erkenntnisse und Einsichten die eigene Handlungsposition stärken.<sup>74</sup>

Strukturelle Zeitfenster sind wegen der sich wiederholenden Ereignisse, die ihnen zu Grunde liegen, leichter einzuschätzen und strategisch einfacher kalkulierbar.<sup>75</sup> Alle durch das politische System produzierten Ereignisse fallen in diese Kategorie: Parlamentsauflösungen, Koalitionswechsel, Misstrauensvoten, Verfahrensfristen, Termine für Entscheidungen etc. Dabei kann der Interessenvertreter im Prozess der politischen Entscheidungsfindung nur bedingt auf spontanes, pragmatisches und intuitives Handeln als Instrument der Interessenvertretung zurückgreifen. Neben der Frage, wann sich Zeitfenster öffnen und schließen, ist daher auch die Frage nach dem richtigen »Timing« und dem Verständnis der zugrunde liegenden Prozesse (Prozesskompetenz) relevant. Der institutionelle Rahmen erlaubt die zeitliche Strukturierung von Entscheidungsprozessen und politischen Entscheidungsfindungen.<sup>76</sup>

Für den Interessenvertreter ist das Erkennen von Zeitfenstern einer der schwierigsten Teile seiner Arbeit. Große exogene Krisen und Ereignisse sind auch für Laien leicht identifizierbar, aber die mitunter »kleinen Ereignisse«, die endogene und strukturelle Zeitfenster öffnen, sind nur mit einer strukturellen Beobachtung des politischen Systems zu erkennen. Der Interessenvertreter muss so nahe an der Politik dran sein, dass er quasi das politische »Gras wachsen hören« kann. Mit anderen Worten, er muss bestens mit den politischen Prozessen und politischen Diskussionen und Inhalten vertraut sein, um zu wissen, in welchem Stadium sich eine Policy gerade befindet und ob sie es von der Phase der Problemdefinition zur Phase des Agenda-Settings schafft. Dies hängt durchaus auch vom Durchsetzungsvermögen der politischen Akteure ab, die sich eines solchen Themas annehmen. Bei thematischer Übereinstimmung besteht sogar die Möglichkeit, dass sich ein Akteur die legitimen Interessen der betroffenen Interessengruppe zu eigen macht und so (mit der Interessenvertretung und Interessengruppe zusammen) für die »Sache einsteht« und den politischen Prozess (Policy-Cycle) selbst weiter

74 Rüb (2006), S. 4.

75 Kaiser (2010).

76 Vgl. Brückner (2013), S. 65 und 71.

vorantreibt (sog. endogener Ansatz, siehe Abschnitt 7.3.1). Wenn es die Interessenvertretung schafft, bereits in einem solch frühen Stadium des Politikzyklus relevante Akteure und Entscheider zu identifizieren, hat sie die Möglichkeit, frühzeitig mit den relevanten Ansprechpartnern in Kontakt zu treten und den Prozess zu begleiten. Für die politische Interessenvertretung sind effektives Zeit- und Prozessmanagement daher mindestens so bedeutend wie die Aufgabenbewältigung auf der inhaltlichen Sachebene. Die zeitliche Priorisierung, das »temporal sorting«, spielt in diesem Zusammenhang eine zentrale Rolle.<sup>77</sup> Daraus ergibt sich ein klarer Vorteil von prozessual arbeitenden Interessenvertretungen (wie Governmental-Relations-Agenturen) gegenüber eher inhaltlich arbeitenden Interessenvertretungen, welche weniger Affinität zu politischen Prozessen haben und so die sich öffnenden endogenen, exogenen und strukturellen Zeitfenster möglicherweise verpassen.

### 3.6 Politische Akteure

Wie gezeigt, hat die Politik eine sehr starke prozessuale Dimension. Dieser Prozess bedingt aber das Handeln von Akteuren. »Es genügt heute nicht mehr, Politiken einfach auf gesellschaftliche Probleme und politischen Problemdruck zu beziehen und zu versuchen, objektiven Problemdruck direkt in kollektives Handeln zu übersetzen. Dass gesellschaftliche Probleme auf die politische Tagesordnung geraten und in politische Programme transformiert werden, hängt letztlich davon ab, ob relevante Akteure diese Probleme wahrnehmen, ihre Betroffenheit [bzw. den Handlungsbedarf] erkennen und Ressourcen für politische Problemlösungen mobilisieren.«<sup>78</sup> Akteure sind diejenigen, die politisch handeln (lat. *actor*, derjenige, der etwas tut, der handelt) und an den Entscheidungen beteiligt sind.<sup>79</sup> Sie verfolgen bestimmte Interessen und Handlungsziele, verfügen über Handlungsressourcen und normative Orientierungen und besitzen die Fähigkeit, strategisch zu handeln. Manche nehmen am gesamten politischen Prozess teil, andere sind nur phasenweise eingebunden.<sup>80</sup> Der politische Prozess ist ohne Akteure gar nicht denkbar, sie artikulieren die politischen Inhalte und Interessen: »So wie Interessen ohne Akteure im politischen Prozess nicht in Erscheinung treten können, so verfechten die Akteure, die im politischen Prozess eine Rolle übernehmen, immer Interessen, auch wenn sie es auf den ersten Blick nicht zu erkennen geben.«<sup>81</sup> Aus handlungstheoretischer Sicht bringen sie bewusst oder unbewusst ihre Interessen, Werteorientierungen, Ziele und Präferenzen im Rahmen ihrer situativen Möglichkeiten ein.<sup>82</sup>

77 Vgl. Zahariadis (2003), S. 4-5.

78 Schneider (2014<sup>3</sup>), S. 282.

79 Nohlen/Schultze (2010<sup>4</sup>), s. v. Akteur.

80 Jarren/Donges (2011<sup>3</sup>), S. 129.

81 Meyer (2003), S. 114.

82 Vgl. Nohlen/Schultze (2010<sup>4</sup>), s. v. Akteur.

Auf den ersten Blick scheinen die Akteure in der Politik klar identifizierbar zu sein: die Politiker. Sie stehen im Mittelpunkt der medialen Aufmerksamkeit, insbesondere wenn sie hohe Ämter bekleiden. Kommissare, Fraktionsführer, Berichterstatter im Parlament, hochrangige Parteifunktionäre, mitgliedstaatliche Minister oder Oppositionsführer machen die Politik. Allerdings in Zusammenarbeit mit Beamten und/oder politischen Mitarbeitern aus den Institutionen, in denen sie tätig sind. Sie alle sind sog. individuelle Akteure.<sup>83</sup> Die individuellen Akteure treten jedoch, wie schon angedeutet, nur in den seltensten Fällen als Einzelgänger im politischen Geschehen auf. Sie sind i. d. R. kollektiv organisiert, z. B. in politischen Parteien oder Fraktionen im Parlament. Auch Interessengruppen wie Gewerkschaften, Verbände, Kirchen, Organisationen und Think Tanks sind sog. kollektive Akteure. Individuelle Akteure finden sich aber auch in den Institutionen der Polity, z. B. in der Kommission oder im Rat der EU. Diese sog. institutionellen Akteure bilden die dritte Gruppe.<sup>84</sup>

Auch wenn im Folgenden vor allem auf die individuellen, kollektiven und institutionellen Akteure eingegangen wird, muss dennoch betont werden, dass im Mehrebenensystem Europäische Union die Mitgliedstaaten und Regionen als politische Akteure eine erhebliche Rolle spielen, sie können sowohl institutionell auftreten als auch kollektiv, z. B. die Regierung eines Mitgliedstaates. Sie sind aber auch – meist indirekt – durch Individuen vertreten. Die Mitgliedstaaten sind institutionell im Europäischen Rat und im Rat der EU (umgangssprachlich auch Ministerrat) repräsentiert, die Regionen wiederum im Ausschuss der Regionen. Aber individuell-personell sind sowohl Mitgliedstaaten als auch Regionen in allen Institutionen der EU vertreten: Jedes EU-Land stellt einen Kommissar, Kommissionsbeamte stammen aus den 28 Mitgliedstaaten und werden nach Proporz eingestellt, die Parlamentarier repräsentieren neben ihren Parteien/Fraktionen auch und vor allem ihre Nationen und Wahlkreise/Regionen, schließlich werden sie dort gewählt. Auch wenn sie auf europäischer Ebene eigentlich keine Rolle spielen sollten, so ist doch die jeweilige nationale und regionale Herkunft von politischen Akteuren nicht völlig zu vernachlässigen. Denn Mitgliedstaaten und Regionen stehen im komplexen politischen Mehrebenensystem der EU vor genau den gleichen Herausforderungen wie andere politische Akteure auch und müssen bei der Umsetzung ihrer Interessen ebenso wie diese vorgehen. Dazu könnte auch die Instrumentalisierung der nationalen bzw. regionalen Herkunft von Akteuren zählen (vgl. Abschnitte 4.5.2 und 4.5.3).

Zu bedenken ist auch, dass selbst der politische Prozess an sich zum Akteur und Entscheider werden kann. Beispielsweise wenn Fristen von Gesetzgebungsverfahren und Geschäftsordnungen die Akteure zum Handeln zwingen. Auch wenn die

<sup>83</sup> Blum/Schubert (2009), S. 52.

<sup>84</sup> Eine andere Kategorisierung von politischen Akteuren könnte z. B. auch aus Sicht der politischen Kommunikation erfolgen: Akteure der Interessenartikulation, Akteure der Interessenaggregation und Akteure der Politikdurchsetzung (vgl. Jarren/Donges (2011<sup>3</sup>), S. 130).

Akteure in einen politischen Prozess bewusst nicht eingreifen oder ihn anhalten, kann dieser selbst eine Entscheidung herbeiführen: Wenn sich beispielsweise im ordentlichen Gesetzgebungsverfahren das Europäische Parlament in bestimmten Phasen nicht äußert, so stimmt es quasi durch Nichthandeln einer Vorlage zu<sup>85</sup> (siehe Kapitel 5). Hier hätte durch die Akteure bewusst gehandelt und in den Prozess eingegriffen werden müssen, um ihn noch mitgestalten zu können. Somit wird der Prozess an sich indirekt zum »Akteur« und »Entscheider«.

### 3.6.1 Individuelle Akteure<sup>86</sup>

»Die Politiker« stehen als »die Macher« der Politik im Zentrum der medialen Aufmerksamkeit. Wie in Abschnitt 3.5.1 dargelegt, sind Politiker häufig auf der Suche nach Themen, mit denen sie sich profilieren können, sei es durch (z. B. Infrastruktur-)Projekte in ihrem Wahlkreis oder richtungsweisende (und medienwirksame) Policies auf nationaler Ebene. Es ist die Aufgabe von Politikern als individuelle politische Akteure, gesellschaftlich »populäre« Stimmungen aufzugreifen und sich am politischen Agenda-Setting zu beteiligen. Schließlich sind sie die Repräsentanten ihrer Wähler und bekleiden oft Ämter von Gesetzes- oder gar Verfassungsrang und üben dadurch die an sie delegierte Macht aus. Sie sind also die bekanntesten individuellen Akteure in der Politik.

Aber in der politischen Realität sind nicht nur Amts- und Mandatsträger beteiligt an der Politik, also am Policy-Making. Im Hintergrund ist ein Vielfaches an individuellen Akteuren im politischen Einsatz, als vorne im Rampenlicht zu sehen sind. Denn in der politischen Wirklichkeit wird Macht nicht nur durch Politiker ausgeübt. Dies ergibt sich nicht aus einer näher bestimmten Legitimität heraus, sondern aus dem politischen Alltag. Die Gründe hierfür liegen darin, dass die Politiker aufgrund der Fülle an Terminen, an Informationen und schließlich aufgrund der überdurchschnittlichen Komplexität der Inhalte Unterstützung benötigen. Kein Politiker kann alles, was an ihn herangetragen wird, ja nicht einmal alles das, was ihn unmittelbar interessiert, zur Kenntnis nehmen. Um der Arbeitsbelastung Herr zu werden, sind sie auf Mitarbeiter angewiesen. Es liegt auf der Hand, dass diese Mitarbeiter einen gewissen Einfluss auf politische Vorgänge haben. Dies liegt bereits in ihrem Aufgabenbereich begründet; sie erstellen Reden und Pressemitteilungen, führen den Terminkalender und bearbeiten die ein- und ausgehende Post. Sind die Akteure im Hintergrund zwar weisungsgebunden, haben sie doch wesentlichen Einfluss auf die Politiker. Daher lohnt es sich für die Interessenvertretung (anhand zweier Beispiele: eines auf europäischer, eines auf mitgliedstaatlicher Ebene), diese Gruppe von individuellen politischen Akteuren zu analysieren.

<sup>85</sup> Vgl. Artikel 294 AEUV, die zweite Lesung im ordentlichen Gesetzgebungsverfahren: »Hat das Europäische Parlament binnen drei Monaten nach der Übermittlung den Standpunkt des Rates in erster Lesung gebilligt oder sich nicht geäußert, so gilt der betreffende Rechtsakt als in der Fassung des Standpunkts des Rates erlassen.«

<sup>86</sup> Dieser Abschnitt ist eine überarbeitete Version aus Joos (2011), S. 32-35.

