

**Do domestic interests matter? –
Der Einfluss nationaler Interessengruppen
auf die Position von Staaten zur Umweltpolitik auf EU-Ebene**

Eine Untersuchung am Beispiel der Position der Bundesrepublik Deutschland
zur EU-Verordnung 443/2009 über den CO₂-Ausstoß von Automobilen

Hausarbeit zur Erlangung des
Akademischen Grades
eines Magister Artium

vorgelegt dem Fachbereich Sozialwissenschaften, Medien und Sport
der Johannes Gutenberg-Universität Mainz

von

Benjamin Scharte

aus Bingen am Rhein

2010

Benjamin Scharte
Wilhelmstraße 70
55411 Bingen
0 67 21 / 4 15 93
benjamin.scharte@gmx.de

Inhaltsverzeichnis

Abbildungs- und Tabellenverzeichnis	i
Abkürzungsverzeichnis	ii
1. Einleitung: Thema, Fragestellung, Fallauswahl	1
1.1 Hinführung zum Thema	1
1.2 Die zentrale Fragestellung der Arbeit	2
1.3 Fallauswahl – Wissenschaftliche und gesellschaftliche Relevanz	3
1.4 Die Gliederung der Arbeit	7
2. Die Methoden: Fallstudien, Kongruenzanalyse, <i>process-tracing</i>	8
2.1 Methoden – theorieorientierte Fallstudien	8
2.2 Methoden – Kongruenzanalyse	9
2.3 Methoden – <i>process-tracing</i>	11
2.4 Die Auswahl der betroffenen Interessengruppen	13
3. Die Theorie I: Andrew Moravcsiks liberale Theorie der IB	15
3.1 Grundlegendes zu Moravcsiks liberaler Theorie der IB	15
3.2 Die drei Kernannahmen und die drei Varianten der liberalen Theorie	16
3.2.1 Die erste Kernannahme – The Primacy of Societal Actors	16
3.2.2 Die zweite Kernannahme – Representation and State Preferences	18
3.2.3 Die dritte Kernannahme – Interdependence and the International System	19
3.2.4 Die drei Varianten der liberalen Theorie nach Moravcsik	20
3.3 Die untersuchten Variablen und die „Lücke“ in Moravcsiks liberaler Theorie	21
4. Die Theorie II: Erweiterung der liberalen Theorie – Das Konzept	24
4.1 Grundlegende Annahmen und Definitionen des Konzepts	24
4.2 Die abhängige Variable „Position der BRD“	27
4.3 Die unabhängige Variable „Interessen“ und die Hypothese H1	29
4.4 Die unabhängige Variable „Durchsetzungsfähigkeit“ und die Hypothese H2	33
4.4.1 Begriffsdefinition „Durchsetzungsfähigkeit“ und Bestimmung der relevanten Faktoren	33
4.4.2 Das Druckpotential durch Leistungsentzug der Interessengruppen	35
4.4.3 Die Mobilisierung der Öffentlichkeit durch die Interessengruppen	37
4.4.4 Die Informationsfunktion der Interessengruppen	38
4.4.5 Die Durchsetzungsfähigkeit der Interessengruppen	40
4.4.6 Durchsetzungsfähigkeit und die Position der BRD – Die Hypothese H2	41
5. Die Praxis I: Position der BRD zur EU-Verordnung 443/2009	43
5.1 Die neun Streitfragen der EU-Verordnung 443/2009	43
5.2 Die Position der BRD zu den Streitfragen der EU-Verordnung 443/2009	47

6.	Die Praxis II: Interessen der Interessengruppen und Position der BRD	50
6.1	Die von der EU-Verordnung 443/2009 betroffenen Interessengruppen	50
6.2	Die Interessen der betroffenen Interessengruppen zur EU-Verordnung 443/2009	52
6.2.1	Die Interessen des VDA bezüglich der EU-Verordnung 443/2009	52
6.2.2	Die Interessen der IG Metall bezüglich der EU-Verordnung 443/2009	53
6.2.3	Die Interessen des BUND bezüglich der EU-Verordnung 443/2009	54
6.2.4	Die Interessen der DUH bezüglich der EU-Verordnung 443/2009	54
6.2.5	Die Interessen von Greenpeace bezüglich der EU-Verordnung 443/2009	55
6.2.6	Die Interessen des NABU bezüglich der EU-Verordnung 443/2009	55
6.2.7	Die Interessen des VCD bezüglich der EU-Verordnung 443/2009	56
6.3	Konvergenz und Divergenz der Interessen der betroffenen Interessengruppen	57
6.4	Die Beantwortung der zentralen Fragestellung Teil I – Überprüfung von H1	60
7.	Die Praxis III: Durchsetzungsfähigkeit der Interessengruppen und Position der BRD	62
7.1	Kapitelübersicht und Wiederholung der Implikationen der Hypothese H2	62
7.2	Die Durchsetzungsfähigkeit der betroffenen Interessengruppen	63
7.2.1	Das Druckpotential durch Leistungsentzug der betroffenen Interessengruppen	63
7.2.2	Die Mobilisierung der Öffentlichkeit durch die betroffenen Interessengruppen	67
7.2.3	Die Informationsfunktion der betroffenen Interessengruppen	70
7.2.4	Die Durchsetzungsfähigkeit der Interessengruppen im untersuchten Fall	76
7.3	Kongruenztest – Interessen von IG Metall & VDA und Position der BRD	76
7.4	<i>process-tracing</i> – Durchsetzungsfähigkeit, Interessen und Position der BRD	79
7.5	Die Beantwortung der zentralen Fragestellung Teil II – Überprüfung von H2	88
8.	Das Ergebnis: Ausblick und Fazit	91
8.1	Zusammenfassung der Ergebnisse	91
8.2	Mögliche Kritikpunkte	93
8.3	Ausblick und Fazit	96
	Literaturverzeichnis	98
	Anhang A: Messung der Variable Durchsetzungsfähigkeit	113
	Anhang B: Interviews und Fragebögen	116

Abbildungs- und Tabellenverzeichnis

Schaubild 1:	Durchsetzungsfähigkeit von Interessengruppen	41
Tabelle 1:	Operationalisierung & Messung des Druckpotentials durch Leistungsentzug	37
Tabelle 2:	Operationalisierung und Messung der Informationsfunktion	40
Tabelle 3:	Die Streitfragen der EU-Verordnung 443/2009	46
Tabelle 4:	Die Position der Bundesrepublik Deutschland zur EU-Verordnung 443/2009	49
Tabelle 5:	Interessen von IG Metall und VDA bezüglich der EU-Verordnung 443/2009	53
Tabelle 6:	Interessen der Umweltverbände bezüglich der EU-Verordnung 443/2009	57
Tabelle 7:	Interessen der betroffenen Interessengruppen zur EU-Verordnung 443/2009	59
Tabelle 8:	Druckpotential durch Leistungsentzug von IG Metall und VDA	66
Tabelle 9:	Informationsfunktion der betroffenen Interessengruppen	75
Tabelle 10:	Kongruenztest – Interessen von IG Metall & VDA und Position der BRD	78
Tabelle 11:	Berechnung der Werte für die Faktoren des Druckpotentials durch Leistungsentzug	113
Tabelle 12:	Werte des Druckpotentials durch Leistungsentzug	113
Tabelle 13a:	Berechnung der Werte für die Faktoren der Informationsfunktion Teil I	114
Tabelle 13b:	Berechnung der Werte für die Faktoren der Informationsfunktion Teil II	115
Tabelle 14:	Werte der Informationsfunktion (Schwere der Auswirkungen)	115
Tabelle 15:	Werte der Durchsetzungsfähigkeit von Interessengruppen	115

Abkürzungsverzeichnis

ACEA	=	Association des Constructeurs Européens d'Automobiles
AV	=	abhängige Variable
BDI	=	Bundesverband der deutschen Industrie e.V.
BMU	=	Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit
BMVBS	=	Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung
BMWi	=	Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie
BRD	=	Bundesrepublik Deutschland
bspw.	=	beispielsweise
BUND	=	Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland e.V.
bzw.	=	beziehungsweise
CO ₂	=	Kohlenstoffdioxid
d.h.	=	das heißt
DNR	=	Deutscher Naturschutzring e.V.
DUH	=	Deutsche Umwelthilfe e.V.
etc.	=	et cetera
EP	=	Europäisches Parlament
EU	=	Europäische Union
FPA	=	foreign policy analysis
IB	=	Internationale Beziehungen
IG Metall	=	Industriegewerkschaft Metall
IPCC	=	Intergovernmental Panel on Climate Change
mind.	=	mindestens
NABU	=	Naturschutzbund Deutschland e.V.
PKW	=	Personenkraftwagen
s.o.	=	siehe oben
THG	=	Treibhausgase
T&E	=	European Federation for Transport and Environment
UV	=	unabhängige Variable
VCD	=	Verkehrsclub Deutschland e.V.
VDA	=	Verband der Automobilindustrie e.V.
WWF	=	Worldwide Fund for Nature
z.B.	=	zum Beispiel

1. Einleitung: Thema, Fragestellung, Fallauswahl

1.1 Hinführung zum Thema

„Climate change is really not a ‚normal‘ international environmental problem“ (Vogler 2008: 361). Der Klimawandel und seine wirksame Bekämpfung sind die unumstritten größten Herausforderungen der internationalen Umweltpolitik. Denn die durch anthropogenen Treibhausgasausstoß verursachte Veränderung der globalen Durchschnittstemperatur führt zu einer Vielzahl stark negativer Umweltereignisse in fast allen Regionen der Welt. Nichtsdestotrotz sind effektive Maßnahmen zum Klimaschutz äußerst schwer umzusetzen. Einer rhetorisch ambitionierten Politik steht oft eine schwache Implementierung solcher Maßnahmen gegenüber, beispielsweise der „klägliche Kompromiss“ zum Abschluss des so genannten Klimagipfels von Kopenhagen im Dezember 2009 (Lorenz 2009, mbe/jjc/APD/dpa 2009, Roose 2009: 11, Sprinz/Weiß 2001:84f, Werland 2006: 52, 102f). Als Begründung dafür wird die Durchsetzung von bestimmten Interessen durch die verhandelnden Staaten angeführt. Um Ergebnisse internationaler Umweltpolitik erklären zu können, muss also analysiert werden, wessen Interessen das sind, wie sie zustande kommen und wie sie staatliche Politik beeinflussen. Meine Arbeit untersucht internationale Umweltpolitik anhand eines Fallbeispiels und mithilfe von Andrew Moravcsiks „Liberal Theory of International Politics.“ Es geht um die Frage, wie man mit Moravcsiks Theorie erklären kann, warum Staaten sich so verhalten, wie sie sich verhalten. Anders formuliert: Welche Bedeutung haben bestimmte Faktoren für die Außenpolitik von Staaten im Politikfeld Umwelt?

Umweltpolitik wird in meiner Arbeit definiert als „Summe der öffentlichen Maßnahmen zur Beseitigung, Reduzierung oder Vermeidung von Umweltbelastungen“ (Jänike/Kunig/Stitzel 1999: 14). Umweltprobleme – und speziell der Klimawandel – machen nicht an nationalen oder politischen Grenzen Halt und deshalb ist Umweltpolitik in ihren Auswirkungen immer international (Brühl 2004: 667, Vogler 2008: 351). Nichtsdestotrotz kann internationale Umweltpolitik nur im Kontext nationaler Entscheidungsfindung untersucht und erklärt werden. Damit bewegt sich meine Arbeit im Bereich der theoriegeleiteten Außenpolitikanalyse. Die Außenpolitikanalyse oder „foreign policy analysis“ (FPA) ist ein Teilgebiet der Internationalen Beziehungen (IB) (Carlsnaes 2002: 331). Auch wenn einige IB-Theoretiker sich explizit nicht als Außenpolitikforscher verstanden wissen wollen, können IB-Konzepte (deren Kausalmechanismen und Annahmen) zur Erklärung von Außenpolitik verwendet werden (Harnisch 2002: 37, Rittberger 2004: 1f, Schröder 2010: 19). Nach Hudson

liegt alles was in und zwischen Staaten passiert letztlich in den Entscheidungen von Menschen begründet, die einzeln oder in Gruppen handeln. In der FPA sind Staaten keine Akteure sondern lediglich Abstraktionen (Hudson 2005: 1ff). Die FPA liefert demnach akteurszentrierte Erklärungen von Außenpolitik. Dieses Verständnis der Kausalfaktoren teilt die FPA mit Andrew Moravcsik, der Individuen und Gruppen als „fundamental actors“ in den IB ansieht (Moravcsik 1997: 516). Für ihn gilt: „Domestic factors are required to explain the substantive content of policy“ (Moravcsik 1993: 13). Moravcsik ergänzt die IB durch die „wichtige innenpolitische Dimension“ (Harnisch 2002: 16). Trotzdem geht es ihm nicht um Innenpolitik, sondern um Präferenzbildung über Außenpolitik (Krell 2004: 189). Meine Arbeit geht ebenfalls davon aus, dass „domestic factors“ wichtig sind, um die Außenpolitik von Staaten und Internationale Politik erklären zu können. Staaten als „black box“ zu konzipieren – wie das andere IB-Theorien, beispielsweise der Neorealismus, tun (siehe Waltz 1979) – ist unzureichend, da sie keine feststehenden und einheitlichen Ziele haben. Sie realisieren immer Interessen aus ihrem eigenen gesellschaftlichen Umfeld. Außenpolitische Interessen werden in internen, innergesellschaftlichen Willensbildungsprozessen generiert (Bienen/Freund/Rittberger 1999: 1f, Bohnes 2007: 10, Carlsnaes 2002: 334, Gourevitch 2002: 309, Higgott 1999: 33, Krell 2004: 183, 189f, 229, Schieder 2003: 170, Schirm 2008: 3ff, von Bredow 2008: 37). Folgt man den Annahmen ist die Frage entscheidend, „welche Interessen heute die Entscheidungen in den verschiedenen Politikfeldern prägen“ (von Winter/Willems 2009: 24). Der Frage geht meine Arbeit nach, indem sie ein Fallbeispiel aus dem Politikfeld Umwelt untersucht und mithilfe von Moravcsiks liberaler Theorie der IB zu erklären versucht.

1.2 Die zentrale Fragestellung der Arbeit

Bei diesem Fallbeispiel handelt es sich um die EU-Verordnung 443/2009 vom 23. April 2009, in der das Europäische Parlament und der Rat der Europäischen Union (EU) bindende Obergrenzen für den Kohlenstoffdioxid(CO₂)-Ausstoß von Automobilen ab dem Jahr 2012 festlegen. Die Verordnung ist das Ergebnis eines Vorschlags der EU-Kommission von Anfang 2007 (EU-Kommission 2007, VO-EG 443/2009). Sie soll helfen, den durchschnittlichen CO₂-Ausstoß aller ab 2012 in der Europäischen Union neu zugelassenen Automobile auf 120 Gramm Kohlenstoffdioxid pro Kilometer (g CO₂/km) und ab 2020 auf 95g CO₂/km zu senken. Dazu enthält sie spezifische Emissionsvorgaben für einzelne Automobilhersteller abhängig von deren jeweiligem Flottengewicht, Vorgaben, wie Emissionsreduktionen erreicht werden können, Sanktionsandrohungen in Form von Strafzahlungen bei

Regelverletzungen, Übergangsfristen und Ausnahmeregelungen für bestimmte Hersteller (VO-EG 443/2009: 5-9). Über den genauen Inhalt der Verordnung wurde unter anderem im Rat der EU heftig diskutiert und die dort vertretenen Nationalstaaten nahmen zu den strittigen inhaltlichen Einzelpunkten sehr unterschiedliche Positionen ein (Lahl 2010: 3f, 2008: 7, BMU 2009: 12). Diesen Positionen der EU-Staaten zur Verordnung gilt mein Interesse. In der folgenden Arbeit soll die Position eines wichtigen EU-Staates, nämlich der Bundesrepublik Deutschland, mit Andrew Moravcsiks liberaler Theorie der IB erklärt werden. Damit steht nicht die europäische, sondern die nationale Ebene im Fokus der Analyse, primär soll der innergesellschaftliche Willensbildungsprozess in Deutschland zur EU-Verordnung 443/2009 untersucht werden. Die zentrale Fragestellung der Arbeit lautet daher:

Wie lässt sich mithilfe von Andrew Moravcsiks „Liberal Theory of International Politics“ die Position der Bundesrepublik Deutschland bezüglich der EU-Verordnung 443/2009 zur Reduzierung des CO₂-Ausstoßes von Automobilen erklären?

