
Strategieanpassung oder Transformation des europäischen Verbändewesens?

Beate Kohler-Koch, MZES, Universität Mannheim

3-Länder-Tagung; „Politik der Vielfalt“

Innsbruck, 19-21. September 2013

Thema 23: Politische Akteure im europäischen Mehrebenensystem

Eine neue Untersuchungsperspektive

Wirtschaftliche Interessen sind stärker als je zuvor von EU-Politik betroffen. Die Zahl der nationalen Wirtschaftsverbände, vor allem in den großen EU-Staaten, hat im vergangenen Jahrzehnt kräftig zugenommen. Gleichzeitig bekunden Wirtschaftsakteure, und hier stimmen Verbände und Unternehmen überein, dass der Wettbewerb zwischen Interessenorganisationen zugenommen hat und dass ein Trend zur Politisierung (politische im Vergleich zur fachlichen Überlegungen bei der Planung und Entscheidung über regulative Maßnahmen) bei den EU-Institutionen zu beobachten ist. Trotzdem ergeben unsere Befragungsergebnisse, dass weniger Verbände als noch vor einem guten Jahrzehnt direkten Kontakt mit europäischen Institutionen oder auch ihren nationalen Institutionen aufnehmen, um ihre Belange in der EU Politik zur Geltung zu bringen. Auch die Politisierung hat keine eindeutigen Änderungen in den Kontaktstrategien und in der Wahl der Instrumente herbeigeführt. (siehe EUROLOB II)

Wie ist dieser widersprüchliche Befund zu erklären? Und wie können wir die Bedeutung wirtschaftlichen Interessen für die europäische Politik (bzw. Politik überhaupt) am besten erschließen?

Die These dieses Papiers ist, dass wir unsere Forschungsansätze überdenken müssen. Die empirische Forschung geht bisher zwei Wege, d. h. entweder untersucht sie die Ressourcen, Zugangsmöglichkeiten und Strategien der Einflussnahme, mit anderen Worten die Voraussetzungen für die Macht gesellschaftlicher Akteure. Eine Fülle von (Einzel)Studien wurde zu der theoretischen Erkenntnis verdichtet, dass Interessenspolitik eine Austauschbeziehung ist, deren Erfolg von dem wechselseitigen Bedarf an bestimmten Austauschgütern (Informationslieferung und Folgebereitschaft gegen Berücksichtigung der Interessen) abhängt. Vergleichende Untersuchungen mit großen Fallzahlen (EUROLOB I und EUROLOB II) haben bestätigt, dass in Bezug auf den Umfang, die Häufigkeit und die Frühzeitigkeit der Kontakte mit wichtigen Entscheidungsträgern Ressourcen eine entscheidende Rolle spielen. Nicht zu erwarten war ein anderes Ergebnis, nämlich dass trotz gleicher Einflussbedingungen und langjähriger EU Mitgliedschaft im nationalen Vergleich immer noch deutliche Unterschiede bestehen, d. h. dass historisch gewachsene und Systembedingte Lobbykulturen offensichtlich fest verankert sind und sich nicht einfach europäisieren (siehe Beitrag Quittkat).

So wertvoll diese Studien sind, so können sie doch nur unser Wissen um die Voraussetzungen für erfolgreiche politische Einflussnahme bereichern. Dementsprechend hat sich die Forschung in jüngerer Zeit wieder der Frage nach dem tatsächlichen politischen Einfluss zugewandt (Dür; Klüver) und mit neuen Ansätzen die methodischen Probleme (beschränkte Verallgemeinerungsmöglichkeit detaillierter Fallstudien; Zurechenbarkeit der Einflussnahme auf tatsächliche Ergebnisse) zu überwinden versucht. Auch diese Untersuchungen sind eine deutliche Bereicherung der Forschung und kamen ebenfalls zum Teil zu überraschenden Ergebnissen wie beispielsweise zu dem Befund, dass NGOs in der EU oft einflussreicher sind als die Vertreter der wirtschaftlichen Interessen (Dür 2013).

Auch diese Forschung leidet an deutlichen Beschränkungen. Die Konzentration auf die Gesetzgebungstätigkeit, die bei der Vorlage eines Vorschlages der Kommission einsetzt, vernachlässigt die aktive Einflussnahme von Interessengruppen, die gerade in der Vorphase des Kommissionsvorschlags stattfindet. Um es in den Worten eines erfahrenen Brüsseler Interessenvertreters auszudrücken: „Wer nicht im Vorfeld aktiv wird, kommt zu spät.“ Außerdem blendet die Einflussforschung das Umfeld und die Voraussetzungen für eine Gesetzesinitiative aus. Mit anderen Worten, angesichts des erheblichen Arbeitsaufwandes und der methodischen Abgrenzungsprobleme ist es kaum möglich, den Beobachtungszeitraum so weit nach vorne zu verlegen, dass die Einflussnahme unterschiedlicher Kräfte auf die Problemdefinition und die Festlegung der Agenda erfasst werden können. Und selbst wenn dieser Aufwand betrieben wird, dann entgehen dem Beobachter wesentliche Weichenstellungen der Interessenspolitik, nämlich wie im Vorfeld Interessen organisiert und aggregiert wurden. Aus diesem Grund plädiere ich für eine andere Herangehensweise, die als Ergänzung der bisherigen Forschung zu sehen ist und verspricht, unser Verständnis der gesellschaftlichen Einflussnahme auf Politik wesentlich zu vertiefen.

Meine empirische Forschung, die an die Ergebnisse des EUROLOB II Projektes anschließt, und erst am Anfang steht, verfolgt einen Gestaltungstheoretischen Ansatz, der allerdings auch noch erst entwickelt werden muss. Die Kernidee ist, dass bereits die Art und Weise wie gesellschaftliche Interessen sich organisieren, Auswirkungen auf die Aktionen der Politik haben. Die analytische Herangehensweise geht davon aus, dass im Falle der Wirtschaftsakteure zwar die funktionalen Interessen im Vordergrund stehen, aber ihre Organisation in Verbänden oder ad hoc advocacy coalitions nicht auf ein rational choice Handeln der Unternehmen reduziert werden kann. Bereits Schmitter/Streeck haben bekannter Maßen darauf verwiesen, dass Verbandsorganisation als ein Zusammenwirken von Mitgliederlogik und Einflusslogik zu verstehen ist, was Variationen der Verbandsformationen im zwischen-nationalen Vergleich erklärt. Diese doppelte Abhängigkeit eröffnet den Verbänden auch eigene Handlungsmöglichkeiten und löst sie aus einer eindimensionalen Abhängigkeit von ihrer Klientel. Ich gehe in meinen Annahmen einen Schritt weiter und unterstelle, dass der Modus der Interessenorganisation sich weder ausschließlich noch überwiegend auf die (artikulierten) funktionalen Interessen der Unternehmensmitgliedschaft zurückführen lässt. Vielmehr sind Verbände strategisch handelnde Akteure, die Umweltveränderungen bewusst verfolgen und, wenn nötig, durch organisatorische Anpassungen ihre Leistungsfähigkeit zu optimieren suchen.¹

¹ Dabei gilt wie immer, dass die Umsetzung solcher Anpassungsstrategien durch die Beharrungskräfte, die jeder Organisation immanent sind und nach den Einsichten des historischen Institutionalismus aufgearbeitet werden

Die beiden ersten empirischen Fragen sind demnach:

1. Welche für die verbandliche Interessenswahrnehmung relevanten Umweltveränderungen werden wahrgenommen?
2. Welche Anpassungsstrategien stehen zur Auswahl und erscheinen Zielführend?

Die weitergehende These ist, dass wenn die Anpassungsstrategien der Verbände zu neuen Formen der Zusammenarbeit, sei es zwischen Interessengruppen oder in Public-Private Partnerships, führen oder gar zur organisatorischen Umgestaltung der Verbände selbst, sei es auf nationaler oder europäischer Ebene, dies erhebliche Auswirkungen auf die Interessenpolitik haben wird. Es ist zu erwarten, dass Interessen dann in anderer Weise aufgenommen, gebündelt und in die Gesellschaft und in die Politik hineingetragen werden, als es derzeit der Fall ist. Es verändern sich die Selektion von Interessen, die zur Geltung gebracht werden, und das relative Gewicht von Interessen verschiedener Akteure. Weitergehende empirische Fragen sind demnach:

3. Welche neuen Organisationsformen treten neben die Verbände?
4. Findet eine Reorganisation der Verbände auf nationaler bzw. europäischer Ebene statt, in welchem Umfang und in welcher Form?
5. Verändern sich dabei die Zielsetzungen organisierter/verbandlicher Interessenspolitik?

Schließlich kulminiert die empirische Forschung in der Einschätzungsfrage:

6. Welche langfristigen Auswirkungen auf das System der europäischen Interessenvermittlung sind zu erwarten?

Interessenspolitisch relevante Umweltveränderungen

Globalisierung und De-Industrialisierung

Die Globalisierung der Märkte und Investitionen sind für deutsche Firmen eine vertraute Entwicklung, an der sie selbst aktiv beteiligt sind. Im letzten Jahrzehnt hat der Wettbewerbsdruck aus den Schwellenländern, allen voran China, jedoch drastisch zugenommen. In einigen Branchen wie der Chemie oder dem Maschinenbau deckt Asien die Hälfte des Welthandels ab, wobei China das größte Volumen beisteuert und vor allem auch die größten Wachstumsraten in Produktion und Export aufweist. Im Export von elektrotechnischen und elektronischen Gütern übersteigt das chinesische Exportvolumen das der deutschen Industrie um das Dreifache. Deutschland ist immer noch der viertgrößte Industriestandort der Welt hinter China, den USA und Japan, doch der Abstand zu China vergrößert sich merklich. Dementsprechend gilt die Aufmerksamkeit der deutschen Industrie in erster Linie der Entwicklung des globalen Wettbewerbs und es besteht ein existentielles Interesse an der globalen Verträglichkeit von Normen und regulative Vorgaben der EU.

Die Wettbewerbsposition der deutschen Industrie im inner-europäischen Vergleich ist dazu umgekehrt. In Westeuropa hat der Trend zur De-Industrialisierung dazu geführt, dass in Italien der Industrieanteil an der Bruttowertschöpfung auf 16 Prozent und in Frankreich und im Vereinigten Königreich auf rund 10 Prozent (10,8% UK; 10,1% Frankreich) gesunken ist, während er in

müssten, begrenzt ist und dass die Wahrnehmung von Umweltveränderungen über Kommunikation verläuft und hierbei das kommunikative Umfeld der Verbände zu berücksichtigen ist.