### Beispiel des Büroleiters

Die Position des Büroleiters ist im Umfeld der Politik häufig anzutreffen.<sup>87</sup> Der Büroleiter ist ein loyaler und enger Vertrauter seines Dienstherrn. Typischerweise koordiniert er den Mitarbeiterstab eines Kommissionsmitglieds, hohen EU-Beamten, Ministers, Staatssekretärs oder Abgeordneten und ist somit ein Paradebeispiel für den individuellen Akteur im Hintergrund. Zu seinen Aufgaben gehören häufig die Bearbeitung der Post, das Führen des Terminkalenders und die Koordinierung der Arbeit innerhalb des Büros. Vor allem aber übernimmt er eine Vorauswahl der Informationen und trägt die wesentlichen Punkte an den Vorgesetzten weiter.<sup>88</sup> Auch bereitet er Entscheidungsgrundlagen vor und bringt nicht zuletzt eigene Meinungen und Prioritäten ein. Daraus wird ersichtlich, welche Macht dem Büroleiter zukommt: Er entscheidet nicht zuletzt darüber, welche Informationen dem eigentlichen politischen Entscheidungsträger vorgelegt werden oder ob jemand einen Gesprächstermin bekommt. Mitunter koordiniert der Büroleiter für seinen Vorgesetzten vollständig den Arbeitsalltag. Oft berät er ihn auch in wichtigen politischen Belangen. Ohne Zweifel verfügt ein Büroleiter über einen gewissen Einfluss auf den Politiker und somit auch auf das politische Geschehen insgesamt – er hat somit mehr Macht, als es seine Position rein organisatorisch vermuten lässt.<sup>89</sup>

### Beispiel des Parlamentarischen Geschäftsführers

Aus mitgliedstaatlicher Sicht lässt sich das Beispiel des Parlamentarischen Geschäftsführers anbringen: Alle Fraktionen im Deutschen Bundestag haben Parlamentarische Geschäftsführer, die diese Funktion neben ihrem Abgeordnetenmandat ausführen.<sup>90</sup> Dennoch sind sie in der Öffentlichkeit oft unbekannt. Dabei läuft ohne sie im Parlament fast nichts: »Parlamentarische Geschäftsführer sind die Maschinisten, Techniker, Heizer der Macht. Sie entscheiden über Chancen in der Fraktion, über Redeanteile, Ressourcen, Büros, Tagesordnungen, Antragsbehandlungen etc. (...) Sie sind die leisen Strippenzieher im Hintergrund.«<sup>91</sup> Sie sorgen für die interne Koordination von Standpunkten und bemühen sich um die Geschlossenheit bei Abstimmungen. Die Parlamentarischen Geschäftsführer gehören damit zu den einflussreichsten Politikern. Dies ist insbesondere darin begründet, dass sie als enge Vertraute und Ratgeber dem Fraktionsvorsitzenden zuarbeiten, indem sie mit ihm Themen und Vorgehensweisen festlegen und ihn auch über Meinungen und Vorgänge innerhalb der Fraktion informieren. Die Position eines Parlamentarischen Geschäftsführers ist daher mit dem größtmöglichen Einfluss innerhalb der Fraktion verbunden. Dabei hat die Position des Parlamentarischen Geschäftsführers keine rechtliche Grundlage in der Geschäftsordnung des

<sup>87</sup> Vgl. Kuhn (2007).

<sup>88</sup> Vgl. Schneider (2007).

<sup>89</sup> Vgl. Neukirch (2009).

<sup>90</sup> Siehe dazu ausführlich Petersen (2000).

<sup>91</sup> Walter (2007).

Deutschen Bundestages – geschweige denn im Grundgesetz oder dem Abgeordnetengesetz. Sie entspringt lediglich der jeweiligen Geschäftsordnung der Fraktionen.

Auch andere Parlamente kennen eine solche Funktion: Im britischen Parlamentarismus werden die einflussreichen Organisatoren im Hintergrund als »whips« bezeichnet.<sup>92</sup> Sie haben die vorrangige Aufgabe, das Abstimmungsverhalten zu koordinieren; darüber hinaus organisieren sie die Belange ihrer Partei hinsichtlich der parlamentarischen Arbeit. Im Europäischen Parlament gibt es keine direkt vergleichbare Position; am ehesten können hier die dem Parlamentspräsidium angehörigen Quästoren genannt werden, die für abgeordnetenrelevante Verwaltungs- und Finanzfragen zuständig sind. Neben den beiden dargestellten Positionen gibt es natürlich noch andere machtvollere Funktionen im politischen Betrieb, die nicht unbedingt als solche bekannt sind, etwa die Fraktionsreferenten.<sup>93</sup> Auf der Ebene der EU sind die Kabinette der Kommissare oder die Berichterstatter im Europäischen Parlament Beispiele hierfür (siehe Kapitel 4).

Grob zusammengefasst lässt sich somit festhalten: Politiker und deren Mitarbeiter verkörpern die individuelle Ebene der Polity.

Für die Interessenvertretung ergibt sich daraus die Notwendigkeit, die Keyplayer unter den individuellen Akteuren für ein bestimmtes Vorhaben zu identifizieren und gezielt zu informieren. Zu den Schlüsselpersonen im Europäischen Parlament zählen beispielsweise die Bericht- und Schattenberichterstatter in den Ausschüssen, die von der Ausschussmehrheit (Berichterstatter) bzw. von den Fraktionen (Schattenberichterstatter) beauftragt werden, ein bestimmtes Dossier zu betreuen. Weitere Meinungsführer sind die sog. Koordinatoren (fachpolitische Sprecher der Fraktionen) und die Vorsitzenden und Stellvertretenden Vorsitzenden der Ausschüsse selbst. Wenn es sich um ein sehr kompliziertes und technisches Dossier handelt, werden oftmals auch ausschuss- und fraktionsübergreifende Arbeitsgruppen eingerichtet (wie beispielsweise bei der Dienstleistungsrichtlinie im Europäischen Parlament<sup>94</sup>). Da diese Arbeitsgruppen zur Kompromissfindung eingesetzt werden, bietet sich u.U. auch eine enge Kontaktpflege zu den Mitgliedern der Gruppe an.

### 3.6.2 Kollektive und korporative Akteure

Die Politik besteht nicht allein aus unabhängig/voneinander getrennt operierenden Individuen. In der Regel sind die politischen Akteure in Gruppen organisiert, also in Bürgerinitiativen, einer politischen Bewegung oder in Parteien, die, sofern sie in Parlamenten vertreten sind, wiederum Fraktionen bilden. Auch eine Regierung oder die Gesamtheit der EU-Kommissare sind genau genommen ein solches

<sup>92</sup> Parlament des Vereinigten Königreichs.

<sup>93</sup> Vgl. Püschner (2009), S. 33-40.

<sup>94</sup> Vgl. Arnold (2008), S. 25 ff.

Kollektiv an politischen Akteuren. Dies wären Beispiele für kollektive Akteure innerhalb von Institutionen der Polity. Es gibt aber auch kollektive Akteure, die nicht innerhalb einer der staatlichen Institutionen tätig werden. Hierzu gehören die korporativen Akteure, beispielsweise Unternehmensverbände und Gewerkschaften. Kollektive und korporative Akteure lassen sich nicht eindeutig voneinander unterscheiden und sind miteinander verwobene »Phänomene«. Korporative Akteure weisen aber einen höheren Organisationsgrad mit Hierarchien auf als eine Gruppe individueller Akteure in einem Kollektiv (z. B. eine Bürgerinitiative), und die Vertreter der korporativen Akteure sind in ihrem Handeln nicht bei jeder Entscheidung auf ihre Basis angewiesen.<sup>95</sup> Kollektive und korporative Akteure spielen eine besondere Rolle beim Policy-Making in der EU, die ihnen nach Artikel 11 EUV zukommt. In Absatz 2 heißt es: »Die Organe pflegen einen offenen, transparenten und regelmäßigen Dialog mit den repräsentativen Verbänden und der Zivilgesellschaft.«

Insbesondere die Vertiefung des Binnenmarktes in den letzten Jahrzehnten hat dazu geführt, dass korporative Akteure ihre Anstrengungen auf EU-Ebene verstärkt haben.<sup>96</sup> Das EU-Mehrebenensystem mit seiner Verzahnung von europäischen, mitgliedstaatlichen und regionalen Politikprozessen bietet dabei zahlreiche Beteiligungsmöglichkeiten an der politischen Entscheidungsfindung.<sup>97</sup> Ein hoher Organisationsgrad der europäischen Verbände ist jedoch nicht unweigerlich mit einer hohen »Handlungsfähigkeit« gleichzusetzen. Aufgrund der heterogenen Interessen ihrer Mitglieder haben europäische Verbände oftmals mit der Schwierigkeit zu kämpfen, die unterschiedlichen Positionen auf mehreren Ebenen zu bündeln und in eindeutige und aussagekräftige Standpunkte zu überführen. Nicht immer gelingt es dem Verband, sich aus einem Kommunikationsforum heraus zu einem entscheidenden kollektiven politischen Akteur zu entwickeln. Laut den Politikwissenschaftlern Rainer Eising und Beate Kohler-Koch ist es daher nicht verwunderlich, dass »europäische Verbandsföderationen« für »die europäischen Institutionen als Gesprächspartner an Wert verlieren«<sup>98</sup> (zur Heterogenitätsproblematik der Verbände siehe auch Abschnitt 6.4.1.1).

Da der institutionelle Rahmen der EU den Organisationsgrad europäischer Interessengruppen begünstigt, haben sich die korporatistischen und kollektiven Akteure – wie die Interessenvertretung allgemein – in Brüssel mittlerweile stark ausdifferenziert. Transnational organisierte Unternehmensverbände (z. B. European Automobile Manufacturers' Association, ACEA) Gewerkschaften (z. B. Europäischer Gewerkschaftsbund, EGB) und andere Organisationen (NGOs, Umweltverbände, Wohlfahrts- und Menschenrechtsgruppen, Kirchen etc.) sind mittlerweile umfassend und mit eigenen Repräsentanzen in Brüssel vertreten. In der Wissen-

<sup>95</sup> Blum/Schubert (2009), S. 53.

<sup>96</sup> Eising/Kohler-Koch (2005), S. 15.

<sup>97</sup> Vgl. Eising/Kohler-Koch (2005), S. 25.

<sup>98</sup> Eising/Kohler-Koch (2005), S. 15.

schaft werden sie meist als Vertreter ideeller Anliegen oder bestimmter sozialer Gruppen beschrieben. Die Europäische Kommission und das Europäische Parlament unterstützen die Zusammenarbeit und Zusammenschlüsse von solchen kollektiven Akteuren auch finanziell, um es den nicht-wirtschaftlichen und partizipatorisch schwachen Gruppen zu ermöglichen, sich in die europäische Entscheidungsfindung einzubringen.<sup>99</sup>

Nicht zu unterschätzen als politisch Handelnde sind auch die Medien, die oftmals als vierte Gewalt neben der Legislative, der Exekutive und der Judikative bezeichnet werden. Der massenmedialen Vermittlung von politischen Informationen kommt mittlerweile eine ungeheure Bedeutung zu. Aus dieser – unvollständigen – Aufzählung geht hervor, dass politisch Handelnde häufig sog. kollektive Akteure sind, die sich durch einen bestimmten Grad der Organisation, der Interessenaggregation und vor allem durch eine gewisse Zielorientierung auszeichnen.

### 3.6.3 Institutionelle Akteure

Eine dritte bedeutende Gruppe der politisch Handelnden sind die sog. institutionellen Akteure. Das politische System der EU ist dadurch gekennzeichnet, dass die verschiedenen legislativen und exekutiven Kompetenzen nicht von jeweils einem der EU-Organe allein, sondern von der Kommission, dem Rat und dem Europäischen Parlament mal einzeln, mal in einem komplexen Zusammenspiel wahrgenommen werden.<sup>100</sup> Den institutionellen Akteuren kommt somit – übrigens nicht nur auf EU-Ebene – großer politischer Einfluss zu.

Die Kommission verfügt nicht nur über ein Rechtsetzungsmonopol, dass es ihr erlaubt, zu jedem Thema und zu jeder Zeit Vorschläge im Bereich der europäischen Rechtsetzung vorzulegen, sondern es obliegt ihr zudem, eine Reihe anderer rechtlich unverbindlicher Dokumente auszuarbeiten (Grün- und Weißbücher, Roadmaps, Mitteilungen und Empfehlungen). Sie nimmt demnach in der europäischen Gesetzgebung eine privilegierte Rolle ein, die es ihr erlaubt, die politischen Entscheidungsprozesse vorzustrukturieren. Aus diesem Grund gilt die Kommission auch als eine zentrale Ansprechpartnerin für organisierte Interessen.<sup>101</sup> Zum Konsultationsangebot der Europäischen Kommission zählen Treffen mit Experten, NGOs und der organisierten Zivilgesellschaft, die Arbeit von beratenden Ausschüssen und Sachverständigengruppen sowie Workshops, Seminare, Konferenzen und Online-Konsultationen.<sup>102</sup> Dieser formale Prozess des Informationsaustausches wird von der Europäischen Kommission direkt gesucht und gepflegt. Darüber hinaus bemühen sich Interessengruppen auch um den Austausch mit der Kommission über informelle Kanäle. Hierzu zählen bilaterale Treffen mit

<sup>99</sup> Vgl. Eising/Kohler-Koch (2005), S. 24.

<sup>100</sup> Schmedes (2010), S. 23.

<sup>101</sup> Kaiser (2010).

<sup>102</sup> Vgl. Kohler-Koch/Quittkat (2011), S. 74f.

den Mitarbeitern der Dienststellen in den Generaldirektionen und in den Kabinetten des Präsidenten, der Vizepräsidenten und Kommissare.

Obwohl nicht mit dem direkten Initiativrecht ausgestattet, hat das Europäische Parlament durch die sukzessive Ausweitung des Anwendungsbereichs des Mitentscheidungsverfahrens (seit dem Vertrag von Lissabon auch »ordentliches Gesetzgebungsverfahren« genannt) auf fast alle wichtigen Politikfeldern als institutioneller politischer Akteur für Interessenvertreter zunehmend an Bedeutung gewonnen. Die Abgeordneten des Europäischen Parlaments pflegen einen entsprechend offenen Umgang mit den unterschiedlichsten Interessengruppen. Die Volksvertreter erhoffen sich durch den Kontakt »nicht nur den Zugang zu Spezialwissen, sondern auch eine Rückbindung an die Unionsbürger und ihre Belange«. <sup>103</sup> Da die Büros der Abgeordneten relativ wenig Mitarbeiter haben (ein bis zwei Assistenten vor Ort), wird auf den fachlichen Rat von Interessengruppen gerne zurückgegriffen und auch fraktionsübergreifend zusammengearbeitet. In diesem Zusammenhang muss erwähnt werden, dass im Europäischen Parlament kein strenger Fraktionszwang vorherrscht. <sup>104</sup> Das Abstimmungsverhalten der einzelnen Abgeordneten ist somit deutlich individueller als in den mitgliedstaatlichen Parlamenten. Der Bundesverband der Deutschen Industrie (BDI) kommt zu der Einschätzung, dass das Abstimmungsverhalten schwerer einschätzbar ist als etwa im Deutschen Bundestag. <sup>105</sup> Im Europäischen Parlament lässt sich zwischen der formellen (öffentliche Anhörungen, thematische Veranstaltungen, Parlamentarische Abende etc.) und der informellen Interessenvertretung (Vieraugengespräch mit den Abgeordneten) unterscheiden. Um Interessen auf dem informellen Weg einbringen zu können, ist eine intensive und vertrauensvolle Langzeit-Kontaktpflege meist die Grundvoraussetzung für den Erfolg und sollte daher nicht erst mit dem Vortragen konkreter Anliegen beginnen. Für die Interessenvertretung bietet es sich somit an, frühzeitig auf wichtige Abgeordnete und deren Assistenten sowie Fraktions- und Ausschussmitarbeiter zuzugehen.