1.3 Fallauswahl – Wissenschaftliche und gesellschaftliche Relevanz

Eine theoriegeleitete Außenpolitikanalyse unter Verwendung von Moravcsiks liberaler Theorie sieht sich einigen Schwierigkeiten gegenüber. Denn Andrew Moravcsik hat zwar den Anspruch, mithilfe seiner Theorie auch „individual foreign policy“ erklären zu können (Moravcsik 1997: 533). Jedoch sind die Kernannahmen seiner Theorie und die daraus abgeleiteten Theorievarianten nicht ohne Weiteres geeignet, die situationsspezifische nationale Präferenzbildung in konkreten empirischen Fällen zu verdeutlichen. Für Moravcsik selbst stellt das kein Problem dar, da er seine Theorie vor allen Dingen dazu anwendet, das Zustandekommen internationaler Kooperation zu erklären. Sein Augenmerk liegt nicht darauf, wie sich nationale Präferenzen zu einzelnen Themen bilden, sondern darauf, welche Konsequenzen die unterstellten Präferenzen für das Handeln der Staaten auf internationaler Ebene haben (siehe z.B. Moravcsik 2000, 1999, 1993c). Meine Arbeit versucht diese „Lücke“ in Moravcsiks Theorie durch eine Erweiterung „nach innen“ zu schließen. Sie folgt deren Kernannahmen und sieht in Individuen und privaten Gruppen die zentralen Akteure und in den Interessen und der gesellschaftlichen Macht (im folgenden als „Durchsetzungsfähigkeit“ bezeichnet) dieser Akteure die Bestimmungsfaktoren für staatliche Präferenzen. Dem Staat kommt als „transmission belt“ keine eigene Akteursqualität zu, denn „the preferences and social power of individuals and groups are translated into state policy“ (Moravcsik 1997: 516ff). An dieser Stelle bleibt Moravcsiks Ansatz stehen. Der Annahme, dass Individuen und

private Gruppen mit ihren Interessen und ihrer Durchsetzungsfähigkeit staatliche Präferenzen bestimmen, folgt keine Erklärung, wie sie das tun und welche Präferenzen sich im konkreten Einzelfall warum ergeben (Harnisch 2002: 16f, Schröder 2010: 33, 47). Um diese Fragen beantworten zu können, erweitert meine Arbeit Moravcsiks Theorie mit Annahmen und Erkenntnissen aus der Verbändeforschung. Es wird ein Konzept entwickelt mit dessen Hilfe die situationsspezifischen Interessen und die situationsspezifische Durchsetzungsfähigkeit der Akteure untersucht werden und somit die Position der BRD im vorliegenden Fall erklärt werden kann. Den Ausgangspunkt bilden dabei weiterhin die Interessen von Individuen. Diese schließen sich zu Gruppen zusammen, um Ziele zu verwirklichen, die sie alleine nicht erreichen können (Czada 1991: 261, Frey/Kirchgässner 2002: 202). Daher bilden innergesellschaftliche Interessengruppen die Untersuchungseinheiten meiner Arbeit. Deren Interessen und Durchsetzungsfähigkeit sind die unabhängigen Variablen (UV), welche die Position der Bundesrepublik Deutschland zur untersuchten EU-Verordnung als abhängige Variable (AV) erklären sollen.

Durch die Erweiterung von Moravcsiks liberaler Theorie „nach innen“ leistet meine Arbeit einen Beitrag zur Anwendbarkeit von IB-Theorien für theoriegeleitete Außenpolitikanalysen. Zudem nutzt sie die – auf den Konflikt zwischen Arbeit und Kapital bzw. die Untersuchung von Umweltverbänden als Teil der neuen sozialen Bewegungen konzentrierte – Verbändeforschung für die Analyse eines außenpolitischen Entscheidungsprozesses, in dem Wirtschaftsverbände und Umweltverbände als Interessengruppen verstanden werden, deren primäres Ziel die Beeinflussung politischer Entscheidungen ist (Granados/Knoke 2005: 288f, Hövelborn 1999: 83). Insgesamt soll geprüft werden, wie man mithilfe einer nach innen erweiterten liberalen Theorie der IB einen konkreten außenpolitischen Entscheidungsprozess im Feld der internationalen Umweltpolitik erklären kann. Bedingt durch das Untersuchungsdesign ist es nicht möglich, die gewonnenen Erkenntnisse ohne Weiteres auf andere Fälle zu übertragen. Trotzdem ermöglicht eine theorie-orientierte Fallstudie, wie ich sie durchführe, „kontingente Generalisierungen“ (Blum/Schubert 2009: 36, 50, Muno 2003: 27). Werden die fallspezifischen Besonderheiten beachtet und das Konzept entsprechend angepasst – ohne Grundannahmen zu verändern – kann eine erweiterte liberale Theorie zur Erklärung von verschiedenen außenpolitischen Entscheidungsprozessen verwendet werden.

Neben der eben dargestellten wissenschaftlichen Relevanz besitzt die Fragestellung der Arbeit aufgrund der Wahl des Themas auch große gesellschaftliche Relevanz: „Climate change is

really not a ‚normal‘ international environmental problem – it threatens huge changes in living conditions and challenges existing patterns of energy use and security” (Vogler 2008: 361f). Die immense Bedeutung des Klimawandels als Problem für die Zukunftsfähigkeit menschlichen Lebens auf der Erde wird in diesem Zitat, mit dessen erstem Teil auch die Einleitung der Arbeit beginnt, überdeutlich. Die wissenschaftliche Grundlage für die politische Beschäftigung mit dem Thema Klimawandel liefern dabei die Berichte des Intergovernmental Panel on Climate Change (IPCC) (Hövelborn 1999: 36, Vogler 2008: 361). Der letzte dieser Berichte stammt aus dem Jahr 2007. Danach ist eine eindeutige Erwärmung des Klimas zu konstatieren, die weltweite Auswirkungen hat. Dieser Effekt ist sehr wahrscheinlich (>90%) auf eine exponentielle Vergrößerung des von Menschen verursachten Ausstoßes von Treibhausgasen (THG) zurückzuführen. CO₂ ist mit einem Anteil von über 75% an allen Emissionen das wichtigste THG. Sollte der weltweite CO₂-Ausstoß in den nächsten Jahrzehnten nicht signifikant sinken, kommt es mit einer sehr hohen Wahrscheinlichkeit zu einer Vielzahl stark negativer Umweltereignisse. Eine fortschreitende Erwärmung führt beispielsweise zu potentiell katastrophaler Wasser- und Nahrungsmittelknappheit. Durch eine nachhaltige Reduzierung des anthropogenen CO₂-Ausstoßes ließen sich diese Schäden auf ein Minimum reduzieren (IPCC 2007: 2-23, Vogler 2008: 361).

Einer der Sektoren mit einem sehr hohen CO₂-Ausstoß ist der Verkehrssektor. Innerhalb der Europäischen Union ist er der zweitgrößte Treibhausgasverursacher (VO-EG 443/2009: 1). Eine spürbare Reduzierung der CO₂-Emissionen im Verkehrssektor wäre demzufolge ein wichtiger Beitrag zu einem effektiven Klimaschutz. Die EU-Verordnung 443/2009 soll genau das leisten. Damit stellt sie einen bedeutenden Teil der Gesamtstrategie der EU dar, die vorsieht, bis zum Jahr 2020 die THG-Emissionen um mind. 20% gegenüber 1990 zu senken (VO-EG 443/2009: 1). Aus den oben genannten Fakten wird die Relevanz der untersuchten EU-Verordnung deutlich. Aufgrund ihrer Bedeutung innerhalb der Strategie der EU zur Bekämpfung des Klimawandels, ist das Zustandekommen der EU-Verordnung 443/2009 ein äußerst interessanter Untersuchungsgegenstand für politikwissenschaftliche Arbeiten. Das ist der erste Grund für die Wahl der EU-Verordnung als Fallbeispiel. Der zweite Grund leitet sich aus der relativ einfachen Verfügbarkeit der Daten ab. Auf den Servern der EU finden sich neben den Originaltexten der Verordnung auch Stellungnahmen von Interessengruppen und Informationen zum *Impact Assessment* der Europäischen Kommission bezüglich der Verordnung. Diese einfache Verfügbarkeit von Daten erleichtert den Arbeitsprozess und erlaubt eine Konzentration auf die wissenschaftliche Bearbeitung der Fragestellung.

Neben der Wahl des Fallbeispiels ist auch die Überlegung von Bedeutung, was genau an diesem Fallbeispiel untersucht werden soll. In meiner Arbeit wird die Position der Bundesrepublik Deutschland zur EU-Verordnung 443/2009 untersucht. Nach Moravcsiks liberaler Theorie sind die Präferenzen von Staaten entscheidend für deren Handeln. Insofern können Ergebnisse der internationalen Umweltpolitik nur erklärt werden, wenn die Präferenzen der beteiligten Staaten bekannt sind. Die Präferenzen wiederum werden aus den Interessen und der Durchsetzungsfähigkeit innerstaatlicher Akteure abgeleitet. Diese sind issuespezifisch (Rittberger 2004: 19). Eine Untersuchung der Präferenzbildung eines Staates kann infolgedessen nur situationsspezifisch erfolgen und erfordert detaillierte Informationen. Meine Arbeit beschränkt sich auf die Analyse der Präferenzbildung der BRD zur EU-Verordnung 443/2009.

Die Entscheidung für das Untersuchungsobjekt Deutschland fiel aus drei Gründen. Der erste Grund ist inhaltlicher Natur. Die Bundesrepublik Deutschland galt lange Zeit als Vorreiter im Klimaschutz (Cass 2002: 27-32, Jänike 1999: 32). Das wird zwar durch die Wiedervereinigung 1990 relativiert, denn die Deindustrialisierung der ehemaligen DDR erlaubte Deutschland große Emissionsreduktionen mit „geringen Vermeidungskosten“ (Sprinz/Weiß 2001: 82f, Werland 2006: 30, 66).¹ Nichtsdestotrotz setzte die Klimaschutzpolitik der BRD aber international Maßstäbe (Jänike 1999: 32, Simonis 2006: 582). Auch die Bundesregierungen unter Angela Merkel bezeichnen sich und Deutschland als Vorreiter und Vorbild im Bereich des Klimaschutzes (als/Reuters 2006, bundesregierung.de 2010). Bezüglich der EU-Verordnung 443/2009 wurde der damaligen Bundesregierung jedoch vorgeworfen, den ursprünglichen Vorschlag der EU verwässert und einen effektiveren Schutz des Klimas verhindert zu haben (FAZ.NET 2007, hmk./P.K./F.A.Z 2007, Volkery 2007). Vor diesem Hintergrund ist es sehr interessant danach zu fragen, welchen Einfluss Interessengruppen auf die deutsche Position ausgeübt haben. Der zweite Grund für die Wahl der BRD ist ebenfalls inhaltlicher Natur. Sie war von der Verordnung besonders betroffen, weil die Automobilindustrie mit einem Umsatz von 290 Mrd. € und einem Anteil von 21% am Gesamtumsatz der deutschen Industrie einer der wichtigsten Wirtschaftszweige in Deutschland ist. Zudem ist die deutsche Automobilindustrie in Europa dominant (Teuber 2009: 63, Wissmann 2008: 7). Der dritte Grund für die Wahl der BRD ist methodischer Natur. Die Vielzahl an komplexen und detaillierten Informationen, die benötigt werden, sind bei Quellen in deutscher Sprache vergleichsweise einfacher zu erheben und erlauben daher eine Konzentration auf die wissenschaftliche Bearbeitung der Fragestellung (Hudson 2005: 14).

¹ Die DDR war zum Zeitpunkt ihrer Auflösung das Land mit dem weltweit höchsten CO₂-Ausstoß pro Kopf (Werland 2006: 66).

1.4 Die Gliederung der Arbeit

Um die zentrale Fragestellung beantworten zu können, ist meine Arbeit in zwei Teile geteilt. Der erste, theoretische Teil besteht aus den Kapiteln 2-4. Der zweite, empirische bzw. „praktische“ Teil umfasst die Kapitel 5-7. Im theoretischen Teil wird zunächst in Kapitel 2 dargestellt, welche Methoden in der Arbeit verwendet werden. Es wird geklärt, was eine Fallstudie ist und warum eine solche genutzt wird. Desweiteren werden das *process-tracing* sowie die Kongruenzmethode vorgestellt und erläutert, warum sie verwendet werden.

Das darauffolgende Kapitel 3 enthält eine ausführliche Beschreibung der liberalen Theorie nach Andrew Moravcsik, die Ableitung der unabhängigen Variablen Interessen und Durchsetzungsfähigkeit aus der Theorie, sowie eine Erklärung dafür warum Moravcsiks liberale Theorie einer Erweiterung nach innen bedarf, um empirisch angewendet werden zu können. In Kapitel 4 entwickle ich dann mein eigenes Konzept zur Untersuchung außenpolitischer Entscheidungsprozesse. Ausgehend von der „Lücke“ in Moravcsiks Theorie werden unter Zuhilfenahme der Verbändeforschung die verwendeten Variablen spezifiziert, operationalisiert und Hypothesen über den Kausalzusammenhang zwischen den unabhängigen und der abhängigen Variable aufgestellt.

Die Hypothesen werden im empirischen Teil der Arbeit im Fallbeispiel überprüft. Daher enthält Kapitel 5 eine Beschreibung der Inhalte der EU-Verordnung 443/2009 sowie eine Erläuterung der Position der BRD zu dieser Verordnung. In Kapitel 6 werden die betroffenen Interessengruppen ermittelt, ihre Interessen dargestellt und die Gültigkeit der ersten Hypothese geprüft. Das siebte Kapitel beinhaltet die Darstellung der unterschiedlichen Durchsetzungsfähigkeit der betroffenen Interessengruppen und die Überprüfung der zweiten Hypothese. Die Kapitel 6 und 7 liefern die Antwort auf die Frage, wie man mit Moravcsiks liberaler Theorie der IB die Position der BRD zur EU-Verordnung 443/2009 erklären kann.

Das achte Kapitel dient als Zusammenfassung und Ausblick. Die gewonnenen Erkenntnisse werden im Bezug auf die Fragestellung noch einmal kurz dargestellt und die wichtigsten Punkte wiederholt. Daneben werden mögliche Probleme und Kritikpunkte des Konzepts und der liberalen Theorie von Moravcsik benannt und darauf aufbauend kurz auf die Eignung des Konzepts zur Analyse außenpolitischer Entscheidungsprozesse eingegangen. Abschließend wird ein Fazit zu den Ergebnissen gegeben.