Deutschland 22,6 Prozent beträgt (Zahlen für 2011). Gerade auch in den Industriebranchen, Chemie, E&E, Maschinenbau, die in diesem Projekt näher untersucht werden, liegen die Produktion- und Exportzahlen der deutschen Industrie weit über denen der anderen EU Länder.² Polen, die Tschechische Republik und auch die Slowakei weisen zwar auch einen Industrialisierungsgrad über dem EU-Durchschnitt auf, doch ihr Produktions- und Exportvolumen ist selbst gemessen an der Größe dieser Länder unterdurchschnittlich klein. Die weiteren kleinen Länder der östlichen und südlichen Peripherie der EU haben keine nennenswerte Industrie.

Es liegt auf der Hand, dass diese innereuropäischen Ungleichgewichte die gemeinschaftliche Interessenvertretung in Brüssel nicht gerade leicht machen. Welche Folgen konkret daraus resultieren, kann nur empirisch festgestellt werden. Dabei ist zu bedenken, dass die europäische Zusammenarbeit ohnehin durch unterschiedliche Lobbypraktiken und Verbandstraditionen der Mitgliedsländer beeinflusst wird. Die Frage ist, wie mit diesen Schwierigkeiten umgegangen wird und ob sich dabei bestimmte Handlungsmuster herauschälen.

Technologische Umwälzungen

In der deutschen Industrie ist es ein Gemeinplatz, dass die Unternehmen einen Vorsprung bei Forschung, Entwicklung und Innovation brauchen, um Kostennachteile auszugleichen und ihre internationale Wettbewerbsfähigkeit zu halten bzw. auszubauen. Gerade im Bereich der Spitzentechnologie vollziehen sich dynamische und tiefgreifende Veränderungen, die von Beobachtern als der Beginn der vierten industriellen Revolution gesehen werden. Von diesen Veränderungen, die mit dem Schlagwort „Industrie 4.0“ auf den Begriff gebracht werden, erwartet man in der Tat eine radikale Veränderung der industriellen Produktion und eine Produktivitätssteigerung von ca. 30 Prozent. Die Entwicklung geht hin zur „selbstorganisierenden Produktion“, bei der das Werkstück sozusagen seine eigene Bearbeitung steuert. Für die Unternehmen fallen nicht nur hohe Forschungs- und Entwicklungskosten an, sondern sie sind auch mit der Notwendigkeit konfrontiert, den gesamten Prozessablauf in der Wertschöpfungskette neu zu denken und zu organisieren und gegebenenfalls gar neue Geschäftsmodelle zu entwickeln. Das Projekt wird in enger Zusammenarbeit zwischen Wirtschaft, Politik und Wissenschaft vorangetrieben, was sich in erheblichen Mitteln der öffentlichen Forschungsförderung (national und durch die EU), gemeinsamen Expertengremien und Promotorengruppen zur Strategiefestlegung und konzertierter Öffentlichkeitsarbeit niederschlägt.³ Die Industrie hat sich ihrerseits in Branchen übergreifenden Plattformen zusammengefunden. Offenkundig liegt hier ein wichtiges Betätigungsfeld für Wirtschaftsverbände. Zentrale Fragen sind: welche Verbände greifen aktiv die neuartigen Herausforderungen auf? Welche Rolle spielen sie im Verhältnis zu ihren Unternehmen? Wird Branchenspezifisch oder Branchenübergreifend agiert? Spielen sich die wesentlichen politischen Entwicklungen auf nationaler oder europäischer Ebene ab?

² Die Niederlande ist im E&E Sektor der 2. größte Exporteur unter den EU Staaten und wird in der Chemieproduktion und im Maschinenbau nur von den großen oben genannten Mitgliedstaaten übertroffen. Auch Schweden ist in der E&E Industrie und im Maschinenbau stark.

³ Siehe die einschlägigen Internet Seiten des BMBF, <http://www.bmbf.de/de/19955.php> (01.09.2013).

Systemische Unternehmensentwicklung

Getrieben durch die technologischen Innovationen ist in immer weiteren Bereichen zu beobachten, dass die Kernwertschöpfung eines Unternehmens oder gar einer ganzen Branchen sich nicht mehr auf die traditionelle Produktions- und Produktpalette beschränkt. Davon kann die Identität einer ganzen Branche betroffen sein, so wie beispielsweise in der Automobilindustrie die Elektrotechnik- und Elektronikindustrie infolge der wachsenden Bedeutung von Elektromotoren, den dazu erforderlichen Batterien, und der in jedem Auto immer anspruchsvolleren Elektronik die E&E-Branche zunehmend in die Rolle des „Systemführers“ hineindrängt. Auch bei einzelnen Unternehmen ist zu beobachten, dass sie über die Grenzen ihres traditionellen Geschäfts hinausgehen. Im Unterschied zu früher geschieht dies nicht additiv durch eine Diversifikation der Produktbereiche, sondern durch die Umsteuerung vom ehemaligen Kerngeschäft auf ein umfassendes Systemangebot. Die Herausforderung für Verbände liegt nun nicht darin, dass ein Unternehmen eine zuvor enge Produktpalette (so konnte vor einigen Jahren Osram seinen Unternehmensgewinn noch hauptsächlich aus der Glühbirnenproduktion schöpfen) auf umfassende Angebote von Lichtmanagementsystemen einschließlich der dazu erforderlichen Software ausweitet. Vielmehr liegt sie darin, dass Branchenleistungen systemisch vernetzt werden. Ein Beispiel hierfür ist der Wandel von Bilfinger vom Baukonzern zum Engineering- und Servicekonzern. Die dem Kunden angebotenen Leistungen erstrecken sich über den gesamten Lebenszyklus einer Industrieanlage - von der Anlagenplanung, der Errichtung und Inbetriebnahme bis zur Instandhaltung und Anlagenoptimierung, wobei zum Angebotspaket auch das Umwelt-, Energie- sowie das Sicherheits- und Risikomanagement gehören. Der Hoch- und Tiefbau, das ursprüngliche Kerngeschäft von Bilfinger, spielt dabei nur noch eine Nebenrolle, während die früher der Elektro-, der Regel- und Verfahrenstechnik zugeordneten Angebotsleistungen in den Vordergrund drängen. Damit treten Unternehmen als gewichtige Marktpartner branchenübergreifend auf und die Verbände müssen sich auf diese neuen Konstellationen einstellen.

Politisierung 1: Paradigmenwechsel in der Industriepolitik

Die Festlegung der EU auf eine Re-Industrialisierung Europas, d. h. die Steigerung des Anteil der Industrie von derzeit durchschnittlich rund 16 Prozent auf 20 Prozent bis 2020 ist ein von der Politik getriebenes Programm und es lässt eine Industriepolitik erwarten, die interventionistisch und damit deutlich Politik abhängiger ist als in der Vergangenheit. Zur Umsetzung hat die Kommission eine Vielfalt von Initiativen vorgelegt, deren Zahl und Vielfalt fast schwindelerregend ist.⁴ Dementsprechend sehen sich die Industrie und ihre Interessenvertreter aufgerufen, Einfluss sowohl auf die politischen Richtungsentscheidungen als auch deren spezifischen Umsetzungen zu nehmen.

Das Verfahren sieht vor, die einzelnen Wirtschaftszweige einer Lagebeurteilung zu unterziehen, um daraus dann eine Strategie zur Stärkung ihrer internationalen Wettbewerbsfähigkeit zu entwickeln. In ihrer Überarbeitung des „strategischen Ansatz der Industriepolitik“ im Herbst 2012 hat die Kommission einen erweiterten Maßnahmenkatalog und die Einrichtung weiterer „task forces“ vorgeschlagen⁵, deren Arbeiten sicher in weitere Zielvereinbarungen und dann auch in konkrete

⁴ Siehe die tabellarische Übersicht des Centrum für Europäische Politik, zusammengestellt aus Europäische Kommission, Mitteilung KOM(2010) 614, Eine integrierte Industriepolitik für das Zeitalter der Globalisierung; http://www.cep.eu/fileadmin/user_upload/Kurzanalysen/Industriepolitik/UEbersichtstabelle_Industriepolitik.pdf (31.08.2013).

⁵ Europäische Kommission, MITTEILUNG DER KOMMISSION AN DAS EUROPÄISCHE PARLAMENT, DEN

politische Maßnahmen führen werden. Zwar betont man in Brüssel den branchenübergreifenden Ansatz der europäischen Industriepolitik, aber die bereits vorliegenden Sektorinitiativen u.a. zur Automobilindustrie, zur Elektrotechnik und zur Chemischen Industrie sprechen eine andere Sprache. Auch die 2013 noch laufenden Sektorinitiativen gehen in die gleiche Richtung. Dass hier eine Weichenstellende Industriepolitik betrieben wird, geht eindeutig aus den Stellungnahmen des deutschen Wirtschaftsministeriums hervor. Zum einen warnt man generell vor der Tendenz zum industriepolitischen Interventionismus, begrüßt andererseits aber die konkreten Initiativen. So erklärt das BMWi, dass es besondere Wichtigkeit dem hochrangigen „Roundtable“ Stahlindustrie, der Taskforce fortschrittliche Herstellungstechnologien, der hochrangigen Gruppe Unternehmensdienstleistungen, der Bioökonomiestrategie sowie den Initiativen „CARS 2020“ und „LeaderSHIP“ zumisst.⁶ Damit sind die meisten Bereiche abgedeckt, die nach Einschätzung des BMWi zu den für Deutschland wichtigen Schlüsselindustrien gehören.

Mit anderen Worten, die Industriepolitik der EU beschränkt sich nicht auf allgemeine Maßnahmen zur Verbesserungen der Wettbewerbsbedingungen der europäischen Industrie, sondern engagiert sich in branchenspezifischen Entwicklungen. Dementsprechend ist es aus Sicht der Industrie unabdingbar, sich in den Meinungsbildungsprozess einzubringen, zumal die Sektor-Komitees wie beispielsweise der hochrangige „Roundtable“ Stahlindustrie nicht nur für die Formulierung des Aktionsplanes („Action Plan for European Steel Industry) verantwortlich zeichnet, sondern darüber hinaus aktiv bleibt „(...) in order to monitor the implementation“. Eine Beteiligung der Politikbetroffenen ist in der Tat auch vorgesehen. Bei den Sektorinitiativen zeichnen zwar Kommission und Mitgliedsstaaten verantwortlich und die Kommission in Gestalt der zuständigen Generaldirektion hat die Federführung, doch die „Einbeziehung der Wirtschaft und anderer Beteiligter des Wirtschaftszweiges“ gilt als politische Selbstverständlichkeit.

