

Auszug aus: Antonius Liedhegener und Torsten Oppelland (Hg.):
Parteiendemokratie in der Bewährung, Festschrift für Karl Schmitt
(Jenaer Beiträge zur Politikwissenschaft, Bd. 14), 2009, S. 155-174.

Tanja Wielgoß

Interessenvertretung über Verbände – die Herausforderung in der Praxis
am Beispiel Luftverkehr

1. Verbände als wichtige Mittler im politischen Entscheidungsprozess

Als die Verfasserin Anfang 2005 – damals Projektmanagerin bei einer renommierten Unternehmensberatung – gefragt wurde, ob sie den Posten der Geschäftsführerin in einem Wirtschaftsverband annehmen wolle, sagte sie spontan erst einmal „Nein“. Zu fern lag es ihr, „Berufs-Lobbyistin“ zu werden. Dies war ihrer Ansicht nach eher etwas für die Zeit in 25 Jahren, wenn sich ihr Berufsleben dem Ende nähern würde. In der Reflexion der Anerkennungsskala, auf der sie Verbandsjobs offensichtlich unterbewusst relativ weit unten ansiedelte, wurde ihr klar, wie sehr sie Spiegel der Gesellschaft ist. Und das, obwohl ihr rein rational als gelernte Politologin durchaus bewusst war, welche wichtige Rolle Verbände im politischen System einnehmen. Da die moderne Massendemokratie nur sehr begrenzt über eine direkte Volksherrschaft organisierbar ist, sind für sie Vermittler zwischen Volk und Staat essentiell für ihre Funktionsfähigkeit. Die wesentlichen Akteure im intermediären System sind: Parteien, Verbände und Medien.

Alle drei Vermittler im politischen Prozess sind eng miteinander verflochten. So sind Parteien selbstverständlich Adressat von Verbänden, wenn diese politische Entscheidungsprozesse beeinflussen wollen. Parteien und Verbände wiederum sind auf die Medien angewiesen, wenn sie die öffentliche Meinung beeinflussen wollen. Von allen drei Gruppen genießen die Verbände möglicherweise den schlechtesten Ruf. Es wird ihnen vorgeworfen, Partikularinteressen zu vertreten und durchzusetzen und so Lösungen zu verhindern, die für das Gemeinwohl zuträglich sind. Eine solche Wahrnehmung verkennt, dass sich das Gemeinwohl nicht von selbst bildet. Vielmehr sind die politischen Entscheidungsträger (also die „parties in office“) darauf angewiesen, sich dem Besten für das Volk anzunähern, indem sie verschiedene Meinungen und Interessen gegenüberstellen und miteinander abwägen. Und noch vor diesem Abwägen gilt es in vielen Fällen, sich erst einmal eine Informationsgrundlage zu verschaffen.

Wenn sich der vorliegende Artikel also mit Verbänden befasst, dann ist dies in die Festschrift „Parteiendemokratie in der Bewährung“ insofern einzuordnen, als Verbände wichtige Zuarbeiter für Parteivertreter sind, die ein politisches Amt ausüben. Gleichzeitig befinden sich Verbände wie auch die Parteien in einer schweren Reputationskrise, die zum Teil auf ähnliche Ursachen zurückzuführen ist.

Ziel der Ausführungen ist es daher, Gründe zu finden, warum das Image der Verbände so schlecht ist und was dagegen getan werden kann. Dabei analysiert die Verfasserin ganz bewusst aus der Sicht der Praktikerin, die drei Jahre lang einen Wirtschaftsverband – den Bundesverband der Deutschen Fluggesellschaften (BDF) – als Geschäftsführender Vorstand leitete. Das Rekurren auf das Beispiel des Luftverkehrs liegt damit in der Natur der Sache. Konzentriert man sich jedoch auf die strukturellen Gegebenheiten und weniger auf inhaltliche Fragestellungen, dann vermittelten der Autorin zahlreiche Gespräche mit Vertretern anderer Branchen und mit Politikern den Eindruck, dass die Herausforderungen im Luftverkehr keinesfalls spezifische Einzelfälle sind. Sie haben im Gegenteil ein hohes Verallgemeinerungspotenzial. Daher sieht die Autorin diesen Artikel auch als möglichen Ansatzpunkt für Verbandsmitarbeiter einerseits und für spätere wissenschaftliche Arbeiten andererseits. Letztere sollten das induktive Potenzial dieses Fallbeispiels einer fundierten Untersuchung unterziehen und hieraus Schlussfolgerungen ableiten. Diese wiederum wären von sehr hohem Wert für die Praxis.

Im Folgenden werden zunächst in den Abschnitten 2 und 3 die politischen Rahmenbedingungen untersucht. Dabei wird die Verfasserin jeweils nicht nur eine Beschreibung der Sachverhalte vornehmen, sondern auch erste Handlungsempfehlungen ableiten. Diese richten sich zunächst vornehmlich an die Politik. In den Abschnitten 4 bis 6 wird der Blick auf die von den Unternehmen geschaffenen strukturellen Gegebenheiten gelenkt. Die hieraus resultierenden Handlungsempfehlungen richten sich vornehmlich an die Entscheidungsträger in den Verbänden und ihre Mitglieder. Im letzten Abschnitt erfolgt eine kurze Zusammenfassung der wesentlichen Schlussfolgerungen.

2. Die politischen Rahmenbedingungen I – Mehrebenensystem und Gesetzgebungsprozesse

2.1. Ausgangssituation Europa

Politische Grundsatzentscheidungen und insbesondere diejenigen, die die Wirtschaftspolitik betreffen, werden schon lange in starkem Maße auf der europäischen Ebene getroffen. Im Luftverkehr ist dies anschaulich illustrierbar. Als sich der BDF im Rahmen der Fokussierung seiner Arbeit Schwerpunktthemen gab, waren dies:

1) Flughäfen, Flugsicherung und Infrastruktur, 2) Sicherheit und 3) Umwelt. Zusätzlich wurden Fragen des Verbraucherschutzes auf die Arbeitsagenda des Verbandes gesetzt, die an dieser Stelle nicht näher beleuchtet werden. In allen Themenkomplexen wird das Gros an übergeordneten Fragestellungen in Brüssel geregelt.

1. **Flughäfen, Flugsicherung und Infrastruktur:** Das so genannte Flughafenpaket der EU-Kommission¹ regelt Entgeltfragen (für die Nutzung der Flughafeninfrastruktur), zeigt die Errungenschaften der EU-Gesetzgebung in Bezug auf die Liberalisierung der Bodenverkehrsdienste (v.a. Gepäckabfertigung) und macht deutlich, welche grundsätzlichen Vorstellungen die Europäische Kommission hinsichtlich der Entwicklung der europäischen Flughafeninfrastruktur verfolgt. Darüber hinaus halten die Richtlinie der EU-Kommission zu zulässigen Beihilfen an Regionalflughäfen² die Exekutiven von Bund und Ländern in Deutschland in Atem: Rund 20 Beihilfeverfahren leitete die Kommission mittlerweile gegen die Bundesrepublik ein³, weil hierzulande mutmaßlich unrechtmäßige Subventionen gewährt werden. Schließlich beinhaltet das Paket Single European Sky, mittlerweile schon als Folgevereinbarung (II)⁴, wesentliche Inhalte zur Funktionsweise der Flugsicherung sowohl auf nationaler Ebene als auch zur Zusammenarbeit der einzelnen Flugsicherungsorganisationen in Europa.
2. **Sicherheit:** Das Herzstück nahezu aller Sicherheitsvorschriften im Luftverkehr ist die EU-Verordnung 2320.⁵ Nach den Anschlägen von Lockerbie 1988, vom 11. September 2001 in New York und dem versuchten Anschlag mit flüssigem Sprengstoff in London im August 2006 sah man innerhalb der Europäischen Union akuten Handlungsbedarf und setzte diesen zügig um. Seitdem dürfen sich beispielsweise ankommende und abfliegende Passagiere nicht mehr mischen, was in Deutschland dazu führte, dass an fast allen großen Flughäfen erhebliche Umbaumaßnahmen vorgenommen werden mussten. Großen Aufruhr erzeugte auch die Regelung, dass Flüssigkeiten nur noch bis zu max. 1l und jeweils nur in 100ml-Behältern mit an Bord genommen werden dürfen.⁶ Seit 2003 ist zudem die European Aviation Safety Agency (EASA) die oberste Luftsicherheitsbehörde in