2. Die Methoden: Fallstudien, Kongruenzanalyse, *process-tracing*

2.1 Methoden – theorieorientierte Fallstudien

Die Wahl der Methode ist vom Forschungsinteresse abhängig. Methoden müssen auf geeignete Weise eingesetzt werden, um „zur Beantwortung der Fragestellung einen Nutzen erbringen“ zu können. Demnach ist die Wahl der Methode die Wahl des „richtigen Werkzeug[s]“ (Blum/Schubert 2009: 46, von Alemann 2001: 11). Meine Arbeit beinhaltet eine theoriegeleitete Außenpolitikanalyse mithilfe von Moravcsiks liberaler Theorie der IB. Dabei wird Moravcsiks Theorie nach innen um Erkenntnisse aus der Verbändeforschung erweitert. Die Verbändeforschung ist, wie die FPA, konkret und kontextgebunden. Gerade der Einfluss von Interessengruppen auf den politischen Prozess kann nur im Einzelfall und anhand konkreter inhaltlicher Entscheidungen empirisch sinnvoll untersucht und erklärt werden (Hicks/Lechner 2005: 58, Kleinfeld/Willems/Zimmer 2007: 13, Mann 1994: 132, 138). Es wird also detaillierte „in-depth-knowledge“ des Falls benötigt, die anders als in einer Fallstudie nicht zu erheben ist (Muno 2003: 27, van Evera 1997: 30).

Bei meiner Arbeit handelt es sich deshalb um eine theorie-orientierte Fallstudie. Es geht um eine „beschreibende Interpretation komplexer realer Entwicklungen, bei der die empirisch ermittelten Sachverhalte und Zusammenhänge theoretisch erklärt werden“ (Muno 2003: 28). Normalerweise behandeln Fallstudien einen Fall und viele Variablen (Muno 2003: 20). Denn in der Realität sind viele Variablen von Bedeutung. Werden einzelne ausgeklammert, kann es zu einer Verzerrung der Ergebnisse durch „omitted variables“ kommen (George/Bennett 2005: 217). Durch die Wahl von Moravcsiks liberaler Theorie als Erklärungsansatz wird die Bandbreite der unabhängigen Variablen jedoch auf die Interessen und die Durchsetzungsfähigkeit betroffener Interessengruppen eingeschränkt. Das Ziel ist keine umfassende Erklärung der deutschen Position zur EU-Verordnung 443/2009, sondern eine Untersuchung darüber, wie man mithilfe von Moravcsiks Theorie diese Position erklären kann. Seine liberale Theorie wird als Heuristik verwendet. Ergo folgt meine Arbeit weder einem x-zentrierten noch einem y-zentrierten Design. Alternative Erklärungsfaktoren wie z.B. der Einfluss der institutionellen Struktur oder Normen und Werte politischer Entscheidungsträger werden konstant gehalten. In meiner Arbeit geht es nur um die kausale Beziehung zwischen den beiden identifizierten unabhängigen Variablen und der Position der BRD. Um diese kausale Beziehung möglichst genau untersuchen zu können, werden Methoden aus der qualitativen sozialwissenschaftlichen Forschung verwendet und zwar die

Kongruenzmethode und das „process-tracing“. Beide Methoden sind „within-case analysis“ (Bennett/George 1997: 8, George/Bennett 2005: 178, 182, Moravcsik 2010: 30). Darunter wird hier verstanden, dass die abhängige als qualitative Variable operationalisiert wird, die nicht nur einen einzigen sondern mehrere Werte umfasst, anhand derer Kausalität untersucht werden kann (Bennett/George 1997: 7). Auf diese Weise ermöglichen qualitative Variablen „within-case comparisons“, also Vergleiche innerhalb des untersuchten Fallbeispiels. Außerdem meint *within-case-analysis* eine genaue Analyse der kausalen Mechanismen, welche die Variablen verbinden. Denn „mechanisms connect things“ (Checkel 2005: 4).

Der Zweck dieser sozialwissenschaftlichen Forschungsmethoden ist die Untersuchung der kausalen Beziehung zwischen Variablen. Kausalität wird in meiner Arbeit auf zwei Weisen verstanden: Einerseits gibt es den „Kausaleffekt“, der definiert ist als Veränderung der abhängigen Variable, wenn sich die unabhängige Variable verändert unter sonst gleichen Bedingungen (*ceteris paribus*). Andererseits gibt es den „Kausalmechanismus“, der definiert ist als kausale Prozesse und intervenierende Variablen, durch die unabhängige Variablen kausale Effekte verursachen. Darunter sind „social processes including intentions, expectations, information, small group decision making dynamics, etc.“ zu verstehen (Bennett/George 1997: 1). Die gemeinsame Varianz der unabhängigen und abhängigen Variablen „across time and space, other things being equal“ (=Kausaleffekt) ist eine Grundvoraussetzung für Kausalität und damit für gültige Theorien (van Evera 1997: 28). Und ohne einen zugrunde liegenden Kausalmechanismus kann eine unabhängige Variable eine abhängige Variable nicht beeinflussen. Deshalb muss eine gute wissenschaftliche Erklärung kausale Effekte und Mechanismen beachten (Bennett/George 1997: 2f). Die Kausaleffekte werden in meiner Arbeit durch die Kongruenzmethode empirisch erfasst, die Kausalmechanismen mithilfe der Methode des *process-tracing* untersucht.

2.2 Methoden – Kongruenzanalyse

Wie der Name bereits suggeriert, arbeitet die Kongruenzmethode oder Kongruenzanalyse mit Übereinstimmungen. Ein Kausaleffekt wurde definiert als *ceteris-paribus*-Veränderung der abhängigen Variablen, wenn sich die unabhängige Variable verändert. Die Frage ist, welche Veränderung der AV von der verwendeten Theorie prognostiziert wird, bei einer Veränderung der UV. Um eine Kongruenzanalyse durchführen zu können, benötigt man demnach eine klar dargelegte Theorie, aus der eine Hypothese über den kausalen Zusammenhang zwischen UV

und AV gewonnen werden kann und außerdem empirisch ermittelte Werte für die unabhängige(n) Variable(n). Aus diesen Werten für die UV bildet man Erwartungen darüber, wie die Werte für die AV lauten müssen, wenn die Hypothese zutrifft. Anschließend vergleicht man die theoretisch erwarteten mit den empirisch ermittelten Werten. Kongruenz zwischen diesen Werten deutet auf eine kausale Beziehung zwischen den Variablen hin (George/Bennett 2005: 179, 181). Eine Kongruenzanalyse arbeitet mit „multiple within-case comparisons.“ Man hat mehrere Werte der UV und der AV innerhalb eines Falles. Entscheidend ist, ob die beobachteten Werte der AV den erwarteten Werten entsprechen, mithin ob die theoretisch erwartete Kovarianz zwischen den Variablen auch empirisch vorhanden ist und ob sie das erwartete Vorzeichen hat (van Evera 1997: 61f).

Bezogen auf meine Arbeit bedeutet das, dass die Interessen der betroffenen Interessengruppen und die inhaltliche Position der BRD zur EU-Verordnung 443/2009 auf Kongruenz geprüft werden. Stimmen die Interessen der betroffenen Verbände überein, müsste meinem Konzept zufolge die Position der BRD diesen Interessen entsprochen haben. Unterscheiden sich die Interessen müsste die Position der BRD den Interessen der durchsetzungsfähigsten Interessengruppe(n) entsprochen haben. Beispielsweise wird in Kapitel 7.3 geprüft, ob sich die Interessen von Industriegewerkschaft (IG) Metall und Verband der Automobilindustrie (VDA) zur Frage der Übergangsregelungen in der Position der BRD wiederfinden. Kongruenz zwischen den Interessen der (bei unterschiedlichen Interessen durchsetzungsfähigsten) Interessengruppe(n) und der Position der BRD stützt die theoretischen Annahmen. Eine von den Interessen der (durchsetzungsfähigsten) Interessengruppe(n) abweichende Position der BRD lässt sich hingegen im Rahmen meines Konzepts nicht erklären und spricht daher gegen die Gültigkeit der theoretischen Annahmen.

Die Kongruenzmethode hat allerdings einen gravierenden Mangel: Kongruenz zwischen erwarteten und ermittelten Werten deutet zwar auf eine kausale Beziehung zwischen den untersuchten Variablen hin, aber die gefundene Übereinstimmung muss nicht unbedingt kausal bedingt sein. Ähnlich wie eine empirisch ermittelte Kovarianz in der Stochastik allein noch keinen Beweis für eine Kausalbeziehung zwischen den Variablen darstellt, kann auch eine Kongruenzanalyse lediglich die Plausibilität einer Theorie erhöhen (George/Bennett 2005: 179ff, 185f). Gerade die in der Realität vorhandenen multikausalen Erklärungen machen einen Nachweis von Kausalität durch die Kongruenzmethode schwierig. Geeigneter erscheint die Verwendung des so genannten *process-tracing* (Andrei 2007: 20).

2.3 Methoden – *process-tracing*

Im Gegensatz zur Kongruenzanalyse zielt die Methode des *process-tracing* oder Prozessanalyse auf die Untersuchung kausaler Mechanismen. Es geht darum, die Schritte in einem kausalen Prozess zu identifizieren, die zum Wert einer abhängigen Variable geführt haben, in einem bestimmten Fall und in einem bestimmten historischen Kontext (George/Bennett 2005: 176, 206, van Evera 1997: 64). Eine Prozessanalyse interessiert sich für den „decision-making-process“ und konzentriert sich auf Bedingungen, die das Handeln von Akteuren bestimmen (George/Bennett 2005: 202). Unter *process-tracing* wird also die detaillierte Suche nach Informationen zum Kontext einer empirischen Beobachtung verstanden. Mithilfe von *causal-process observations* wird nach Informationen gesucht, die eine Existenz des vermuteten Kausalzusammenhangs wahrscheinlich machen. Das Vorgehen ähnelt dem Sammeln von Indizien in einem Strafprozess (Mahoney 2010: 124-131).²

Die Daten, die für *process-tracing* benötigt werden, sind qualitativer Natur, z.B. Interviews, Presseveröffentlichungen und (Regierungs-)Dokumente (Checkel 2005: 6). In den Aussagen von Beteiligten können dabei Beweise stecken, wenn diese eine Begründung dafür liefern, warum sie so gehandelt haben, wie sie gehandelt haben (van Evera 1997: 65).

Process-tracing hat einige Vorteile gegenüber anderen Methoden. Es erlaubt eine detaillierte empirische Untersuchung der interessierenden Phänomene, unter anderem mithilfe von Interviews (Bennett/George 1997: 13). Zudem liefert die Prozessanalyse eine Ergänzung zur Kongruenzmethode, da falsch-positive und falsch-negative Ergebnisse erkannt werden können (George/Bennett 2005: 160). *Process-tracing* ist die einzige Methode, um Kausalität zu untersuchen, die nicht bei simpler Kovarianz stoppt (Bennett/George 1997: 14, George/Bennett 2005: 223f). Nichtsdestotrotz kann es bei der Anwendung der Methode zu diversen Problemen kommen. Oft fehlen benötigte Daten, weil sie entweder nicht verfügbar oder vertraulich bzw. geheim sind. Die Prozessanalyse ist deswegen keine einfache Methode. Sie benötigt Zeit, Ressourcen und sehr viele Daten (Checkel 2005: 3, 18). Ein weiteres Problem ist die Tatsache, dass die untersuchten Quellen mit ihren Aussagen oft eigene Ziele verfolgen. Deshalb ist der Wahrheitsgehalt nicht immer garantiert. Die Akteure versuchen häufig, Kausalmechanismen zu verschleiern. In solchen Fällen liefert *process-tracing* nur provisorische Ergebnisse. Nicht verfügbare Beweise sind jedoch nicht ausreichend, um eine Theorie zu verwerfen (Bennett/George 1997: 10f, George/Bennett 2005: 207, 218, 222).

² Der kausale Prozess, welcher mithilfe von *process-tracing* untersucht wird, wird oft mittels des so genannten Domino-Beispiels illustriert (siehe Bennett/George 1997: 4, George/Bennett 2005: 177, 206f, Muno 2003: 31).

Eine Bedingung, die eine Theorie erfüllen muss, um mittels *process-tracing* überprüft werden zu können, stellt Moravcsiks Ansatz vor große Schwierigkeiten: Nur wenn alle intervenierenden Schritte von der unabhängigen zur abhängigen Variable durch die Theorie erklärt werden können, lässt sich *process-tracing* einsetzen. Viele IB-Theorien, inklusive der liberalen Theorie von Moravcsik, sind dafür zu wenig spezifisch (Bennett/George 1997: 8, George/Bennett 2005: 207ff, 222). Grundsätzlich eignet sich die liberale Theorie jedoch zur Anwendung von *process-tracing*, da sie Staaten nicht als *black boxes* mit à priori festgelegten Zielen konzipiert, sondern den innerstaatlichen Willensbildungsprozess und darin die Interessen und die Durchsetzungsfähigkeit von Individuen und privaten Gruppen als entscheidende Variablen ansieht (Andrei 2007: 154). Aber sie trifft keine Aussagen darüber, wie staatliche Präferenzen im konkreten Fall gebildet werden. Wenn Theorien zu vage sind, um brauchbare Hypothesen bilden zu können, schlagen Bennett und George vor, man solle „forget what the theorist intended“ und die Verbindungen einsetzen, von denen man denkt, dass sie am besten zur Theorie passen (Bennett/George 1997: 10). Meine Arbeit nutzt deshalb Erkenntnisse und Annahmen aus der Verbändeforschung, um die liberale Theorie der IB zu präzisieren und einer Analyse durch *process-tracing* zugänglich zu machen.

Der kausale Prozess, der untersucht werden soll, ist die Verbindung zwischen den Interessen und der Durchsetzungsfähigkeit der betroffenen Interessengruppen und der Position der BRD zur EU-Verordnung 443/2009. Um die Kausalität der Verbindung zu überprüfen, werden im empirischen Teil der Arbeit zunächst die Position der BRD, die Interessen und die Durchsetzungsfähigkeit der betroffenen Verbände erhoben. Bei übereinstimmenden Interessen wird angenommen, dass die Regierung – da sie nicht über inhaltliche Interessen verfügt und von der Zustimmung der Interessengruppen abhängig ist – ihre Position direkt aus den Interessen der Verbände ableitet. Geprüft werden kann das durch eine Suche nach Aussagen der Art: „Die BRD vertrat auf EU-Ebene diese Position, weil Umweltverbände und Automobilindustrie das so gefordert haben.“

Unterscheiden sich die Interessen wird angenommen, dass die Interessen der durchsetzungsfähigsten Interessengruppe(n) in die Position der BRD implementiert werden. Das läuft über generellen Druck, den Interessengruppen ausüben können, Argumente, mit denen sie die Bundesregierung zu überzeugen versuchen und den Versuch, die Öffentlichkeit für die eigenen Forderungen zu mobilisieren. Dementsprechend wird die kausale Verbindung zwischen der Durchsetzungsfähigkeit von Interessengruppen und der Position der BRD in

meiner Arbeit anhand verschiedener Aussagen und Daten überprüft: Zunächst werden Aussagen der Beteiligten zum generellen Einfluss der betroffenen Verbände erhoben. Dann wird die Argumentation, mit der die Bundesregierung ihre eigene Position auf EU-Ebene vertrat mit der Argumentation der Interessengruppen verglichen. Übereinstimmungen in den Argumenten sprechen für eine kausale Beziehung zwischen Durchsetzungsfähigkeit und Position der BRD. Aussagen der Art „Die BRD hat diese Position eingenommen, weil das die Bevölkerung so wollte“, sprechen wiederum für Einfluss aufgrund einer gelungenen Mobilisierung der Öffentlichkeit. Zudem werden auch direkte Aussagen der Beteiligten über den Einfluss bzw. die Einflusslosigkeit der Interessengruppen im vorliegenden Fall als Beweise betrachtet. Ein Beispiel wäre hier eine Aussage wie: „Wir haben mit allen gesprochen, aber besonders intensiv mit dem VDA, weil der die Auswirkungen der Verordnungen auf die Branche besonders gut kennt.“ Derartige empirische Ergebnisse stützen die theoretischen Annahmen des Konzepts und der liberalen Theorie nach Moravcsik.