Zu untersuchen ist folglich, wie die Industrie und ihre Verbände sich die neuen industriepolitischen Zielsetzungen zu Eigen machen. Wie kommen solche Sektorinitiativen de facto zustande? Welche Rolle übernehmen Unternehmen und Verbände für das Zustandekommen und bei der inhaltlichen Ausrichtung der Initiativen? Sind sie reaktiv oder übernehmen sie eine Führungsrolle? Ändern Verbände ihr strategisches Verhalten und ihre Arbeitsroutinen? Kommt es gar zu organisatorischen Veränderungen?

Politisierung 2: Industriepolitik als Teil der Gesellschaftspolitik

Nach übereinstimmender Einschätzung der Interviewteilnehmer ist die regulative Politik sehr viel stärker als früher von politischen Überlegungen bestimmt. Unternehmen versuchen bei ihren Investitionen regulative Trends zu antizipieren, um beim Abschluss des Gesetzgebungsprozesses mit ihren Innovationen auf dem Markt zu sein. Angesichts der Größenordnungen der Investitionen und der Langfristigkeit ihrer Planung ist die Berechenbarkeit der politischen Entscheidungen wichtig. Die

RAT, DEN EUROPÄISCHEN WIRTSCHAFTS- UND SOZIALAUSSCHUSS UND DEN AUSSCHUSS DER REGIONEN. Eine stärkere europäische Industrie bringt Wachstum und wirtschaftliche Erholung. Brüssel, den 10.10.2012, COM(2012) 582 final; <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2012:0582:FIN:DE:PDF> (31.08.2013).

⁶ BMWi, Starke Industrie – starke Wirtschaft. Handlungsfelder der Industriepolitik, 2013: 31; <http://www.bmwi.de/BMWi/Redaktion/PDF/G/starke-industrie-starke-wirtschaft-handlungsfelder-der-industriepolitik,property=pdf,bereich=bmwi2012,sprache=de,rwb=true.pdf> (31.08.2013).

Frage ist, welche Strategien Unternehmen einschlagen, um mehr Verbindlichkeit in den politischen Entscheidungsprozessen zu erreichen.

Auch in der EU wird eine zunehmende Politisierung festgestellt.⁷ Konzentrierten sich in zurückliegender Zeit die Zielvorgaben auf den Binnenmarkt, Wachstum und Wettbewerb, so stehen nun allgemeine politische Ziele wie Klimaschutz oder Gesundheit im Vordergrund. Bei der Festlegung der Ziele ist die Argumentation gesellschaftspolitisch und die politischen Akteure – Regierungen, Parlamente, zivilgesellschaftliche Gruppen – sind Tonangebend. Aber auch die Kommission bringt sich mit dezidiert politischen Argumenten ein und versucht über Pressepolitik, Konferenzveranstaltungen, Kampagnen und breit angelegte Konsultationsverfahren auf die öffentliche Meinungsbildung einzuwirken. Diese Art Politik zu betreiben hat Folgen für die Interessenvertretung wirtschaftlicher Akteure. Zum einen beobachten die Interviewpartner, dass die Argumente zur Rechtfertigung einzelner Regulierungsmaßnahmen nicht lediglich auf wirtschaftliche oder technische Zweckmäßigkeit abzielen, sondern mit Hinweis auf übergeordnete politische Ziele legitimiert werden. Mit einer solchen politischen Überhöhung zielt die Kommission vor allem darauf ab, Unterstützung im Europäischen Parlament und in der Öffentlichkeit zu erreichen.

Zum anderen ist nicht zu übersehen, dass sich die Entscheidungsabläufe in der EU verändert haben. Die Politik vollzieht sich in Kaskaden: Die Festlegung auf ein übergreifendes politisches Ziel wie den aktiven Klimaschutz wird im weiteren Zeitverlauf in konkrete Verpflichtungen wie z. B. das Eintreten für mehr Energieeffizienz übersetzt. In einer ersten Stufe wird ein Aktionsplan verabschiedet, der den Mitgliedstaaten beispielsweise auferlegt, ihre Energieeffizienz um jährlich ein Prozent in der kommenden Dekade zu steigern, wobei diese Verpflichtung nicht rechtlich verbindlich ist und die Wahl der Mittel den Mitgliedstaaten überlassen wird. In Abständen von wenigen Jahren (erste einschlägige Richtlinie 2004, weitere Richtlinien 2006, 2009, 2010, 2012) wurden dann Richtlinien verabschiedet, die sehr viel konkretere Vorgaben enthalten und den Mitgliedstaaten rechtliche Verpflichtungen auferlegen. Die jüngste Richtlinie schließlich umfasst nach Bekunden der Kommission „ehrgeizige Maßnahmen“ um „maßgebliche Energieeinsparungen“ zu erreichen.⁸

Auch die Erschließung von Anwendungsbereichen ist expansiv. Es geht um Energieeffizienz in allen Abschnitten der Energiewertschöpfungskette bis hin zur Einflussnahme auf die Gestaltung von Produkten. So entstand die Ökodesign Richtlinie, die zunächst (Richtlinien von 2005) „energiebetriebene“ Produkte (z. B. Glühlampen) betraf und in einem nächsten Schritt (2009) dann auf die umweltgerechte Gestaltung von „energieverbrauchsrelevanten“ Produkten (z. B. Duschköpfe) ausgeweitet wurde. Sie ist inzwischen die Grundlage für eine umfassende Produktregulierung. Die Ausfüllung der Ökodesign Richtlinie ist ein dynamischer Prozess. Die Europäische Kommission legt alle drei Jahre ein neues Arbeitsprogramm vor, in dem festgelegt wird, welche Produktgruppen als nächstes behandelt werden sollen. Die Vorschläge für die Prioritätenliste spiegeln das Zusammenspiel vielfältiger Interessen. Bei der Suche nach weiteren Produkten, die im Interesse der Energieeffizienz einer europäischen Regulierung unterworfen werden sollen, sind der Phantasie offensichtlich keine Grenzen gesetzt wie man am Beispiel der Duschköpfe sehen kann. Da man in Brüssel der Auffassung ist, dass man dem verschwenderischen Duschverhalten der europäischen Bürger offenkundig keinen Einhalt gebieten kann, soll das Durchlaufvolumen der Duschköpfe

⁷ In der EUROLOB II Umfrage ist die Mehrheit der Befragten der Meinung, dass die Ausrichtung der EU-Institutionen politischer geworden ist.

⁸ http://ec.europa.eu/energy/efficiency/eed/eed_de.htm (01.09.2013)

europaweit reguliert werden. Zwar gibt es in der Mehrzahl der Mitgliedstaaten technische Vorgaben, die meist jedoch freiwillig sind und gewisse Abweichungen erkennen lassen. Dieser Vielfalt soll nun durch eine einheitliche, wassersparende Vorgabe entgegen getreten werden.

Qualitative Änderungen in den EU-Entscheidungsprozessen

Gesellschaftspolitische Ziele, die nur durch Eingriffe in die Gestaltung einzelner Produkte verwirklicht werden können, ziehen einen hohen Regulierungsaufwand nach sich. Um die politischen Entscheidungsgremien der EU zu entlasten, wurden immer schon in den Richtlinien, d. h. im normalen Gesetzgebungsverfahren, nur die wesentlichen Eckpunkte festgelegt und die Konkretisierung wurde der Kommission in Zusammenarbeit mit den Experten der Mitgliedstaaten in den jeweils zuständigen Ausschüssen übertragen. Dieses „Komitologieverfahren“ wurde durch den Lissaboner Vertrag in wesentlichen Punkten geändert. An seine Stelle können „delegierte Rechtsakte“ treten, bei denen die Konsultation von nationalen Experten nur noch fakultativ ist, oder „Durchführungsrechtsakte“, bei denen die mit den nationalen Experten besetzten Ausschüssen weiter eingebunden sind, deren Votum die Kommission aber nicht zwingend übernehmen muss. Die Detailgesetzgebung wird somit weitgehend von der Kommission gesteuert. Die Einwirkungsmöglichkeiten von Rat und Europäischem Parlament sind durch den Lissaboner Vertrag drastisch beschnitten. Bei den delegierten Rechtsakten ist zwar ein Einspruchs- und Widerrufsrecht möglich, doch es ist an hohe Abstimmungsmehrheiten gebunden und bei den Durchführungsrechtsakten ist eine systematische Befassung weder für den Rat noch das EP vorgesehen. Nach Aussage aller Interviewpartner lässt die Transparenz der neuen Verfahren deutlich zu wünschen übrig, so dass es schwieriger als zuvor ist, Information zum Stand des Verfahrens und den vertretenen Positionen zu erhalten. Reinhard Quick, langjähriger Leiter des Brüsseler Büros des VCI kommt dementsprechend zu dem Schluss, dass „(...) es für die Advocacy-Arbeit unerlässlich (ist), die Industriepositionen sehr früh im Verfahren, idealerweise noch vor Fertigstellung des Kommissionsentwurfes, einzubringen.“⁹

Die Ökodesign Richtlinie gilt den Interviewpartnern als typisches Beispiel für die künftige Entwicklung der regulativen Steuerung der EU. Die Richtlinie selbst ist nur ein Rahmengesetz auf dessen Grundlage dann schrittweise die Aufnahme bestimmter Produktkategorien beschlossen wird, für die dann die erwünschten Anforderungen des „Ökodesigns“ festgelegt werden. Die Kommission legt mehrjährige Arbeitsprogramme vor, in denen ein (nicht erschöpfendes) Verzeichnis der Produktgruppen enthalten ist, für die in den folgenden Jahre Durchführungsmaßnahmen als vorrangig angesehen werden.¹⁰ Für die identifizierten Produktgruppen werden Vorstudien in Auftrag gegeben, auf deren Grundlage die Kommission ihre Arbeitspapiere erstellt, die einem Konsultationsforum unterbreitet werden und in einen Verordnungsentwurf münden. Dieser wird einem sogenannten Regelungsausschuss vorgelegt, in dem die Mitgliedstaaten auf Ebene der Fachministerien vertreten sind. Ohne die mehrheitliche Zustimmung des Ausschusses kann die Verordnung nicht erlassen werden. Parlament und Rat haben dagegen nur das Recht der Verfahrensüberprüfung. Die eigentlichen Weichen werden in den Vorstudien gestellt, so dass

⁹ Handbuch. Das europäische Gesetzgebungsverfahren. Implikationen für eine effektive Advocacy-Arbeit, VCI, Juli 2013: 59.