- 1 Das Flughafenpaket setzt sich zusammen aus: a) European Commission, An action plan for airport capacity, efficiency and safety in Europe, Communication, Brüssel 2006; b) ebd., Directive on Airport Charges, Brüssel 2007; c) ebd., Report on the application of Council Directive 96/67/EC of 15 October 1996 (Ground Handling), Brüssel 2007. An dieser Stelle sind die Erstfassungen der Kommission zitiert.
- 2 Vgl. Europäische Kommission, Gemeinschaftliche Leitlinien für die Finanzierung von Flughäfen und die Gewährung staatlicher Anlaufbeihilfen für Luftfahrtunternehmen auf Regionalflughäfen, Mitteilung, Brüssel 2005.
- 3 Vgl. Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (BMVBS), Wesentliche Handlungsfelder im Entwurf des Flughafenkonzepts, Anlage 1, Berlin 2008, S. 4.
- 4 Vgl. European Commission, Single European Sky II, Towards a more sustainable and performing aviation, Brüssel 2008.
- 5 Vgl. European Council/European Parliament, Regulation 2320 establishing common rules in the field of civil aviation security, Brüssel 2002. Die Verordnung ist mittlerweile ersetzt: European Council/European Parliament, Regulation 300 on common rules in the field of civil aviation security and repealing Regulation (EC) No 2320/2002, Brüssel 2008.
- 6 Vgl. Europäische Kommission, Verordnung 1546 zur Änderung der Verordnung (EG) Nr. 622/2003 zur Festlegung von Maßnahmen für die Durchführung der gemeinsamen grundlegenden Normen für die Luftsicherheit, Brüssel 2006.

der EU. Sie ist zuständig für das Setzen von Regeln, die Einhaltung von Standards und in übergeordneten Bereichen die Zertifizierung. Das Bundesverkehrsministerium und das zugeordnete Luftfahrtbundesamt setzen die Vorgaben um.⁷

- 3. Umwelt:** Nicht zuletzt auf Grund der seit 2007 besonders hitzig geführten Debatten zum Klimaschutz rückte der Umweltschutz auf der Agenda der Verbandspolitik des Luftverkehrs auf die vorderste Position. Hier dominierte die Einbeziehung der Fluggesellschaften in den Emissionshandel – eine (Änderungs-)Richtlinie der EU.⁸ Auch beim anderen großen, die Fluggesellschaften betreffenden Umweltthema, dem Lärmschutz, ist zwar noch weitgehend die Nationalregierung am Zug, doch gibt es hier ebenfalls Aktivitäten auf europäischer Seite, die den nationalen Handlungsspielraum begrenzen.⁹

Allein dieser Überblick zeigt, dass Interessenvertretung ohne den Blick nach Brüssel nicht mehr denkbar ist. Daher sind in der europäischen Hauptstadt auch vier größere Verbände von Fluggesellschaften vertreten, die auf die supranationalen Institutionen Europäische Kommission und Europäisches Parlament Einfluss zu nehmen versuchen. Der häufig immer noch sehr wichtige Europäische Rat – also die Vertretung der Nationalregierungen – ist aus Brüssel heraus deutlich schwieriger zu fassen. Denn natürlich gibt es Ständige Vertretungen der einzelnen Regierungen. Doch ist es schon ressourcenmäßig kaum darstellbar, mit 27 Vertretungen Arbeitsbeziehungen zu etablieren. Auch werden die Ständigen Vertreter bei wichtigen Themen in der Regel von den Vertretern direkt aus den einzelnen Ländern ersetzt. Denn hierzu erfolgt die Meinungsbildung im Nationalstaat. Ob wiederum der einzelne Nationalstaat in einem Themengebiet eine wesentliche Rolle einnimmt oder nicht, ist sowohl vom Land, das er vertritt, abhängig, als auch von den Akteuren, die dieses Land zu einem Thema in das europäische Ringen schickt.

Dennoch ist die häufig geäußerte Kritik am undurchsichtigen Gesetzgebungsprozess der Europäischen Union nur begrenzt berechtigt. Denn – anders als auf der nationalen Ebene – ist das Handeln der Brüsseler Behörden fast immer transparent. So erstellt die Kommission i.d.R. ein Grünbuch, in dem sie grundlegende Fragestellungen erörtert. In einem Weißbuch oder einer Mitteilung macht sie deutlich, in welche Richtung sie sich legislative Aktivitäten vorstellen kann. In beiden Fällen erfolgt normalerweise eine Anhörung. Erst im Anschluss (meist Jahre später) gibt es

7 Neben der Kompetenzverlagerung ist von Relevanz, dass die europäische Agentur EASA ihre Mitarbeiter deutlich besser bezahlen kann als das LBA. Mit Köln dürfte außerdem der Standort deutlich attraktiver sein als Braunschweig, Sitz des LBA. Dies führt neben der inhaltlichen Auszehrung auch zu einem Personalproblem. Beim LBA sind viele Mitarbeiter nur noch schwer haltbar – einzelne Stellen, auch Leitungsfunktionen bleiben z.T. länger als ein Jahr unbesetzt, so z.B. die Stelle des Leiters Flugbetrieb.

8 Vgl. *European Council/European Parliament*, Directive amending Directive 2003/87/EC so as to include aviation activities in the scheme for greenhouse gas emission allowance trading within the Community, Brüssel 2008.

9 Z.B. die so genannte Umgebungslärm-Richtlinie: *Europäischer Rat/Europäisches Parlament*, Richtlinie über die Bewertung und Bekämpfung von Umgebungslärm, Brüssel 2002.

einen Entwurf für eine Verordnung oder Richtlinie, die dann in die legislativen Verfahren unter Einbeziehung von Parlament und Rat mündet.

2.2 Handlungsempfehlung

Bezüglich des viel geforderten Frühwarnsystems zur „Eindämmung“ der „Brüsseler Regelungswut“ ist es wichtig, dass die nationalen Akteure bereits bei den ersten grundlegenden Äußerungen der Kommission ansetzen (Grünbuch). Die europäischen Diskussionen dürfen hier nicht lokal auf Brüssel begrenzt bleiben, sondern müssen auch auf die nationale Ebene gezogen werden. Dies gilt sowohl für die Politik (Bundesregierung, Bundestag, Bundesrat) als auch für die Verbände. Es muss ein enger Draht und eine klare Arbeitsteilung zwischen den EU- und nationalen Vertretern etabliert werden. Jeder für sich wird an der Komplexität des Systems und der Vielzahl an Aufgaben scheitern. Leider besteht der Eindruck, dass gerade in Deutschland diese Handlungsmaxime nicht befolgt wird. Im Gegenteil scheinen voneinander abgetrennte Welten zu bestehen, die nur zufällig miteinander interagieren. Dass damit der Bürger den Eindruck erhält, aus Brüssel käme eine Flut von Regeln und niemand könne sich dagegen wehren, ist ein sehr bedauerlicher, aber vermeidbarer Nebeneffekt.