Neben der Suche nach Beweisen für die Gültigkeit der Theorie wird auch geprüft, inwiefern die empirischen Ergebnisse den theoretischen Annahmen widersprechen. Aussagen, wonach Interessengruppen im vorliegenden Fall keine Rolle gespielt haben oder wonach die Position der BRD von den strukturellen Bedingungen in der EU oder den Wertvorstellungen der Kanzlerin abhingen, aber auch Indizien, dass die Position von Verbänden bestimmt wurde, die nicht am durchsetzungsfähigsten waren, sind Beispiele dafür. Sie widersprechen den theoretischen Annahmen meines Konzepts und der liberalen Theorie nach Moravcsik.

2.4 Die Auswahl der betroffenen Interessengruppen

Moravcsik selbst sieht, wie bereits erwähnt, die Interessen und die Durchsetzungsfähigkeit von Individuen und privaten Gruppen als entscheidende Faktoren für die Präferenzbildung von Staaten an (Moravcsik 1997: 518). Meine Arbeit nutzt die Verbändeforschung, um diese Annahmen in einem Fallbeispiel empirisch zu überprüfen. Die untersuchten Akteure sind demnach formal organisierte innergesellschaftliche Interessengruppen, deren primärer Zweck die Durchsetzung der Interessen ihrer Mitglieder durch Beeinflussung staatlicher Politik ist (Damaschke 1986: 9, Rudzio 2006: 57, Willems/von Winter 2007: 21-24). Die Auswahl der untersuchten Interessengruppen ist in meiner Arbeit in zwei Schritte gegliedert. Zunächst erfolgt die Überlegung, welche Interessengruppen überhaupt beteiligt gewesen sein könnten. Dazu werden beispielsweise Informationen aus der Verbändeforschung zu den wichtigsten

deutschen Umweltverbänden oder zur Interessenvertretung der deutschen Automobilindustrie genutzt. Die so ermittelten Interessengruppen werden angeschrieben und gebeten, einen kurzen schriftlichen Fragebogen auszufüllen bzw. gefragt, ob ein(e) Mitarbeiter(in) zu einem Telefoninterview bereit wäre. Falls der betreffende Verband im untersuchten Fall nicht selbst aktiv war, ist er für meine Arbeit nicht weiter von Interesse. Ansonsten werden per Fragebogen bzw. Interview und mittels weiterer Quellen (wissenschaftliche Literatur, Presseveröffentlichungen, Dokumente der EU und der Bundesregierung) seine Interessen bezüglich der EU-Verordnung 443/2009 sowie seine Durchsetzungsfähigkeit erhoben. Der zweite Schritt der Auswahl der untersuchten Interessengruppen erfolgt dann empirisch: In den Fragebögen und Interviews wird auch die Frage gestellt, mit welchen anderen Interessengruppen der jeweilige Verband im Fallbeispiel zusammengearbeitet hat und welche weiteren Interessengruppen sonst noch beteiligt waren. Wenn hier Verbände genannt werden, die bisher nicht beachtet wurden, werden auch diese angeschrieben und ihre Interessen sowie ihre Durchsetzungsfähigkeit empirisch erhoben. Auf diese Weise sollen möglichst alle betroffenen Interessengruppen mit ihren fallspezifischen Interessen und ihrer fallspezifischen und strukturellen Durchsetzungsfähigkeit untersucht werden, um erklären zu können, wer welchen Einfluss auf die Position der BRD hatte.

3. Die Theorie I: Andrew Moravcsiks liberale Theorie der IB³

3.1 Grundlegendes zu Moravcsiks liberaler Theorie der IB

Theorien sind Instrumente zur empirischen Analyse erklärungsbedürftiger Phänomene, sie sind ein „tool to generate empirical knowledge about cause-and-effect relationships.“ Ebenso wie die Wahl der geeigneten Methode dazu dient, Theorien in der Empirie überprüfbar zu machen, sind Theorien als „menu to choose from“ zu verstehen, die es erlauben, politikwissenschaftliche Fragestellungen kausal zu beantworten (Moravcsik 2003b: 131, 135, Rittberger 2004: 28). Meine Arbeit nutzt eine Theorie der IB zur Analyse eines außenpolitischen Entscheidungsprozesses. Es geht um „policy“, den inhaltlichen Teil der Politik, genauer um das Politikfeld internationale Umweltpolitik (Schubert/Klein 2006: 229). Am Beispiel der deutschen Position zur EU-Verordnung 443/2009 soll geprüft werden, wie man mithilfe von Moravcsiks Liberalismus einen konkreten außenpolitischen Entscheidungsprozess erklären kann. Dazu wird im folgenden Kapitel Moravcsiks Theorie vorgestellt.

Mit dem Aufsatz „Taking Preferences Seriously: A Liberal Theory of International Politics“ vertritt Moravcsik den Anspruch, eine nichtideologische und nicht-utopische liberale Theorie der IB entwickelt zu haben, die sich zur Anwendung in empirisch orientierten Arbeiten eignet. Bisherige liberale Ansätze litten ihm zufolge unter einem „lack of paradigmatic status“ und wurden nicht als ernst zu nehmende positivistische Theorien anerkannt. Andrew Moravcsik versucht diesen Mangel an theoretischer Bestimmtheit zu beheben und formuliert seine liberale Theorie als „general theory of IR“, die auf wenigen, positivistischen Grundannahmen beruht, aus denen Argumente, Erklärungen und Vorhersagen gewonnen werden können. Auf der Ebene der Ontologie ordnet sich seine Theorie den individualistischen, akteurszentrierten, auf der der Epistemologie den objektivistischen, erklärenden Ansätzen zu (Carlsnaes 2002: 335, Moravcsik 1997: 513-516, Schröder 2010: 20).

Aus den Ideen und Konzepten klassischer liberaler Texte destilliert Moravcsik Annahmen heraus, die zur Erklärung internationaler Politik dienen sollen und „übersetzt“ sie in die Sprache der IB (Moravcsik 1993b: 6). Die fundamentale Grundannahme, die nach Moravcsik allen liberalen Ansätzen zugrunde liegt, lautet dabei: Die Beziehungen zwischen Staaten und der Gesellschaft, in die sie eingebettet sind, sind von entscheidender Bedeutung für das

³ Neben dem 1997er Artikel finden sich ausführliche Beschreibungen der liberalen Theorie in Moravcsik 2010b: 2-9, 2008: 236-246, 2003: 161-176, 1993b: 6-38 und Schieder 2003: 173-181. Kurze Zusammenfassungen finden sich bei Andrei 2007: 38, Carlsnaes 2002: 339, Krell 2004b: 69 und Moravcsik 1996: 126.

Verhalten von Staaten. Denn gesellschaftliche Faktoren beeinflussen staatliche Präferenzen. Und auf der Grundlage der Präferenzen handeln Staaten (Moravcsik 1997: 513, 516). Deshalb gilt: „An understanding of domestic politics is a precondition for, not a supplement to, the analysis of strategic interaction among states“ (Moravcsik 1993c: 481). Für seine Theorie ist demnach das Verständnis von *domestic politics* zentral. Diese wurden lange Zeit von den IB vernachlässigt und ihre Bedeutung erst in der jüngeren Diskussion erkannt. Moravcsik leistet dazu einen großen Beitrag, indem er den Schwerpunkt seiner Betrachtung von der internationalen auf die binnenstaatliche Ebene verlagert (Gourevitch 2002: 332, Harnisch 2002: 16, Katzenstein 1976: 13). Aus der Grundannahme der sozialen Bedingtheit staatlichen Handelns entwickelt Moravcsik drei „core assumptions“ seiner liberalen Theorie (Moravcsik 1997: 516). Die Kernannahmen dienen als Grundlage für drei Varianten der Theorie, die Moravcsik im Verlauf seines Textes darstellt. Jede dieser Theorien verbindet gesellschaftliche Präferenzen und staatliches Verhalten mithilfe eines bestimmten kausalen Mechanismus.

3.2 Die drei Kernannahmen und die drei Varianten der liberalen Theorie

3.2.1 Die erste Kernannahme – The Primacy of Societal Actors

„The fundamental actors in international politics are individuals and private groups, who are on the average rational and risk-averse and who organize exchange and collective action to promote differentiated interests under constraints imposed by material scarcity, conflicting values and variations in societal influence“ (Moravcsik 1997: 516).

Der Liberalismus beruht auf dem methodologischen Individualismus, das heißt soziale Phänomene lassen sich nur erklären, wenn man das Handeln der Individuen auf der Mikroebene untersucht (Schieder 2003: 174). Die zentralen Akteure der internationalen Politik sind Individuen und soziale Gruppen primär innerhalb einer staatlich verfassten Gesellschaft, aber auch auf transnationaler Ebene. Sie definieren ihre Ziele zunächst unabhängig von Politik als materielle und/oder ideelle Interessen. Um diese zu verwirklichen, nutzen sie unter anderem die Möglichkeit, ihre Interessen in die Präferenzen von Staaten zu implementieren. Die liberale Theorie folgt demnach einem „bottom-up view of politics“, für den die Definition der Interessen der Akteure von „zentraler theoretischer Bedeutung“ ist. Staatliches Handeln kann nur im Rekurs auf die zugrunde liegenden staatlichen Präferenzen erklärt werden, welche wiederum aus den Interessen von Individuen und privaten Gruppen entstehen (Auth 2008: 110, Moravcsik 1997: 517, Schieder 2003: 175). Die Individuen sind „socially differentiated“, sie verfolgen unterschiedliche Interessen auf unterschiedliche Arten, immer unter der Bedingung der Knappheit von Gütern. Es existiert keine automatische

Harmonie zwischen den Interessen verschiedener Individuen und Gruppen. Wegen der Unterschiedlichkeit der Interessen und der Knappheit von Gütern kommt es zu Interessenkonflikten (Moravcsik 1997: 517, Schieder 2003: 175, Schütt-Wetschky 1997: 77).

Die verschiedenen Akteure handeln annahmegemäß rational, um ihre Ziele zu erreichen. Da die Akteure jedoch nicht über vollständige Informationen verfügen, handeln sie im Sinne einer „bounded rationality.“ Sie verfolgen ihre Interessen auf „möglichst effiziente und rationale Weise.“ Zudem verhalten sie sich im Normalfall risikoavers (Moravcsik 1997: 517, Rittberger 2004: 7, Schieder 2003: 175). Moravcsik unterstellt dabei nicht, dass Interessen immer materieller Natur sein müssen, er spricht ausdrücklich auch von ideellen Interessen. Daher geht die Arbeit in Anlehnung an Moravcsik und in Abwandlung des klassischen „homo oeconomicus“ von einem „homo interesticus“ aus: Individuen verfolgen ihre Ziele rational, sie tun das „woran sie legitimerweise persönlich interessiert sind“, versuchen aber nicht notwendigerweise ihren persönlichen Nutzen zu maximieren. Auch wer uneigennützig, altruistische Ziele verfolgt kann dies auf rationale Weise tun. Solche „rationalen Moralisten“ maximieren durch den effizienten Einsatz beschränkter Ressourcen einen Nutzen, verstanden als Durchsetzung moralischer Forderungen. Die Interessen eines rationalen Moralisten sind, was ihren Einfluss auf staatliche Präferenzen betrifft, nicht von den Interessen eines rationalen Materialisten, der seinen materiellen Wohlstand zu maximieren sucht, zu unterscheiden (Schieder 2003: 174, 189f, Schütt-Wetschky 1997: 79f, Willems 2005: 36f, 2000: 65, 74ff).

Moravcsiks erste Kernannahme enthält auch generalisierende Annahmen darüber, welche gesellschaftlichen Bedingungen zu Kooperation oder Konflikt zwischen den innerstaatlichen Akteuren führen. Dies hängt von drei Dingen ab. Erstens machen diametral entgegengesetzte Ansichten darüber, wie die Gesellschaft organisiert sein sollte, z.B. über die präferierte politische Herrschafts- oder auch die gesellschaftlich dominierende Kulturform, Konflikte wahrscheinlich. Zweitens führt eine ungleichmäßige/konzentrierte Machtverteilung zu Konflikt, weil „rent-seeking“ wahrscheinlicher wird, also der Versuch mächtiger Gruppen ihren eigenen Nutzen auf Kosten des gesamtgesellschaftlichen Nutzens zu maximieren. Und drittens wird Konflikt dann wahrscheinlich, wenn wichtige Güter extrem knapp und einzelne Akteure deswegen bereit sind, sehr große Risiken auf sich zu nehmen, um eine ausreichende Menge des knappen Gutes zu erhalten. Harmonische Interessen bezüglich der Organisation des Staates, eine gleichmäßige Verteilung der politischen Macht und ausreichend vorhandene Güter bedingen hingegen kooperatives Verhalten (Moravcsik 1997: 517, Schieder 2003: 175).

3.2.2 Die zweite Kernannahme – Representation and State Preferences

„States (or other political institutions) represent some subset of domestic society, on the basis of whose interests state officials define state preferences and act purposively in world politics“ (Moravcsik 1997: 518).

Moravcsiks zweite Kernannahme „Representation and State Preferences“ definiert die Rolle des Staates in der liberalen Theorie und erläutert den Begriff der staatlichen Präferenzen. Der Staat ist in der liberalen Theorie kein eigenständiger Akteur innerhalb der *domestic politics*. Er wird als repräsentative Institution verstanden, die immer wieder von Koalitionen verschiedener gesellschaftlicher Akteure vereinnahmt und dazu genutzt wird, deren Ziele zu erreichen. Deshalb wird der Staat – die repräsentativen Institutionen und Praktiken – von Moravcsik als „transmission belt“ bezeichnet, über den die Interessen und die Durchsetzungsfähigkeit von Individuen und Gruppen in staatliche Politik „übersetzt“ werden. Diese wenden sich genau dann an den Staat, wenn sie bestimmte Ziele nicht eigenständig erreichen können (Moravcsik 1997: 518). Denn gegenüber der internationalen Umwelt stellt er das wichtigste Zieldurchsetzungsmittel dar (Moravcsik 2003: 163, Schröder 2010: 26). In meiner Arbeit ist die Regierung eines Landes die entscheidende repräsentative Institution, die Außenpolitik betreibt. Sie ist kein Akteur mit eigenständigen inhaltlichen Interessen sondern Vermittler einflussreicher gesellschaftlicher Interessen (Auth 2008: 109-113, Bearce 2003: 379, Thies/Porche 2007: 174, Werland 2006: 8, von Bredow 2008: 44).

Moravcsiks zweite Kernannahme geht nicht von einem „narrow pluralist view of domestic politics“ aus (Moravcsik 1997: 518). Darunter versteht er eine Gesellschaft, in der alle Akteure über die gleiche Durchsetzungsfähigkeit verfügen. Vielmehr gibt es diesbezüglich Unterschiede. Ein wichtiger Bestimmungsfaktor für den Grad der Durchsetzungsfähigkeit ist die Ausgestaltung der politischen Institutionen innerhalb eines Staates. Laut Moravcsik gelingt es keinem Staat, eine unverzerrte Repräsentation aller gesellschaftlichen Interessen zu leisten, in jedem Staat werden die Interessen einiger Gruppen begünstigt. Zwischen den hypothetischen Extremen einer totalitären Diktatur, auf der einen Seite und einer perfekten Demokratie auf der anderen Seite, existieren in der empirischen Realität eine Vielzahl politischer Systeme, die jeweils die Interessen bestimmter gesellschaftlicher Individuen und Gruppen begünstigen. Weitere Bestimmungsfaktoren für die Durchsetzungsfähigkeit von Individuen und Gruppen sind deren Verfügung über Eigentum, Risiko, Informationen und organisatorische Kapazitäten. Eine ungleichmäßige Verteilung dieser Faktoren kann zu Verzerrungen im politischen Willensbildungsprozess führen (Moravcsik 1997: 518).