¹⁰ Für die laufende Periode siehe Europäische Kommission, COMMISSION STAFF WORKING DOCUMENT. Establishment of the Working Plan 2012-2014 under the Ecodesign Directive, Brussels, 7.12.2012 SWD(2012) 434 final.

Ministerien und Einrichtungen wie der Deutsche Industrie- und Handelskammertag die Unternehmen aufgefordert haben, sich bereits in dieser Phase einzubringen.¹¹

Die stufenweise Umsetzung der Richtlinie in konkrete Anforderungen ermöglicht zum einen die Anpassung der Kriterien an die technischen Gegebenheiten und deren Entwicklung, führt aber nach Beobachtung der Verbände auch zu einer steten Veränderung und meist zu einer Verschärfung der Auflagen. Sie verfolgen, dass seit Beschluss der Richtlinie jedes Jahres eine ganze Reihe neuer Stufen in Kraft tritt bzw. neue Verordnungen für die Konformitätsbewertung erstmalig anzuwenden sind.¹² Die Produktregulierung auf der Grundlage der Ökodesign Richtlinie greift tief in das Geschäft der Unternehmen ein und die Komplexität der Verfahren stellt vor allem kleine und mittlere Unternehmen und damit auch ihre verbandlichen Interessenvertreter vor erhebliche Herausforderungen. Die einschlägigen deutschen Ministerien und auch die Bundesanstalt für Materialforschung und –prüfung (BAM) sowie die Deutsche Energieagentur (dena) halten Informationen bereit. Eine Prüfung der Internetauftritte zeigt allerdings, dass nur das Institut für Ökologie und Politik, Hamburg aktuelle und umfassende Information bietet und dabei vor allem die Informationen und links zu den laufenden Vorstudien online ausweist. Das Institut wurde vom Bundesumweltministerium (BMU) zusammen mit dem Umweltbundesamt (UBA) mit dem Aufbau eines Unterstützungsnetzwerkes („EuP Netzwerk Deutschland“)¹³ beauftragt und es fragt sich, wie die Rollenverteilung zwischen Industrie, Verbänden und Staat bei dieser Initiative war und ob sie den Ansprüchen der wirtschaftlichen Akteure genügt.

Auswahl an Strategien

Die Aussagen zur Strategiewahl der Firmen und Verbände sind noch sehr vorläufig, weil die empirische Forschung erst am Anfang steht. Die bisherigen (23) Interviews und begleitenden online-Recherchen geben jedoch schon erste interessante Einblicke. Geplant ist eine vergleichende Untersuchung von ausgewählten Wirtschaftsbranchen in allen Ländern des EUROLOB II Projektes (Deutschland, Frankreich, Großbritannien, Polen, EU-Ebene). Bisher beschränken sich die Interviews auf deutsche (und einige korrespondierende europäische) Verbände in drei Branchen der Industrie (Chemie; Elektrotechnik/Elektronik; Maschinenbau). Als weitere Industriebranche wird noch die Bauindustrie einbezogen werden und zusätzlich der Bankensektor und der Handel. Die Auswahl im Bereich der Industrie erfolgte nach der wirtschaftlichen Bedeutung der Branchen¹⁴. Die Variation der Merkmale in Bezug auf die Unternehmen, auf die Relevanz politischer Interventionen und die öffentliche Aufmerksamkeit spielt zwar auch zwischen den Branchen eine Rolle, ist aber ebenso ausgeprägt zwischen den Wirtschaftszweigen innerhalb der einzelnen Branchen und somit v. a. für die Untersuchung der Fachverbände von Relevanz. Dies betrifft die Merkmale: Marktstruktur (Vielzahl von Anbietern/Oligopole), Unternehmensgrößen (KMU/Großunternehmen), Wirtschaftslage

¹¹ Deutscher Industrie- und Handelskammertag e.V. (DIHK) - Vertretung bei der EU, Ökodesign in 10 Minuten, Brüssel, Dezember 2010: 4.

¹² BDEW Bundesverband der Energie- und Wasserwirtschaft e. V. und HEA - Fachgemeinschaft für effiziente Energieanwendung e. V., EU-Ökodesign-Richtlinie (EuP-Richtlinie). Daten. Fakten. Hintergründe, Berlin 2010: (Quelle prüfen)

¹³ Siehe die vom Institut für Ökologie und Politik betriebene Seite www.eup-netzwerk.de (01.09.2013).

¹⁴ Vgl. Tabelle 1 im Anhang; die Automobilindustrie ist zwar immer noch die umsatzstärkste Branche, sie wurde aber nicht berücksichtigt, weil sie sich in ihrer Markt- und damit auch Verbandsstruktur zu sehr von den anderen Branchen unterscheidet.

(stagnierend/dynamisch), Technologie (ausgreift/hoch innovativ), Weltmarktpresenz (präsent/führend). Ob auf der Fachverbandsebene auf die jeweils dominanten Merkmale reagiert werden kann, hängt nicht zuletzt von der Verbandsstruktur ab, d. h. ob Fachverbände eigenständige Organisationen sind oder in einen Hauptverband eingebunden sind, wobei sie sowohl de jure als auch de facto unterschiedlich selbstständig sein können. Bei der Relevanz politischer Interventionen geht es um die Abhängigkeit von allgemeinen industriepolitischen Vorgaben (liberal/steuernd), Produkt/Produktions-Regulierung (niedrig/hoch), Forschungsförderung (gering/intensiv) und die öffentliche Aufmerksamkeit variiert zwischen wohlwollender Nichtbeachtung (z. B. Maschinenbau) und kritischer Beobachtung (z. B. Chemie).

Wirtschaftliche Interessen werden in der EU wie auch im nationalen System sowohl direkt von den Unternehmen selbst als auch über ihre Verbände vertreten. Dabei haben sich die Akteure von vorneherein auf die Besonderheit der EU als Mehrebenensystem eingestellt, d. h. Ansprechpartner sind sowohl die nationalen Institutionen, über die man vor allem die Willensbildung im Rat beeinflussen möchte, als auch die EU-Institutionen direkt. Wichtigster Ansprechpartner ist nach übereinstimmender Auffassung die Kommission, und zwar vor allem auf der Arbeitsebene, und daneben das Europäische Parlament (EP), das in der letzten Dekade durch die Vertragsänderungen von Lissabon deutlich an politischem Gewicht dazugewonnen hat. Sehr früh, d. h. bereits zu Beginn der europäischen Integration und meist deutlich vor den entscheidenden Kompetenzübertragungen nach Brüssel, haben sich die nationalen Wirtschaftsverbände zu europäischen Verbandsföderationen zusammengeschlossen. Dies gilt durchgängig für die industriellen Branchenverbände, während die Verbandsbildung der europäischen Fachverbände unterschiedlich verlief. Eine Neuerung ist die Einrichtung von Brüsseler Repräsentanzen, d. h. dass sowohl Firmen als auch Verbände mit einem eigenen Büro in Brüssel vor Ort sind. Informationen aus Brüssel und Einflussnahme nach Brüssel kann also auf unterschiedlichen Wegen verlaufen: Über Berlin oder von der heimatlichen Zentrale unmittelbar nach Brüssel und dort unter Einschaltung des eigenen Büros oder des europäischen Verbandes bzw. ohne weitere Vermittlung direkt.

Es liegt auf der Hand, dass das Engagement der Verbände in Brüssel eine Frage der Ressourcen ist. Da die deutschen (hier untersuchten) Verbände sich praktisch ausschließlich durch Mitgliederbeiträge finanzieren, wird das Verbandsbudget von der Fähigkeit und Bereitschaft der Firmen zur Beitragszahlung bestimmt. Ausschlaggebend sind die Wirtschaftsleistung der Branche, die Betroffenheit von europäischer Politik und die Erfahrungen mit der Leistungsfähigkeit der Verbände. Chemie, die E&E Industrie und der Maschinenbau sind alle drei im nationalen und europäischen Vergleich leistungsstarke Branchen und haben dementsprechend auch schlagkräftige Verbände aufgebaut. Zwischen den Branchen gibt es jedoch in Bezug auf die Marktstrukturen deutliche Unterschiede, die sich auf die verbandliche Organisation niederschlagen. Vor allem im Maschinenbau, mit gewissen Abstrichen aber auch in der E&E Industrie überwiegen die kleinen und mittelständischen Anbieter. In der Chemie sind zwar auch die KMU in der Überzahl, neben ihnen gibt es aber global tätige Großunternehmen und diese sind national und global die Marktführer. Die Unternehmensstruktur macht den Branchenverband im Maschinenbau (VDMA) und in der E&E Industrie (ZVEI) stark. Wie Befragungen immer wieder ergeben, fühlen sich gerade die KMU durch Verwaltungsaufgaben und Regulierungen besonders belastet.¹⁵ Gleichzeitig haben sie nicht die Kapazitäten, die entsprechenden politischen und rechtlichen Entwicklungen ständig zu verfolgen, geschweige denn ihre Interessen in den politischen Prozess hineinzubringen. Beide Funktionen

¹⁵ "administrative and regulatory burdens"; vgl. Umfrage Kommission 2008; zitiert nach EUnited 2013.

übernehmen die Verbände und bieten darüber hinaus eine breite Palette von Dienstleistungen, was im Maschinenbau (VDMA) noch ausgeprägt als im ZVEI ist.¹⁶ Beide Verbände können mit ihrem Serviceangebot und ihren Plattformen für den Erfahrungsaustausch unter den Firmen so differenziert auf die Bedürfnisse ihrer Mitgliedsunternehmen eingehen, weil sie die Fachverbände als eigene Abteilungen führen und die Vielzahl der Fachverbände (beim VDMA 39 und beim ZVEI 27; Zahlen für 2013) die verschiedenen wirtschaftlichen Fachzweige gut abdecken. Dies erklärt auch die Personalstärke der beiden Verbände (VDMA über 400 und ZVEI über 200 Fachreferenten; Zahlen für 2013). Der Chemieverband (VCI) bietet seinen Mitgliedern sehr viel weniger Dienstleistungen, wenn auch seine Service-Plattformen wie beispielsweise für die Umsetzung von REACH eine wichtige Hilfestellung gerade für die KMU bieten. Trotzdem gilt, dass die Großunternehmen leichter mit der politischen Regulierung umgehen und auch die Aufgabe des Monitoring und der Interessenvertretung gut selbst übernehmen können. Die Bereitschaft zum Aufbau eines starken Verbandes resultiert in der Chemie daraus, dass sie aufgrund ihres Produktions- und Produktprofils stark im Rampenlicht öffentlicher Beobachtung steht.