2.3 Ausgangssituation Deutschland

Für die nationale Ebene kommt hinzu, dass die meisten Themen kaum mehr ausschließlich einem Bereich oder einem Ressort zuzuordnen sind. Das Verkehrsministerium und die Verkehrspolitik des Bundestags sind längst nicht mehr die ausschließlichen Adressaten für – in diesem Fall – Vertreter der Airlines. Nachfolgende Übersicht veranschaulicht die Zuständigkeiten in Deutschland:

Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung	Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie	Bundesministerium für Inneres	Bundesministerium für Umwelt Naturschutz und Reaktorsicherheit	Bundesländer
Verkehrspolitische Fragen und Infrastrukturplanung	Koordinator für Luft- und Raumfahrt	Festlegung von Sicherheitsregeln für Gepäck- und Personenkontrolle sowie Transfer von Fluggastdaten	Entwicklung und Durchführung des Emmissionshandels	Genehmigung und Aufsicht von Flughäfen
Verhandlungen internationaler Verkehrsrechte	Förderung von Luft- und Raumfahrt	Erhebung der Luftsicherheitsgebühr	Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz	Genehmigung der Entgelte und Infrastrukturmaßnahmen
Dienstaufsicht über Luftfahrtbundesamt	Tourismusbeauftragter		Überwachung der Verbraucherrechte	Planfeststellungsverfahren
Überwachung der Fluggastrechte	Regulierungsfragen (Bundesnetzagentur)		finanziert Schlichtungsstelle	
Schirmherrschaft der Initiative Luftverkehr				

Quelle: nach Bundesverband der Deutschen Fluggesellschaften 2007.

In vielen Querschnittsthemen stehen die Politiker vor dem Problem, die adäquaten Experten für ihre Gesetzgebungsprojekte zu finden. Denn wer tatsächlich sachgerecht, fundiert und seriös Hilfestellung leisten kann, ist sehr unterschiedlich und häufig erst zu beurteilen, wenn man Erfahrung mit den jeweiligen Experten (häufig aus einem Verband) gesammelt hat.

Auf der anderen Seite stoßen Interessenvertreter an ihre Grenzen, weil sie in den seltensten Fällen über so große Organisationseinheiten verfügen, dass sie alle Felder überblicken können. Hinzu kommt die Schwierigkeit der Ministeriumsaufteilung zwischen Berlin und Bonn. Die schnelle Klärung einer Sachlage wird häufig durch räumliche Trennung erschwert – übrigens ein Defizit, über das auch Abgeordnete klagen, wenn „ihr“ Ministerium mit dem Gros der Beamten in Bonn sitzt. Auch unter diesem Gesichtspunkt wäre es sinnvoll, die Bonn-Berlin-Diskussion erneut zu führen.

In Deutschland kommt schließlich dazu, dass es sich um ein föderales System handelt. Viele Entscheidungen werden, wenn nicht auf Landesebene getroffen, dann doch zumindest dort maßgeblich beeinflusst. Hier ist es nicht verwunderlich, dass viele Verbände sich immer weiter vergrößern. Denn wenn auch die Landesebene mit bedient werden soll, wird eine große Anzahl an Ressourcen benötigt. Dies überfordert kleine Institutionen.

Den richtigen Mittelweg zu finden zwischen Berücksichtigung aller Ebenen und Vermeidung einer Lahmlegung durch eben diese Ebenen, ist nicht einfach. Doch macht gerade der Verkehrssektor deutlich, dass gute Lösungen häufig nicht an sachlich begründeten Herausforderungen scheitern, sondern historische Entwicklungen die Wurzel der Problematik sind. So ist es aus heutiger Sicht z.B. schwer vermittelbar, dass im Bereich der Schifffahrt der Bund ausschließlich zuständig ist, im Bereich von Straße und Schiene gibt es gemischte Zuständigkeiten und im Luftverkehr liegt die Kompetenz fast ausschließlich bei den Ländern.

Die Bundesauftragsverwaltung im Luftverkehr heißt, dass z.B. sämtliche Fragestellungen im Zusammenhang mit der Planung von Infrastruktur (inkl. Regelungen zu Schadstoff- und Lärmemissionen) bis heute fast ausschließlich auf Länderebene entschieden werden, ganz egal welche Bedeutung ein Flughafen für den Gesamtstandort haben mag. So konnte beispielsweise der Ausbau des Flughafens Frankfurt über Jahre verzögert werden, weil allein Landes- und lokale Interessen bei der Erstellung des Planfeststellungsbeschlusses berücksichtigt wurden. Frankfurt fiel in dieser Zeit gemessen an Fluggästen von Platz 2 auf Platz 3 im europäischen Flughafenranking zurück, wobei der Abstand zum mittlerweile auf Platz 4 rangierenden, kürzlich massiv erweiterten Madrider Flughafen Barajas sehr gering ist.¹⁰

2.4 Handlungsempfehlung

Politik und Industrie erkannten den Handlungsbedarf an dieser Stelle durchaus. Eine Industrieinitiative vertrat bereits 2004 im „Masterplan für die Entwicklung der Flughafeninfrastruktur in Deutschland“ die These, dass es in Deutschland ein Mehr an bundespolitischer Koordinierung in diesem Bereich bedarf.¹¹ Die Diskussion dauerte über mehrere Jahre und mündete 2008 in der Veröffentlichung eines Entwurfs für ein Flughafenkonzept des Bundesverkehrsministeriums.¹² Hier zeigt sich, dass man Subsidiarität nicht nur als Delegation von Kompetenzen auf eine untere Ebene verstehen darf. Wenn kleine Einheiten einer Aufgabe nicht gewachsen sind bzw. sie bundespolitische Interessen nicht ausreichend berücksichtigen, so muss die übergeordnete Ebene sich dieser Aufgaben annehmen.

Gleiches gilt im Übrigen auch in Bezug auf die oben angesprochene Interessenvertretung in Brüssel. Die Vielzahl an deutschen politischen Akteuren führt z.B. im Luftverkehr dazu, dass eine deutsche Position z.T. gar nicht mehr erkennbar ist.

10 Vgl. *Antonio Panariello*, *The World's Top Airports*, in: *Airline Business* 6 (2008), S. 46 f.

11 Vgl. Initiative Luftverkehr für Deutschland, *Masterplan zur Entwicklung der Flughafeninfrastruktur*, Berlin 2004, z.B. S. 5 und 7.

12 Vgl. *BMVBS*, *Entwurf des Flughafenkonzepts*, Berlin 2008. Zum Zeitpunkt des Redaktionsschlusses für diesen Artikel dauerte die Diskussion noch an – Konfliktlinien bestehen hier vor allem zwischen Bund und Ländern, aber auch zwischen kleineren Flughäfen und größeren sowie national agierenden Fluggesellschaften oder der Flugsicherung.

Wenn mehrere Bundesressorts sich nicht auf eine gemeinsame Linie verständigen können, wird z.T. die Stimme der bayerischen Landesvertretung in Brüssel eher wahrgenommen als die deutsche. Die Verfasserin wurde im Laufe ihrer Amtszeit beim BDF mehrfach von Vertretern der Kommission oder des Parlamentes auf dieses Phänomen hingewiesen.