Staatliche Präferenzen sind für Moravcsik von entscheidender Bedeutung, weil sie das Verhalten von Staaten auf der internationalen Ebene bedingen. Der Ausdruck „Präferenzen“ bezeichnet bei ihm „a set of fundamental interests“ (Moravcsik 1997: 519). Sie müssen von den Strategien und Taktiken unterschieden werden, die Staaten wählen, um ihre zugrundeliegenden Präferenzen in der internationalen Politik durchzusetzen. Die Präferenzen von Staaten sind unabhängig von Präferenzen, Strategien und Taktiken anderer Staaten, sowie sonstigen externen Einflüssen. Sie werden à priori gebildet und dienen als Grundlage für das Verhalten des Staates in der internationalen Politik. Der Liberalismus negiert aber nicht die Bedeutung externer Einflüsse. Wenn sich die internationalen Bedingungen verändern, wird ein Staat seine Strategien und Taktiken verändern, nicht aber seine Präferenzen. Eine Änderung der Präferenzen kann nur durch gesellschaftliche Veränderungen bedingt sein. Solchen Präferenzänderungen und ihren Konsequenzen für das Verhalten von Staaten gilt das primäre Interesse des Liberalismus (Moravcsik 1997: 519).

3.2.3 Die dritte Kernannahme – Interdependence and the International System

„The configuration of interdependent state preferences determines state behavior“ (Moravcsik 1997: 520).

Andrew Moravcsiks dritte Kernannahme beschäftigt sich mit der Art und Weise, wie Staaten auf der internationalen Ebene versuchen, ihre Präferenzen durchzusetzen. Der Liberalismus konzentriert sich auf subnationale Akteure was die Präferenzbildung von Staaten angeht, aber auf der internationalen Ebene sieht er Staaten nach wie vor als entscheidende Akteure an (Higgott 1999: 29, Legro/Moravcsik 1999: 21, 51, Moravcsik 2003: 192, 1993b: 31). Deren Handeln wird durch ihre Präferenzen bestimmt. Die Staaten müssen „a perceived underlying stake in the matter at hand“ haben, um aktiv zu werden. Allerdings können Staaten nicht einfach ihre „ideale Politik“ verfolgen, sie können ihre Präferenzen nicht durchsetzen, ohne die Präferenzen anderer Staaten zu beachten. Der „critical theoretical link“ zwischen den Präferenzen und dem Verhalten von Staaten wird durch das Konzept der „policy interdependence“ hergestellt. Unter dieser gegenseitigen Abhängigkeit versteht er Kosten und Nutzen, die für Akteure in ausländischen Gesellschaften entstehen, wenn mächtige, innerstaatliche Gruppen versuchen, ihre Interessen zu realisieren. Die Auswirkungen werden von Moravcsik als „transnational externalities“ bezeichnet. Sie entstehen, wenn Staaten in einem von gegenseitiger Abhängigkeit geprägten internationalen System handeln. Daher werden Staaten bei der Realisierung ihrer Präferenzen durch das „pattern of interdependent state preferences“ eingeschränkt (Moravcsik 1997: 520, Schieder 2003: 177f).

Es gibt verschiedene Möglichkeiten, wie die Präferenzen von Staaten zueinander stehen können. Grob lassen sich drei „Muster“ interdependenter Präferenzen unterscheiden, die zu drei Arten internationaler Politik führen. Harmonische oder unabhängige Präferenzen führen definitionsgemäß zu positiven transnationalen Externalitäten bzw. zeitigen keine Wirkung auf Akteure in anderen Gesellschaften. Sie machen kooperatives bzw. anderen Staaten gegenüber indifferentes Verhalten wahrscheinlich. Die zweite Möglichkeit sind Präferenzen, deren jeweilige Durchsetzung mit negativen Auswirkungen auf mächtige innerstaatliche Akteure in ausländischen Gesellschaften verbunden ist. Hier handelt es sich um ein so genanntes „Nullsummenspiel“, die Präferenzen sind „deadlocked“ und konflikträchtiges Verhalten ist zu erwarten. Die dritte Möglichkeit besteht aus einem Mix von harmonischen und divergenten Präferenzen. Solche „mixed motive games“ führen zu Verhandlungslösungen, bei denen alle beteiligten Staaten mehr gewinnen können, als durch unilaterales Vorgehen. Moravcsiks dritte Kernannahme besagt also, dass die resultierende Art internationaler Politik sich direkt aus der vorgefundenen Präferenzkonfiguration ableiten lässt (Moravcsik: 1997: 520f).

3.2.4 Die drei Varianten der liberalen Theorie nach Moravcsik

Die vorstehend definierten und erläuterten drei Kernannahmen seiner liberalen Theorie bezeichnet Moravcsik selbst als „relatively thin or content-free.“ Ohne weitere Spezifizierung sind sie nicht geeignet, überprüfbare Hypothesen zu entwickeln, um empirische Phänomene angemessen untersuchen und erklären zu können. Der Grund dafür liegt in der fehlenden Präzisierung des Entstehens staatlicher Präferenzen. Deshalb entwickelt Moravcsik aus den Kernannahmen drei Varianten liberaler Theorie (Moravcsik 1997: 524). Da die drei Theorievarianten jedoch ebenfalls nicht geeignet scheinen, um in der vorliegenden theoriegeleiteten Einzelfallstudie verwendet zu werden (siehe Kapitel 3.3), werden sie nur in aller Kürze vorgestellt. Der „ideational liberalism“ sieht in der sozialen Identität und den Werten der innerstaatlichen Akteure die Bestimmungsfaktoren der staatlichen Präferenzen. Je nachdem ob die Vorstellungen der durchsetzungsfähigen Akteure über die geografischen Grenzen, die Natur der politischen Entscheidungsprozesse und die wirtschaftliche Ordnung mit den Vorstellungen durchsetzungsfähiger Akteure aus anderen Staaten kompatibel sind oder nicht, kommt es zu Kooperation oder Konflikt. Der „commercial liberalism“ beschäftigt sich mit ökonomischen Interessen und Akteuren. Ihm zufolge entscheidet sich das Außenverhalten von Staaten in wirtschaftspolitischen aber auch in sicherheitspolitischen Fragen daran, welche wirtschaftlichen Akteure sich im innerstaatlichen Willensbildungs-

prozess durchsetzen. Je konkurrenzfähiger und exportorientierter diese Akteure sind, desto eher ist kooperatives Verhalten in Form von offenen Märkten und der Vermeidung von Zwang und Gewalt als Mittel internationaler Politik zu erwarten und vice versa. Der „republican liberalism“ wiederum nimmt an, dass der Modus der politischen Repräsentation determiniert, wessen Interessen als Präferenzen der Staaten deren Handeln lenken. Je geringer das Ausmaß der Verzerrung der Repräsentation gesellschaftlicher Interessen – also je demokratischer eine Gesellschaft organisiert ist – desto eher neigt der Staat zu kooperativem Verhalten und umgekehrt. Denn bei geringer Verzerrung werden die staatlichen Präferenzen von einer Vielzahl Akteure bestimmt, welche gleichzeitig die hohen Kosten für konflikthafte Verhalten tragen müssten aber dazu als risikoscheue Akteure im Normalfall nicht bereit sind (Krell 2004: 192ff, Moravcsik 1997: 525-534, Schieder 2003: 178-181).

3.3 Die untersuchten Variablen und die „Lücke“ in Moravcsiks liberaler Theorie

Meine Arbeit leistet eine theoriegeleitete Außenpolitikanalyse mithilfe von Moravcsiks liberaler Theorie der IB. Eine derartige Analyse müsste prinzipiell möglich sein, da Andrew Moravcsiks eigener Anspruch an seine Theorie die Anwendbarkeit der Hypothesen auf „individual foreign policy“ beinhaltet. Selbstbewusst hält er fest: „It’s key causal mechanisms can be generalized to many issue areas“ (Moravcsik 1997: 533). Das Ziel meiner Arbeit ist es daher, die Position der Bundesrepublik Deutschland zur EU-Verordnung 443/2009 unter Verwendung von Moravcsiks Liberalismus zu erklären. Dazu wurde in den vorangegangenen Kapitelabschnitten der Liberalismus vorgestellt. Um eine Theorie empirisch anwenden zu können, bedarf es einer klaren Definition der Variablen und eindeutiger, überprüfbarer Hypothesen über den kausalen Zusammenhang zwischen den UV und den AV.

Die abhängige Variable meiner Arbeit ist die Position der BRD zur EU-Verordnung 443/2009. Die Position eines Staates zu einem bestimmten Sachverhalt kommt dem nahe, was Moravcsik als Präferenzen bezeichnet. Er betont zwar ausdrücklich den Unterschied zwischen kurzfristigen, inhaltlichen Positionen und „underlying preferences“, aber auch die Notwendigkeit, abhängige Variablen präziser zu definieren und den Fokus der liberalen Theorie auf „issue-specific and country-specific societal preferences“ (Moravcsik 2008: 246, 1997: 519, 1996b: 18). Meine Arbeit folgt der Annahme, dass die Präferenzen eines Staates zu einem bestimmten politischen Sachverhalt in der konkreten inhaltlichen Position des Staates zu diesem Sachverhalt ihren Ausdruck finden. Die Politik der Bundesregierung

bezüglich der EU-Verordnung 443/2009 ist also bedingt durch ihre inhaltliche Position dazu. Und die Position ist zu unterscheiden von den Mitteln – bspw. sachrationales Argumentieren für die Position, etc. – die zu ihrer Durchsetzung auf EU-Ebene eingesetzt wurden. Die Frage ist, welche Faktoren kausal für die Ausgestaltung der Position der BRD verantwortlich waren.

Nach Moravcsiks liberaler Theorie sind Individuen und private Gruppen die entscheidenden Akteure für die Erklärung von Außenpolitik und internationaler Politik. Sie haben unterschiedliche Interessen und verfügen über eine unterschiedlich große Durchsetzungsfähigkeit. Die Definition der Interessen der Akteure ist somit von „zentraler theoretischer Bedeutung“ für den Liberalismus. Genauso wichtig ist es aber auch, das Ausmaß an Durchsetzungsfähigkeit der einzelnen Akteure zu kennen, da eine größere Durchsetzungsfähigkeit *ceteris paribus* den Einfluss auf die Präferenzen des Staates erhöht. Beide Einflussfaktoren bestimmen zusammen über den *transmission belt* Regierung die Präferenzen des Staates (Moravcsik 1997: 518, Schieder 2003: 175). In meiner Arbeit drückt die Position der BRD zur EU-Verordnung 443/2009 annahmegemäß deren Präferenzen aus. Die unabhängigen Variablen, die diese Position erklären können, sind demnach die Interessen und die Durchsetzungsfähigkeit der Akteure. Selbstverständlich waren nicht alle innerhalb der bundesrepublikanischen Gesellschaft vorhandenen sozialen Akteure von der EU-Verordnung 443/2009 betroffen. Insofern werden als unabhängige Variablen auch nur die Interessen und die Durchsetzungsfähigkeit der im Fallbeispiel betroffenen Akteure untersucht.⁴

An dieser Stelle gerät in Schwierigkeiten, wer eine theoriegeleitete Außenpolitikanalyse mithilfe von Moravcsiks liberaler Theorie durchführen will. Denn dazu müssen die beiden unabhängigen Variablen genauer spezifiziert und Hypothesen über den genauen kausalen Zusammenhang zwischen der abhängigen und den unabhängigen Variablen gebildet werden. Beides ist unter Verwendung der liberalen Theorie nach Moravcsik nicht ohne Weiteres möglich. Der Grund dafür liegt in der Konzentration der liberalen Theorie auf die Erklärung von Phänomenen wie Konflikt und Kooperation in den Internationalen Beziehungen. Daraus folgt eine Vernachlässigung von Erklärungsmöglichkeiten für konkrete außenpolitische Entscheidungen. Obwohl Moravcsik für seine liberale Theorie den Anspruch erhebt, sogar den „substantive content of foreign policy“ erklären zu können, zielen die Formulierung und die empirische Anwendung seiner Theorie auf „Verhaltensweisen und Interaktionsmuster zwischen Regierungen auf internationaler Ebene“ (Auth 2008: 115, Krell 2004b: 69,

⁴ Wie die Auswahl der betroffenen Akteure (=Interessengruppen) erfolgt, ist in Kapitel 2.4 nachzulesen.

Moravcsik 2010b: 10). Moravcsik selbst sieht darin kein Problem. Er wendet die liberale Theorie primär dazu an, das Zustandekommen internationaler Kooperation zu erklären. Sein Augenmerk liegt nicht auf der spezifischen nationalen Präferenzbildung zu einzelnen Themen. Vielmehr fragt er nach den Konsequenzen, die die unterstellten Präferenzen für das Verhalten von Staaten auf internationaler Ebene haben, ob sie eher kooperatives oder konfrontatives Verhalten bedingen (siehe z.B. Moravcsik 2000, 1999, 1993c). Das ist auch der Grund, warum die Ausgestaltung der staatlichen Präferenzen bei einer Anwendung des Liberalismus normalerweise deduktiv aus der Theorie abgeleitet und nicht empirisch untersucht wird (Rittberger 2004: 8). Genau an letzterem ist aber eine Außenpolitikanalyse eines konkreten Fallbeispiels, wie ich sie durchführe, interessiert. Hier weist Moravcsiks Theorie eine „Lücke“ auf. Wessen Interessen sich aus welchen Gründen in einer bestimmten Situation wie durchsetzen und damit Politik beeinflussen bleibt unklar. Auch die drei Varianten der liberalen Theorie, die er einführt um seine Kernannahmen anwendbar zu machen, können das nicht zufrieden stellend erklären. Ohne zusätzliche Annahmen lässt sich weder eine Hypothese über den kausalen Zusammenhang zwischen den Interessen der beteiligten Akteure und der Position der BRD herstellen noch empirisch untersuchen, worauf genau die unterschiedliche Durchsetzungsfähigkeit der Akteure beruht (Harnisch 2002: 16f, Schröder 2010: 33, 47). Deswegen müssen empirische Außenpolitikanalysen, die mit der liberalen Theorie arbeiten, „weitergehende Erklärungsmechanismen“ einführen, um Präferenzbildung als „interaction between state and domestic societies“ erklären zu können (Harnisch 2002: 17, Moravcsik 1996b: 18). In meiner Arbeit werden die ersten beiden Kernannahmen von Andrew Moravcsiks liberaler Theorie „nach innen“ um Erkenntnisse aus der Verbändeforschung erweitert. Damit klammert meine Arbeit bewusst wesentliche Aspekte von Moravcsiks Theorie aus. Sie beschäftigt sich nicht mit der dritten Kernannahme. Auch die drei Theorievarianten spielen keine Rolle. Das Interesse der Arbeit gilt allein der Erklärung eines innerstaatlichen Präferenzbildungsprozesses und nicht der Erklärung des Zustandekommens von Phänomenen der Internationalen Beziehungen. Dazu wird ein Konzept entwickelt, mit dessen Hilfe die identifizierten unabhängigen Variablen Interessen und Durchsetzungsfähigkeit der betroffenen Akteure spezifiziert werden können und untersucht werden kann, wie sie kausal auf die empirische Präferenzbildung einwirken.⁵

⁵ Auch andere Autoren haben empirische Phänomene mithilfe von Moravcsiks liberaler Theorie zu erklären versucht. Beispielhaft können Cass (2002), Jacobs/Page (2005), Schirm (2008), Schröder (2010), Werland (2005), Wolf (2000) und Moravcsik (2000) selbst genannt werden. Bienen, Freund und Rittberger (1999) entwickelten mit dem utilitaristischen Liberalismus in Anlehnung an Moravcsik ein Analysekonzept, das „theoretisch angeleitete Fallstudien zu einzelnen Bereichen der deutschen Außenpolitik“ erlaubt (Bienen/Freund/Rittberger 1999: 2). Dieses Konzept nutzen z.B. Andrei (2007), Bohnes (2007) und Mai (2007).