Als institutioneller Akteur spielt auch der Rat der EU eine essenzielle Rolle. Er entscheidet u. a. zusammen mit dem Parlament über die Gesetze, die im ordentlichen Gesetzgebungsverfahren erlassen werden. Erster Ansprechpartner für die Interessenvertretung ist hier grundsätzlich die EU-Ratspräsidentschaft, da sie für die Kompromissfindung innerhalb des Rates zuständig ist und in regelmäßigen Abständen Kompromisstexte ausarbeitet, die zur Prüfung an die nationalen Delegationen weitergeleitet werden. Zu Beginn des Verfahrens gilt also zunächst der Vorsitz der für das Gesetz zuständigen Arbeitsgruppe des Rates als wichtiger Kontaktpunkt. Im Laufe des Verfahrens verschiebt sich der Fokus auf die einzelnen Mitgliedstaaten. Zu diesem Zeitpunkt wird der Rat nicht mehr als »institutioneller Akteur« angesprochen. Die Interaktionen zwischen Interessengruppen und

<sup>103</sup> Schemdes (2010), S. 23.

<sup>104</sup> Europäisches Parlament (»Fraktionen«).

<sup>105</sup> Bundesverband der Deutschen Industrie BDI (2009).

dem Rat findet dann meist indirekt über die Ständigen Vertretungen der 28 Mitgliedstaaten (vom zuständigen Attaché bis hin zum Botschafter) oder aber über die nationale Ebene, über die jeweiligen Regierungen (vom zuständigen Ministerialbeamten bis hin zum Minister) statt.<sup>106</sup>

Es ist davon auszugehen, dass die jeweiligen Akteure nicht einseitig vorgehen, sondern schon durch Gesetzgebungsverfahren, Geschäftsordnungen etc. aneinander gebunden sind und gemeinschaftlich oder in Teilgruppen zusammenarbeiten. Individuelle Akteure sind beispielsweise in ein Kollektiv oder eine Institution eingebunden. So werden beispielsweise Kommissare durch die 2014 neu geschaffene Kommissionsstruktur und Kommissionsbeamte durch spezielle Anweisungen in ihrem Handlungsspielraum stärker als bisher an die Arbeitsweise ihrer Institution gebunden.<sup>107</sup> Andererseits gibt es den schon erwähnten Bureaucratic Drift. Das heißt, dass beispielsweise Kommissionsbeamte auf Arbeitsebene, sei es aufgrund Delegation oder eigenständig, Entscheidungen treffen oder Vorschläge von Policies abändern, ohne dass sie in den »höheren Etagen« bekannt werden.<sup>108</sup> »In any political system, countless important policy decisions are made by the bureaucracy rather than the legislature. By delegating decisions, the legislature takes advantage of the bureaucracy's expertise in the policy area under consideration.«<sup>109</sup>

Der Handlungsspielraum der individuellen Akteure und die Gestaltungsmacht des (institutionellen) Systems, in das sie eingebunden sind, ist dabei komplementär einzuschätzen (sog. akteurzentrierter Institutionalismus).<sup>110</sup> Zudem ist festzustellen, dass »staatliche Programme normalerweise nicht von einem unitarischen Akteur produziert werden, der über alle benötigten Handlungsressourcen verfügt (...), dass sie [vielmehr] das Produkt strategischer Interaktionen zwischen mehreren oder einer Vielzahl politischer Akteure sind, von denen jeder ein eigenes Verständnis von der Natur des Problems und der Realisierbarkeit bestimmter Lösungen hat, und die weiter mit je eigenen individuellen und institutionellen [und kollektiven] Eigeninteressen sowie normativen Präferenzen und eigenen Handlungsressourcen ausgestattet sind.«<sup>111</sup> Zentrales Anliegen für eine erfolgreiche Interessenvertretung muss es sein, alle Akteure (individuelle, kollektive und institutionelle), die am politischen Prozess direkt und indirekt beteiligt sind, für ihre Arbeit zu berücksichtigen.

<sup>106</sup> Vgl. Schemdes (2010), S. 23.

<sup>107</sup> O.V. (2015a).

<sup>108</sup> O.V. (2015a).

<sup>109</sup> Dadurch wird die Verwaltung auch zu einem interessanten Ansprechpartner für die Interessenvertretung (Bennedsen/Feldman (2006), S. 643).

<sup>110</sup> Mayntz/Scharpf (1995); Scharpf (2000); eine gute Zusammenfassung des Ansatzes in: Waschkuhn (2002), S. 116-121.

<sup>111</sup> Scharpf (2000), S. 34.

### 3.7 Politische Netzwerke

Politiker sind als individuelle politische Akteure grundsätzlich nur ihrem Gewissen und den allgemeinen Gesetzen unterworfen. Aber Politiker können in den seltensten Fällen unabhängig und alleine Entscheidungen treffen – mit Ausnahme besonderer Machtzuweisung durch die Verfassung, wie sie beispielsweise Regierungschefs und Präsidenten haben. Jedoch sind auch diese in ihrer Handlungs- und Entscheidungsfreiheit meist eingeschränkt. In der Regel verfügen einzelne Politiker, zum Teil selbst große Institutionen wie Ministerien, nicht über genügend Ressourcen (Mitarbeiter, Fachkenntnis, Mehrheiten etc.), die für eine autonome Politikgestaltung nötig wären.<sup>112</sup> Wie etwa in der Phase des Agenda-Settings im Policy-Cycle (Abschnitt 3.4.2.2) deutlich wurde, reicht es nicht aus, einen objektiven »Problemdruck« zu erzeugen, um ein Thema auf die politische Agenda zu bringen, denn in der modernen, komplexen Welt der Politik gibt es nur noch wenige »Objektivitäten«, nach denen man urteilen könnte (vgl. Abschnitt 3.2). Ob etwas auf die politische Agenda gesetzt wird, hängt vielmehr davon ab, dass relevante Akteure auf ein Problem aufmerksam werden und sich dessen auch annehmen wollen.<sup>113</sup> Aus diesem Umstand heraus bilden sich in der Politik Netzwerke, Politik wird zum »komplexe[n] Zusammenhandeln multipler und heterogener Akteure«<sup>114</sup>. Netzwerke sind eine Notwendigkeit in der politischen Praxis, denn ein Einzelakteur, selbst wenn es sich um einen institutionellen (wie z. B. die Kommission) oder einen kollektiven Akteur (wie z. B. eine Fraktion im Europäischen Parlament) handelt, hat allein nicht die notwendigen Ressourcen für eine autonome Politik. Die verschiedenen Politiksektoren sind so komplex, dass alle Akteure auch Fachinformationen von anderen Sektoren brauchen und deshalb Verbindungen aufbauen, deren Zahl exponentiell ansteigt. In der Politikwissenschaft wird dies positiv bewertet, denn je größer ein Netzwerk, umso mehr Meinungen sind darin vertreten, umso mehr Akteure stehen darin in Konkurrenz zueinander und desto besser wird der Policy-Output. Ebenso wichtig sind Netzwerke bei der Policy-Umsetzung<sup>115</sup> – eine Erkenntnis, die sich erst seit den 1970er-Jahren durchsetzte. Bis dahin herrschte eher ein mechanistisches Verständnis vor: Der Staat plant, reguliert und steuert einzelne Politikfelder als dominanter und weitgehend autonomer Akteur.<sup>116</sup> Interessanterweise ist das ein Bild, das bisweilen auch heute noch in der öffentlichen Meinung vorherrscht. Nicht zuletzt deshalb stehen Medien und Öffentlichkeit Politiknetzwerken eher reserviert gegenüber und bezeichnen sie mitunter als »Seilschaften« oder »Klüngel«.<sup>117</sup> Seitens der Wissenschaft wird bemängelt, dass die Netzwerke geschlossen sind und Außenstehende so keinen Zugang erlangen können. Auch können Netzwerke erstarren oder rein

112 Schneider (2014<sup>3</sup>), S. 198.

113 Schneider (2014<sup>3</sup>), S. 212.

114 Schneider (2014<sup>3</sup>), S. 212.

115 Badie/Berg-Schlosser/Morlino (2011), s. v. Policy Network.

116 Blum/Schubert (2009), S. 59.

117 Vgl. Blum/Schubert (2009), S. 60; Jansen (2003<sup>2</sup>), S. 11.

aus Gründen der persönlichen Loyalität ihrer Mitglieder zueinander bestehen.<sup>118</sup>

Nüchtern betrachtet ist ein Netzwerk zunächst einmal nichts anderes als ein »Geflecht (sozialer, wirtschaftlicher und/oder politischer) Beziehungen, mehr oder weniger auf Kontinuität ausgelegt und auf Freiwilligkeit und Gegenseitigkeit beruhend«.<sup>119</sup> Nicht nur, dass solche Netzwerke freiwillig sind (formal gibt es z. B. nicht einmal einen Fraktionszwang<sup>120</sup>), die Mitglieder eines Netzwerkes müssen auch nicht in allen Punkten einer Policy übereinstimmen. Aber sie alle haben die gleiche Sprache (politische und inhaltliche Fachausdrücke) und Anknüpfungspunkte, die es ihnen ermöglichen, zu diskutieren und eine Plattform zur Diskussionsfindung aufzubauen.<sup>121</sup>

Policy-Netzwerke finden sich auf allen Ebenen der Politik (der kommunalen, regionalen, nationalen, europäischen und internationalen Ebene), ebenso in Institutionen wie Parlamenten, Ministerien, in der Verwaltung und auch in den Interessengruppen. Die individuellen Akteure bilden Netzwerke, die dann sichtbar werden in Form von kollektiven Akteuren wie Parteien oder Fraktionen. Sie können aber auch informell und für die Öffentlichkeit unsichtbar bleiben. Ein Beispiel für ein informelles, nicht öffentlich auftretendes Netzwerk war der sog. Andenpakt, ein Zusammenschluss junger Politiker der deutschen Konservativen (CDU) in den insbesondere 1980er- und 1990er-Jahren. Ein öffentlich bekanntes Netzwerk hingegen findet sich im Europäischen Parlament. Dort sprechen sich seit den Wahlen von 2014 Konservative und Sozialdemokraten stärker ab als je zuvor. Die große Koalition im Europäischen Parlament verstetigt sich weiter. Zwar gibt es keinen formellen Koalitionsvertrag, aber Absprachen sollen nicht mehr nur *ad hoc* getroffen werden.<sup>122</sup>

Es gibt zudem eine Vielzahl von Bekanntschaften und Netzwerken, die sich oft auf der sog. Arbeitsebene zwischen Fachkollegen und über Abteilungen und ganze Institutionen hinweg bilden. Ähnliche persönliche Verbindungen gibt es natürlich unter Politikern innerhalb von Parteien und Parlamentsfraktionen und ebenso über Fraktionsgrenzen hinweg, wenn sich Parlamentarier z. B. aus der Arbeit in einem Ausschuss kennen und schätzen oder wenn sie das gleiche Anliegen haben. Die Nationalität als informelles Band unter individuellen Akteuren in der EU wurde bereits erwähnt. Wie informelle Prozesse sind auch Netzwerke nicht in Verfassungen oder EU-Verträgen genannt und damit nicht Teil der formalen *Polity*; da sie aber auch der Verfassungswirklichkeit und der politischen Kultur in den Mitgliedstaaten und der EU entsprechen, sind sie eben doch Bestandteil der Politik und haben erheblichen Einfluss auf die Ausgestaltung von Policies und

118 Kevenhörster (2008<sup>3</sup>), S. 334.

119 Nohlen/Schultze (2010<sup>4</sup>), s. v. Netzwerk.

120 Europäisches Parlament (»Fraktionen«).

121 Badie/Berg-Schlosser/Morlino (2011), s. v. Policy Network.

122 Gutschker (2014).

Entscheidungen.<sup>123</sup> Insbesondere vom politikwissenschaftlichen Governance-Ansatz wird der Einfluss von Netzwerken wahrgenommen und untersucht.<sup>124</sup>

Für die Interessenvertretung ergeben sich nun zwei Herausforderungen: Sie muss Netzwerke und ihre Mitglieder identifizieren und den Kontakt mit ihnen suchen; und zweitens muss die Interessenvertretung die Sprache der Netzwerke sprechen, d. h., ihr müssen Fachtermini, Referenzpunkte, der Stand der Diskussion geläufig sein. Eine Netzwerkanalyse hilft, die tatsächlichen Machtverhältnisse und Akteursbeziehungen aufzuzeigen. Im Fokus stehen die Hintergründe – wie Kontakte aufgenommen werden und ein Netzwerk geknüpft ist. Dies kann auf persönlichen Freundschaften oder auch auf Tauschbeziehungen beruhen, d. h. dass ein Abgeordneter einen anderen bei einem früheren Thema unterstützt hat (Kontaktanbahnung, Mehrheitsbeschaffung etc.) und nun im Gegenzug Unterstützung eingefordert wird.<sup>125</sup>

Selbstverständlich gibt es nicht nur ein oder einige wenige parallel existierende Netzwerke. Man muss sich von der Vorstellung lösen, es gebe nur *eine* politische Bühne und *einen* politischen Prozess. Tatsächlich gibt es eine Vielzahl von unterschiedlichen Haupt- und Nebenschauplätzen in den verschiedenen Politikfeldern.<sup>126</sup> Dementsprechend ist die Zahl der Netzwerke groß und sie unterscheiden sich in Mitgliederzahl, inhaltlichen Themen, Anschauungen sowie Lebensdauer. Sie können sich auch überschneiden, indem Akteure gleichzeitig Mitglied in mehreren Netzwerken sind. Abgeordnete des Europäischen Parlaments z. B. können in verschiedenen Netzwerken beheimatet sein – in einem nationalen, einem Partei- und/oder Fraktionsnetzwerk und evtl. einem themenbezogenen Netzwerk (sog. Issue-Netzwerk) z. B. zur Sozial-, Wirtschafts-, Umweltpolitik oder zu ganz bestimmten Gesetzesvorhaben. Während erstgenannte Netzwerke für Außenstehende leichter zu erkennen und nachzuvollziehen sind, bedarf es für das Ausfindigmachen von Issue-Netzwerken einer besonderen Prozesskompetenz seitens der Interessenvertretung: Interessenvertreter müssen dazu die individuellen Akteure und ihre Themen und Interessen, für die sie sich einbringen, genau kennen. Zweifellos bedarf es dafür aber einer langen und genauen Kenntnis der politischen Landschaft, was für eine strukturelle, nachhaltige und langfristig angelegte Interessenvertretung spricht, denn *ad hoc* lassen sich solche u. U. über Jahre und Jahrzehnte gewachsenen Netzwerke nur durch Zufall entdecken, und der Zugang zu solchen Kreisen ist *ad hoc* eher schwer bis gar nicht zu erreichen.