Sie selbst machte eine vergleichbare Erfahrung in Bezug auf die Vertretung der Airline-Interessen. Bei ihrem Amtsantritt existierte ein Büro des Verbandes in Brüssel. Dieses war mit einer Einzelkämpferin besetzt, die den Brückenkopf zum Verband in Deutschland herstellen sollte. Es zeigte sich jedoch schnell, dass dieses Konstrukt bestenfalls begrenzt funktioniert. Denn ein nationaler Verband kann sich in Brüssel bei den Europäischen Institutionen nicht akkreditieren lassen und entsprechend nicht in Arbeitsgruppen mitarbeiten. Dies erscheint eine durchaus sinnvolle Regelung, weil sonst nationale Verbände aus jeweils 27 Ländern ein Arbeiten vor Ort wohl lahm legen würden. Entsprechend ist ein nationaler Verband auf seine europäischen Counterparts angewiesen. Diese wiederum arbeiteten nicht oder nur ungenügend mit dem deutschen bzw. nationalen Brückenkopf zusammen, weil sie Konkurrenz für ihre eigene Organisation befürchteten. So führte die Schließung des Brüsseler Büros zu der bemerkenswerten Situation, dass sich die Informationslage des BDF über die Brüsseler Geschehnisse erheblich verbesserte. Denn nach Berlin informierten die europäischen Airline-Verbände gerne, zumal sie im Gegenzug von dort auch Informationen zu spezifisch deutschen Überlegungen erhielten. Würde Subsidiarität auch auf der politischen Ebene so gelebt, wäre deutschen Interessen insgesamt sicher besser gedient.

3. Die politischen Rahmenbedingungen II – unklare Spielregeln für das Lobbying

3.1 Ausgangssituation

Eine Thematik, die vielen Amtsträgern in Verbänden nicht bewusst ist, die jedoch erhebliche Folgen für einen Haupt-Geschäftsführer haben kann, sind die Regeln bezüglich eines „korrekten Lobbying“. Deutschland nimmt in diesem Bereich keine Vorreiterstellung ein. Das Thema wird zwar immer wieder – meist auf Grund konkreter mutmaßlich skandalöser Vorfälle – aufgegriffen¹³, doch fehlt bisher eine systematische und umfassende Aufarbeitung.

13 Vgl. *Kim Otto/Sascha Adamek*, Der gekaufte Staat, Wie bezahlte Konzernvertreter in deutschen Ministerien sich ihre Gesetze selbst schreiben, Köln 2008; vgl. auch regelmäßige Verlautbarungen von Transparency International Deutschland <<http://www.transparency.de>>.

Denn sicher sind die kürzlich bemängelten Vorfälle der Beschäftigung von Leiharbeitern aus Verbänden und Unternehmen in Ministerien kritisch zu sehen. Doch ist dies nur ein Aspekt im breiten Tätigkeitsfeld des Lobbying.

Ein anderer ist die Identifizierung von Interessenvertretungen. Während Unternehmen und Verbände meist eine klare Zielsetzung verfolgen, die für Außenstehende unmittelbar erkennbar ist, so gilt dies in deutlich geringerem Umfang zum Beispiel für im Auftrag von Firmen o.a. handelnde Rechtsanwaltskanzleien oder Kommunikationsagenturen. Hierzulande ist es aktuell nicht erforderlich, das Ziel seiner Tätigkeit transparent zu machen. Zwar existiert ein Melderegister im Deutschen Bundestag zur Registrierung von Verbänden und deren Mitarbeitern – die Eintragung erfolgt aber nahezu formlos, unter Angabe von Kerndaten wie Name und Adresse eines Verbandes (kein Hinweis z.B. zur Finanzkraft und den Zielen der Interessenvertretung) und dient ausschließlich dem Zweck, einen Bundestagsausweis zu erhalten.

Ein weiteres wichtiges Thema ist die Diskrepanz zwischen der bestehenden Rechtslage und der gängigen Praxis in Bezug auf Einladungen von und Zuwendungen an Amts- und Mandatsträger. Im politischen Berlin ist die Anzahl an Veranstaltungen von Firmen und Verbänden für Politiker nicht mehr überschaubar. In den Sitzungswochen des Bundestags vergeht kaum ein Tag, an dem ein Abgeordneter und auch Amtsträger der Exekutive nicht zu mindestens zwei, wenn nicht drei bis sechs weiteren Veranstaltungen eingeladen ist. Dabei ist den meisten Berufslobbyisten nicht klar, dass in Deutschland sehr genau zwischen Vertretern der Legislative (also vor allem Mitgliedern des Bundestags) und Vertretern der Exekutive (Bundes-, Landesregierung, nachgeordnete Behörden) zu unterscheiden ist. Während sich ein Abgeordneter in Deutschland nur dann strafbar macht, wenn er Stimmen verkauft¹⁴, gelten für Regierungsvertreter ungleich strengere Regeln.¹⁵ Leider sind aber auch diese nicht eindeutig definiert – vielmehr wird meist auf die vage Formel der „Sozialadäquanz“ rekurriert.¹⁶ Auf Landesebene sind die Regeln z.T. klarer, aber noch schwerer zugänglich und auf Grund der 16 verschiedenen Ausprägungen für bundesweit agierende Institutionen auch nicht transparent. Bekannt ist beispielsweise, dass sich der Stadtstaat Berlin besonders strenge Regeln gab und diese auch von Transparency International überprüfen lässt.¹⁷

Generell definieren im Moment die Staatsanwaltschaften und Richter nach eigenem Ermessen. Verfolgt werden die Fälle, in denen es einen Kläger gibt bzw.

14 §108e, Strafgesetzbuch (StGB). Selbstverständlich macht sich im Gegenzug auch der Zuwendende, der die Stimmen kauft, strafbar.

15 §331 ff. StGB.

16 Vgl. *Bundesministerium des Inneren* (BMI), Richtlinie der Bundesregierung zur Korruptionsprävention in der Bundesverwaltung, Berlin 2004 (vor allem Anlage 1: Verhaltenskodex gegen Korruption).

17 Vgl. *Transparency International*, Korruptionsprävention in den Berliner Bezirken, Berlin 2008. Angeblich liegt die Grenze für die Annahme von Geschenken in Berlin bei 5 EUR.

die im Rahmen anderer Verfahren zufällig aufgedeckt werden. Die Interpretationsspielräume werden hier unterschiedlich genutzt. Die Rechtsunsicherheit ist entsprechend hoch und wird nur dadurch überdeckt, dass sich auf Grund gängiger und historischer Praxis viele Politiker und Interessenvertreter gar nicht im Klaren sind, wie oft sie die Linie des legal Zulässigen überschreiten.

3.2. Handlungsempfehlung

Es liegt auf der Hand, dass hier Handlungsbedarf besteht. Dabei ist vor allem die Politik gefragt: Mindestens sollte man sich in Deutschland internationalen Standards (UN-Konvention 2005, aktuelle Bestrebungen seitens der EU) anpassen. Besser noch wäre, wenn man Entwicklungen, die heute bereits absehbar sind¹⁸, antizipiert und klare Regeln erlässt. Diese müssten mindestens umfassen:

- Richtlinien der Politik, ob und in welchem Umfang eine „Unterstützung“ durch Interessenvertreter vor allem in Ministerien opportun sein kann und darf;
- einen Zwang zur Registrierung von Interessenvertretern unter Angabe ihrer Zielsetzungen, Budgets und ggf. Auftraggeber. Dabei sollte das Register permanent gepflegt und auch einsehbar sein. Die Nicht-Registrierung müsste Sanktionen zur Folge haben (vgl. auch aktuell stattfindende Diskussion in Brüssel);
- quantifizierte Angaben zur Opportunität von Einladungen und Geschenken an Mandats- und Amtsträger und damit Aufhebung des Zustands, dass dieses wichtige Feld Staatsanwälten und Richtern überlassen bleibt, die aktuell jedes Mal neu und fallspezifisch entscheiden müssen.

Verbänden ist zu empfehlen, eine offene innerverbandliche Diskussion zu führen, um die haupt- und ehrenamtlichen Mitarbeiter über die Rechtslage aufzuklären und darüber hinaus einen eigenen Code of Conduct zu erstellen.¹⁹ Dabei besteht die Schwierigkeit, sich trotz der unklaren Rechtslage möglichst präzise Vorgaben zu geben, die eine ausreichende Orientierung geben können. Sicher sind die Diskussionen, die diesbezüglich geführt werden müssen, nicht immer einfach. Doch noch schwieriger dürfte es sein, sich in laufenden Verfahren auf Grund von anonymen Anzeigen, die immer wieder und immer öfter vorkommen und denen Staatsanwälte nachgehen müssen, für unrechtmäßige Praktiken zu rechtfertigen. Unwissenheit ist hier ein nur sehr wenig verlässliches Schutzargument.