4. Die Theorie II: Erweiterung der liberalen Theorie – Das Konzept

4.1 Grundlegende Annahmen und Definitionen des Konzepts

Meine Arbeit nutzt die liberale Theorie der IB nach Andrew Moravcsik zur Untersuchung und Erklärung eines empirischen Phänomens. Um das leisten zu können, erweitert sie die liberale Theorie mit Annahmen und Erkenntnissen der Verbändeforschung. Eine solche Erweiterung ist dann möglich, wenn es ein Minimum an Kohärenz zwischen der Theorie und den Annahmen gibt, um die sie erweitert werden soll. Die Annahmen müssen aber nicht notwendigerweise aus denselben Kernannahmen gewonnen werden (Moravcsik 2010c: 121, 2003b: 132). Diese Konsistenz ist für Moravcsiks Kernannahmen und die Verbändeforschung gegeben. Denn in der Verbändeforschung sind innerstaatliche Interessengruppen die entscheidenden Akteure im politischen Willensbildungsprozess. Die Interessen und die Durchsetzungsfähigkeit von Verbänden stehen im Mittelpunkt der Betrachtung (Zimmer/Speth 2009: 274). Die Voraussetzungen für eine Erweiterung von Moravcsiks Theorie um Annahmen der Verbändeforschung sind also erfüllt. Das dazu aufgrund einer unzureichenden Spezifizierung eine Notwendigkeit besteht, wurde bereits in Kapitel 3.3 erläutert.

Für Moravcsik sind Individuen und private Gruppen die zentralen Akteure. Das Verhalten von Staaten kann nur erklärt werden, wenn man die Interessen und die Durchsetzungsfähigkeit von Individuen und privaten Gruppen betrachtet. In meiner Arbeit werden nur private Gruppen als Akteure betrachtet. Denn Individuen schließen sich zu Gruppen zusammen, um „kollektiv handlungsfähig“ zu sein. Auf diese Weise können sie Ziele verwirklichen, die sie alleine nicht erreichen können (Czada 1991: 261, Frey/Kirchgässner 2002: 202, Schieder 2003: 174). Die privaten Gruppen bestimmen mit ihren Interessen und ihrer Durchsetzungsfähigkeit staatliche Politik. Derartigen Interessengruppen und der Beeinflussung von Politik durch sie gilt das Interesse der Verbändeforschung, die demzufolge nicht nur die Voraussetzungen für eine notwendige Erweiterung von Moravcsik erfüllt, sondern auch von ihrem grundsätzlichen Forschungsinteresse her gut geeignet dafür scheint.

Die zentralen Akteure in meiner Arbeit sind also von der EU-Verordnung 443/2009 betroffene Interessengruppen innerhalb der Bundesrepublik Deutschland. „Interessengruppen“ werden definiert als Zusammenschlüsse von natürlichen oder juristischen Personen, die die Interessen ihrer Mitglieder durch Einwirkung auf den politischen Prozess mit verschiedenen Mitteln in staatliche Politik zu implementieren versuchen. Sie sind auf Dauer angelegte

formale Organisationen und die Mitgliedschaft in ihnen ist freiwillig. Interessengruppen unterscheiden sich von Parteien weil sie keine politische Verantwortung übernehmen, nicht zu Wahlen antreten und in der Regel weit spezifischere und begrenztere gesellschaftliche Interessen vertreten (Damaschke 1986: 9, Daumann 1999: 14, Oppermann/Höse 2007: 59ff, Schütt-Wetschky 1997: 9f, Willems/von Winter 2007: 21-24)⁶. Die Mitgliedschaft wird in meiner Arbeit rein nutzenorientiert definiert: Individuen und Firmen treten Interessengruppen bei und stellen Ressourcen bereit, damit diese ihr Ziel – die Durchsetzung der gebündelten Interessen ihrer Mitglieder – erreichen können (Amm 2007: 386, Kleinfeld/Willems/Zimmer 2007: 8, Schmitter/Streeck 1999: 12, Streeck 1972: 150f, Willems/von Winter 2007: 19ff, 29). Verschiedene Begriffe für Interessengruppen wie „Lobby“, „Verband“ und „Interessenverband“ werden synonym verwendet (Hövelborn 1999: 46).

Innerhalb der Verbändeforschung gibt es verschiedene theoretische Ansätze wie z.B. Pluralismus, Korporatismus und Konflikttheorie (Sebaldt/Straßner 2004: 59). Meine Arbeit nutzt deren Annahmen und Erkenntnisse als Ausgangspunkt, um ein eigenes Konzept darüber zu entwickeln, wie die Interessen und die Durchsetzungsfähigkeit von Interessengruppen auf staatliche Präferenzbildung wirken. Die erste dieser Annahmen ist, dass Interessengruppen multifunktional sind. Neben der Interessenvermittlung gegenüber dem Staat erfüllen sie auch weitere Aufgaben. Für meine Arbeit ist aber nur die Interessenartikulation gegenüber der Regierung als primäre Aufgabe von Verbänden von Bedeutung. Interessenselektion und Interessenaggregation, also die Auswahl und Bündelung von Interessen aus einer Vielzahl von Meinungen, werden nicht näher beleuchtet, sondern als im Fallbeispiel gegeben hingenommen (Hövelborn 1999: 48f, Sebaldt 1997: 27, Zimmer/Speth 2009: 270). Aufgrund des nutzenorientierten Verständnisses der Mitgliedschaft in Interessengruppen, spielt in meiner Arbeit auch der von Schmitter und Streeck konstatierte Zielkonflikt zwischen der „Mitgliedschaftslogik“ und der „Einflusslogik“ keine Rolle. Erstere erfordert demokratisch organisierte Verbände, damit die Mitglieder den Verband als Vertreter ihrer Interessen akzeptieren. Letztere erfordert hingegen möglichst viele Entscheidungsbefugnisse auf Interessengruppenvertreter zu übertragen, damit diese effektiv die Interessen des Verbandes durchsetzen können (Greenwood 1996: 222f, Schmitter/Streeck 1999: 51f, Streeck 1983: 266, 1972: 132f, Zimmer/Speth 2009: 284). Da die Mitglieder aber annahmegemäß von den Interessengruppen nur die Durchsetzung ihrer Interessen erwarten, ist eine demokratische Organisation nicht erforderlich und es entsteht kein Zielkonflikt.

⁶ Ähnlich definieren Granados/Knoke (2005: 287), Greenwood/Thomas (1998: 490), Mayer/Naji (2000: 31) und Rudzio (2006: 57) Interessengruppen.

Neben generellen Annahmen der Verbändeforschung nutzt meine Arbeit auch Erkenntnisse bezüglich des Einflusses von Interessengruppen auf EU-Politik und der Verbändelandschaft in der Bundesrepublik Deutschland. Diese sind zwar nicht fallspezifisch, schränken aber die Anwendbarkeit des Konzeptes klar ein und müssten daher ersetzt werden, wenn beispielsweise französische oder US-amerikanische Positionen in den Kyotoverhandlungen erklärt werden sollen. In meiner Arbeit soll die Position der BRD zur EU-Verordnung 443/2009 erklärt werden. Innerhalb der Europäischen Union trifft der Ministerrat die finale Entscheidung über Verordnungen, im untersuchten Fallbeispiel zusammen mit dem Europäischen Parlament. Deshalb sind nationale Positionen sehr wichtig (Amm 2007: 374, Sprinz/Weiß 2001: 82). Für die Interessengruppen sind die europäische Kommission und die nationalen Ministerien die Ansprechpartner zur Beeinflussung europäischer Politik. Allerdings ist die nationale Regierung weiterhin am wichtigsten für Interessengruppen. Denn die Mitgliedsländer werden im Ministerrat durch die jeweiligen Fachminister vertreten, die Teil der nationalen Regierungen sind. Die europäische Ebene ist lediglich zusätzlicher Adressat verbandlicher Einflussnahme (Damaschke 1986: 38, Lang/Schneider 2007: 236f, Lehmkuhl 2006: 151, Streeck/Schmitter 1991: 151, Teuber 2009: 143, 147, Werland 2006: 74). Wie oben erwähnt ist die nationale Regierung also nach wie vor der entscheidende *transmission belt* für Interessengruppen, auch zur Beeinflussung europäischer Politik.

Das gilt auch für die Bundesrepublik Deutschland. In der BRD ist die Bundesregierung mit den ihr nachgelagerten Fachministerien und der Ministerialbürokratie die maßgebliche Adressatin verbandlicher Einflussnahme (Daumann 1999: 158, Edinger 1993: 183, Ellwein 1985: 262, Kleinfeld/Willems/Zimmer 2007: 23, Reutter 2001: 92f, Sebaldt 1997: 30, Sontheimer/Bleek 1998: 259). Die Arbeitsebene der Fachministerien ist ein sehr wichtiger Ansprechpartner, vor allem der jeweils zuständige Referatsleiter (Bender/Reulecke 2003: 49, Sebaldt/Straßner 2004: 152). Zudem ist es wichtig, möglichst früh im Prozess der politischen Entscheidungsfindung zu intervenieren, damit die eigenen Positionen frühzeitig gehört und implementiert werden können (Kreile 1977: 784, Rudzio 2006: 76, Sebaldt 1997: 30, Sebaldt/Straßner 2004: 160f). Die Bundesregierung ist rechtlich verpflichtet, den Interessen von Verbänden Gehör zu schenken (§10 Geschäftsordnung der Bundesregierung). Der Bundeskanzler ist nur in „besonderen Fällen“ direkter Ansprechpartner. Insgesamt bietet die Rechtsordnung der BRD die Rahmenbedingungen für den Einfluss von Verbänden. Im Grundgesetz werden diese allerdings nicht erwähnt (Damaschke 1986: 33, Edinger 1993: 178, Hövelborn 1999: 105f, Reutter 2001: 78, Sontheimer/Bleek 1998: 259).

4.2 Die abhängige Variable „Position der BRD“

Die abhängige Variable meiner Arbeit ist die Position der Bundesrepublik Deutschland zur EU-Verordnung 443/2009. In Kapitel 3.3 wurde bereits erläutert, warum die konkreten inhaltlichen Positionen eines Staates zu einem bestimmten politischen Sachverhalt auch als Präferenzen des Staates bezeichnet werden können. Darauf soll an dieser Stelle noch einmal eingegangen werden. Andrew Moravcsik wirft in seinem Aufsatz von 1997 anderen IB-Forschern, vor allem Realisten und Institutionalistern, vor, dass die unabhängigen Variablen ihrer Theorien nur dann von Bedeutung seien, wenn man die Präferenzen von Staaten kenne. Nur um ihre Präferenzen durchzusetzen, nutzen Staaten zum Beispiel relative Machtvorteile (Moravcsik 2010b: 12, 1993b: 36). Verwendet man die liberale Theorie zur Analyse von internationaler Politik und deduktiv ermittelte Präferenzen als unabhängige Variablen, gibt es auch kein Problem. In einer theoriegeleiteten Außenpolitikanalyse eines Einzelfalles werden die verhaltensleitenden Präferenzen des Staates aber selbst zur erklärungsbedürftigen, abhängigen Variable. Hier kann man Moravcsik vorwerfen, dass bei ihm unklar bleibt, wie genau staatliche Präferenzen gebildet werden. Meine Arbeit folgt dem Ansatz, nur im Einzelfall untersuchen und erklären zu können, wie staatliche Präferenzen entstehen. Die erklärungsbedürftigen Präferenzen selbst werden dazu gerade nicht deduktiv aus der Theorie abgeleitet, sondern müssen empirisch (induktiv) erhoben werden.

Deduktive Präferenzermittlung und ein Verständnis von Präferenzen als „fundamental interests“ sind auch aus Sicht der Verbändeforschung nicht zielführend. Interessengruppen nehmen auf konkrete inhaltliche Positionen Einfluss und setzen auf diese Weise ihre Interessen durch. Wie Verbände Präferenzen beeinflussen, kann nur in der Analyse konkreter politischer Prozesse untersucht werden (Mann 1994: 132, 138). Also sind die Präferenzen von Staaten, die sich aus den Interessen und der Durchsetzungsfähigkeit von betroffenen Interessengruppen ergeben, in den genauen, inhaltliche Positionen des Staates zu einzelnen politischen Sachverhalten zu suchen. Der hier verwendete Präferenzbegriff weicht von Moravcsiks Verständnis des Begriffes ab. Nichtsdestotrotz ist die Konsistenz mit den ersten beiden Kernannahmen seiner Theorie weiterhin gegeben. Das Verhalten von Staaten wird von deren Präferenzen geleitet, die wiederum von bestimmten *domestic factors* abhängen. Nur wenn man erklären kann, wie genau die Präferenzen zu konkreten politischen Sachverhalten entstehen, kann man auch das Verhalten von Staaten erklären.

Die Frage ist, wessen konkrete inhaltliche Positionen untersucht werden sollen. Der Staat an sich ist lediglich eine Abstraktion (Hudson 2005: 2f). Ihm können infolgedessen auch nicht ohne Weiteres Präferenzen zugeschrieben werden. Anders sieht es bei den repräsentativen Institutionen aus, welche die Interessen von bestimmten Individuen und Gruppen aus der Gesellschaft vertreten. In der Außenpolitik werden Staaten von ihren jeweiligen Regierungen repräsentiert. Die Regierungen vertreten spezifische Positionen, verhandeln und schließen Verträge ab im Namen des Staates (Auth 2008: 109, Sprinz/Weiß 2001: 67, von Bredow 2008: 44). Demnach kann man die Position eines Staates zu einem spezifischen Sachverhalt in der Position der Regierung dieses Staates finden. Die Position der Bundesrepublik Deutschland zur EU-Verordnung 443/2009 lässt sich an der Position der damaligen deutschen Bundesregierung zu dieser Verordnung ablesen. Wie bei den meisten Gesetzen, Verordnungen bzw. politischen Sachverhalten allgemein, geht es bei der EU-Verordnung 443/2009 nicht um eine einfache Ja/Nein-Position der verschiedenen Staaten. Es geht nicht darum, ob die gesamte Verordnung abgelehnt oder angenommen wird. Vielmehr interessieren die einzelnen inhaltlichen Gesichtspunkte. Genauso wird die abhängige Variable in meinem Konzept spezifiziert: Mithilfe von Moravcsiks erweiterter liberaler Theorie sollen die genauen Positionen von Staaten zu einzelnen, konkreten inhaltlichen Gesichtspunkten bestimmter außenpolitischer Sachverhalte erklärt werden können.