Die Wirtschaftskrise der letzten Jahre hat alle drei Industrien, wenn auch nicht gleichmäßig in allen Bereichen, getroffen. Dies hat sich selbstverständlich auch auf das Beitragsaufkommen der Verbände niedergeschlagen, so dass einige Strategieberichtigstellungen wie beispielsweise der Ausbau der Brüsseler Büros erst später als geplant vorgenommen wurden. Abgesehen von solchen konjunkturellen Einwirkungen sind die – sich verändernden – Strukturmerkmale der Branchen, ihre Position im internationalen Wettbewerb und die Abhängigkeit von europäischer Politik ausschlaggebend für die Art und Weise wie die Verbände ihre Interessenvertretung betreiben. Das Arsenal der Instrumente und die Wahl der Adressaten, die wir in unserer schriftlichen Umfrage erhoben haben, erfasst nur einen Teil der Aktivitäten. Hier unterscheiden sich die deutschen Verbände nicht wesentlich von den Verbänden in den anderen großen Mitgliedstaaten der EU und auch die Branchenunterschiede sind nicht bedeutend. Ein ganz anderes Bild entsteht, wenn man die Entwicklung der verbandlichen Organisationsstrukturen untersucht und analysiert, welche institutionalisierten Kooperationsbeziehungen zu anderen Interessenorganisationen und zu politischen Entscheidungsträgern geschaffen werden. In diesem Kontext ist es auch nicht unerheblich ob und wie sich das Rollenverständnis der Verbände ändert und wie es ihnen gelingt, damit Unterstützung in der Politik und unter den Mitgliedern zu finden. Systematisch betrachtet geht es in unserem Fall um

- Veränderungen innerhalb der Organisation der Verbände. Dazu zählen
 - die Reorganisation der Aufgabenwahrnehmung;
 - die Ausstattung und Aufgabenbestimmung der Repräsentanzen in Brüssel (und Berlin),
 - die Rolle von Verbandszentrale und Fachverbänden im europäischen Geschäft,
- Kooperationsstrategien auf europäischer Ebene, wobei die zu beobachtenden Veränderungen eng zusammenhängen
 - multilaterale und bilaterale Zusammenarbeit,
 - Re-Organisation der europäischen Verbandsstrukturen,
 - Bedeutung von ad-hoc Allianzen,
 - Public-Private Partnerships mit der Kommission;

¹⁶ In allen Branchenverbänden stützt sich die Verbandsarbeit auf 3 Säulen: Interessenvertretung gegenüber Politik und Gesellschaft, Serviceleistungen für die Mitglieder, Plattform des Informationsaustausches und der Gewinnung von Knowhow. Fragebogenergebnisse ev. einfügen.

-
- Tendenzen wie
 - die Entwicklung eines industriepolitischen Führungsanspruchs von Verbänden und
 - der Aufstieg eines neuen Verbandstyps.

Im Folgenden werden die strategischen Organisation Anpassungen gebündelt dargestellt, um den Zusammenhang mit spezifischen Herausforderungen der Interessensvertretung deutlich zu machen.

Optimierung der Präsenz in Brüssel

Vor Ort in Brüssel

Alle Interviewpartner bestätigen, dass für sie ein Büro in Brüssel unerlässlich ist, um die politischen Entwicklungen zeitnah und in direktem Kontakt mit den EU-Institutionen verfolgen zu können. Dies ist in ihren Augen die unabdingbare Voraussetzung für ein gezieltes Lobbying aber auch für eine kontinuierliche Zusammenarbeit mit den Brüsseler Entscheidungsträgern. In den Büros versteht man sich als Moderator zwischen Politik und Wirtschaft; d. h. man sieht seine Aufgabe darin, den EU-Institutionen die Expertise und Positionen der Branche zu vermitteln und Verständnis sowohl in Brüssel aber auch bei den Mitgliedsfirmen zu wecken, was sinnvoll und machbar ist. Gerade in mittelständisch strukturierten Branchen wie der E&E Industrie und dem Maschinenbau wird die Moderatorenrolle gegenüber der eigenen Mitgliedschaft betont, sind doch die KMU eher EU fern.

Die Präsenz vor Ort wird auch als unerlässlich für die Vernetzung und Kooperation mit anderen Interessenvertretern gesehen. Es geht um Informationsaustausch, Zusammenarbeit in der Außendarstellung und um die Bildung gezielter „advocacy coalitions“. Dies schließt die europäischen Verbandsföderationen auf Branchen- und Fachverbandsebene ebenso ein wie nationale Verbandsvertretungen oder auch die Vertretungen öffentlicher Akteure (im deutschen Fall vor allem die Landesvertretungen). Die gute personelle Vernetzung in Brüssel wird als entscheidender Faktor für den raschen Aufbau verlässlicher ad hoc Allianzen betrachtet. Sobald ein neues Thema aufkommt, ist es Aufgabe des Brüsseler Büros zu eruieren, welche Branchen ebenfalls noch von einer möglichen Regulierung betroffen sein könnten, ob Interessensüberschneidungen bestehen und sich gegebenenfalls eine Zusammenarbeit anbietet. Für solche themenspezifischen, temporären Zusammenarbeiten sind zwar die von der Kommission eingerichteten Task Forces und Plattformen meist ein guter Ausgangspunkt, doch die dort vertretenen Fachexperten können das Geschäft der Allianzbildung nicht betreiben. Hier liegt die Aufgabe der Brüsseler Vertretung, die zum einen im eigenen Verband fest verankert sind und zum anderen durch ihre Arbeit in Brüssel bestens vernetzt sind. Es ist bemerkenswert, dass aus der übereinstimmenden Sicht deutscher Verbände Consultants für diese Aufgabe keine Alternative sind.

Public-Private Partnerships

Moderne Lobbyarbeit sollte man sich nicht als Einwegkommunikation vorstellen, bei der Interessengruppen unter Einsatz aller verfügbaren Instrumente versuchen, die politischen Entscheidungsträger für ihre Positionen zu gewinnen. Vielmehr haben sich vor allem im Umfeld der Kommission vielfältige Formen der Kooperation entwickelt, um in Zusammenarbeit gemeinsame Positionen zu entwickeln. Zwar dienen diese Kooperationen nur der Meinungsbildung und die entsprechenden Gremien haben keine Entscheidungskompetenz, doch ihre Arbeit präjudiziert in

hohem Maße die künftige Politik. Ein anschauliches Beispiel für die Rolle der Verbände in dieser Entwicklung sind die Public-Private Partnerships in der EU Forschungspolitik.

Die industrielle Forschungsförderung der EU hat seit der Einführung der mehrjährigen Forschungsrahmenprogramme und vor allem mit der schrittweisen Aufstockung der Budgets erheblich an Attraktivität gewonnen. Mit dem Übergang vom 7. Forschungsrahmenprogramm zum neuen Rahmenprogramm „Horizon 2020“ wurden das Budget erneut erhöht (veranschlagt sind derzeit 87 Mrd. Euro) und die Schwerpunkte wurden neu gesetzt. In Horizon 2020 werden das bisherige Forschungsrahmenprogramm, die forschungsrelevanten Teile des Rahmenprogramms für Wettbewerbsfähigkeit und Innovation (CIP) sowie das Europäische Technologieinstitut (EIT) zusammengefasst. Mit dieser Zusammenführung liegt der Fokus eindeutiger als zuvor auf der (industriellen) Wettbewerbsfähigkeit, was auch in der expressis verbis genannten Prioritätenliste von Horizon 2020 zum Ausdruck gebracht wird. Es geht um i) exzellente Wissenschaft; ii) industrielle Führungsrolle; iii) gesellschaftliche Herausforderungen. Geblieben ist das Prinzip, dass von Seiten der Kommission thematische Schwerpunkte festgelegt werden und man Anträge gemäß der „calls“ einreichen kann. Von Anfang an wurde kritisiert, dass die calls zu wenig den Forschungsinteressen der Unternehmen entsprechen und dass das gesamte Verfahren eine Beteiligung der KMU praktisch ausschließt. Für den Maschinenbau hat sich der VDMA sehr nachdrücklich dafür eingesetzt, dass die Ausrichtung der Forschungsförderung in enger Zusammenarbeit zwischen Kommission, Wissenschaft und Industrie erfolgt. Das besondere Engagement des VDMA bzw. seiner Fachverbände erklärt sich daraus, dass der Verband als Vertreter einer vorwiegend mittelständigen Industrie umfassender als alle anderen Industrieverbände Dienstleistungen für seine Mitglieder bereitstellt. Diese Bemühungen wurden in Form der Public-Private Partnerships (PPP) umgesetzt, die jeweils für ausgewählte Industriezweige gebildet wurden. Die öffentliche Seite wird durch die Kommission vertreten, die private Seite umfasst sowohl die Wissenschaft (Forschungsinstitute und Universitäten) als auch die Industrie (Unternehmen). Die Zwecksetzung ist generell die Entwicklung der strategischen Forschungsziele und deren Implementation zur Förderung der industriellen Wettbewerbsfähigkeit Europas.

Nun ist weder die Einsetzung und der Auftrag solcher PPP noch die aktive Rolle von Verbänden sonderlich bemerkenswert. Erst eine genaue Analyse zeigt Besonderheiten. Als Beispiel dient hier die PPP Robotics 2020, deren Einrichtung 2012 lanciert wurde und gegenwärtig (Herbst 2013) vor dem Abschluss steht. Sie soll durch regelmäßige Treffen und einen „strukturierten Dialog“ die Abstimmung zwischen der Kommission auf der einen und der Wirtschaft und Wissenschaft auf der anderen Seite institutionalisieren. Die Aufgabenzuweisung klingt danach, dass die privaten Akteure die inhaltlichen Vorgaben machen („The private side will develop the research, development and innovation agenda and suggest call topics, priorities, funding profiles) während die öffentliche Seite für die Umsetzung verantwortlich ist („The public side will be responsible for the implementation of the R, D & I agenda“).¹⁷ Die private Seite wird durch den unmittelbar zuvor gegründeten Verband euRobotics aisbl repräsentiert, dem als Gründungsmitglieder Unternehmen und zwei Verbände angehören: EUnited European Engineering Industries Association – EUnited Robotics und der

¹⁷ EUnited Robotics. European Robotics Association, PPP Robotics 2020, Frankfurt 12 June 2012; http://www.eu-nited.net/robotics/upload/pdf/2012-06-12_1.0_Introduction_-_Thilo_Brodtmann_-_PPP_Info_Day_for_Industry.pdf (03.09.2013).