18 Aktuelle Debatten, in deren Fokus vor allem Unternehmen stehen, lassen vermuten, dass sich die Diskussionszirkel in jedem Fall ausweiten werden. Prominentestes Beispiel aktuell ist sicher der Fall Siemens.

19 Vgl. z.B. *Bundesverband der Deutschen Fluggesellschaften* (BDF), Interessenvertretung gegenüber Politik, Verwaltung und Öffentlichkeit – Verhaltenskodex, Berlin 2008.

4. *Die selbst geschaffenen Rahmenbedingungen – Vielzahl an Akteuren*

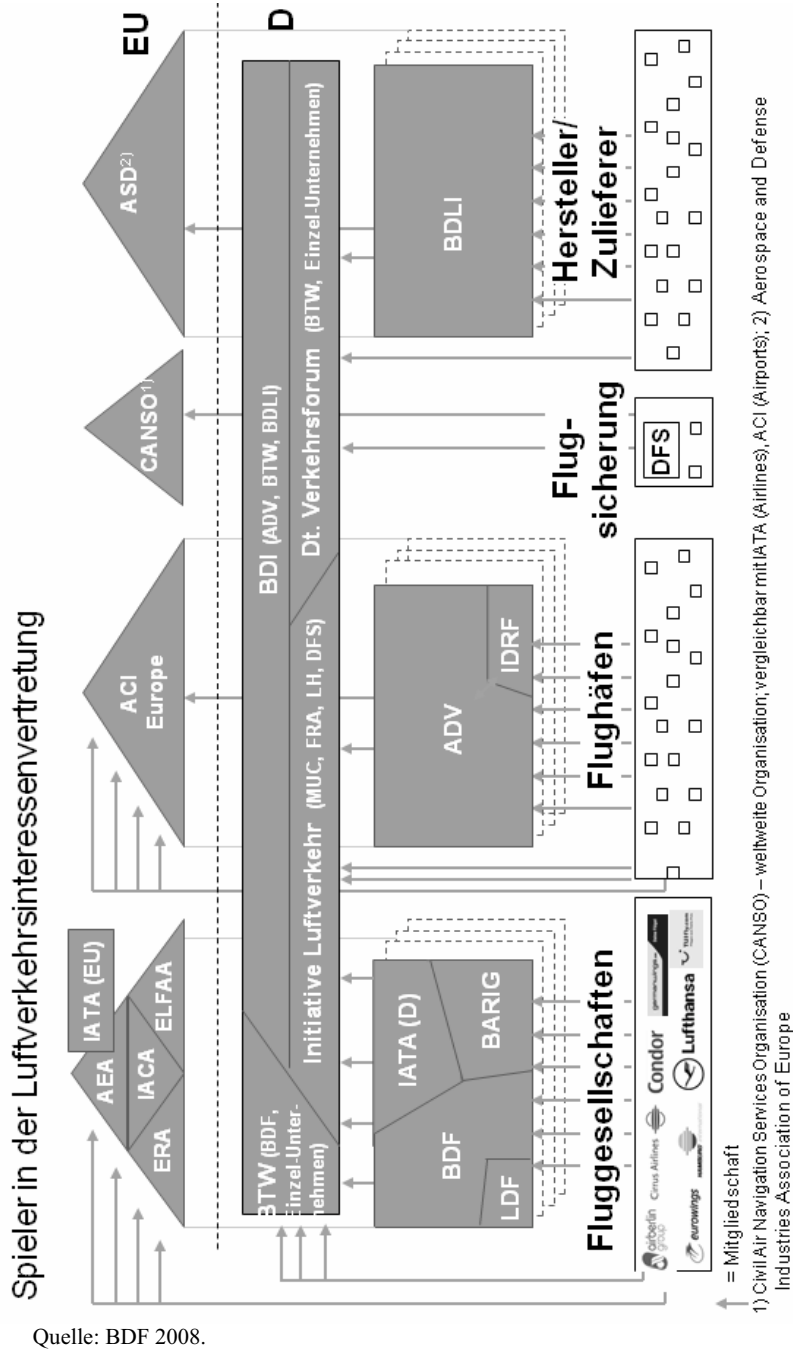
4.1 Ausgangssituation

Lenken wir den Blick nun von den von außen vorgegebenen Rahmenbedingungen, die vor allem die Politik zu verantworten und zu ändern hat, auf diejenigen, die eine Interessenvertretung bzw. ihre Mitglieder selbst beeinflussen kann. In Deutschland gibt es 14.000 Verbände – davon haben 1.000 ihren Sitz in Berlin.²⁰ Die Zahl allein suggeriert, dass sich Partikularinteressen sehr weit aufgesplittert haben. Nahezu jede Branche beklagt die Vielzahl ihrer Interessenvertreter und deren mangelnde Bündelung. Zwar ist das Profil eines Verbandes leichter zu schärfen, wenn die Anzahl der vertretenen Unternehmen möglichst gering und ihr Profil möglichst ähnlich ist. Gleichzeitig ist es häufig weder der Politik noch den Medien vermittelbar, wenn eine Industrie mit mehreren Interessenvertretern präsent ist und entsprechend dissonant ihre Interessen äußert. Die jeweilige Branche ist häufig nur eine von vielen, mit denen sich Medienvertreter und Politiker auseinandersetzen. So gibt es z.B. kaum einen Verkehrspolitiker, der sich ausschließlich auf den Luftverkehr konzentrieren kann. Bahn, Bus und Schiff gehören sehr häufig ebenfalls zu seinem Verantwortungsbereich.

Auf Grund der engen Zeitbudgets der Entscheidungsträger führt eine mangelnde Bündelung von Interessen dazu, dass entweder die Vorstellungen der Branche gar nicht gehört werden oder dass sich die Politik und die öffentliche Meinung einzelne Aspekte aus den Positionspapieren der verschiedenen Akteure heraussuchen. Dies sind in den wenigsten Fällen die aus Sicht der Branche wichtigsten Aspekte, sondern die, die sich beispielsweise am besten durchsetzen oder vermitteln lassen. Das Ergebnis ist in einigen Fällen schlechter, als wenn es gar keine Interessenvertretung gegeben hätte.

Auch im Luftverkehr besteht eine Vielzahl an Akteuren, wie das folgende Schaubild verdeutlicht:

20 Vgl. WELT am Sonntag vom 12.10.2008.



Wenn früher die Aufspaltung der Interessenvertretung einen gewissen Sinn hatte, lassen die Marktentwicklungen diese mittlerweile überholt erscheinen. So haben die Geschäftsmodelle der europäischen Airlines seit der europäischen Liberalisierung in den 90er Jahren einen enormen Wandel vollzogen. Die Trennung nach Linien-, Charter-/Ferien- und Billig-/Low Cost-Flug ist heute obsolet. Während der BDF bzw. seine Vorgängerorganisation ADL²¹ früher nahezu ausschließlich Vertreter der Interessen der Charterfluggesellschaften gegen die übermächtige Linienfluggesellschaft Lufthansa war, vereint er heute in seiner Mitgliedschaft die einstigen Gegner. Unter den Mitgliedern befinden sich vor allem Airlines, die eine Mischform von Geschäftsmodellen anbieten – so bedient Lufthansa heute neben dem Linienflug auch das Billigflugsegment, Air Berlin ist in allen drei Geschäftsfeldern tätig, TUIfly sieht sich sowohl im Low Cost- als auch im Chartergeschäft aktiv. Diese Bündelung führte in der dreijährigen Amtszeit der Verfasserin nur in vereinzelt Fällen dazu, dass es zu ernst zu nehmenden Interessenkonflikten zwischen den Mitgliedern kam. Dennoch hatte die hier vorgenommene Vorbildfunktion bisher nicht die Folge, dass auf der europäischen Ebene die strikte Trennung nach Geschäftsmodellen aufgegeben worden wäre.