Die Präferenzen eines Staates werden meinem Konzept zufolge induktiv erhoben. Sie spiegeln sich in der Position der Regierung zu bestimmten politischen Sachverhalten wider. Diese Position wird in öffentlichen Stellungnahmen und Pressemitteilungen der Regierung und in Medienberichten deutlich. Zusätzlich zu den eben genannten Quellen wird die Position der Regierung auch durch Interviews mit Mitgliedern derselben erfragt. Aus den untersuchten Daten wird eine eindeutige Aussage darüber gewonnen, wie die genaue Position der Regierung zu den einzelnen inhaltlichen Gesichtspunkten lautet. Bezogen auf das Fallbeispiel der EU-Verordnung 443/2009 existieren neun verschiedene Gesichtspunkte, deren Inhalt strittig war. Diese werden im Folgenden als „Streitfragen“ bezeichnet. Zu jeder Streitfrage – Reduktionsziel, Strafzahlungen, Ausnahmeregelungen, etc. – gibt es ein Spektrum theoretisch möglicher Ausprägungen aus denen die Position der BRD ermittelt wird. Die EU-Verordnung und die einzelnen Streitfragen werden in Kapitel 5.1 vorgestellt. Die Position der BRD zur Verordnung muss nicht mit deren endgültigem Inhalt übereinstimmen. Es geht darum, wie die präferierte inhaltliche Ausgestaltung für die BRD aussah, nicht um die Erklärung des Zustandekommens der gesamten EU-Verordnung.

4.3 Die unabhängige Variable „Interessen“ und die Hypothese H1

Die unabhängigen Variablen meiner Arbeit sind die Interessen und die Durchsetzungsfähigkeit der von der EU-Verordnung 443/2009 betroffenen Interessengruppen innerhalb der Bundesrepublik Deutschland. Diese wurden aus Andrew Moravcsiks liberaler Theorie der IB abgeleitet. Allerdings bietet die Theorie keine Möglichkeit, die beiden Variablen näher zu spezifizieren und Hypothesen über den Kausalzusammenhang zwischen ihnen und der AV Position der BRD zu bilden. Das leistet mein Konzept durch Einbeziehung der Verbändeforschung. Zunächst wird die Variable „Interessen“ definiert und konkretisiert, sowie eine Hypothese gebildet über den Zusammenhang zwischen den Interessen der betroffenen Interessengruppen und der Position der BRD. Im nächsten Abschnitt wird dann dasselbe für die Variable „Durchsetzungsfähigkeit“ geleistet.

„Interesse“ wird definiert als ein auf Politik und/oder Gesellschaft gerichteter Wunsch von Akteuren, der der Nutzenmaximierung der betroffenen Akteure dient (Willems/von Winter 2007: 19). Es geht um „Absichten und Ziele eines Individuums oder einer Gruppe, deren Verwirklichung für eine oder mehrere Personen Vorteile oder Nutzen bringt.“ Ein Interesse besteht, wenn man aus seiner „psychologischen, sozialen oder politischen Lage etwas erreichen [...], sich etwas erhalten oder anderen Menschen vorenthalten“ will (Hövelborn 1999: 47). Dabei können sowohl egoistische wie auch altruistische Motive durch Interessen abgebildet werden (Willems/von Winter 2007: 19ff). Übersetzt auf Interessengruppen als Akteure in meiner Arbeit sind Interessen „die Ziele, die von einem Verband bzw. seinen Mitgliedern verfolgt werden, seien sie materieller oder ideeller Natur“ (Schütt-Wetschky 1997: 10). Wie in Kapitel 3.2.1 erläutert, handelt es sich bei den Akteuren um die Spezies des „homo interesticus“, der auf rationale Weise seine Interessen durchzusetzen versucht, egal ob es sich um materielle oder moralische Forderungen handelt. Die relative „weite“ Definition des Interessenbegriffs hebt sich deutlich von „engeren“ Definitionen ab, die darunter lediglich „material economic considerations of economic groups“ oder das „methodische Streben nach und [...] Anhäufung von privatem Wohlstand“ verstehen (Schirm 2008: 5, Schmid 1998: 8). Ein derart enges Verständnis des Begriffs blendet altruistische Interessen aus bzw. verkürzt sie auf egoistische Motive (Willems/von Winter 2007: 20f). Da meine Arbeit sich mit einem Fallbeispiel internationaler Umweltpolitik beschäftigt, sind aber altruistische bzw. moralische Interessen von großer Bedeutung. Sie werden als primäre Organisationszwecke explizit nicht auf die materiellen Interessen von Verbandsmitgliedern zurückgeführt (Willems 2000: 65).

Interessengruppen haben sowohl übergeordnete als auch fallspezifische Interessen. Unter den übergeordneten Interessen werden fundamentale Ziele, wie z.B. Gewinnmaximierung für die Mitglieder oder der Schutz und Erhalt der Umwelt, verstanden. Sie können entweder deduktiv aus der Theorie abgeleitet oder empirisch erhoben werden, indem z.B. die Satzungen von Interessengruppen untersucht werden. Für meine Arbeit sind sie nur von nachrangiger Bedeutung. Von primärer Bedeutung sind die fallspezifischen oder inhaltlichen Interessen, die sich aus den übergeordneten Interessen und den Charakteristika der jeweiligen Situation ableiten. Bienen, Freund und Rittberger sowie Milner bezeichnen sie als „Präferenzen“ und verstehen darunter präferierte inhaltliche Positionen bzw. die favorisierte Handlungsoption in einem bestimmten Fall (Bienen/Freund/Rittberger 1999: 15, Milner 1997: 15). Von der Verwendung des Begriffs der Präferenzen für fallspezifische Interessen wird in meiner Arbeit abgesehen. Im Folgenden wird der Begriff „Interessen“ für die fallspezifischen Interessen der betroffenen Interessengruppen verwendet.

Interessen bedürfen der Definition und Generierung (Willems/von Winter 2007: 25). Werden Interessengruppen mit einer Situation konfrontiert, in der ihre Mitglieder durch geplante politische Maßnahmen betroffen sind, bilden sie anhand ihrer übergeordneten Interessen und zum Teil mithilfe von Informationen, die ihnen ihre Mitglieder zur Verfügung stellen, Interessen zu der geplanten Maßnahme. Diese Interessen der Verbände werden in meiner Arbeit empirisch aus Statements und sonstigen Veröffentlichungen der Interessengruppen herausdestilliert. Sie werden nicht deduktiv aus den übergeordneten Interessen gewonnen. Die genaue inhaltliche Position zu konkreten politischen Regulierungsideen ist das Interesse. Eine induktive Präferenzfassung dieser Art wird von einigen Forschern abgelehnt (Granados/Knoke 2005: 298). Im Rahmen einer Arbeit, die eine mit der Verbändeforschung erweiterte Version von Moravcsiks liberaler Theorie nutzt, erscheint sie aber geeignet. Denn die Interessengruppen bestimmen mit ihren Interessen und ihrer Durchsetzungsfähigkeit annahmegemäß über die Präferenzen des Staates, verstanden als konkrete inhaltliche Positionen. Um dies tun zu können, müssen sie selbst konkrete inhaltliche Vorschläge unterbreiten (Sebaldt 1997: 32). Außerdem erlaubt eine derartige Spezifizierung dieser unabhängigen Variablen einen direkten Vergleich zwischen den Interessen der betroffenen Interessengruppen und den staatliche Präferenzen im untersuchten Fall. Beide Variablen liegen auf der gleichen Dimension, sie bilden die jeweiligen konkreten inhaltlichen Positionen zu einzelnen Gesichtspunkten bestimmter politischer Sachverhalte ab.

Ebenso wie die abhängige Variable wird also auch die unabhängige Variable Interessen inhaltlich verstanden. Und ebenso wie die Präferenzen eines Staates aus verschiedenen Quellen ermittelt werden, werden auch die Interessen anhand von Daten aus verschiedenen Arten von Quellen erhoben. Naturgemäß können die Interessen von Verbänden – so wie sie hier verstanden werden – nicht in deren Satzungen benannt sein. Sie kommen vielmehr in spezifischen Forderungen zum Ausdruck (Hövelborn 1999: 103). Aus einzelnen Veröffentlichungen der Interessengruppen lässt sich nicht immer problemlos die genaue Position zu allen interessierenden Punkten ableiten. Daher werden im empirischen Teil der Arbeit verschiedene Pressemitteilungen, mediale Berichte und sonstige Veröffentlichungen der Interessengruppen untersucht. Zusätzlich werden Fragebögen verschickt und Interviews mit Interessengruppenvertretern geführt, um die aus Veröffentlichungen gewonnenen Erkenntnisse zu ergänzen (Damaschke 1986: 14f). Bezogen auf die EU-Verordnung 443/2009 nimmt die unabhängige Variable Interessen jeweils neun Werte pro Verband an. Einige Interessengruppen haben sich nicht zu allen neun Streitfragen klar positioniert. Für sie enthält die Variable Interessen entsprechend weniger Werte. Zur EU-Verordnung 443/2009 gab es während des europäischen Willensbildungsprozesses eine Anhörung interessierter Gruppen. Auch die dort abgegebenen Stellungnahmen deutscher Interessengruppen werden mit einbezogen. Insgesamt wird aus den Daten eine eindeutige Aussage über die genaue Position der jeweiligen Interessengruppe zur EU-Verordnung 443/2009 gewonnen.

Neben der genauen Spezifizierung der Variable muss mein Konzept auch eine Hypothese dazu aufstellen, wie die Interessen der betroffenen Interessengruppen staatliche Präferenzen beeinflussen. Dem Liberalismus folgend sind repräsentative Institutionen wie z.B. die Regierung der *transmission belt*, mit dessen Hilfe die Interessen und die Durchsetzungsfähigkeit betroffener Interessengruppen in staatliche Präferenzen übersetzt werden. Die Regierung – hier die deutsche Bundesregierung – ist kein eigenständiger Akteur. Es gibt eine principal-agent-Beziehung zwischen Interessengruppen und der Regierung. Das primäre Interesse der Regierung ist „to maintain themselves in office“ (Moravcsik 1993c: 483f). In meiner Arbeit gilt: Der „relative Einfluss der Eigeninteressen der politischen Entscheidungsträger“ ist in Demokratien zu vernachlässigen (Schröder 2010: 26). Das Ziel der Regierung ist der Machterhalt. Um an der Macht zu bleiben, benötigt sie die Unterstützung von Interessengruppen. Deshalb agieren Regierungen als Agenten der Prinzipale Interessengruppen und transformieren als *transmission belt* die Interessen und die Durchsetzungsfähigkeit von Interessengruppen in staatliche Präferenzen (Auth 2008: 111,

Bearce 2003: 379). Das ist die Grundvoraussetzung für den Einfluss von Interessengruppen auf den politischen Prozess. Dieser Annahme zufolge haben Regierungen keine eigenständigen inhaltlichen Interessen. Ergo müssen die inhaltlichen Präferenzen des Staates aus den inhaltlichen Interessen der Interessengruppen heraus erklärt werden (Auth 2008: 111, Bearce 2003: 379).

In den meisten Fällen sind von konkreten politischen Sachverhalten verschiedene Interessengruppen mit unterschiedlichen Interessen betroffen. Je nach Ausgestaltung der verschiedenen Interessen kommt den beiden unabhängigen Variablen, einerseits den Interessen selbst, andererseits der Durchsetzungsfähigkeit der Interessengruppen, eine unterschiedliche Bedeutung zu. Beide beeinflussen staatliche Präferenzen in gegenseitiger Abhängigkeit voneinander. Wenn die verschiedenen Interessen der betroffenen Verbände harmonisch bzw. konvergent sind, oder nur eine Interessengruppe ein identifizierbares Interesse hat, wird „die Politik nur in den seltensten Fällen eine entgegengesetzte Regelung treffen“ (Bender/Reulecke 2003: 166). Aus den Interessen der betroffenen Interessengruppen lässt sich dann direkt auf die Präferenzen des Staates schließen. Sind die Interessen der verschiedenen Verbände aber nicht miteinander vereinbar, sind sie divergent und schließen sich gegenseitig aus, wird es unmöglich, allein aus den verschiedenartigen Interessen auf die genaue Ausgestaltung der staatlichen Präferenzen zu schließen. In solchen Fällen entscheidet die unterschiedliche Durchsetzungsfähigkeit der betroffenen Interessengruppen darüber, wessen Interessen in die Präferenzen des Staates übersetzt werden. Was unter Durchsetzungsfähigkeit genau zu verstehen ist und wie sie staatliche Präferenzen beeinflusst wird im nächsten Abschnitt beschrieben. Beide Annahmen – konvergente Interessen bestimmen staatliche Präferenzen und bei divergenten Interessen ist die Durchsetzungsfähigkeit der Interessengruppen entscheidend für staatliche Präferenzen – werden aus der Verbändeforschung abgeleitet. Sie sind konsistent mit Moravcsiks liberalen Kernannahmen. Aus der ersten Annahme wird die Hypothese (H1) über den Kausalzusammenhang zwischen der unabhängigen Variable Interessen der betroffenen Interessengruppen und der abhängigen Variable Position der BRD zur EU-Verordnung 443/2009 abgeleitet. Demnach lautet diese:

„Bei konvergenten Interessen spiegelt die Position der BRD zu den einzelnen Streitfragen der EU-Verordnung 443/2009 die Interessen der betroffenen Interessengruppen wider, bei divergenten Interessen ist die Durchsetzungsfähigkeit der betroffenen Interessengruppen entscheidend dafür, wessen Interessen die Position der BRD entspricht.“

4.4 Die unabhängige Variable „Durchsetzungsfähigkeit“ und die Hypothese H2

4.4.1 Begriffsdefinition „Durchsetzungsfähigkeit“ und Bestimmung der relevanten Faktoren

Nachdem die UV Interessen spezifiziert wurde, dient der folgende Abschnitt der Definition der unabhängigen Variable Durchsetzungsfähigkeit und der Bildung einer Hypothese über den Zusammenhang zwischen Durchsetzungsfähigkeit und der Position der BRD. Auf den ersten Blick erscheint es nur logisch, dass durchsetzungsfähigere Interessengruppen ihre Interessen *ceteris paribus* besser durchsetzen können als weniger durchsetzungsfähige. Allerdings bleibt ohne Spezifizierung unklar, was unter diesem Begriff genau zu verstehen ist. Die Verbändeforschung schlägt viele verschiedene Faktoren vor, die jeweils einen Teil der Durchsetzungsfähigkeit ausmachen. Welche Faktoren in einem konkreten Fallbeispiel wie zusammenwirken und bei divergenten Interessen staatliche Präferenzen bestimmen, lässt sich nicht ohne Weiteres sagen. Um das leisten zu können, wird zunächst der Begriff „Durchsetzungsfähigkeit“ definiert und von „Einfluss“ unterschieden. Anschließend werden aus den verschiedenen Möglichkeiten die Faktoren abgeleitet, die für mein Konzept entscheidend sind. Dann werden diese näher definiert und die Hypothese formuliert.

Der Begriff „Durchsetzungsfähigkeit“ bezeichnet in meiner Arbeit das Potential von Interessengruppen, ihre eigenen Interessen unter der Bedingung einer Existenz gegensätzlicher Interessen in staatliche Präferenzen implementieren zu können. Er leitet sich aus der „social power“ ab, die für Moravcsik einen wichtigen Einflussfaktor für die Präferenzbildung darstellt (Moravcsik 1997: 518). Die Durchsetzungsfähigkeit der Interessengruppen im politischen Willensbildungsprozess muss vom Einfluss der Interessengruppen auf staatliche Präferenzen unterschieden werden. Unter „Einfluss“ wird die tatsächliche Definition oder Veränderung der Position eines Staates durch die Interessen und die Durchsetzungsfähigkeit von Interessengruppen verstanden (Damaschke 1986: 10f). Bei konvergenten Interessen nimmt mein Konzept eine direkte Übersetzung der Interessen in staatliche Präferenzen an. Die Interessengruppen nutzen in solchen Fällen ihre knappen Mittel nur zur Bekanntmachung ihrer Interessen und der herrschenden Einigkeit. Da die Regierung annahmegemäß auf die Unterstützung der Interessengruppen angewiesen ist und keine eigenständigen inhaltlichen Interessen hat, wird sie ihre Position den Interessen angleichen. Bei divergenten Interessen bestimmen hingegen die Interessengruppen mit der größten Durchsetzungsfähigkeit die Präferenzen des Staates. Aufgrund ihrer hohen Durchsetzungsfähigkeit relativ zu anderen beteiligten Interessengruppen haben sie großen Einfluss.