Verband Deutscher Maschinen- und Anlagebau VDMA – Robotik.¹⁸ Nun ist EUnited Robotics ein vom VDMA Fachverband Robotik ins Leben gerufener Verband, dessen Mitgliedschaft eine große Schnittmenge zum VDMA Fachverband aufweist und vom gleichen Geschäftsführer geleitet wird. Der Hintergrund ist, dass man in Brüssel sowohl gegenüber den EU-Institutionen als auch gegenüber den anderen Verbänden vermeiden möchte, als deutscher Verband aufzutreten. Das Dilemma besteht nun darin, dass aufgrund des Übergewichts der deutschen Unternehmen im Robotik-Geschäft es kaum gelingt, eine territorial ausgewogene Repräsentation in einem europäischen Unternehmensverband zu erreichen. Der VDMA Fachverband und EUnited Robotics setzten sich dann nachdrücklich für die Gründung eines weiteren europäischen Verbandes, euRobotics aisbl, ein. Er vereint zwei Vorgängereinrichtungen, nämlich die von der Industrie getragene European Robotics Technology Platform (EUROP) und das die wissenschaftlichen Institute umfassende Netzwerk EURON, die beide nicht zuletzt mit starker Rückendeckung der Kommission geschaffen worden waren. Das Interesse der Kommission ist eindeutig: Sie wünscht sich einen repräsentativen Gesprächspartner und die strategischen Initiativen des VDMA kommen ihr somit sehr gelegen. Dass der deutsche Verband die treibende Kraft ist, lässt sich nicht zuletzt daran ablesen, dass die Initiative für einen neuen Verband und eine Public-Private Partnership der deutschen Robotik Gemeinschaft bereits Mitte Juni 2012 vorgestellt wurde, während ein entsprechender „Robotics PPP 2020 Infoday“, getragen von der Kommission und dem inzwischen gegründeten euRobotics Verband in Frankreich erst im Dezember 2012 stattfand.¹⁹

Auffangstrategien für inner-europäische Ungleichgewichte

Ungleichgewichte in der europäischen Verbandspräsenz

Ein besonderes Merkmal der deutschen Industrieverbände ist ihre starke Präsenz in Brüssel. Alle drei der hier untersuchten Verbände haben in den letzten Jahren ihre Brüsseler Büros deutlich aufgestockt. Noch in den 1990er Jahren waren es Ein-Mann Büros als Horchposten im Brüsseler Geschehen, inzwischen arbeiten für den VCI nunmehr 5, für den ZVEI 6 und den VDMA 15²⁰ Mitarbeiter dauerhaft in Brüssel, deren Zahl gelegentlich durch Abgeordnete aus Fachverbänden oder Unternehmen vergrößert wird (nochmals prüfen!). Daneben haben beispielsweise in der Chemie/Pharmaindustrie sechs der 10 größten deutschen Unternehmen ein eigenes Büro in Brüssel und die Großunternehmen der beiden anderen Branchen stehen dem nicht nach. Im europäischen Vergleich ist die Präsenz der deutschen Verbände auffällig und sie haben diese in den letzten Jahren auch noch ausgebaut. Selbst die Branchenverbände der großen EU-Mitgliedsländern (Frankreich, Italien, Vereinigtes Königreich, Spanien, (?) Polen) sind - mit einer Ausnahme - nicht in Brüssel mit eigenem Büro präsent. Dies gilt für den Maschinenbau ebenso wie für die E&E Industrie; nur der Chemieverband Italiens hat noch eine Brüsseler Vertretung. Bemerkenswert ist, dass nach unserer Umfrage zu schließen heute deutlich weniger britische und französische Verbände ein Büro in Brüssel haben als vor zwölf Jahren.²¹

¹⁸ Rainer Bischoff, The Public-Private Partnership (PPP) in Robotics, Berlin, 25 June 2013; - <http://cordis.europa.eu/fp7/ict/robotics/docs/robotics-ppp-rss.pdf>.

¹⁹ <http://www-list.cea.fr/en/interactive-systems/361-robotics-ppp-2020-infoday-a-true-success> (02.09.2013)

²⁰ Von den 15 Mitarbeitern ist allerdings rund die Hälfte ausschließlich für europäische Verbände tätig.

²¹ Table 1: Office in Brussels (in percent)

	British BIA	French BIA	German BIA	Polish BIA	Firms

Die geringe permanente Präsenz vor Ort erschwert auch nach Einschätzung der Vertreter der deutschen Verbandsbüros die Kommunikation mit den Verbänden aus anderen Mitgliedstaaten. Allerdings treffen die jeweiligen Verbandsexperten sowohl in den Ausschüssen der europäischen Verbandsföderationen als auch der Kommission immer wieder zusammen und die wechselseitige Personenkenntnis ist Grundlage für engere bilaterale und multilaterale Kontakte. Dies hilft für die Konsensbildung innerhalb des europäischen Verbandes und auch für ein abgestimmtes Vorgehen über die nationale Schiene. Will man Einfluss auf die Position des Rates oder auch des Europäischen Parlamentes nehmen, ist die Unterstützung durch andere nationale Verbände wichtig, die sich mit dem gleichen Anliegen und der gleichen Argumentation an ihre jeweilige Regierung und gegebenenfalls auch das Parlamente und die nationale Öffentlichkeit wenden.

Unabhängig von der Branche sind alle Interviewpartner davon überzeugt, dass nicht nur ein schlagkräftiger europäischer Verband, sondern auch eine gut funktionierende trans-nationale Zusammenarbeit wichtig für eine effektive Interessenspolitik ist. Genau hier liegen jedoch die Probleme. Zum einen genügen die europäischen Verbandsföderationen nicht den Erwartungen der deutschen Verbände. Die europäischen Verbände wurden mit wenigen Ausnahmen (Automobilindustrie) zunächst als reine Verbandsverbände gegründet. Der Branchenverband der Chemie (CEFIC) hat später die Direktmitgliedschaft von Unternehmen zugelassen, um die Stimme der Industrie unmittelbar zu hören, während der Branchenverband der E&E Industrie und des Maschinenbaus (ORGALIME)²² eine Verbandsföderation geblieben ist, die neben nationalen Verbänden auch europäische Sektorverbände umfasst. CEFIC und besonders ORGALIME leiden unter dem bekannten Dachverbandsdilemma; d. h. der Notwendigkeit zur breiten Konsensbildung, was sie schwerfällig macht, so dass sie kaum geeignet sind, die Interessen der Branche in aktuellen Fällen zeitnah und wirkungsvoll zu vertreten. Anstrengungen zur Reorganisation, die beispielsweise vom Vorsitzenden der Geschäftsführung des ZVEI unternommen wurden, als er die entsprechende Position in ORGALIME innehatte (Chairman of the General Assembly & Board of Directors), stoßen an strukturelle Grenzen. Das größte Hindernis sind die Verbandsinternen Ungleichgewichte. Auch wenn nicht alle 28 Mitgliedstaaten in CEFIC bzw. ORGALIME vertreten sind, so hat die Erweiterung doch zur Aufnahme von etlichen Verbänden aus kleinen Staaten mit nur schwacher industrieller Basis geführt. Diesen Verbänden fehlen die Ressourcen und die Erfahrung, um verbandsintern fachlich begründet zur Meinungsbildung beizutragen bzw. eine auf detaillierte Sachkenntnis beruhende Argumentation nach außen zu vertreten. Diese Schwäche zeigen allerdings nicht nur die Verbände der kleinen Staaten der südlichen und östlichen Peripherie, sondern auch die Verbände der großen Mitgliedstaaten in Kerneuropa. Zwar ist die Situation je nach Industriezweig unterschiedlich, doch insgesamt gilt für alle drei Branchen, dass der schleichende De-Industrialisierungsprozess der letzten Jahrzehnte, akzentuiert durch die Krise der letzten Jahre, die verbandliche Interessenvertretung von Frankreich, Großbritannien und auch Italien deutlich geschwächt hat. Für Großbritannien wie auch für Spanien wird überdies eine traditionell schwache Verbandsarbeit konstatiert. Als verlässliche und effizient arbeitende Partner werden (mit gewissen Variationen nach Branche und Wirtschaftszweig) die Verbände in Belgien, den Niederlanden, Österreich, Schweden und der Schweiz genannt. Die Zusammenarbeit mit ihnen stößt allerdings gelegentlich auf Vorbehalte bei Dritten, weil sie als

2012	8,20	21,10	44,30	4,20	41,70
1999	15,48	32,41	28,89	---	n. a.

EUROLOB II

²² Der auch noch die Metallverarbeitende Industrie umfasst.

„germanische Allianz“ betrachtet werden. Interessant ist nun, wie die drei deutschen Industrieverbände versuchen, diese strukturellen Defizite auszugleichen.

Die Europäisierungspolitik deutscher Verbände

Der Maschinenbau Verband VDMA hat eine Doppelstrategie der Europäisierung eingeschlagen. Zum einen hat er durch Satzungsänderung (2010) den Kreis der potentiellen Mitglieder auf ganz Europa ausgedehnt. Der VDMA ist de jure nur noch dem Namen nach ein deutscher Verband, denn „Mitglieder können Unternehmen werden, die im Gebiet der Bundesrepublik Deutschland oder in einem anderen Staat in Europa ansässig sind“ (VDMA Satzung §4). Zwar ist de facto die überwiegende Mehrheit der Mitglieder in Deutschland beheimatet, doch die Öffnung ist ein prinzipieller Bruch mit der bisher gültigen territorialen Beschränkung der nationalen Verbände. Zum anderen hat der VDMA sich zu einer tragenden Säule der europäischen Fachverbände entwickelt. Dies geschieht dadurch, dass der VDMA für eine Reihe von europäischen Fachverbänden die Geschäftsführung übernommen hat. Ist der Zweck des europäischen Fachverbandes hauptsächlich die Interessenvertretung in Brüssel, so ist die Geschäftsführung in der Regel im Brüsseler Büro des VDMA angesiedelt; dies erklärt dann auch, warum das Brüsseler Büro des VDMA personell mehr als doppelt so gut ausgestattet ist wie die anderen Verbandsbüros der Industrie. Ist der Verbandszweck eher auf fachliche Dienstleistung ausgerichtet, wird die Geschäftsführung meist von Frankfurt aus, dem Sitz der VDMA Zentrale, wahrgenommen. Geschäftsführer und gegebenenfalls weitere Fachreferenten sind den Leitungsgremien des europäischen Verbandes gegenüber weisungsgebunden und verantwortlich, doch sie stehen beim VDMA auf der Gehaltsliste. Zum Teil handelt es sich um bereits seit langem etablierte Verbände, zum Teil sind es jedoch Verbände, für die der VDMA Geburtshilfe geleistet hat. Der VDMA selbst unterhält 39 Fachverbände (Angaben für 2013), die ihrerseits mit wenigen Ausnahmen ein europäisches Pendant haben und für 20 davon zeichnet der VDMA für die Geschäftsführung verantwortlich (nochmals prüfen!). Bemerkenswert ist, dass in einigen Fällen nicht nur der europäische Fachverband, sondern auch der internationale Fachverband vom VDMA Fachverband betreut wird. So übt der Geschäftsführer des VDMA Fachverbandes Robotik diese Funktion gleichzeitig für den europäischen Verband EUnited Robotics aus und in seiner Abteilung ist auch die International Federation of Robotics (IFR) beheimatet. So verfügt er über einen Stab von insgesamt 21 Mitarbeitern, die sich gemeinsam um die Belange der Robotik kümmern. Diese Zahl muss in Relation zu anderen nationalen Fachverbänden, insbesondere aber zu europäischen und internationalen Verbänden betrachtet werden. Zum Vergleich: ORGALIME, der immerhin für die gesamte Branche zuständige europäische Dachverband verfügt über einen Stab von 26 Mitarbeitern (Stand 2013).