In der Konsequenz erfolgt die Zusammenarbeit der nationalen mit der europäischen Ebene auch nicht über eine Mitgliedschaft des nationalen Verbands im europäischen, sondern informell über die Doppelmitgliedschaften der Mitglieder in einzelnen Verbänden. So ist beispielsweise Lufthansa Mitglied in der AEA, Air Berlin, TUIfly oder Condor in der IACA und Eurowings in der ERA.²² Die entstehenden Reibungsverluste sind erheblich.

Das Gleiche gilt für die nationale Ebene. Auf Grund übergreifender Entwicklungen in den Bereichen Sicherheit und Umwelt hat das Themenspektrum, in denen Fluggesellschaften, Flughäfen, Flugsicherung und Hersteller Interessenidentität haben, enorm zugenommen. Diese Themenbereiche sind stark von der Politik beeinflusst und haben pekuniär und operativ erhebliche Auswirkungen auf die Luftverkehrsbranche.

4.2 Handlungsempfehlung

Daher liegt es auf der Hand, einen Schulterschluss der wesentlichen Akteure (hier BDF, ADV, BDLI und DFS)²³ herbeizuführen, um wirkungsvoll die Interessen der

21 ADL stand für Arbeitsgemeinschaft Deutscher Luftfahrtunternehmen. Zur Historie des Verbands, vgl. <http://www.bdfaero.de/der_bdf/historie/index.php>.

22 Die Association of European Airlines (AEA) vertritt vornehmlich Linienfluggesellschaften, die International Air Carrier Association (IACA) vor allem Ferienflug- und Low Cost-Airlines, die European Regions Airline Association (ERA) die Regionalfluggesellschaften.

23 ADV ist der Flughafenverband: Arbeitsgemeinschaft Deutscher Verkehrsflughäfen, BDLI der Herstellerverband: Bundesverband der Deutschen Luft- und Raumfahrtindustrie. Die Deut-

Industrie zu vertreten. Die Branche erkannte den Handlungsbedarf und gründete im Jahr 2003 die „Initiative Luftverkehr für Deutschland“ als Nukleus eines für später avisierten Luftverkehrsverbands.²⁴ Innerhalb des Bundesverbands der Deutschen Fluggesellschaften stand das Thema der Interessenbündelung in den drei Jahren der Geschäftsführung der Verfasserin regelmäßig auf der Tagesordnung. Es gelang, gemeinsame Aktionen zu übergreifenden Themen zu lancieren (Tagungen im Umweltbereich mit dem Herstellerverband, eine kleinere Imagekampagne ebenfalls im Umweltbereich mit dem Flughafenverband und Vertretern der Tourismusindustrie, regelmäßig gemeinsame Stellungnahmen gegenüber der Politik zu übergreifenden Themen wie die Sicherheitspolitik etc.). Weiter gehende Überlegungen einer Institutionalisierung der Zusammenarbeit werden diskutiert – die Umsetzung steht allerdings weiterhin aus.

Das Problem liegt darin, dass sich die einmal geschaffenen Institutionen schwer abschaffen lassen. Hier besteht aus den Beobachtungen der Praxis heraus eine Reihe von Verhinderungsfaktoren, die überwunden werden müssten. Zu diesen Faktoren gehören:

- persönliche, z.T. sich widersprechende Agenden von Verbandsspitzen und deren Mitgliedern,
- überkommene, aber weiterhin vorherrschende Denkmuster von scheinbar bestehenden unüberwindbaren Interessenkonflikten,
- komplizierte Entscheidungsstrukturen innerhalb einzelner Verbände und über die Verbände hinweg sowie
- nicht ausreichend hohe Prioritätensetzung der Thematik auf den Vorstandsagenden der relevanten Schlüsselunternehmen,
- Postenvergabe.

Dass eine Bündelung von Interessen dennoch zu Wege gebracht werden kann, zeigt das jüngste Beispiel aus der Energie- und Wasserwirtschaft. Hier gelang es den vier Verbänden Verband der Elektrizitätswirtschaft (VDEW), Bundesverband der deutschen Gas- und Wasserwirtschaft (BGW), Verband der Verbundunternehmen und Regionalen Energieversorger in Deutschland (VRE) und Verband der Netzbetreiber (VDN), sich im Herbst 2007 zum Bundesverband der Energie- und Wasserwirtschaft (BDEW) zusammenzuschließen. Zwar stehen auch hier noch große strukturelle Anpassungen bevor, doch ist die entscheidende Weiche für eine erfolgreiche Arbeit gestellt. Das Beispiel des BDEW lässt vermuten, dass der Wille der Schlüsselunternehmen gepaart mit hohem Handlungsdruck auf Grund sich verschärfender politischer Rahmenbedingungen die wesentlichen Erfolgsfaktoren waren.

sche Flugsicherung GmbH (DFS) ist in Deutschland nahezu der einzige Flugsicherungsanbieter – daher auch in keinem deutschen Verband organisiert.

24 Diese setzt sich aktuell zusammen aus: Lufthansa, Fraport, Flughafen München und der DFS. Die Verbände ADV und BDF sind assoziiert.

5. Die Geschäftsführer und ihr Aufgabenprofil

5.1 Ausgangssituation

In der Vergangenheit erfolgte die Besetzung wichtiger Verbandsfunktionen meist wie folgt: Durchaus verdiente, aber ausgediente Manager von Unternehmen wurden am Ende ihrer Karriere mit einem Posten in der jeweiligen Interessenvertretung belohnt. Die wichtigste Qualifikation zur Erfüllung der Position war ein möglichst großes Netzwerk. Noch heute prägt diese über Jahrzehnte praktizierte Besetzungspolitik das Bild der Verbände in Deutschland. Geschäftsführer von Verbänden werden häufig mit „Frühstücksdirektoren“ gleichgesetzt, deren größte Herausforderung es ist, ob der vielen gesellschaftlich-repräsentativen Aufgaben ihr Gewicht zu halten. Doch trifft diese Charakterisierung längst nicht mehr auf alle Verbände in Deutschland zu. Im Gegenteil hat die Verfasserin den Eindruck, dass die Ansprüche in der Besetzungspolitik von Verbänden erkennbar gestiegen sind. So zeigt das Beispiel Luftverkehr, dass bereits unkonventionelle Wege gegangen werden: Als die deutschen Fluggesellschaften 2005 die Geschäftsführung ihres Verbands mit einer im Vergleich zum amtierenden Geschäftsführer gut 30 Jahre jüngeren Projektmanagerin aus einer Unternehmensberatung besetzten, erregte dies viel Aufsehen. Anderthalb Jahre später bestellte der Flughafenverband seine Spitze ebenfalls mit einem jungen Manager aus der Unternehmensberatung. Auch in anderen Branchen zeichnen sich ähnliche Entwicklungen und vor allem Generationenwechsel ab.²⁵ Gleichzeitig ist zu bemerken, dass die Fluktuation in der Geschäftsführung zunimmt – Amtszeiten von ein bis zwei Jahrzehnten scheinen für die neue Generation Geschäftsführer der Vergangenheit anzugehören. Dies ist ein Phänomen, das bei Unternehmen ebenfalls beobachtet werden kann. Hinzu kommt, dass der Wechsel zwischen Unternehmen und Verband offensichtlich mittlerweile auch in die Gegenrichtung funktioniert – eine herausgehobene Verbandsposition bedeutet offensichtlich nicht mehr die Endstation einer Karriere, sondern vielmehr eine vielversprechende Zwischenstation.