Gleichwohl besteht eine große Offenheit der Netzwerke seitens der EU-Institutionen. Die Kommission wird allgemein als sehr offen für die Belange von Interessengruppen beschrieben. So stellt ein Vertreter des Verbands der europäischen

123 Blum/Schubert (2009), S. 59f.

124 Lang/Leifeld (2008), S. 227; Michalowitz (2007), S. 35f.

125 Vgl. Michalowitz (2007), S. 35f.

126 Kevenhörster (2008<sup>3</sup>), S. 333.

Chemieverbände (CEFIC) fest: »Picking up on the point of openness (...) [it] is amazingly simple to get into the Commission. You are phoning and then there is a certain guy. They can't help you, they put you on to someone who can. It is open and transparent. You are trying to do that in Whitehall or Paris or Bonn and at close shop and secrecy and so on.«<sup>127</sup> Diese Offenheit impliziert, dass in der Praxis kaum geschlossene Ingroup-Netzwerke bestehen, zu denen Außenstehende nur schwer Zugang erhalten. Anfragen können problemlos per E-Mail gestellt werden und auch persönliche Treffen sind möglich. Allerdings bedeutet die Offenheit der Kommission auch einen stärkeren Wettbewerb zwischen den Interessengruppen um die Aufmerksamkeit der Beamten. Da den Beamten der Kommission ein umfangreicher Beratungsstab mit fundiertem Spezialwissen fehlt, sind sie insbesondere an praxisbezogenen Hinweisen und Daten sehr interessiert, was im Sinne einer effektiven Interessenvertretung unbedingt beherzigt werden sollte: »Although the Commission is considered open and accessible, an interest's effectiveness in influencing policy directly continues to be determined by its ability to establish a positive reputation in the European political process. That is to say, by the extent to which it can establish its reputation as a provider of reliable, issue-specific and pan-European information.«<sup>128</sup>

Wegen dieser großen Bedeutung von Netzwerken im politischen Prozess ist es für die Arbeit der Interessenvertretung essenziell, dass Interessenvertreter ihre eigenen Netzwerke langfristig aufbauen. Denn es ist unbestritten, dass die Erfolgsaussicht eines Interessenvertreters zunimmt, wenn er auf ein großes Netzwerk politischer Kontakte zurückgreifen kann.<sup>129</sup> Dabei geht es primär um den Aufbau und das Management von Kommunikationsnetzwerken.<sup>130</sup> Die Aufgabe des Interessenvertreters ist hier die Vermittlung und Betreuung von Kontakten zu Entscheidungsträgern aus den Institutionen der EU und ihrer Mitgliedstaaten. Mitunter stellt sich diese Aufgabe als sehr diffizil dar. Die im politischen Bereich tätigen Personen sehen sich meist mit einer hohen Arbeitsbelastung und vielen täglichen Anfragen konfrontiert. Deshalb ist Geschick und Diplomatie angebracht. Hinzu kommen gelegentlich ein gewisses Standesbewusstsein und ein genuiner »Korpsgeist«. Politiker und Mitarbeiter der Exekutive sind sich durchaus ihrer herausgehobenen Positionen und ihres besonderen Arbeitsumfeldes bewusst. Speziell Mitarbeiter der EU-Institutionen, die in aller Regel ein anspruchsvolles, mehrstufiges Auswahlverfahren durchlaufen haben, wissen um ihren Status. Ähnliches gilt ebenso für die Ministerialbeamten und Politiker auf nationaler Ebene. Nicht zu vernachlässigen ist auch die Tatsache, dass es sich hier um sehr professionelle Persönlichkeiten handelt, die ihre Einflussmöglichkeiten kennen und dementsprechend mit dem gebührenden Respekt behandelt werden sollten. Das Aufbauen

<sup>127</sup> Zitiert nach Lahusen/Jauß (2001), S. 44.

<sup>128</sup> Coen (2007), S. 339.

<sup>129</sup> Brückner (2013), S. 61.

<sup>130</sup> Kevenhörster (2008<sup>3</sup>), S. 335.

und die Pflege dieser Kontakte ist einerseits das elementare Handwerk, andererseits die hohe Kunst des Interessenvertreters; es erfordert viel Fingerspitzengefühl und hochgradiges diplomatisches wie politisches Gespür. In der Praxis gleicht dies dem Wandel auf einem schmalen Grat: Einerseits sollten die Interessen mit einer gewissen Verbindlichkeit und Beharrlichkeit kommuniziert werden, um die Notwendigkeit des politischen Handlungsbedarfs hervorzuheben.<sup>131</sup> Andererseits darf man aber keinesfalls sein Gegenüber überbeanspruchen oder gar enervieren. Letzteres ist eine Todsünde der Interessenvertretung und zu Recht beklagen speziell Mitarbeiter der Exekutive solche Fehlritte.<sup>132</sup>

Der wesentliche Vorteil dieser Herangehensweise liegt darin, langfristige und vertrauensvolle Beziehungen zu (politischen) Entscheidungsträgern aufbauen zu können. Ohne derartige Beziehungen würde Interessenvertretung kaum Erfolg haben, insbesondere in Situationen, in denen ein schneller, direkter Zugang zu Entscheidungsträgern notwendig ist. In diesem Zusammenhang ist nochmals anzumerken, dass man das politische Kontaktnetzwerk möglichst breit anlegen sollte. Dies ist vor allem im parteipolitischen Rahmen wichtig, da es aufgrund von Wahlergebnissen zu Machtwechseln kommen kann – im schlimmsten Fall verliert der Interessenvertreter dann sein größtes Kapital, nämlich den Kontakt zu hochrangigen Regierungsvertretern. Damit dieser Fall nicht eintritt, sollte der Interessenvertreter gewappnet sein und ausreichende Kontakte auch mit Politikern der (momentanen) Opposition pflegen.<sup>133</sup>

Abschließend sei noch erwähnt, dass sich das Arbeitsnetzwerk eines Interessenvertreters nicht nur unmittelbar auf den politischen Raum beschränken sollte. Vor allem um Neuigkeiten und das »Hintergrundrauschen« wahrzunehmen, aber auch zur gezielten Informationsrecherche sollte auch der vopolitische Raum beschritten werden. Kontakte zu PR- und PA-Agenturen, Journalisten, (Fach-)Anwälten sowie Kollegen aus der Interessenvertretungsbranche sollten deshalb gesucht und gehalten werden. Abzuraten ist ohnehin von einem allzu strategischen Vorgehen beim Aufbau des eigenen Netzwerks: Zum einen ist eine reine Effizienzbewertung mit dem sozialen Phänomen des Networkings wenig verträglich, zum anderen lässt sich zum Zeitpunkt des gegenseitigen Kennenlernens meist nicht absehen, welche Bedeutung eine Person zu einem späteren Zeitpunkt für eigene Projekte gewinnen kann.

### 3.8 Gesetzmäßigkeiten von (politischen) Entscheidungen

Nachdem in diesem Kapitel bisher die Bedeutung des Prozessualen herausgestellt als auch die politischen Akteure und ihr Zusammenwirken im politischen Prozess analysiert wurden, soll nun in einem letzten Abschnitt darauf eingegangen wer-

<sup>131</sup> Vgl. Bender/Reulecke (2003), S. 120.

<sup>132</sup> Siehe Kreimeier (2009).

<sup>133</sup> O. V. (2009d).

den, wie politische Entscheidungen getroffen werden. Dies ist gerade deshalb wichtig, weil politische Prozesse nicht vollständig vorhersehbar sind, je nach den daran beteiligten Akteuren können sie unterschiedlich verlaufen und zu verschiedenen Ergebnissen führen: »Und gerade da diese Akteure unterschiedliche Ziele und Interessen aufweisen, über unterschiedlich ausgeprägte Handlungsressourcen verfügen und Situationen jeweils unterschiedlich wahrnehmen können, sind die Ergebnisse politischer Prozesse mitunter nicht auf ein bestimmtes Ergebnis hin vorhersehbar. Der politische Prozess ist kontingent [zufällig], d.h., er kann je nach den beteiligten Akteuren unterschiedliche Verläufe nehmen und Ergebnisse aufweisen.«<sup>134</sup>

Am Ende werden in jeder Phase des politischen Prozesses Entscheidungen von individuellen Akteuren gefällt, gleich ob diese kollektiv oder in einer Institution agieren. Ausnahmen gibt es natürlich. Solche können u. a. Mehrheitsentscheidungen in Parlamenten, in Regierungskabinetten oder auf Parteitag sein. Aber auch hier handelt es sich stets um ein Kollektiv einzelner Individuen, die alle zunächst für sich zu einer Entscheidung gelangen müssen. Die »öffentliche Meinung« kann ebenso als kollektiver Druck wahrgenommen werden (z. B. Umfragewerte), die dann die politischen Akteure zu Entscheidungen drängt. Auch kann eine Entscheidung, wie schon angedeutet, rein prozessual erfolgen (z. B. nach Fristverstreichen bzw. Zustimmung durch Nichthandeln). Meistens jedoch muss ein Individuum die Entscheidung treffen. Bei Wahlkämpfen überlegen sich Parteistrategen: Welche Themen sind politisch relevant? Welche davon sollten auf die politische Agenda gesetzt werden? Beamte in der EU-Kommission und Berichterstatter im Europäischen Parlament fragen sich z. B.: Wie soll eine Gesetzesvorlage inhaltlich ausgestaltet werden? In der mitgliedstaatlichen Exekutive fragen Minister und ihre Beamten: Welche Möglichkeiten der Umsetzung gibt es und welche werden tatsächlich genutzt? Letztlich treffen also wenige Individuen Entscheidungen. Ihre Überlegungen der Entscheidungsfindung gilt es zu kennen, um sie dann auch seitens der Interessenvertretung kompetent begleiten zu können.

Politische Entscheidungsfindungsprozesse haben einen eigenen Charakter, der sich von denen in anderen gesellschaftlichen Handlungsfeldern, wie z. B. der Wirtschaft wesentlich unterscheidet. Diese Prozesse unterliegen einer eigenen Logik, die auf den ersten Blick von außen nicht immer einer rationalistisch geprägten Erwartungshaltung entspricht. Dennoch gibt es Analysemethoden, die helfen, den politischen Prozess mit seinen verschiedenen Phasen und Stationen für Außenstehende nachvollziehbar und verständlich zu machen.

### 3.8.1 Homo oeconomicus oder Homo politicus?

Die vorherrschende Erwartungshaltung an Entscheidungsträger ist wohl der Rationalismus. Es wird eben angenommen, dass sie ihre Entscheidungen abwägen

<sup>134</sup> Jarren/Donges (2011<sup>3</sup>), S. 129-130.

und dann rational entscheiden. Die Wirtschaftlichkeit kann z. B. ein solches rationales Entscheidungskriterium sein. Daher ist es auch nicht verwunderlich, dass das Menschenbild des Homo oeconomicus, der stets nutzenmaximierend nach seinem eigenen wirtschaftlich-rationalen Vorteil strebt, weitgehend bekannt ist und ihm universelle Gültigkeit zugeschrieben wird.

Beim idealtypischen Wesen des Homo oeconomicus handelt es sich um ein Konstrukt der Wirtschaftstheorie eines »idealen, ausschließlich nach wirtschaftlichen Gesichtspunkten denkenden und handelnden Menschen«<sup>135</sup>. Er ist an ökonomischen Zielen interessiert und strebt nach dem maximalen Nutzen, den er ressourcensparend erreichen will. Dies erreicht er durch sein rationales Verhalten, das durch eine – angeblich – vollständige Informationskenntnis charakterisiert ist. Das theoretische Konzept des Homo oeconomicus wurde entwickelt, um vornehmlich wirtschaftliche Entscheidungsprozesse beschreiben und erklären zu können.<sup>136</sup> Es ist aber auch ein äußerst populäres, langlebiges und erfolgreiches Analysekonzept, das in alle Lebensbereiche übertragen wurde – u. a. auch auf die Sphäre der Politik (Neue Politische Ökonomie/Public Choice).<sup>137</sup> So wird unterstellt, dass Politiker danach entscheiden, was für die Durchsetzung ihrer Interessen am besten sei, und Wähler sich nicht für die Partei und das Programm entschieden, das dem Land am meisten nütze, sondern ihnen persönlich. Solche Entscheidungen würden zudem rational und nicht gefühlsmäßig gefällt.<sup>138</sup> Die politische Rationalität wird vom ökonomischen Standpunkt aus beschrieben.<sup>139</sup> Parteien würden auf Stimmenmaximierung hinarbeiten und Wähler verhielten sich in der Politik rational.<sup>140</sup> Auch in andere Lebensbereiche drang die Vorstellung des rationalen, nutzenmaximierenden Homo oeconomicus vor. Das Konzept wurde zusehends universalisiert. Es wurde u. a. angewandt zur Erklärung der Stabilität ehelicher Beziehungen oder des Einflusses vom Strafmaß auf die Kriminalitätsrate.<sup>141</sup>

Jedoch wird spätestens mit dem Einsetzen der Finanzkrise von 2008 die allgemeine Kritik am Erklärungskonzept und Anleitungsmodell des Homo oeconomicus lauter und seine Nützlichkeit und Gesetzmäßigkeiten selbst bei der Erklärung von ökonomischen Entscheidungen immer stärker hinterfragt. Aus philosophischer Sicht liegt eine solche Konzeption wie »ein Schatten auf Wirtschaft und Gesellschaft« und führe letztlich in eine »soziale Sackgasse«<sup>142</sup>. Spitzenpolitiker wie die deutsche Bundeskanzlerin Angela Merkel stellen es in Frage und plädieren für eine wirklichkeitsnähere Weiterentwicklung, die der komplexen und dynami-

135 Pollert/Kirchner/Polzin (2013), S. 23.

136 Vgl. Pollert/Kirchner/Polzin (2013), S. 23.

137 Eine prägnante Zusammenfassung der ökonomischen Theorie der Demokratie in: Kirchgässner (2013<sup>4</sup>), S. 113-134.