Mit dieser Strategie versucht der VDMA die Schwäche der verbandlichen Interessenvertretung in Europa zu kompensieren. Die Tendenz zur De-Industrialisierung in den großen Mitgliedstaaten der EU, die Erweiterung der EU Mitgliedschaft um Staaten, die entweder über keine nennenswerte industrielle Basis verfügen oder wenn sie es tun, an einem schwachen Verbandswesen leiden, lässt die europäischen Verbandsföderationen als leere Hüllen erscheinen. Bemühen sie sich, der Vorstellung von Repräsentativität zu entsprechen, wie sie gerade von der Kommission gepflegt wird, und nehmen Verbände aus möglichst vielen Mitgliedstaaten auf, so stehen sie vor einem Dilemma: entweder sie berücksichtigen gleichgewichtig alle Mitglieder und addieren dabei Schwerfälligkeit und Inkompetenz oder sie begünstigen in der Besetzung der Ausschüsse und den informellen Entscheidungsstrukturen die leistungsfähigen Verbände und tauschen damit Handlungsfähigkeit gegen nationale Repräsentativität. Eine weitere Option ist, durch eine effizient arbeitende

Geschäftsführung die Interessen des Wirtschaftszweiges zu bündeln und aktiv zu vertreten. Diese Strategie wird durch das Engagement des VDMA gestützt. Der VDMA hat ein unmittelbares Interesse, die Belange des Maschinenbaus in der europäischen Politik nachdrücklich zu vertreten, und er verfügt über die notwendigen Ressourcen, eine Vielzahl europäischer Verbände mitzutragen. Die VDMA Unternehmen sind offenkundig bereit, mit ihren Beiträgen diese Strategie zu unterstützen, weil sie insgesamt vom hohen Nutzen ihrer Verbandsmitgliedschaft überzeugt sind. Dieser Nutzen liegt in der effizienten Interessenvertretung in der EU, zum überwiegenden Teil aber in der Bereitstellung von umfassenden Dienstleistungen und dem so wichtigen Erfahrungsaustausch vor allem für die KMU. Insgesamt kann gesagt werden, dass der VDMA wesentlich zur internationalen Wettbewerbsfähigkeit der Unternehmen beiträgt.

Für die Chemie ergibt sich ein teilweise anderes Bild. Auch die Interessensvertretung der Chemie leidet unter der Schwäche der meisten nationalen Verbände, aber sie ist aufgrund der gegebenen Marktstrukturen in einer ganz anderen Situation. So wie im deutschen VCI die führenden Unternehmen tonangebend sind²³, so haben sich auch im europäischen Verband CEFIC die großen Unternehmen eine starke Stimme gesichert. CEFIC hat sich von einer reinen Verbandsföderation zu einem Verband gewandelt, dessen Mitglieder nationale Chemieverbände und Unternehmen mit Produktionsstandort in Europa sind.²⁴ Die Unternehmensmitgliedschaft ist in zwei Gruppen aufgeteilt, nämlich die Konzerne mit einem Umsatzvolumen von mehr als einer Milliarde und Unternehmen, die unter dieser Schwelle liegen. Unter dem Gesichtspunkt der Repräsentativität ist festzustellen, dass 20 EU Mitgliedstaaten (zusätzlich noch die Schweiz und Türkei) durch ihre nationalen Verbände vertreten sind, während die Gruppe der Konzerne Unternehmen aus aller Welt umfasst, von denen der Hauptsitz nur in wenigen EU Ländern liegt (dazu zählen sechs der deutschen Marktführer). Die um fast das zehnfache längere Liste (prüfen!) der Unternehmen mit weniger als einer Milliarde Umsatz ist national ausgeglichener, spiegelt aber immer noch die deutlichen Ungleichgewichte in der europäischen Chemiewirtschaft wider. Der Größenunterschied zwischen den beiden Unternehmensgruppen manifestiert sich im unterschiedlichen Einfluss im Verband: Die Konzernmitglieder haben alle wie die nationalen Verbände eine Stimme in der Generalversammlung und können an allen Aktivitäten des Verbandes mit Stimmrecht teilhaben. Die weiteren Mitgliedsunternehmen wählen 20 Vertreter aus ihren Reihen, die sie in der Generalversammlung vertreten; über die Teilnahme an weiteren Aktivitäten entscheidet der Vorstand. Mit anderen Worten: das Prinzip der national-politischen Repräsentativität wird überdeckt vom Prinzip der Repräsentativität wirtschaftlicher Bedeutung und dementsprechend überwiegt auch das Gewicht der Unternehmen gegenüber den Verbänden. Das besondere Gewicht der Unternehmen beruht auch darauf, dass diese deutlich mehr zum Budget der CEFIC beitragen als die Verbände. Somit ist den Verbänden daran gelegen, durch ihren inhaltlichen Beitrag wahrgenommen zu werden.

Auch die deutsche Chemiewirtschaft unternimmt Anstrengungen, die Interessensvertretung der Branche in Europa zu stärken. So wird zum einen die engere Kooperation mit den anderen nationalen Verbänden gesucht, die jedoch auf vergleichbare Schwierigkeiten wie im Maschinenbau stößt. In der Mehrheit der 28 EU Staaten gibt es keine nennenswerte Chemieindustrie und die De-Industrialisierung hat auch im Chemiebereich deutliche Spuren in den früheren führenden

²³ Nach der Satzung des VCI gibt es Unternehmen als ordentliche Mitglieder und Fachverbände einzelner Zweige der chemischen Industrie als korporative Mitglieder; Stimmrecht haben aber nur Unternehmen, sei es dank ihrer ordentlichen Mitgliedschaft oder ihrer Mitgliedschaft in einem Fachverband.

²⁴ Nach der Satzung von 2006.

Produzentenländern hinterlassen. So hat der Bedeutungsverlust der französischen Chemieindustrie die strukturell bedingte Schwäche des französischen Verbandes²⁵ verstärkt und das Gleiche gilt für Großbritannien. Der französische Chemieverband ist nur mit einer Person in Brüssel vertreten und sieht dies als deutliches Manko im Vergleich mit der Vertretung des VCI (Drees 2012). Der italienische Chemieverband ist ebenfalls in Brüssel präsent und entspricht auch in seinen Aktivitäten eher dem Muster deutscher Verbände. Er vertritt vor allem die vielen kleinen Firmen und ist dementsprechend in seiner Ressourcenausstattung nicht mit dem VCI vergleichbar. In Bezug auf die Verbände der kleineren Mitgliedstaaten gibt es auch in der Chemie einen deutlichen Kontrast zwischen den gut aufgestellten und effizient arbeitenden Verbänden in den Niederlanden²⁶, Belgien und auch den skandinavischen Ländern und der schwachen bis völlig fehlenden Verbandsvertretung aus den neuen Mitgliedstaaten. Zwar verfügen Polen und die Tschechische Republik über eine vergleichsweise starke Chemieindustrie und der polnische Verband ist in Brüssel vertreten (prüfen), doch sie zeigen wenig Eigenständigkeit und fallen als Partner für trans-nationale Allianzen weitgehend aus. Verschiedene Unterstützungsversuche wie Patenschaften für kleinere Verbände und beispielsweise die Organisation gemeinsamer parlamentarischer Abende in Brüssel haben keine dauerhafte Grundlage für intensivere Kommunikation oder gar Zusammenarbeit geschaffen.

Neben dem VCI, vertreten durch sein Brüsseler Büro, unternehmen auch deutsche Firmen Anstrengungen zur Stärkung europäischer Verbandsstrukturen bzw. zur Europäisierung der nationalen Verbände vor allem in den neuen Mitgliedstaaten. Ein Unternehmen wie BASF, das in einer Vielzahl von EU-Staaten eigene Produktionsstätten unterhält, ist Mitglied in den jeweiligen nationalen Verbänden. Diese Mitgliedschaft wird genutzt, um eine stärkere Vernetzung der nationalen Verbände zu fördern. Eine der Initiativen ist die Einrichtung von European Advocacy Kreisen, die sich – je nach Sparte – drei bis viermal im Jahr in Brüssel treffen, um gemeinsame Themen zu diskutieren. Der unmittelbare Zweck ist, bei Initiativen der EU Politik möglichst frühzeitig informiert zu sein und ein arbeitsteiliges Vorgehen über die nationale Politik abzustimmen. Die zunächst zögerliche Reaktion der nationalen Verbände hat sich in eine Bereitschaft zur aktiven Mitarbeit gewandelt, weil die Erfahrung zeigte, dass man an Know-how hinzu gewann und dadurch auch als nationaler Verbandsvertreter eine Aufwertung erfahren konnte. Als dauerhafter Effekt wird eine stärkere trans-nationale Vernetzung angestrebt.

Ob dieser Netzwerk Gedanke trägt und den Anstoß für eine Reorganisation des europäischen Verbandswesens gibt, kann derzeit noch nicht abgeschätzt werden. Allerdings ist die Idee des Netzwerkes, wenn auch in anderer Form, bereits in dem neu gegründeten Verband PlasticsEurope verwirklicht. Der Verband strebt eine flächendeckende Repräsentation der europäischen Plastikindustrie an und versucht die Probleme mangelnder Ressourcen und Expertise in Ländern mit schwacher Industrie- und Verbandsbasis durch eine besondere Managementstruktur zu umgehen. Die nationalen Verbände sind fünf Regionen zugeordnet und werden von einem regionalen

²⁵ Der nationale Verband wird durch die Regionalverbände alimentiert.