25 An dieser Stelle seien hier stellvertretend genannt: Dr. Eva-Maria Kunstmann übernahm mit 39 Jahren (kommend von Knorr-Bremse) die Hauptgeschäftsführung des Arbeitgeberverbands Gesamtmetall (2005-2008), Dr. Claudia Langowsky, seit März 2008 Hauptgeschäftsführerin beim Verband Deutscher Verkehrsunternehmen (VDV), kam nach bereits vorher absolvierten Verbandsstationen mit 41 von Siemens oder Tobias Jüngert, Hauptgeschäftsführer des Deutschen Reiseverbands (DRV) bis Ende 2008, war vorher als Wirtschaftsredakteur tätig und bei Übernahme der Verbandsführung ebenfalls 39.

5.2 Handlungsempfehlung

Ein Verband kann nicht besser sein als seine Führung. Die Geschäftsführer sind – egal ob in den Präsidien als Mitglied direkt verankert oder diesen zuarbeitend – diejenigen, die die Arbeitskultur prägen. Sie bestimmen Ablauf- und Aufbauorganisation und sind nach außen neben den Präsidenten häufig das Gesicht des Verbands für Presse und hochrangige Gesprächspartner in der Politik, aber auch bei anderen Geschäftspartnern (z.B. anderen Verbänden, Unternehmen).

So scheint es folgerichtig, auf die Besetzung dieser Position(en) besondere Aufmerksamkeit zu verwenden. Das gesuchte Profil unterscheidet sich je nach Branche bezüglich der geforderten Fachkompetenz erheblich. Hierzu gehört auch, dass es immer noch ein wichtiger Erfolgsfaktor ist, wie gut ein Verbandsmanager in der Branche, in der Politik und in den Medien vernetzt ist. Dabei ist allerdings nicht ausgeschlossen, dass er sich ein solches Netzwerk im Laufe relativ kurzer Zeit aufbaut. Doch sind es über die branchenspezifischen Kriterien hinausgehend gerade die funktionalen Fähigkeiten, die ein Verbandsmanager mitbringen muss und die es ihm ermöglichen, auch als Branchenfremder eine Führungsposition zu übernehmen. Wichtige Anforderungskriterien aus Sicht der Verfasserin sind:

- hohes Engagement und Wille sowie Fähigkeit zur Professionalisierung: Hier dienen als Vorbild effizient und effektiv wirtschaftende Unternehmen.
- strategische Weitsicht und ein ausgeprägt analytischer Verstand: Verbände brauchen eine klare strategische Ausrichtung. Diese wird zwar vom Präsidium bestimmt, doch ist es der Geschäftsführer, der hier eine Vordenkerposition einnehmen muss. Denn anders als seine meist ehrenamtlich bestellten Kollegen ist er hauptamtlich tätig und verfügt so über die notwendigen Ressourcen und Einblicke. Vision und Mission eines Verbandes können sich durchaus in klassischen Unternehmensinstrumenten wie z.B. einer Balanced Score Card (BSC) widerspiegeln und auf diese Weise umfassend den Verbandsalltag bestimmen.
- Führungskompetenz in der Personalpolitik: Da die Budgets meist dauerhaft begrenzt sind und außerdem ein Verband häufig relativ starre organisatorische Strukturen aufweist, ist die Mitarbeitermotivation eine große Herausforderung. Diese muss auf der inhaltlichen Ebene erfolgen (siehe auch strategische Weitsicht), sollte darüber hinaus aber auch Anreizelemente (Fortbildungen, variable Gehaltsbestandteile etc.) enthalten, die es erlauben, leistungsstarke Mitarbeiter auszuzeichnen. Von einer BSC abgeleitete Zielvereinbarungen können auch in Verbänden eingesetzt werden.
- fundierte Kenntnisse in der finanziellen Unternehmens-/Verbandssteuerung: Die Steuerung über die häufig in Verbänden übliche Einnahme-/Überschussrechnung ist nicht vorgeschrieben – im Gegenteil stehen der Einführung eines „normalen“ Controllings (mit Bilanz, GuV und Cash-Flow) keine rechtlichen Hürden entgegen. Dies hat den Vorteil, dass nicht nur der Verband leichter steuerbar wird, sondern auch die Mitglieder (also die Unternehmen) das Controlling auf Anhieb verstehen.

- ausgeprägte Kommunikationsfähigkeiten: Die Leistungen eines Verbandes sind schwerer messbar als die eines Unternehmens. Während auf der Unternehmensseite die Gewinnorientierung eine klare Zielrichtung vorgibt, steht für Verbände die Aufgabe der Mitgestaltung politischer Rahmenbedingungen als Hauptziel. Oft ist es sogar das größte Verdienst eines Verbandes, eine gesetzliche Regelung verhindert zu haben. Daher nimmt die Kommunikation nach innen und außen eine herausgehobene Stellung für einen guten Verbandsmanager ein. Gelingt es ihm nicht, seine Leistungen für die Verbandsmitglieder erfahrbar zu machen, kommt er schnell in Rechtfertigungsdruck.

Die Vielseitigkeit des Anforderungsprofils wird damit deutlich. Das überkommene Bild des Verbandsfunktionärs steht hierzu in deutlichem Kontrast und erschwert die Suche nach geeignetem Personal noch zusätzlich. Denn gesellschaftliche Anerkennung ist ein nicht zu unterschätzender Motivationsfaktor. Auch vor diesem Hintergrund ist die aktuelle Tendenz einer Professionalisierung des Verbandsgeschäfts zu begrüßen und weiter voran zu treiben.

6. *Die Verankerung in der Unternehmenspolitik*

6.1 Ausgangssituation

Schließlich sehen sich viele Verbände mit einer Herausforderung ganz anderer Art konfrontiert. Diese resultiert aus der Konkurrenz zu den eigenen Mitgliedern. Dies mag erstaunen, erwartet man doch, dass Mitglieder eines Verbands und dieser selbst am gleichen Strang ziehen. Das ist in vielen Fällen auch der Fall. Doch kann jeder Verbandsmanager bestätigen, dass eine seiner größten Herausforderungen darin besteht, mit den Politikabteilungen der großen Mitgliedsfirmen auf eine Linie zu kommen. Hier spielt die Erkenntnis von oben (siehe 5.) hinein, dass die Leistungen guter Lobbyarbeit zum Teil sehr schwer nachweisbar sind. Das betrifft natürlich auch die Politikabteilungen der Unternehmen. Wenn nicht unterscheidbar ist, worin ihr Mehrwert im Vergleich zu Verbandsarbeit besteht, gefährden sie ihre Existenz. Hinzu kommt, dass die politische Linie eines Unternehmens meist fast ausschließlich durch eine Abteilung – in Abstimmung mit dem Vorstandschef – festgelegt wird. Im Verband hingegen sind oft als lästig empfundene Abstimmungsrunden und Kompromisse notwendig. Die eigene Linie wird so zwangsläufig verwässert. Schließlich ist nicht zu verleugnen, dass die Nähe zur politischen Macht für viele Unternehmenslenker reizvoll ist. Die eigene Politikabteilung, zumal eines großen Unternehmens, wird alles daran setzen, für den Chef so viele attraktive Ministertermine wie möglich zu vereinbaren. Ein Verband hingegen muss auf Ausgewogenheit achten, die eigenen Strukturen berücksichtigen und darauf achten, dass ein Termin die maximal mögliche Resonanz erfährt.