138 Kerscher (2013), S. 48 f.

139 Downs (1968), S. 14.

140 Downs (1968), S. 14.

141 Kerscher (2013), S. 49.

142 Kerscher (2013), S. 13.

schen Realität gerecht wird. »Das heißt auch, wir sind uns gewiss, dass der Homo oeconomicus weit mehr ist als nur ein Wesen mit ökonomischen Daten, sondern dass Einflüsse der Verhaltensökonomie und vieles andere in eine für die Gesellschaft brauchbare Theorie einfließt.«<sup>143</sup> Aus der Volkswirtschaftslehre heißt es: »Mit dem Leitbild des Homo oeconomicus alleine werden wir als Ökonomen nicht Wege zu nachhaltigem Wohlergehen aufzeigen können. Wir brauchen ergänzende Konzepte, die andere im Menschen verankerte Triebkräfte wie soziale Einbindung, Vertrauen und Mitgefühl nutzen.«<sup>144</sup>

Auf die Schwächen dieses Konzepts als Grundannahme für die Arbeit der Interessenvertretung wies der Autor dieses Buches bereits 1997 in seiner Dissertation eindringlich hin.<sup>145</sup> Der Leitgedanke ist dabei, dass es sich beim Themenkomplex Interessenvertretung um einen *interdependenten Bereich* zwischen Politik und Wirtschaft handelt. Die Wirtschaftswissenschaften gehen jedoch in ihren traditionellen Annahmen bisher oft von der *Eigenständigkeit der Wirtschaft gegenüber der Politik* aus. Strömungen innerhalb der Wirtschaftswissenschaften, wie etwa die Neue Politische Ökonomie (NPÖ) sowie die Institutionenökonomie entwickelten Ansätze, welche auf die Interdependenzen von wirtschaftlichem und politischem Verhalten aufmerksam machen.<sup>146</sup> Umgangssprachlich formuliert: Politik hat Auswirkungen auf den Erfolg der Wirtschaft (z. B. Wettbewerbsregularien, Steuerpolitik) und die Wirtschaft hat Auswirkungen auf die Politik (z. B. Beschäftigungslage, Steueraufkommen). Aufgrund der Kritik am Konzept des Homo oeconomicus, führt ein weiterer Schritt in der Theoriedebatte dazu, menschliches Verhalten (also ein Verhalten, das von internalisierten Normen wie u. a. Kultur, Moral gesteuert wird) als ökonomische Größe zu akzeptieren, um den tatsächlichen Rahmenbedingungen, denen Entscheidungsträger unterliegen, besser Rechnung tragen zu können.<sup>147</sup> Das Menschenbild des Homo oeconomicus geht zudem davon aus, dass Entscheidungsträger sowohl keinen Unsicherheiten ausgeliefert sind als auch über völlige und unendliche Informationstransparenz verfügen und so letztlich die Wirkung ihrer Entscheidung abschätzen können.<sup>148</sup> Jedoch verfügen handelnde Subjekte in der Realität nur über begrenzte kognitive Möglichkeiten zur Informationsaufnahme und Informationsverarbeitung.<sup>149</sup> Hinzu kommt, dass völlige Informationstransparenz nicht gegeben ist. Politiker sind z. B. oft auf Fachinformationen »von außen« angewiesen, und in einer komplexen Welt sind gewünschte und unerwünschte Auswirkungen von politischen Entscheidungen nicht abschließend abzusehen. Das Konzept des Homo oeconomicus – und die damit verbundene Rationalhandlungshypothese – wird folglich

143 Merkel (2014).

144 Snower (2014).

145 Für mehr Informationen siehe: Joos (1998), S. 33-37. Der Unterschied in der Datierung ergibt sich aus dem Fakt, dass die Dissertation 1997 eingereicht und 1998 gedruckt wurde.

146 Vgl. Joos (1998), S. 33f.

147 Vgl. Schmidtchen (1993), S. 2.

148 Joos (1998), S. 34.

149 Schmidtchen (1993), S. 2.

mehr und mehr durch soziologische Theorien menschlichen Handelns ersetzt (Homo socialis, Homo institutionalis, Homo behavioralis).<sup>150</sup>

Problematisch ist jedoch, dass sich die Ausbildung von Wirtschaftswissenschaftlern und damit von vielen Vertretern in großen und bedeutenden Interessengruppen (Unternehmen, Wirtschaftsverbänden und Gewerkschaften) nach wie vor an der Homo-oeconomicus-Konzeption orientiert. Studierende der Wirtschaftswissenschaften verinnerlichen dieses Menschenbild dann auch stärker als Studierende anderer Fächer.<sup>151</sup> So entsteht eine Wirkmächtigkeit, die den Einfluss anderer Konzepte und Menschenbilder zurückdrängt.<sup>152</sup> Zukünftige Führungskräfte der Wirtschaft werden auf diese Weise zwar vor einer zu idealistischen Herangehensweise an Probleme und vor einer »naiven Moralvorstellung« bewahrt,<sup>153</sup> jedoch erlaubt ihnen dieses Menschenbild nicht unbedingt den konzeptionellen Zugang zur Politik und vermittelt nur bedingt ein Verständnis für politische Entscheidungsprozesse. So können falsche Grundannahmen entstehen, z. B. dass die Politik aus Sicht eines Unternehmens eine externe, konstante und unveränderbare Größe darstelle, deren Entscheidungen antizipierbar seien. Diese falschen Grundannahmen können dann bei unternehmerischen Entscheidungen, welche die politische Sphäre berühren, zu Fehlern führen, die mitunter schwere betriebswirtschaftliche Folgen nach sich ziehen. Das Konzept des Homo oeconomicus wurde schließlich entwickelt, um eine erfolgreiche Analyse wirtschaftlicher Fragestellungen/Modelle zu ermöglichen, nicht für die Untersuchung politischer Entscheidungsprozesse.<sup>154</sup>

Welche Folgen ergeben sich für Interessengruppen bei der Vertretung ihrer Interessen gegenüber der Politik, wenn die Universalität des Konzeptes des Homo oeconomicus *ad acta* gelegt und eingeräumt wird, dass es sich nicht zur Erklärung von Entscheidungsprozessen in allen Lebensbereichen eignet? Wenn das Konzept des Homo oeconomicus also nicht auf die Politik angewendet werden kann, entstehen für die Interessenvertretung drei große Herausforderungen. Erstens ist zu konstatieren, dass politische Entscheidungen in ihrem Ergebnis nicht oder nur bedingt abschätzbar und »vorhersehbar« sind, weil sie nicht nach einer am Maximalnutzen orientierten Rationalität ausgerichtet sind. Das soll nicht heißen, dass politische Entscheidungen »irrational« sind, ihre Rationalität ergibt sich vielmehr aus verschiedenen exogenen und endogenen/internalisierten Variablen, die sich mit dem Konzept des klassischen Homo oeconomicus allein nicht erschließen lassen. Die Interessenvertretung muss demzufolge sehr nahe am politischen Geschehen sein, um Entscheidungsprozesse analysieren zu können. Zweitens: Wenn völlige Informationstransparenz für politische Entscheidungsträger nicht gegeben ist, muss die Interessenvertretung durch die Zulieferung von (Fach-)Informatio-

<sup>150</sup> Vgl. Joos (1998), S. 33 ff.; zur Debatte: Manzeschke (2010).

<sup>151</sup> Siebenhühner (2001), S. 347.

<sup>152</sup> Vgl. Kerscher (2013), S. 17.

<sup>153</sup> Kerscher (2013), S. 16.

<sup>154</sup> Kerscher (2013), S. 17.

nen dafür sorgen, dass politische Entscheidungsträger über alle Informationen verfügen, die sie für ihre Entscheidungen benötigen. Dies muss zum richtigen Zeitpunkt im politischen Prozess und gegenüber den richtigen Adressaten erfolgen. Und drittens: Wenn die Verarbeitung der Informationsfülle an Ressourcengrenzen stößt, muss eine erfolgreiche Interessenvertretung die oft komplexe und detailreiche (Fach-)Information für politische Entscheidungsträger so aufbereiten, dass sie hinreichend kurz und verständlich ist (siehe die Erläuterungen zum Instrument des One Pagers in Abschnitt 6.4.2.1.7).

Für die weitere Analyse wird vorgeschlagen, das aus der politischen Philosophie stammende Konzept des *Homo politicus* zu verwenden, denn damit lassen sich die Kriterien politischer Vorgänge und Entscheidungen besser erklären.<sup>155</sup> Einschränkung muss vorweg gesagt werden, dass es sich bei allen Konzepten, die versuchen, menschliches Verhalten zu erklären, um Idealtypen handelt, und keines dieser Konzepte den Anspruch erheben kann, vollständig das menschliche Verhalten deuten zu können. In der Empirie findet man vielmehr Mischtypen der verschiedenen Konzepte vor.<sup>156</sup> Das heißt, nicht jeder politische Entscheidungsträger ist zu 100 % ein *Homo politicus*, er kann sich durchaus auch einmal nutzenmaximierend im Sinne eines *Homo oeconomicus* verhalten. Dennoch scheint es plausibel, dass aufgrund ihrer Sozialisation im politischen System sich politische Entscheidungsträger eher am *Homo politicus* denn am *Homo oeconomicus* orientieren.

Das Konzept des *Homo politicus* geht bis auf Aristoteles zurück, der vom Menschen als ein *zoon politikon* sprach. Einem Wesen, das die Gemeinschaft sucht und in Gemeinschaft (einer *polis*) lebt. Die heutigen konzeptionellen Vorstellungen gehen davon aus, dass sich der *Homo politicus* im Gegensatz zum *Homo oeconomicus*, der sein Verhalten als Nutzenmaximierer an rein ökonomischen Zielen ausrichtet, für das Gemeinwesen interessiert.<sup>157</sup> »Der *Homo politicus* ist als solcher ein Gemeinschaftswesen, für ihn ist die Gemeinschaft nicht ein Mittel zur Erreichung privater Zwecke oder Ziele, sondern eine notwendige Bedingung seiner Existenz.«<sup>158</sup> Er versucht zu erfassen, was am besten für die Gesellschaft und im öffentlichen Interesse steht, und strebt nach politischer Gerechtigkeit. »Political justice denotes the ordering of a political community, which meets with general approval; i. e. all individuals have good reason to agree with it and, thus, approval of such an ordering may be expected ex ante.«<sup>159</sup> Zur Verwirklichung dieses Ideals zählen auch der Erhalt einer freiheitlichen Verfassung und gerechte Partizipationsmöglichkeiten für alle, »z. B. der gleichberechtigte Zugang aller Bürger zu politischen Entscheidungen und gleiche Grundrechte und politische Rechte für

<sup>155</sup> Vowe (2005), S. 93.

<sup>156</sup> Vowe (2005), S. 93.

<sup>157</sup> Vowe (2005), S. 93.

<sup>158</sup> Faber/Manstetten/Petersen (1996), S. 17.

<sup>159</sup> Faber/Petersen/Schiller (2002), S. 328.

alle«. <sup>160</sup> Dies sind fundamental andere Orientierungskriterien als die des Homo oeconomicus, und sie erklären, warum bei der Interessenvertretung (also der Kommunikation zwischen Interessengruppen, die ihre Partikularinteressen bisweilen absolut/vordergründig sehen) und der Politik ein Perspektivenwechsel vollzogen werden muss (siehe zum One Pager Abschnitt 6.4.2.1.7).

Der Homo politicus zeichnet sich auch »durch seine Fähigkeit zur freien Entscheidung und damit auch zu spontanem und flexiblem Handeln aus, sodass sein Handeln nicht eindeutig vorhersagbar und sozialer Wandel auf Basis von nicht-normenkonformem Verhalten möglich ist«. <sup>161</sup> Seine Gemeinwohlorientierung durch vernünftiges Denken ist das, was ihn primär von anderen Konstrukten zur Erklärung menschlichen Verhaltens unterscheidet. Dazu bezieht der Homo politicus eine Vielzahl von Parametern in seine Entscheidungsfindung mit ein und wägt genau ab, bevor er entscheidet. <sup>162</sup> Die deutsche Bundeskanzlerin Angela Merkel erklärt hierzu, dass die politische Entscheidungsfindung in Demokratien einem vielschichtigen Prozess unterliegt und »dass nicht allein ökonomisch rationale Erwägungen ins Kalkül zu ziehen sind (...). Sondern es sind auch gesellschaftliche Entwicklungen, kulturelle Hintergründe Gegenstand der Untersuchungen.« <sup>163</sup> Auf diesen Entscheidungsfindungsprozess soll im Folgenden näher eingegangen werden.

### 3.8.2 Entscheidungsfindung des Homo politicus

Dem Entscheidungsfindungsprozess des Homo politicus geht eine Prämisse voraus: der unabdingbare Zwang, zu einer Entscheidung kommen zu müssen, oder, anders ausgedrückt, um noch einmal Bundeskanzlerin Merkel zu zitieren: »Politik muss immer zu Entscheidungen kommen, selbst wenn man ganz widersprüchliche Analysen oder Theorien hat. Sie trägt darüber hinaus noch Verantwortung für das Umsetzen ihrer Entscheidungen.« <sup>164</sup> Selbst für den Entscheider ist dabei nicht immer klar, wie man zu dieser oder jener Entscheidung gelangt. »The essence of ultimate decision remains impenetrable to the observer – often indeed to the decider himself. (...) There will always be the dark and tangled stretches in the decision making process – mysterious even to those who may be most intimately involved.« <sup>165</sup> Diese Bewertung durch John F. Kennedy, 35. Präsident der Vereinigten Staaten von Amerika, zeigt, wie schwierig es ist, politische Entscheidungen darzustellen und für Außenstehende wie z.B. Interessenvertreter – oder eben sogar Insider – zu erklären. Zu viele inhaltliche, prozessuale und politische Einzelkriterien spielen eine Rolle, und es ist am Ende oft nicht mehr nachvollziehbar, welches Kriterium das ausschlaggebende war, sodass Kennedy keine andere Mög-

<sup>160</sup> Siebenhüner (2001), S. 350.

<sup>161</sup> Siebenhüner (2001), S. 350.

<sup>162</sup> Vowe (2005), S. 93.

<sup>163</sup> Merkel (2014).

<sup>164</sup> Merkel (2014).

<sup>165</sup> Allison (1971), S. i.

lichkeit sah, als von »dark and tangled stretches« im Entscheidungsprozess zu sprechen. Dabei gibt es hilfreiche Mittel und Wege, Licht in dieses Dunkel zu bringen. Im Folgenden soll nur cursorisch auf einige Erkenntnisse aus der Entscheidungstheorie rekurriert werden, soweit sie für die Erklärung von Entscheidungsergebnissen von politischen Entscheidungsträgern und für die Interessenvertretung nützlich sein können.<sup>166</sup>

Der Homo politicus orientiert sich – wie übrigens jeder Mensch – bei seinen Entscheidungen an verschiedenen Kategorien, die ihm bei der Evaluierung der vorliegenden Informationen und bei der Entscheidungsfindung insgesamt helfen. Solche Kategorien können Nutzenmaximierung und Wirtschaftlichkeit sein, wie am Beispiel des Homo oeconomicus bereits gezeigt wurde. Ob diese rationalistische Herangehensweise an Entscheidungen mit der Realität übereinstimmt, wurde bereits in Frage gestellt. Vielmehr gilt es, auch die soziale Prägung, den kulturellen Hintergrund und – in der Politik besonders wichtig – die politischen Präferenzen als Entscheidungskategorien zu berücksichtigen. Hieraus ergeben sich die schon erwähnten internalisierten Kategorien und Normen, die bei der Entscheidungsfindung eines Homo politicus (und auch anderer Menschen) unabhängig von exogenen rationalen Normen (Wirtschaftlichkeit, Nutzenmaximierung etc.) eine Rolle spielen. Da diese internalisierten Kategorien und Normen für Außenstehende nicht sofort erkennbar sind, ist das Ergebnis der Entscheidungen eines Homo politicus nicht *a priori* »berechenbar« und am Ende nicht unbedingt immer nachvollziehbar (»The essence of ultimate decision remains impenetrable to the observer.«). Angemerkt sei noch, dass dies bei jedem einzelnen politischen Entscheidungsträger der Fall ist und sich das Problem über die Anzahl der politischen Entscheider im mitunter langwierigen politischen Prozess in einem komplexen Mehrebenensystem wie der EU schier »unendlich« potenziert. Die politischen Entscheidungen sind also durch ihren offenen Ausgang gekennzeichnet (im Gegensatz zur Antizipierbarkeit der Entscheidungsergebnisse des klassischen Homo oeconomicus).