²⁶ So wird vor allem die gute Zusammenarbeit mit dem niederländischen Verband hervorgehoben, die dadurch erleichtert wird, dass die Niederlande Sitz von etlichen Weltmarktführern ist und starke Ähnlichkeiten in der Verbandstradition bestehen: Allerdings wird das gemeinsame Auftreten gelegentlich als zu dominant angesehen.

Knotenpunkt aus organisiert. So ist PlasticsEurope Deutschland für die Zentralregion zuständig, die insgesamt zehn Länder in Mittel- und Osteuropa umfasst.²⁷

Aufstieg eines neuen Verbandstyps

Die europäische Integration hat von Anfang an die Interessengruppen der Wirtschaft auf den Plan gerufen. Die Dachverbände der Industrie und die Branchenverbände des Montansektors machten den Anfang und mit der Vertiefung des Binnenmarktes folgten weitere Branchenverbände und Sektorverbände, so dass inzwischen die gesamte Palette der Wirtschaftssektoren in Brüssel verbandlich vertreten ist. Bis in die jüngste Zeit herrschte der Typ des Verbände-Verbandes vor, doch seit den 1990er Jahren treten neu gegründete Verbände immer häufiger in Form des gemischten oder reinen Unternehmensverbandes auf. Es ist bemerkenswert, dass sowohl bei den Neugründungen als auch bei einer entsprechenden Reorganisation bereits bestehende (Fach-)Verbände die Rolle des Geburtshelfers spielen. Dies trifft für den Maschinenbau ebenso zu wie für die E&E Industrie und die Chemie. Die Gründung der EUnited aisbl, die „European Engineering Industries Association“, welche die Sektoren Armaturen, Metallurgie, Municipal Equipment, Robotik und Reinigungssysteme umfasst, geht auf eine Initiative der entsprechenden VDMA Fachverbände zurück, die in Personalunion auch die Geschäftsführung innehaben. Es sind reine Unternehmensverbände mit einer zahlenmäßig kleinen Mitgliedschaft²⁸ und einem deutlichen Übergewicht deutscher Firmen, was allerdings auch dem Umstand geschuldet sein kann, dass der Verband erst 2004 (EUnited Robotics Ende 2012) gegründet wurde. Ein anderer Verband, der ebenfalls aus einem VDMA Fachverband erwachsen ist, sich aber inzwischen von dessen Patenschaft und finanziellen Unterstützung gelöst hat, ist EUROMOT, die European Association of Internal Combustion Engine Manufacturers. EUROMOT ist de facto ein reiner Unternehmensverband, denn die vier beteiligten Verbände (FIM; UNAMOT, OHEEG, VDMA) haben nur Beobachterstatus und kein Stimmrecht in den Gremien. Mit dieser Konstruktion sollen die direkte Einflussnahme der Unternehmen und die Entscheidungsfähigkeit des Verbandes gesichert werden. Der 1991 gegründete Verband ist von anfangs zehn auf nun mehr 41 Unternehmen angewachsen und repräsentiert führende Motorenhersteller aus verschiedenen Ländern Europas, einschließlich Russlands, und aus Japan und den USA. Sein Betätigungsfeld ist eng begrenzt; er konzentrierte sich darauf, Strategien und Positionen zur europäischen und internationalen Abgasemissionsgesetzgebung für Verbrennungsmotoren zu erarbeiten. Entsprechend breit wie die Produktpalette der Firmen – vom Rasenmäher bis zum Tanker - ist auch die Auswahl der Adressaten; wichtige Ansprechpartner sind die EU, die UNECE in Genf (United Nations Economic Commission for Europe), die IMO in London (International Maritime Organization) und die Zentralkommission für die Rheinschifffahrt. EUROMOT tritt nicht nur gegenüber diesen internationalen Organisationen auf, sondern ist auch in USA, China, Japan und Indien präsent, um Position zu den dortigen staatlichen Regulierungsplänen beziehen zu können.

²⁷ Weitere Regionen (Knotenpunkt in Klammern) sind: die iberische Halbinsel (Spanien), Mittelmeer (Italien), Norden (Großbritannien), Westen (Frankreich); <http://www.plasticseurope.org> (15.09.2013).

²⁸ Armaturen 9: <http://www.eu-nited.net/valves/index.php?idcat=161&lang=7> ; Metallurgie 25: <http://www.eu-nited.net/metallurgy/index.php?idcat=37>; Reinigungssysteme 15: <http://www.eu-nited.net/cleaning/index.php?idcat=20> bzw. 6: http://www.eu-nited.net/vehicle_cleaning/index.php?idcat=218; Municipal Equipment 42: <http://www.eu-nited.net/municipalequipment/index.php?idcat=55> und Robotik 9: <http://eunited.h1398558.stratoserver.net/robotics/index.php?idcat=74>;

Nach Einschätzung von EUROMOT gehört diesem Verbandstyp die Zukunft: auf spezielle Themen ausgerichtet, mit direkter Unternehmensmitgliedschaft, die global tätig ist und erwartet, dass der Verband weltweit Position bezieht, um eine Harmonisierung der regulativen Vorgaben zu erreichen.

Fazit

In jüngster Zeit sind verstärkte Anstrengungen zur Re-Organisation des Verbandswesens zu beobachten, wobei die Umstellungen und Neugründungen auf nationaler und europäischer (teils auch internationaler) Ebene ineinandergreifen. Auch wenn die Untersuchung sich bisher auf deutsche Industrieverbände beschränkt hat und damit eine methodisch bedingte Schlagseite zu erwarten ist, drängt sich der Eindruck auf, dass die deutschen Verbände eindeutig die treibenden Kräfte sind.

Die organisatorischen Veränderungen sind als Strategien zur Überwindung der strukturellen Schwächen der industriellen Interessenvertretung in der EU zu verstehen. Infolge der De-Industrialisierung, der Wirtschaftskrise, der Unterentwicklung des Verbandswesens in etlichen Mitgliedstaaten fehlen den deutschen Industrieverbänden Partner gerade aus den großen Mitgliedstaaten. Die gut funktionierende Zusammenarbeit (je nach Branche) mit den Niederlanden, Österreich oder auch mit Schweden stößt nicht weniger auf Vorbehalten („immer die germanische Achse“) als das Auftreten der deutschen Verbände. Die ost-europäischen Länder sind trotz eines hohen Industrialisierungsgrads verbandlich wenig aktiv und die kleinen Staaten der südlichen Peripherie verfügen weder über eine nennenswerte Industrie noch über handlungsfähige Verbände.

So verfolgen die hier vorgestellten Branchen ihre jeweils eigene verbandliche Europäisierungsstrategie. Die der Chemie ist stark Unternehmensgetrieben, die der E&E Industrie setzt auf verbandliche Reorganisation und der Maschinenbau lässt die europäischen Verbände an der Stärke des VDMA teilhaben bzw. bietet den Unternehmen in anderen EU-Staaten an, direkt im VDMA Mitglied zu werden.

Insgesamt ist ein Wandel im Verbandstyp, weg von den flächendeckenden Verbänden und den europäischen Verbandsföderation hin zu gemischten Verbänden bzw. zu reinen Unternehmensverbänden zu beobachten. Noch überwiegen auf europäischer Ebene zahlenmäßig die Verbände mit Verbandsmitgliedschaft, doch auch Dachverbände (wie CEFIC) haben schon seit langem die Direktmitgliedschaft von Unternehmen zugelassen und diese spielen für die Verbandspolitik eine führende Rolle. In den dynamischen Wirtschaftsbereichen dominieren die gemischten Verbände mit unternehmerischer Direktmitgliedschaft und neu gegründete Verbände stützen sich oft ausschließlich auf Unternehmen.

Zunehmend gibt es Verbände mit einer überschaubaren Zahl von Teilnehmern. Nimmt man ihre nationale Zuordnung (Hauptsitz des Unternehmens) als Maßstab, so repräsentieren sie nur eine begrenzte Zahl von Ländern. Angesichts der europäischen bzw. globalen Ausrichtung vor allem der großen Unternehmen dürfte eine solche Sichtweise allerdings irreführend sein. Einige der neu gegründeten Verbände tragen jedoch eindeutig den Stempel ihrer Entstehung; d. h. dass die Mitgliedschaft der von deutschen Verbänden ins Leben gerufenen europäischen Verbände sich (zumindest zu Beginn) im Kern auf deutsche Unternehmen mit deutschen Produktionsstandorten stützt (EUnited Robotics). Man könnte dahinter eine gezielte Verbandsstrategie zur einseitigen deutschen Interessensvertretung vermuten, doch die wirtschaftlichen Daten belegen, dass wir es hier

mit einem Abbild des Übergewichts der deutschen Industrie in den betreffenden Sektoren zu tun haben (vergleiche z. B. die europäischen Marktanteile in der Robotik).

Als weitere Tendenz ist eine enge thematische Fokussierung der Verbandsarbeit bei gleichzeitiger Internationalisierung der Mitgliedschaft und der politischen Adressaten zu beobachten. Als Beispiel wurde hier EUROMOT angeführt. Die kleine Kerngruppe von Unternehmen hat sich im Laufe der Jahre zwar vervielfältigt, doch die Mitgliederzahl ist immer noch überschaubar. Die beteiligten Unternehmen sind global aufgestellt und auch der Verband agiert global aber eben konzentriert auf einen engen Themenbereich. Vorschläge der Geschäftsführung zur Ausweitung des Themenspektrums wurden von den Mitgliedsunternehmen stets abgelehnt. Das gleiche Muster, nämlich thematische Konzentration und eine begrenzte Zahl von beteiligten Unternehmen, ist auch bei der jüngsten Gründung von Verbänden zu beobachten, die rein national tätig sind. Als weitere interessante Entwicklung taucht dabei das Phänomen auf, dass man sich als „Verbund“, möglichst unter Einbeziehung anderer gesellschaftlicher Akteure, organisiert. Auf diesem Wege versucht man, die spezifischen Industrieinteressen mit breiteren gesellschaftspolitischen Anliegen zu verbinden und in der allgemeinen Politisierung wirtschaftspolitischer Entscheidungen doch noch Gehör zu finden.

Die Untersuchung weiterer Branchen und vor allem die vergleichende Analyse mit anderen Ländern wird hoffentlich eine solidere Grundlage bieten, um die Nachhaltigkeit der hier beschriebenen Trends abzuschätzen.

Beate Kohler-Koch

MZES, Universität Mannheim, beate.kohler@uni-mannheim.de, Tel.: +49 (0)621 569909