6.2 Handlungsempfehlung

Eine noch zu lösende Aufgabe für viele Unternehmen besteht darin, eine möglichst sinnvolle und rational nachvollziehbare Balance zwischen den eigenen „politischen Aktivitäten“ und denen des Verbands zu finden. Dies fängt bei der Besetzung von Gremien an. Zweifellos ist es gut, dass die wichtigen Verbandsgremien wie Präsidium oder Vorstand in den meisten Fällen hochkarätig mit Vorständen oder Geschäftsführern besetzt sind. Auch bei der Leitung wichtiger Arbeits- oder Lenkungsreise kann es Sinn haben, dass Vorstands- oder Geschäftsführungsmitglieder aktiv sind. Wichtig ist aber, dass ein solcher Posten auch ausgefüllt wird – denn meist ist das Ehrenamt eine zusätzliche Nebentätigkeit, die kaum in den ohnehin schon engen Arbeitsalltag integrierbar ist. Verbandsarbeit im Unternehmen muss daher genauso professionell organisiert werden wie andere essentielle Unternehmensaufgaben wie Controlling, Personal oder Marketing. Politische Themen sind genauso schwierig für Laien zu durchdringen wie jede andere Unternehmensaufgabe. Sieht man sich beispielsweise das Thema Emissionshandel an, erfordert dies profunde Sachkenntnis und ein ausgeprägtes Verständnis für die rechtlichen Rahmenbedingungen, die Marktlogiken, nach denen das System funktioniert, und die politischen Interessenkonstellationen, die dazu führen, dass die Gestaltung des Systems nach einer bestimmten Logik erfolgt.

Hinzu kommt, dass viele politisch gestaltete Rahmenbedingungen und damit Inhalte der Verbandsarbeit so hohe Relevanz für die Unternehmensentwicklung haben, dass eine Nichtbefassung bzw. die Abstempelung als Randthema nahezu fahrlässig erscheint.

Viele Unternehmen haben dies bereits erkannt und benennen einzelne Führungspersönlichkeiten, die sich mit Verbands- und politischen Themen auseinandersetzen sollen. Diese Personen sind allerdings oft Einzelkämpfer, die sich entweder nur sehr schwer oder immer durchsetzen können, weil sich sonst niemand mit dem Thema befasst. Auch in diesem Bereich ist es erforderlich, dass Verantwortung breit gestreut wird und Kontrollmechanismen etabliert werden, durch die Fehlentscheidungen weitgehend vermieden werden können.

Im Sinne einer möglichst erfolgreichen und ressourcenschonenden Bearbeitung politischer Themen ist außerdem zu empfehlen, dass Firmen eine nüchterne Bewertung vornehmen. Ziel sollte es sein zu eruieren, an welchen Stellen eine Inhouse-Bearbeitung Sinn hat und wo es vielversprechender ist, dem Branchenverband das Feld zu überlassen. Dabei müssten z.B. folgende Fragen beantwortet werden:

- Welche Eigeninteressen hat das Unternehmen und wo sind diese deckungsgleich mit denen des Verbands?
- Wie groß ist die Wahrscheinlichkeit, dass das Unternehmen seine Sonderinteressen auch durchsetzen kann und mit welchen Konsequenzen? Wo ist es auf das Bündnis im Verband angewiesen?
- Welche Kosten-Nutzen-Relationen bestehen, d.h. welche Kosten stehen dem erwarteten Nutzen für die einzelnen Szenarien gegenüber?

Auf dieser Basis kann eine klare Definition vorgenommen werden, was durch die Tätigkeit des Unternehmens und was durch den Verband abgedeckt werden sollte. Entsprechend können die einzusetzenden Ressourcen dimensioniert werden.

7. Zusammenfassung

Zusammenfassend lassen sich die Herausforderungen der verbandspolitischen Praxis in drei Bereiche oder auch Handlungsfelder unterteilen:

1. **Politische Rahmenbedingungen:** Das europäische und das deutsche politische Mehrebenensystem gepaart mit mangelnder Transparenz des politischen Prozesses und unzureichender Verhaltensrichtlinien für das Lobbying vor allem in Deutschland stellen ein schwieriges Umfeld dar. Hier ist die Politik gefordert, aktiv zu werden. Komplexitätsreduzierung und klare Regeln sind selbst in der heutigen globalisierten Welt machbar. Wenn es noch nicht einmal Insidern der Prozesse gelingt, diese zu durchdringen, rückt eine Vermittlung an den Bürger in das Reich des Unrealisierbaren. Hier besteht dringender Handlungsbedarf, wobei auch die Politikwissenschaft ihren Beitrag leisten könnte, indem sie praxistaugliche Lösungsvorschläge entwirft. Der Akzeptanz der repräsentativen Demokratie in der Bevölkerung würde jeder Fortschritt in dieser Hinsicht sehr gut tun.
2. **Verbandsorganisation:** Die Anforderungen an Verbände seitens ihrer Mitglieder, seitens der Politik und der Öffentlichkeit sind heute so hoch wie nie. Dies gilt hinsichtlich ihrer übergreifenden Organisationsstruktur (Anzahl der Verbände in einer Branche) ebenso wie hinsichtlich der internen Aufstellung (Verbandsführung). Je professioneller ein Verband arbeitet, desto nachvollziehbarer ist in der Regel sein Agieren. Eine solche Transparenz bedeutet wiederum höhere Akzeptanz bei Mitgliedern, Politik und Öffentlichkeit. Hinzu kommt, dass nur sehr gut aufgestellte Branchenvertretungen in der Lage sind, die wichtige Vermittlungsfunktion, die sie in einer repräsentativen Demokratie haben, auszufüllen:
 - a) Gegenüber der Politik und der Öffentlichkeit (über die Medien) erklären sie Industrie-Logiken und kommunizieren Brancheninteressen.
 - b) Gegenüber der Industrie, die sie vertreten, erläutern sie bestehende Interessenkonstellationen und die strukturelle Logik politischer Prozesse und machen so den demokratischen Meinungsbildungsprozess den Entscheidungsträgern in einer Firma nachvollziehbarer.
3. **Rolle der Einzelunternehmen:** Die Mitgliedsunternehmen eines Verbands sind die Treiber seiner Professionalisierung. Sie bestimmen, wie sich eine Interessenvertretung aufstellt. Von den Unternehmen sind in den letzten Jahren deutliche Entwicklungsschübe ausgegangen und erkennbare Fortschritte hinsichtlich der Professionalisierung ihrer Verbandsvertretungen erzielt worden. Doch während immer mehr Firmen erkennen, welcher

Handlungsbedarf in der Politik und bei den Verbänden besteht, steht bei vielen die Bewertung des eigenen Firmenalltags noch aus. Erst die fundierte Analyse der politischen Rahmenbedingungen, des hieraus resultierenden Handlungsbedarfs und die Unterscheidung zwischen Branchen- und ggf. abweichenden Unternehmensinteressen ermöglichen eine optimale Aufstellung sowohl des Unternehmens als auch der Verbände.

Jeder Fortschritt in einem dieser Felder trägt dazu bei, zum einen die Arbeit der Verbände als Mittler zwischen Gesellschaft (hier Wirtschaftsakteuren) und Politik zu verbessern und gleichzeitig den Bürgern diese Arbeit plausibler zu machen.

Dies bedeutet auch, dass hier für die Politische Wissenschaft ein wichtiges Betätigungsfeld besteht, das schon allein deshalb stärker bearbeitet werden sollte, weil Verbände zu den wichtigsten Arbeitgebern der Absolventen dieses Faches zählen. Wenn sich zukünftige Verbandsmitarbeiter bereits während des Studiums eingehend mit den Herausforderungen einer professionellen Interessenvertretung auseinandersetzen, sind sie nicht nur für ihren Job gut gerüstet, sondern werden außerdem dazu beitragen, dass sich Reformideen schneller durchsetzen.