Zur Erklärung dieser Offenheit des Entscheidungsergebnisses soll zunächst allgemein auf die Entscheidungsfindung von handelnden Subjekten aus der Wirtschaft, der Politik und auch aus dem privaten Bereich eingegangen werden. Aus dieser (nicht empirischen) Alltagsbeobachtung heraus wird ein Verständnismodell entwickelt, das hilft, den Entscheidungsprozess politischer Entscheidungsträger zu erklären. Auf den ersten Blick nicht gleich mit Entscheidungsprozessen in Zusammenhang gebracht, kann eine grafische Darstellung der Gauß'schen Normalverteilung in Verbindung mit dem Gesetz der Großen Zahlen eine schemenhafte Beschreibung und auch eine bildhafte Vorstellung davon geben, wie Entscheidungen von individuellen Entscheidungsträgern (nicht nur in der Politik) er-

<sup>166</sup> Auf eine tiefer gehende Darstellung von Ansätzen der Entscheidungstheorie muss an dieser Stelle verzichtet werden. Einen Überblick zu entscheidungstheoretischen Ansätzen siehe in Rogge (2010), S. 206-209.

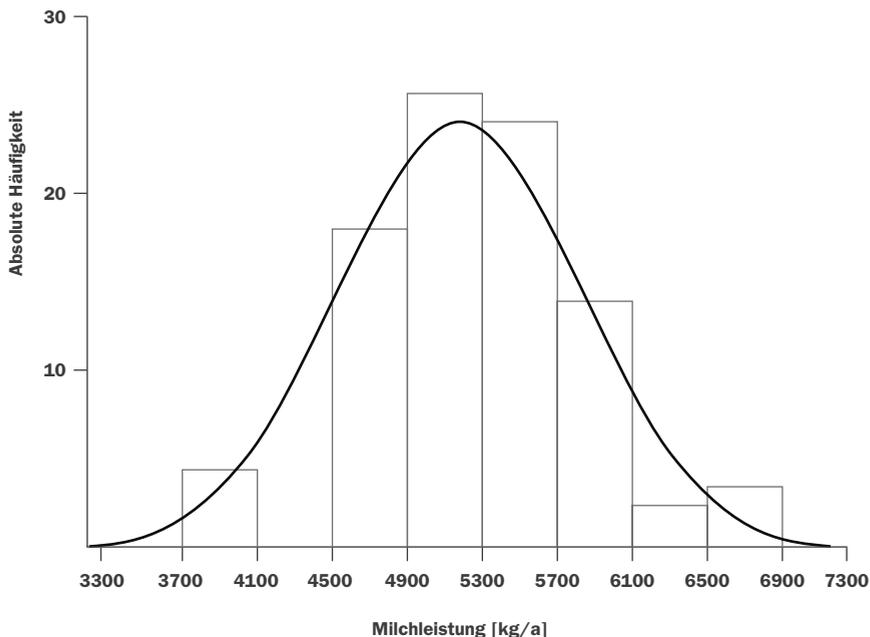
klärt werden können. Die Entscheidungsergebnisse werden damit für Außenstehende nachvollziehbarer und klarer.

Die Glockenkurve der Gauß'schen Normalverteilung ist weithin bekannt. Neben der Beschreibung zur Verteilung von Messfehlern bei Experimenten dient sie als Modell auch dazu, allgemein die Verteilung von Vorkommen natürlicher Phänomene zu beschreiben. In der Statistik ist die Normalverteilung die wichtigste stetige Verteilung. Denn viele Zufallsvariablen, die in der Praxis auftreten, sind annähernd normalverteilt. Bei derart normalverteilten Zufallsvariablen hat die Dichtefunktion eine glockenförmige Gestalt: Wird ein stetiges Merkmal sehr oft beob-

$f(x) = a \cdot e^{-b \cdot x^2}$  mit  $a, b > 0$

Die Konstante  $a$  reguliert die Größe der Kurve in  $y$ -Richtung, die Konstante  $b$  gibt den Ausschlag darüber, ob die Glockenkurve flacher oder steiler verläuft (eine kleine Konstante  $b$  bewirkt eine Abflachung der Glockenkurve). Die Funktionswerte sind immer größer als 0 und an die  $x$ -Achse schmiegt sich die Kurve für  $x \rightarrow \pm\infty$  asymptotisch an.

**Abbildung 3.5:** Mathematische Gleichung einer symmetrischen Glockenkurve<sup>167</sup>



**Abbildung 3.6:** Annähernd normalverteilte empirische Verteilung der Milchleistung von Kühen<sup>168</sup>

achtet, kann man eine Verteilung dieser Häufigkeit zeichnen. In der Praxis zeigt sich, dass man in den meisten Fällen eine solche empirische Häufigkeitsverteilung

<sup>167</sup> Quelle: Precht/Kraft/Bachmaier (2005<sup>7</sup>), S. 127.

<sup>168</sup> Quelle: Precht/Kraft/Bachmaier (2005<sup>7</sup>), S. 127.

durch eine nahezu symmetrische Glockenkurve als Verteilungsdichte annähern kann.<sup>169</sup>

Die Glockenkurve bildet also folgendes Szenario ab: Betrachtet man beispielsweise die Milchleistung von Kühen, dann zeigt sich, dass nur sehr wenige Kühe besonders viel oder besonders wenig Milch geben und die meisten irgendwo in der »Mitte« liegen. Ähnlich ist es mit der Verteilung der Körpergröße von Schuljungen in einer Klasse. Nur ganz wenige sind besonders groß oder besonders klein. Die meisten haben eine mittlere Körpergröße. Der Eindruck verstetigt sich, wenn man in dieses Beispiel sehr viele, also mehrere hunderttausend Personen miteinbezieht. Je mehr Schuljungen berücksichtigt werden, desto »perfekter« wird die Kurve.<sup>170</sup> Dahinter steht das Gesetz der großen Zahlen: Beim Wurf einer Münze z. B. sollte »Kopf« oder »Zahl« gleich häufig vorkommen, wenn man sie nur oft genug hintereinander wirft. Dies muss aber noch nicht bei 100, 1 000 oder 10 000 Würfeln der Fall sein. Das Gesetz besagt auch nicht, dass nach einer großen Anzahl von »Köpfen« beim nächsten Wurf zwingend eine »Zahl« kommt. Denn jeder Wurf der Münze ist unabhängig vom vorherigen und vom nachfolgenden zu bewerten. Das Gesetz der Großen Zahlen verlangt ein Einpendeln »auf lange Sicht«. <sup>171</sup> In Worten formuliert lautet das Gesetz:

»Wiederholt man ein zufälliges Experiment genügend oft unter den gleichen Bedingungen, dann kommt die relative Häufigkeit eines bestimmten Ereignisses der theoretischen Wahrscheinlichkeit dieses Ereignisses beliebig nahe.«<sup>172</sup>

Die Glockenkurve beschreibt also, wie schon angedeutet, eine Abweichung vom Mittel. Blickt man auf das Intervall der Abweichungen von -3 bis 3 (Abbildung 3.7), so werden 99,7% aller Fälle abgedeckt. Nur ganz wenige Extremfälle befinden sich außerhalb dieses Intervalls. Bemerkenswert ist jedoch Folgendes: In jeder Verteilung, gleich ob es sich um die Milchproduktion von Kühen, die Größe von Schuljungen oder die Verteilung der Intelligenz in der Bevölkerung handelt, befinden sich ca. 68,27% der Fälle im Intervall zwischen den Abweichungen -1 und 1. Damit zeigt sich, dass es in der Welt eine gewisse naturgegebene Uniformität gibt, die sich in vielen Aspekten des Lebens manifestiert.<sup>173</sup>

Diese naturgegebene Uniformität lässt sich – modellhaft – auch auf die Ergebnisse von Entscheidungsprozessen übertragen. Bei der Vielzahl der im Alltagsleben getroffenen Entscheidungen kann man aus der Lebenserfahrung heraus – nicht empirisch erfasst – konstatieren, dass vielleicht 5-15% der Fälle, die jemandem zur Entscheidung vorgelegt werden, aus Prinzip abgelehnt werden. Ungefähr weitere

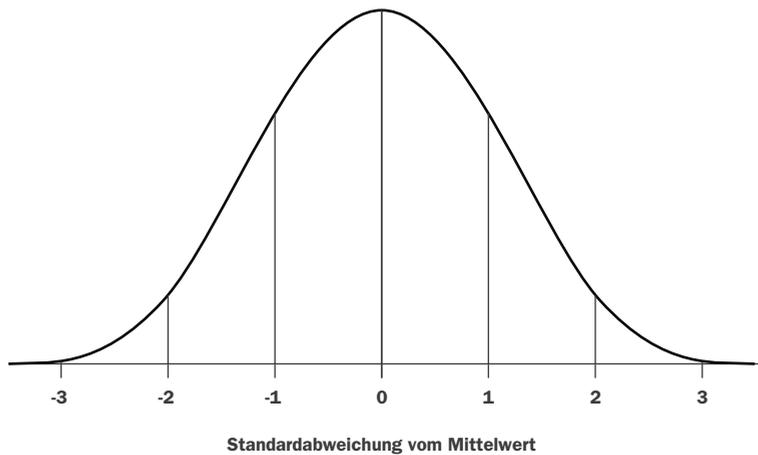
<sup>169</sup> Precht/Kraft/Bachmaier (2005<sup>7</sup>), S. 127.

<sup>170</sup> Aus Gründen der Eindeutigkeit und Übersichtlichkeit haben Herrnstein und Murray bewusst eine reine Jungenklasse gewählt Herrnstein/Murray (1994), S. 553-556.

<sup>171</sup> Precht/Kraft/Bachmaier (2005<sup>7</sup>), S. 96.

<sup>172</sup> Precht/Kraft/Bachmaier (2005<sup>7</sup>), S. 96.

<sup>173</sup> Herrnstein/Murray (1994), S. 557.



**Abbildung 3.7:** Glockenkurve mit Standardabweichungen vom Mittelwert<sup>174</sup>

5-15% der Fälle werden aus Überzeugung unterstützt. Diese geringfügige Zahl an Fällen ist vergleichbar mit dem geringen Vorkommen von sehr großen und sehr kleinen Schuljungen. Jedoch, wie schon erwähnt, sind die meisten Schuljungen von mittlerer Körpergröße. Für Entscheidungsprozesse bedeutet das, dass diese in den meisten Fällen volatil ausfallen. Bei der Mehrheit der Fälle, die zur Entscheidung gebracht werden, ist der Entscheider (in der Politik, in Unternehmen, Verbänden, Organisationen oder in einem Privathaushalt) nicht *a priori* festgelegt, wie er sich entscheiden wird. Anders formuliert bedeutet dies, dass es bei ca. 70-90% der Fälle, die uns tagtäglich zur Entscheidung vorgelegt werden, heißt: »Das kann ich so oder so entscheiden.« In diesem großen Spektrum sind Entscheider für Argumente zugänglich, und das Ergebnis der Entscheidung ist zunächst offen.

Werden Entscheidungsergebnisse schematisch in einer Glockenkurve abgebildet und diese dann in Sektionen aufgeteilt, ergibt sich folgendes Bild:

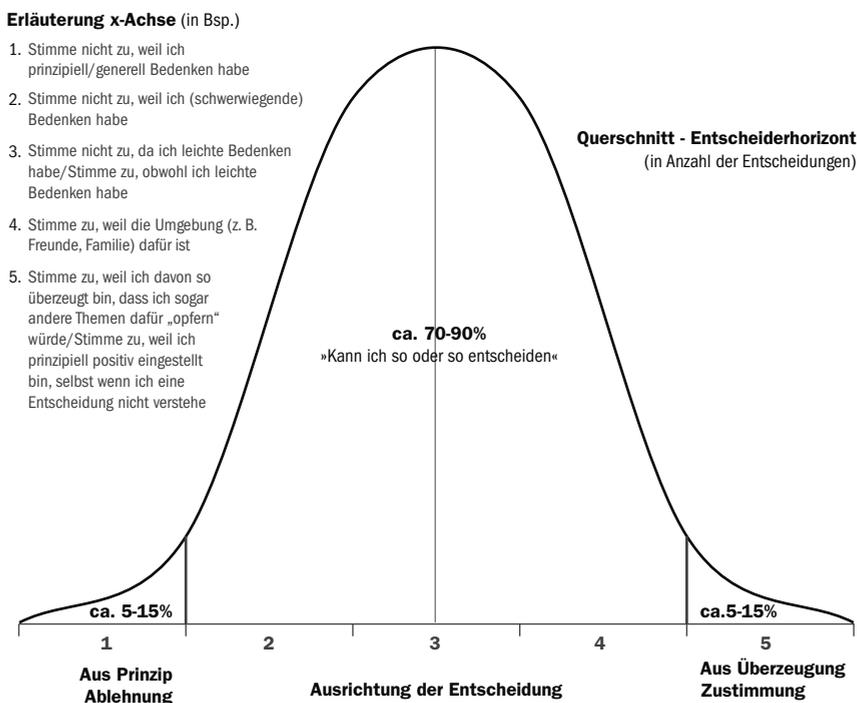
1. Ablehnung wegen prinzipieller und genereller Bedenken.
2. Ablehnung wegen schwerwiegender Bedenken.
3. Ablehnung wegen leichter Bedenken oder Zustimmung trotz leichter Bedenken.
4. Zustimmung, weil die Umgebung (z.B. Freunde oder Familie) beipflichtet/zustimmt.
5. Zustimmung wegen einer prinzipiellen positiven Einstellung zum Thema, selbst wenn dieses nicht vollständig durchdrungen/verstanden wird.

Da Politik letztendlich von Menschen gestaltet wird, kann dieses Modell auch zur Erklärung der Entscheidungsfindung bei politischen Entscheidern angewendet

<sup>174</sup> Quelle: Herrnstein/Murray (1994), S. 557.

werden. Hier ist insbesondere an individuelle Akteure zu denken, z. B. an einen Büroleiter (der darüber entscheidet, ob eine Nachricht bedeutend genug ist, um an den Vorgesetzten oder die Vorgesetzte weitergeleitet zu werden) oder an einen zuständigen Beamten in einer Generaldirektion der Kommission (der bei der Ausgestaltung z. B. eines Richtlinienentwurfs einen gewissen Spielraum hat und darüber entscheiden kann, wie eine konkrete Formulierung ausfällt). Über diese Texte entscheiden dann wiederum Politiker, in den meisten Fällen Parlamentarier und Ratsmitglieder, ob sie diese Formulierungen so übernehmen. Insbesondere Entscheider aus der Politik beziehen aber neben den rein sachlichen und inhaltlichen Argumenten noch weitere – politische – Kriterien in ihre Entscheidung mit ein.

#### Gauß'sche Normalverteilung i.V.m. dem Gesetz der großen Zahlen



**Abbildung 3.8:** Entscheidungen nach Sektoren von ›prinzipieller Ablehnung‹ bis ›Zustimmung aus Überzeugung‹

Auch hier zeigt die Erfahrung aus der Interessenvertretung, dass Entscheidungen im Muster 5-15, 70-90, 5-15 getroffen werden.<sup>175</sup> Natürlich spielt die politische Überzeugung des Entscheiders hier eine große Rolle. Bei ca. 5-15% der zur Entscheidung vorgelegten Fälle wird aus Prinzip zugestimmt, weil der Entscheider das Thema aus großer politischer Überzeugung mitträgt. Bei diesen Fällen ist er sogar bereit, andere Themen, für die er sich einsetzt, zur Disposition zu stellen,

<sup>175</sup> Vgl. hierzu bereits Joos (2015), S. 414ff.

nur um ein solches Primärthema oder eine »Herzensangelegenheit« umsetzen zu können. Darüber hinaus wird der Entscheider bei einem solchen Thema eine »Vorreiterrolle« einnehmen, bei einem solchen Primärthema grundsätzlich alles, was zu seiner Verwirklichung beitragen kann, positiv aufnehmen und alle prozessualen »Winkelzüge« nutzen, um sein Thema voranzutreiben. Ein Ausschussmitglied des Europäischen Parlaments wird bei einem Primärthema regelmäßig versuchen, Berichterstatter zu werden und dadurch besonderen Einfluss auf die Debatte zu nehmen. Der Vorreiter wird sich aktiv in die Diskussion einbringen und keine Abstimmung verpassen. Ist der Vorreiter ein Kommissar, wird er der Arbeit in seiner Generaldirektion dazu besonderes Augenmerk schenken und sich stets über den Stand der Dinge informieren lassen und notfalls korrigierend eingreifen.

Ähnlich ist es in den schätzungsweise 5-15% der Fälle, die ein Entscheider aus Prinzip und tiefer politischer Überzeugung ablehnt. Eine solche prinzipielle und kompromisslose Haltung ist häufig bei ethischen Fragen (z. B. Sterbehilfe, Asylfragen) oder auch bei politisch-ideologisch aufgeladenen Themen zu beobachten. Auch bei Umweltthemen wie Klimawandel oder Energiethemen wie der Haltung zur Atomkraft gibt es oft ein kompromissloses Lager, das nur schwer zu einer flexibleren Haltung zu bewegen ist. Bei Vorreitern ebenso wie bei »Kompromisslosen« fallen Argumente häufig nicht auf fruchtbaren Boden. Prozessuale und themenübergreifende Ansätze (log rolling) sind dann oft der einzige Weg zur Kompromissfindung.<sup>176</sup>

Ebenso gilt bei Entscheidern aus der Politik, dass ihre Entscheidung bei rund 70-90% der Fälle nicht a priori festgelegt ist. Ähnlich wie Privatleute oder Entscheider in Unternehmen orientieren sich politische Entscheider an gewissen Kriterien, die ihnen bei ihren Entscheidungen Orientierung bieten und die »dark and tangled stretches« aufhellen und entwirren. Auch hier kommt dem Umfeld des Entscheidungsträgers eine besondere Rolle bei der Entwicklung seiner Entscheidungskategorien zu.

Eine besondere Herausforderung stellt für einen politischen Entscheidungsträger die Allokation seiner Aufmerksamkeit dar. Er empfängt zu viele Signale aus unterschiedlichen Richtungen und unterschiedlichen Quellen (Informationsflut); er hat zu viele Aufgaben zu bewältigen, Strategien und Pläne zu berücksichtigen und zu viele Kontakte zu pflegen, als dass er allem, was ihn ereilt, die gleiche Aufmerksamkeit zuteilwerden lassen kann. Während rein rationalistische Entscheidungstheorien (Rational Choice) dem Faktor Zeit nur eine untergeordnete Rolle zuweisen, Entscheidungen demgemäß im zeitlosen Raum getroffen werden<sup>177</sup>, ist Zeit in der Praxis eine sehr wichtige Dimension in der Politik (siehe Abschnitt 3.5). Im Entscheidungsprozess werden Aufmerksamkeit und Zeit zu wichtigen Faktoren, da beide begrenzt sind.

<sup>176</sup> Joos (2015), S. 414 ff.

<sup>177</sup> Rogge (2010), S. 207.

Vor diesem Hintergrund entwickeln politische Entscheidungsträger (aber auch Entscheider in Unternehmen, Verbänden, Organisationen und im privaten Bereich) Kategorien, die ihnen im Entscheidungsprozess Orientierung geben, helfen, Ressourcen zu sparen und diese Begrenztheit von Aufmerksamkeit und Zeit zu managen.<sup>178</sup> Diese Kategorien gilt es zu erforschen, um Entscheidungsergebnisse in der Politik nachvollziehbarer zu machen. Dabei verweist die kognitive Psychologie darauf, dass Menschen eine Vorliebe für Einfachheit haben. Menschen ziehen ebenso die Beständigkeit dem Chaos und dem Unkalkulierbaren vor. Emotionen (in Verbindung mit Kognition) spielen zudem eine wichtige Rolle im Entscheidungsfindungsprozess.<sup>179</sup> Aus der Bedeutung der Emotion im Entscheidungsfindungsprozess erklären sich auch die strikten Haltungen der Entscheidungsträger bei prinzipieller Ablehnung (Zustimmungsverweigerung) und absoluter Befürwortung (Übernahme der Vorreiterrolle). Letztlich ist die Formulierung von Kategorien zur Orientierung bei der Entscheidungsfindung ein Vereinfachungsprozess, der die Komplexität der Entscheidung auf ein handhabbares Maß reduziert. Es darf vor diesem »psychologischen Hintergrund« daher nicht verwundern, dass einige dieser Kategorien, die politische Entscheidungsträger im Alltag anwenden, als durchaus banal erscheinen mögen. Sie sind dennoch wirkmächtig, Außenstehenden aber nicht immer bekannt.

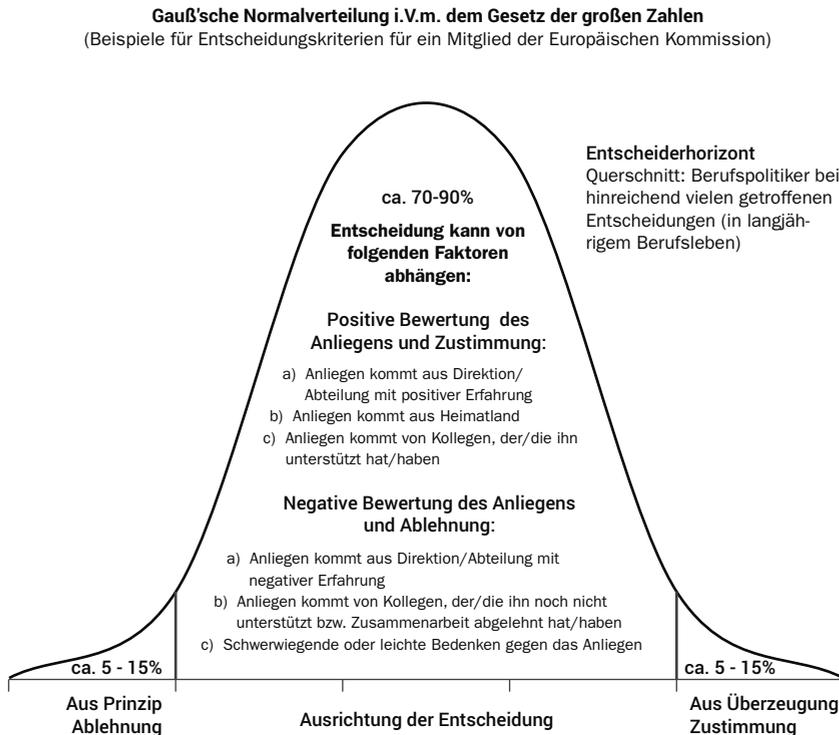
In der Praxis kann bei einem Parlamentsmitglied z. B. die eigene Fraktionszugehörigkeit eine Rolle spielen, aber auch die Nationalität und die Herkunftsregion können für Entscheidungen relevant sein. Für ein Mitglied der Kommission könnte es z. B. folgende Kriterien geben, die die Entscheidungsfindung positiv beeinflussen: Das Anliegen kommt aus einer Direktion, mit der die bisherige Zusammenarbeit positiv war; das Anliegen kommt – wenn auch auf europäischer Ebene eigentlich sachfremd – aus dem Heimatland des Kommissars; das Anliegen kommt von einem Kollegen, der den Kommissar früher einmal unterstützt hat. Loyalität ist in der Politik ein hohes Gut. Eher negativ wird die Entscheidung von folgenden Faktoren beeinflusst: Das Anliegen kommt aus einer Direktion, mit welcher die bisherige Zusammenarbeit bereits negativ verlaufen ist; das Anliegen kommt von einem Kollegen, der den Kommissar bisher noch nie unterstützt bzw. der eine Zusammenarbeit schon einmal abgelehnt hat; letztlich können auch schwerwiegende oder leichte Bedenken generell gegen das Anliegen sprechen.

Natürlich ergeben sich auch Einschränkungen und Vorschriften durch den politischen Prozess selber. Entscheidungen dürfen nicht ungesetzlich sein, sie müssen sich in den Rahmen der Polity und der Institution einfügen, in denen die Entscheider tätig sind (der akteurzentrierte Institutionalismus wurde bereits erwähnt). Es genügt also noch nicht »zu wissen, welche Entscheidungsregel faktisch in einem politischen Entscheidungsprozess zur Anwendung gekommen ist [hie-

178 Badie/Berg-Schlösser/Morlino (2011), s. v. Rationality, bounded.

179 Zur Bedeutung der kognitiven Psychologie bei politischen Entscheidungen siehe z. B. Badie/Berg-Schlösser/Morlino (2011), s. v. Psychological Explanations of International Politics.

rarchisches, mehrheitliches, konsensuales Entscheidungsverfahren]. Um ihre Wirkung genau zu verstehen, muss darüber hinaus auch herausgearbeitet werden, in welchem institutionellen Kontext dieses Verfahren genutzt wurde und auf welche Weise es mit anderen Entscheidungsregeln verknüpft wurde.«<sup>180</sup> Interessengruppen werden zudem versuchen, den Entscheidungsprozess zu begleiten und ihrerseits Informationen und Vorschläge einzubringen.<sup>181</sup>



**Entscheiderhorizont**  
Querschnitt: Berufspolitiker bei hinreichend vielen getroffenen Entscheidungen (in langjährigem Berufsleben)

**Abbildung 3.9:** Entscheidungen eines Entscheidungsträgers aus der Politik: Beispiel EU-Kommissar

Wendet man diesen Ansatz für die Vielzahl der Entscheidungen im politischen Prozess der EU an, so zeigt sich für die Praxis der Interessenvertretung, dass die meisten Entscheider noch keine vorgefasste Meinung zu einem Thema haben und ihre Entscheidungen offen sind. Man will sich erst »ein Bild von der Sache machen«, bevor entschieden wird. Die Interessenvertretung hat hier die Chance, durch zuverlässige, objektive und transparente Informationen den Entscheidungsprozess relevant zu begleiten und den Entscheider von der Richtigkeit einer Entscheidung zu überzeugen. Die inhaltliche Arbeit hat an dieser Stelle große Bedeutung und sollte keineswegs unterschätzt werden. Allerdings sind Inhalte nur vermittelbar, wenn sie sich in die Regeln des jeweiligen Entscheidungs- bzw. Gesetzgebungsverfahrens einfügen. Auch wenn ein einzelner Ansprechpartner im

<sup>180</sup> Eberlein/Grande (2014<sup>3</sup>), S. 174.

<sup>181</sup> Vgl. Nohlen/Schultze (2010<sup>4</sup>), s. v. Entscheidungstheorie.

politischen Prozess einige Anliegen als »Vorreiter« fördern oder als »Kompromissloser« ablehnen mag, besteht bei jedem Einzelnen die Chance, diejenigen Themen zu identifizieren, bei denen erfolgreich für das Interesse des Betroffenen geworben werden kann. Denn er wird nur zu ca. 5-15 % ein Anliegen aus Prinzip ablehnen. Und bei jedem einzelnen Ansprechpartner im politischen Prozess eröffnet sich eine neue Chance. Es bestehen daher prinzipiell gute Aussichten, für ein Interessenvertretungsanliegen erfolgreich zu werben.

Wenn es um die Untersuchung gewisser Gesetzmäßigkeiten von (politischen) Entscheidungen geht, gilt es, sich mehr auf »theories of attention and search« als auf »theories of choice among readily available goals, preferences and consequences«<sup>182</sup> zu verlegen. Andere Politikwissenschaftler meinen hierzu zustimmend: »Die Kenntnis politischer Entscheidungsverfahren ist wichtig, da diese offensichtlich keine beliebig anwendbaren und austauschbaren, einfach und eindeutig wirkenden Mechanismen darstellen.«<sup>183</sup> Man muss sich bei der Analyse des politischen Prozesses folglich primär auf den Entscheidungsprozess und nicht vornehmlich nur auf das inhaltliche Entscheidungsergebnis konzentrieren.

### 3.9 Thesenartige Zusammenfassung

»Politik ist die Kunst des Möglichen«, soll Otto von Bismarck gesagt haben. Letztlich weist dieses Bonmot darauf hin, dass Politik ein Prozess ist, an dessen Ende nicht ein maximaler Output steht, sondern im Rahmen der gegebenen Möglichkeiten nur ein Kompromiss. Diese Kompromissfindung ist ein mitunter langwieriger und komplexer Prozess, dessen Ergebnis sich nicht vorhersehen lässt.

Kapitel 3 befasst sich mit den folgenden Leitfragen:

- Welche Bedeutung kommt in der Politik den Inhalten, welche den Verfahren und Prozessen zu?
- Wie gestalten sich politische Prozesse, und wie kann sich die Interessenvertretung darauf einstellen?
- Wie können im politischen Prozess entstehende Zeit- und Entscheidungsfenster für die Interessenvertretung genutzt werden?
- Wie trifft ein politischer Akteur Entscheidungen, und wie kann der Entscheidungsfindungsprozess eines solchen »Homo politicus« für Außenstehende entschlüsselt werden?

- (1) Politik ist in drei Dimensionen unterteilt: Polity, Policy und Politics.
- *Polity* ist die *formale Dimension* der Politik. Hierbei handelt es sich um ihre normativen, strukturellen und verfassungsmäßigen Elemente, also um die (historisch gewachsene) institutionelle Ordnung.

<sup>182</sup> Badie/Berg-Schlosser/Morlino (2011), s. v. Rationality, bounded.

<sup>183</sup> Eberlein/Grande (2014<sup>3</sup>), S. 174.

- Der Begriff *Policy* bezeichnet die *inhaltliche Dimension* von Politik (auch materielle Dimension genannt). Das können bestimmte politische Programme und konkrete Ziele und Aufgaben von Politik sein, aber auch ganze Politikfelder wie Sozial-, Innen-, Wirtschafts- oder Umweltpolitik.
  - *Politics* bezeichnet die *prozessuale Dimension* von Politik. Konkret sind das Prozesse der Willensbildung (z.B. Demonstrationen und öffentliche Diskussionen), Entscheidungen (z.B. im Rahmen von Gesetzgebungsverfahren) und Prozesse der Umsetzung (z.B. Erlasse von Verwaltungsbestimmungen, Überwachung der Einhaltung von Gesetzen und Sanktionen bei Fehlverhalten).
- (2) Aus Sicht der Interessenvertretung ist die Polity eine gegebene Größe, die sich nicht oder nur über einen sehr langen Zeitraum verändert und an der sich die Interessenvertretung zu orientieren hat. Die Entwicklung der Europäischen Integration vom »Europa der 6« in den 1950er-Jahren hin zum »Europa der 28« ist verbunden mit einer zunehmenden Komplexität der politischen Prozesse, insbesondere mit den Änderungen des Vertrags von Lissabon (hierzu ausführlich Kapitel 4).
  - (3) Die inhaltliche Dimension der Politik hat eine zentrale Bedeutung für die Interessenvertretung. Die Inhalte helfen, Parteien und Politiken zu unterscheiden. Politische Inhalte, die umgesetzt werden, nehmen Einfluss auf das Leben von Bürgern, auf die Arbeit und auf den Erfolg von Unternehmen, Verbänden und Organisationen. Die Diskussion um politische Inhalte ist Teil unserer politischen Kultur. Inhalte setzen also den politischen Prozess erst in Gang.
  - (4) In komplexen politischen Systemen wie der EU gewinnt die prozessuale Dimension der Politik zusehends an Bedeutung. Für Interessenvertreter ist in der Praxis mindestens ebenso wichtig, die Prozesse und formellen ebenso wie informellen Regeln des jeweiligen politischen Entscheidungsprozesses zu kennen, als »nur« die politischen Inhalte (Policy) im Blick zu haben und die besseren Argumente vorzuhalten: Es ist gerade der politische Prozess in einer Demokratie, in dem Argumente qualitativ evaluiert werden und der entscheidend dafür ist, welche Interessen sich letztlich in einem Entscheidungsprozess durchsetzen. Interessenvertretung bedarf erheblicher Prozesskompetenz.
  - (5) Prozesskompetenz in der Interessenvertretung ist weiterhin notwendig, um die Komplexität managen und reduzieren zu können, die sich aus den formellen Strukturen, Gegebenheiten und Regelungen (Polity) sowie der Verfassungswirklichkeit der EU und der Art und Weise, wie und mit welchen Akteuren regiert wird (Governance), ergibt. Es geht dabei insbesondere um das Verständnis für formelle und informelle Zuständigkeiten, Abläufe und Prozesse und um deren Strukturierung, um sie für die Auftraggeber der Interessenvertretung verständlich, handhabbar und planbar werden zu lassen (vor diesem Hintergrund siehe insbesondere auch Kapitel 10 zu Prozessstruktur- und Prozessbegleitkompetenz).

- (6) Nicht zuletzt ist Prozesskompetenz in der Interessenvertretung erforderlich, um die prozessuale Dimension (Politics) der Politik begleiten zu können (vgl. hierzu die Prozessbegleitkompetenz, die nach erfolgreichem Perspektivwechsel zum Tragen kommt, Kapitel 10). Der politische Prozess, d.h. seine Gestaltung und sein Ablauf im konkreten Fall, hat maßgebliche Bedeutung dafür, welche Inhalte in Policies umgesetzt werden und welche nicht. Die inhaltlichen Ergebnisse der Politik werden gleichsam aus einem Prozess geboren. Das Policy-Making ist ein Prozess, der im Policy-Cycle abgebildet wird: Dieser beginnt mit der Artikulation und Definition von Themen und Problemen und endet mit der verbindlichen Festlegung von Programmen und Maßnahmen. Es werden dabei bisweilen sechs verschiedene Phasen unterschieden: (1) Problemdefinition, (2) Agenda-Setting, (3) Politikformulierung (4), Politikimplementierung, (5) Politikevaluierung, (6) Politikterminierung.
- (7) Nicht vergessen werden darf die zeitliche Dimension der Politik. Zeit ist eine politische Ressource. Für die Interessenvertretung ist von besonderem Belang, dass sich in jeder Phase des Policy-Cycle Zeitfenster öffnen, währenddessen eine Kontaktaufnahme zwischen Interessenvertretung und Politik am erfolgversprechendsten zu sein scheint. Umgangssprachlich formuliert: Es geht darum, den richtigen Moment abzuwarten.
- (8) Der politische Prozess benötigt das Handeln von Akteuren. Sie artikulieren die politischen Inhalte und Interessen, verfolgen bestimmte Interessen und Handlungsziele, verfügen über Handlungsressourcen und normative Orientierungen und besitzen die Fähigkeit, strategisch zu handeln. Manche nehmen am gesamten politischen Prozess teil, andere sind nur phasenweise eingebunden. Die Interessenvertretung muss mit ihnen in Kontakt treten.
- (9) Netzwerke sind eine Notwendigkeit in der politischen Praxis: Ein Einzelakteur, selbst wenn es sich um einen institutionellen (wie z.B. die Kommission) oder um einen kollektiven Akteur (wie z.B. eine Fraktion im Europäischen Parlament) handelt, hat allein nicht die notwendigen Ressourcen für eine autonome Politik. Die hohe Komplexität der verschiedenen Politiksektoren bedingt es, dass alle Akteure auf Fachinformationen aus Sektoren angewiesen sind. Zugleich führt die gestiegene Komplexität und die Eigenschaft der EU als Mehrebenensystem dazu, dass die erforderliche Zahl von Kontakten geradezu exponentiell ansteigt.
- (10) Für die Interessenvertretung ergeben sich daraus zwei Herausforderungen: (i) Identifikation von Netzwerken und ihrer Mitglieder sowie der Aufbau von Kontakten, (ii) Kommunikationsfähigkeit mit den verschiedenen Netzwerken, d.h. Beherrschung und Kenntnis von Fachtermini, Referenzpunkten, Stand der Diskussion in Einzelthemen. Eine Netzwerkanalyse hilft, die tatsächlichen Machtverhältnisse und Akteursbeziehungen aufzuzeigen.
- (11) Politische Entscheidungsfindungsprozesse haben einen eigenen Charakter, der sich von denen in anderen gesellschaftlichen Handlungsfeldern, wie z.B. der Wirtschaft, wesentlich unterscheidet. Sie unterliegen einer eigenen

Logik, die auf den ersten Blick von außen nicht immer einer rationalistisch geprägten Erwartungshaltung entspricht. In jedem Abschnitt des politischen Prozesses müssen die politischen Akteure Entscheidungen treffen. »Entschieden wird nicht nur am Kabinetttisch und in Parlamenten, entschieden wird in allen Phasen des Politikprozesses an vielen Orten: in Ministerien, in Parteizentralen, in Verbandsbüros etc. (...) Moderne Politikprozesse sind in dieser Perspektive nichts anderes als eine lange Kette von Entscheidungen, deren Anfang nur schwer, wenn überhaupt zu erkennen ist, und deren Ende oftmals nichts anderes ist als eine neue Entscheidung.«<sup>184</sup>

- (12) Ein besonderes Augenmerk ist dabei auf die Entscheidungsfindungsprozesse der individuellen politischen Akteure (z.B. Parlamentarier und deren Mitarbeiter, Kommissionsbeamte, Büroleiter, Referenten, Kommissare, Direktionsleiter etc.) und deren Netzwerke (z.B. Parteizugehörigkeit, Nationalität etc.) zu richten. Sie treffen tagtäglich Entscheidungen, die den politischen Prozess beeinflussen, ihn voranbringen, ihn verändern oder vielleicht sogar stoppen. Dabei orientieren sich politische Entscheidungsträger nicht am universell angenommenen Modell des rationalistischen, nutzenmaximierenden Homo oeconomicus. Vielmehr dient hier der am Gemeinwohl und am politischen Gerechtigkeitsprinzip orientierte Homo politicus als Vorbild. Dies erklärt auch, warum die erfolgreiche Interessenvertretung eine Übersetzungsleistung von der Sphäre der Ökonomie in die politische Sphäre (Perspektivenwechsel) gewährleisten muss (siehe Kapitel 6 und 10).
- (13) Das Ergebnis der einzelnen Entscheidungen ist dabei nur bei einem kleinen Teil *a priori* festgelegt. Etwa 5-15% der zur Entscheidung vorgelegten Fälle lehnt ein Entscheidungsträger aus prinzipieller Überzeugung ab. Bei etwa ebenso vielen Fällen wird er aus prinzipieller Überzeugung positiv entscheiden. Daraus folgt, dass in ca. 70-90% der Fälle das Ergebnis des Entscheidungsprozesses offen ist. Dies ist auch das Spektrum, in dem Entscheidungsträger für Argumente zugänglich sind. Vorausgesetzt, man verfügt über die entsprechende Prozesskompetenz, um die richtigen Entscheidungsträger zum richtigen Zeitpunkt im »Brüsseler Dickicht« zu identifizieren und zu kontaktieren.

Im Ergebnis von Kapitel 3 lässt sich im Hinblick auf die Bedeutung von Inhalten bei Entscheidungsprozessen als allgemeine Regel formulieren: *Je einfacher* ein Entscheidungsprozess strukturiert ist – geringe Anzahl von Entscheidungsebenen, einfache Verfahrensregeln, wenige Entscheidungsträger –, *desto höher ist die Relevanz von einzelnen Inhalten und Argumenten* für eine konkrete Entscheidung. In einem solchen System beruht eine Entscheidung demnach überwiegend auf inhaltlichen Aspekten. Die Struktur des Entscheidungsprozesses ist transparent; sie beeinflusst nicht oder nur in geringem Maße dessen Ausgang. Solche Verhältnisse

<sup>184</sup> Eberlein/Grande (2014<sup>3</sup>), S. 151.

finden sich i. d. R. bei stark hierarchischen Entscheidungsstrukturen (also auch in autokratischen Systemen).<sup>185</sup>

*Je komplexer* ein Entscheidungsprozess strukturiert ist – zahlreiche Entscheidungsebenen, komplexe Verfahrensregeln, zahlreiche Entscheidungsträger und meist divergierende Interessenlagen –, *desto höher ist die Relevanz der Entscheidungsstrukturen und -prozesse für eine konkrete Entscheidung*. Die Europäische Union ist ein Musterbeispiel für ein komplexes System. Inhalte und Argumente sind weiterhin relevant; ihre individuelle Relevanz für das Ergebnis eines Entscheidungsprozesses geht jedoch mit dessen zunehmender Komplexität tendenziell zurück. In einem solchen System beruht eine Entscheidung folglich verstärkt auf prozessualen Aspekten; inhaltliche Argumente drohen im Entscheidungsverfahren aus prozessualen Gründen unbeachtet zu bleiben. Je nach Stadium des politischen Prozesses ändern die Inhalte ihr Gewicht im Argumentationsset, weil die unterschiedlichen Akteure auch unterschiedliche inhaltliche Präferenzen haben und im Wege der Kompromissfindung Positionen abschwächen oder aufgeben, um andere Ziele zu erreichen.

Dies alles zeigt die Notwendigkeit eines Paradigmenwechsels in der Interessenvertretung bei den Institutionen der EU (aber auch in ihren Mitgliedstaaten). Die starke Ausrichtung auf inhaltliche Arbeit bei den klassischen Interessenvertretungsinstrumenten (Unternehmensrepräsentanzen, Verbände, Public-Affairs-Agenturen, Anwaltskanzleien) allein reicht zur erfolgreichen Interessenvertretung nicht mehr aus, da die politischen Inhalte im Entscheidungs- und Kompromissfindungsprozess stets neu geformt und formuliert werden. Folglich muss die prozessuale Dimension der Politik stärker als bisher berücksichtigt werden. Es ist wichtiger, diese Dimension im Auge zu behalten und den politischen Prozess konstruktiv zu begleiten, als allein auf die »Macht« der »besseren« Argumente zu vertrauen. Nur so besteht die Chance, dass legitime Interessen gehört und berücksichtigt werden.

Konkret bedeutet dies für die Interessenvertretung, dass das Verständnis der politischen Prozesse (Prozesskompetenz) mindestens ebenso wichtig ist wie die Kenntnis und die Arbeit an den politischen Inhalten (Inhaltskompetenz). Ohne Prozesskompetenz ist es im dynamischen Mehrebenensystem der EU mit ihrer schier unüberschaubaren Anzahl an individuellen politischen Akteuren (allein die Kommission zählt über 30000 Mitarbeiter<sup>186</sup>) nicht mehr möglich, die Inhalte verständlich aufbereitet an die relevanten Entscheider zu bringen. Es leuchtet ein, dass die komplexen Entscheidungsprozesse mit inhaltlicher Arbeit allein nicht mehr adäquat begleitet werden können. Auch die Entscheidungsfindungsprozesse und die Kriterien, nach denen entschieden wird, müssen bekannt sein und genutzt werden.

<sup>185</sup> Siehe zu hierarchischen Entscheidungsstrukturen Eberlein/Grande (2014<sup>3</sup>), S. 154-157.

<sup>186</sup> European Commission (2014b).