Die Spezifizierung der UV Durchsetzungsfähigkeit aus der oben gegebenen Definition heraus erfordert einen wesentlich größeren Aufwand, als die Spezifizierung der UV Interessen. In der Realität findet man unterschiedlich durchsetzungsfähige Interessengruppen, abhängig von verschiedenen Faktoren. Wie bereits erwähnt gibt es innerhalb der Verbändeforschung keine Einigkeit darüber, welche der Faktoren wie zusammenwirken und welche überhaupt wichtig sind für die Durchsetzungsfähigkeit von Interessengruppen. Daher spezifizieren verschiedene Autoren die Variable sehr unterschiedlich. Unter anderem werden Faktoren wie Geld, Größe der Mitgliedschaft, Rechte, öffentliches Ansehen, exklusive Wissensbestände/Sachverstand, ideologische Nähe zu Parteien, Einbindung in innerorganisatorische Netzwerke, Einfluss auf das Wahlverhalten großer Wählermassen, Homogenität bzw. Geschlossenheit der Interessengruppe, Ausmaß der Parteienfinanzierung, Tauschpotential, Marktmacht, situative Mobilisierung, Intensität der Interessen, Zugang zum Regierungssystem, Koalitionsbildung und die Mobilisierung öffentlichen Drucks genannt (Bohnes 2007: 24-30, Frey/Kirchgässner 2002: 201, Greenwood 1996: 2224, Henninger 1986, 15f, 30, Kleinfeld/Willems/Zimmer 2007: 13, Oppermann/Höse 2007: 62f, Schneider 1988: 36, 44-47, von Winter 2007: 220).

Einige Autoren schränken die Gültigkeit ihrer Definition der Variable Durchsetzungsfähigkeit auf bestimmte Interessengruppen, z.B. Wirtschaftsverbände, ein. Mein Konzept soll die Durchsetzungsfähigkeit von Interessengruppen verschiedener Art abbilden können. Deshalb wird sie anhand von drei verschiedenen Faktoren spezifiziert, über die jeweils nicht alle Arten von Interessengruppen verfügen bzw. die nicht von allen genutzt werden. Um staatliche Präferenzbildung bei divergenten Interessen von sehr unterschiedlichen Interessengruppen erklären zu können, sind alle drei Faktoren wichtig. Die drei Faktoren, aus denen sich die Durchsetzungsfähigkeit von Interessengruppen ergibt, sind das Druckpotential durch Leistungsentzug, die Mobilisierung der Öffentlichkeit durch und die Informationsfunktion der Interessengruppen (Bernholz 1985: 196f, Damaschke 1986: 23f, Hackenbroch 1998: 47, Hövelborn 1999: 66). Diese drei wurden gewählt, da sie sowohl in der Literatur als auch in der Empirie dominieren. Vor allem Wirtschaftsverbänden wird große Durchsetzungsfähigkeit wegen eines großen Druckpotentials durch Leistungsentzug bescheinigt, Umweltverbände sind dann durchsetzungsfähig, wenn sie die Öffentlichkeit mobilisieren können und die exklusiven Informationen, die Verbände an die Regierung liefern können, werden von fast allen Autoren als die Durchsetzungsfähigkeit erhöhend angesehen (Bender/Reulecke 2003: 29, Bernholz 1985: 194-197, Damaschke 1986: 23f, Daumann 1999: 122, 132, 160, Frey/Kirchgässner 2002: 199, Hackenbroch 1998: 94-97, Reutter 2001: 92f, Roose 2009: 124,

2006: 275, Sebaldt 1997: 30, von Winter 2007: 223). Auch in der empirischen Untersuchung wurden primär diese drei Faktoren als entscheidend für die Durchsetzungsfähigkeit der betroffenen Interessengruppen bewertet (Göppel 2010: 4, Lohbeck 2010: 2, Koers 2010: 5f).

Bevor sie im Einzelnen näher erläutert werden soll kurz darauf eingegangen werden, warum bestimmte Faktoren nicht weiter beachtet werden. Die so genannten „electoral pressure group politics“ sind demnach in der Realität kaum vorhanden. Selbst mächtige Interessengruppen können ihre Mitglieder nicht zur Wahl bestimmter Parteien verpflichten (Edinger 1993: 181, Mann 1994: 139, Rudzio 2006: 79). Ebenso wenig spielt die direkte Parteienfinanzierung eine Rolle. Diese Annahme gilt nur für die BRD. In anderen Ländern, bspw. den USA, gilt sie nicht (Mayer/Naji 2000: 38). Auch das unterschiedliche Ausmaß an Zugang zum Regierungssystem ist kein Faktor. Es wird als Resultat der unterschiedlichen Durchsetzungsfähigkeit gewertet und dementsprechend als empirisches Indiz für den unterschiedlichen Einfluss von Verbänden auf staatliche Präferenzen betrachtet. Dahingegen wird ein gewisses Maß an Organisationsfähigkeit als Voraussetzung für Durchsetzungsfähigkeit angesehen (Hackenbroch 1998: 98). Der Begriff „Organisationsfähigkeit“ wurde von Claus Offe geprägt (Zimmer/Speth 2009: 279). Organisationsfähig sind Interessen (nicht Interessengruppen) dann, wenn sie zur Gründung einer Interessengruppe führen. Nach Offe sind nur Wirtschaftsinteressen organisationsfähig. Diese Annahme hat sich als empirisch falsch erwiesen (Kleinfeld/Willems/Zimmer 2007: 19, Schmid 1998: 49, Willems 2005: 28ff, Zimmer/Speth 2009: 279). Da in meiner Arbeit nur organisierte Interessengruppen als Akteure untersucht werden, ist das nötige Mindestmaß an Organisationsfähigkeit gegeben. Dasselbe gilt für die Betroffenheit: Durch die in Kapitel 2 geschilderte Art der Auswahl der Akteure wird sichergestellt, dass alle untersuchten Interessengruppen im Fallbeispiel betroffen waren.

4.4.2 Das Druckpotential durch Leistungsentzug der Interessengruppen

Die unterschiedliche Durchsetzungsfähigkeit der Interessengruppen beruht also annahmegemäß einzig auf den Faktoren Druckpotential durch Leistungsentzug, Mobilisierung der Öffentlichkeit und Informationsfunktion. Das Druckpotential durch Leistungsentzug kommt Offes Verständnis des Begriffes Konfliktfähigkeit nahe. Es drückt aus, inwiefern die Interessengruppe, vermittelt der durch sie vertretenen Mitglieder, in der Lage ist, glaubhaft die Verweigerung einer gesellschaftlich relevanten Leistung durchzuführen oder zumindest anzudrohen. Durch die Verweigerung eines gesellschaftlich gewünschten Gutes werden

wirtschaftspolitische Prozesse beeinflusst, um für die Regierung Probleme zu schaffen. Ist das Druckpotential groß, verfügt die Interessengruppe über große Durchsetzungsfähigkeit, weil die Regierung auf einen geregelten und möglichst ungestörten Ablauf des gesellschaftlichen und vor allem des wirtschaftlichen Lebens angewiesen ist (Frey/Kirchgässner 2002: 195, Heinze/Voelzkow 2009: 289, Henninger 1986: 4, 11f, Zimmer/Speth 2009: 279). Über großes Druckpotential durch Leistungsentzug verfügen nach der Verbändeforschung primär wirtschaftliche Interessengruppen (Bernholz 1985: 197, Damaschke 1986: 23f, Hackenbroch 1998: 94f, 97, Roose 2009: 112, 2006: 275). Das Druckpotential durch Leistungsentzug der Interessengruppen ist unabhängig von situationsspezifischen Gegebenheiten. Es handelt sich um einen strukturellen Faktor.

Das Druckpotential durch Leistungsentzug wird anhand von drei Indikatoren operationalisiert (siehe Tabelle 1). Ob ein Verband überhaupt in der Lage ist, eine relevante Störung des geregelten Wirtschaftsablaufs anzudrohen oder durchzuführen, hängt von der Art der Mitglieder ab, die er vertritt. Interessengruppen, die Individuen in ihrer Eigenschaft als Privatpersonen als Mitglieder haben, können über diese keinen Druck auf die Regierung ausüben. Sie verfügen nicht über Druckpotential durch Leistungsentzug. Interessengruppen, die Arbeitnehmer oder Unternehmen als Mitglieder haben, sind hingegen grundsätzlich in der Lage, Druck durch (Androhung von) Leistungsentzug auszuüben. Über das Ausmaß des Druckpotentials entscheiden die volkswirtschaftliche Bedeutung und der Organisationsgrad des Verbandes. Die volkswirtschaftliche Bedeutung von Interessengruppen, deren Mitglieder Arbeitnehmer oder Unternehmen sind, lässt sich an der absoluten Anzahl der vertretenen Arbeitsplätze ablesen. Bei Arbeitnehmersverbänden (Gewerkschaften) ist diese gleichbedeutend mit der Zahl der beschäftigten Mitglieder, bei Unternehmensverbänden (= Unternehmen/Firmen/Konzerne als Mitglieder) mit der Beschäftigtenzahl aller Mitgliedsunternehmen. Der Organisationsgrad bildet die relative Bedeutung der Interessengruppen ab. Für Gewerkschaften ergibt er sich aus der Anzahl der beschäftigten Mitglieder relativ zur Anzahl aller Beschäftigten, für Unternehmensverbände aus der Anzahl der Beschäftigten in den Mitgliedsunternehmen relativ zur Anzahl aller Beschäftigten, jeweils in den vertretenen Branchen. Volkswirtschaftliche Bedeutung und Organisationsgrad von Gewerkschaften und Unternehmensverbänden bilden zusammen deren Druckpotential durch Leistungsentzug. Welche Mitglieder- und Beschäftigtenzahlen welche volkswirtschaftliche Bedeutung implizieren und welcher Organisationsgrad als hoch bzw. niedrig einzuschätzen ist, wird in Anhang A verdeutlicht. Zudem wird dort dargestellt, wie aus den drei Indikatoren

Tabelle 1: Operationalisierung & Messung des Druckpotentials durch Leistungszug

Indikator	Messung
Art der Mitgliedschaft (notwendig für Druckpotential durch Leistungszug)	Arbeitnehmer, Unternehmen (auch als Arbeitgeber): ja Privatpersonen: nein
Organisationsgrad	<i>Gewerkschaften:</i> Anzahl der beschäftigten Mitglieder/ Anzahl der Beschäftigten in der Branche <i>Unternehmensverbände:</i> Anzahl der Beschäftigten in den Mitgliedsunternehmen/Anzahl der Beschäftigten in der Branche
Volkswirtschaftliche Bedeutung (Anzahl der vertretenen Arbeitsplätze)	<i>Gewerkschaften:</i> Mitgliederzahl (Beschäftigte) <i>Unternehmensverbände:</i> Beschäftigtenzahl der Mitgliedsunternehmen

Quelle: eigene Überlegungen.

das Druckpotential durch Leistungszug berechnet wird und über welches kombinierte Druckpotential Koalitionen aus Interessengruppen verfügen. Das resultierende Druckpotential durch Leistungszug liegt in einem Spektrum zwischen nicht vorhandenem (Wert = 0) und außerordentlich großem (7) Druckpotential durch Leistungszug.

4.4.3 Die Mobilisierung der Öffentlichkeit durch die Interessengruppen

Im Gegensatz zum Druckpotential durch Leistungszug ist die Mobilisierung der Öffentlichkeit vom jeweiligen Fall abhängig. Eine gelungene Mobilisierung der Öffentlichkeit zeichnet sich dadurch aus, dass ein großer Teil der Bevölkerung durch medienvermittelte Öffentlichkeitsarbeit und medienwirksame Aktionen dazu gebracht wurde, von der Regierung die Verfolgung der Interessen dieser Interessengruppe zu verlangen. Ob dies gelingt hängt vom konkreten Thema ab, nicht alle Themen sind gleichermaßen mobilisierungsfähig. Wenn die Mobilisierung der Öffentlichkeit durch eine Interessengruppe erfolgreich ist, verfügt diese über eine außerordentlich hohe Durchsetzungsfähigkeit. Denn die Regierung ist nicht nur auf einen geregelten Ablauf des wirtschaftlichen Lebens angewiesen, sondern auch auf die Zustimmung der Bevölkerung. Vor allem Umweltverbände und andere Interessengruppen, die moralische Forderungen vertreten, bemühen sich, ihre Interessen durch eine Mobilisierung der Öffentlichkeit durchzusetzen (Bender/Reulecke 2003: 29, Hackenbroch 1998: 9, 31, 47, Hövelborn 1999: 66, 109f, Risse-Kappen 1991: 510, Roose 2009: 112, 124).

Die Mobilisierung der Öffentlichkeit wird in zwei Schritten, die aufeinander aufbauen, erhoben. Zunächst wird geprüft, ob mindestens eine der betroffenen Interessengruppen versucht hat, Durchsetzungsfähigkeit durch Mobilisierung der Öffentlichkeit zu erlangen. Dazu wird mithilfe von Interviews und Fragebögen die Frage gestellt, worauf der Einfluss der Interessengruppe auf den politischen Prozess beruht, also wie der Verband versucht, seine Interessen durchzusetzen. Wenn Interessengruppen mit dem Verweis auf die primäre Bedeutung öffentlichkeitswirksamer Aktionen und medial vermittelter Öffentlichkeitsarbeit antworten, wird eine versuchte Mobilisierung der Öffentlichkeit angenommen. Im zweiten Schritt wird dann geprüft, ob im spezifischen Fall die Mobilisierung der Öffentlichkeit gelungen ist. Da meine Arbeit keine Inhaltsanalyse bedeutender Massenmedien beinhaltet, wird die Frage danach durch eine Auswertung der Interviews und Fragebögen beantwortet. Zudem wird auf die Charakteristika objektive Wahrnehmbarkeit und politisierbare Betroffenheit verwiesen, deren jeweilige Ausgestaltung abhängig vom spezifischen Sachverhalt ist und unterstützende Informationen dazu liefert, wie wahrscheinlich der Erfolg einer versuchten Mobilisierung der Öffentlichkeit war (Jänike 1999: 81).

4.4.4 Die Informationsfunktion der Interessengruppen

Der dritte Aspekt der Durchsetzungsfähigkeit von Interessengruppen ist deren Informationsfunktion. Verbände kennen die Auswirkungen möglicher politischer Regelungen auf ihre Mitglieder bzw. die Gesellschaft wesentlich besser als staatliche Stellen. Allerdings geben Interessenverbände nur Informationen weiter, die ihnen nützlich sind. Die (selektiven) Informationen müssen zwar der Wahrheit entsprechen aber keineswegs vollständig sein. Die Informationen, die sie an die Regierung weiterleiten, sind sachrationaler Art (Schütt-Wetschky 1997: 11f). Wirtschaftsverbände verfügen über exklusive und detaillierte Informationen zu den Auswirkungen geplanter staatlicher Maßnahmen auf ihren Sektor und die Fähigkeit, aus nackten statistischen Daten und komplexen wirtschaftlichen Zusammenhängen politisch fassbare und verwertbare Informationen zu machen (Bernholz 1985: 195, Greenwood 1996: 2224, Hackenbroch 1998: 96, Mann 1994: 143, von Winter 2007: 224). Umweltverbände wiederum nutzen ihr spezialisiertes Wissen zu Umwelt- und Klimaschutz, um die möglichen Auswirkungen staatlicher (Un-)Tätigkeit in bestimmten Bereichen an die Regierung heranzutragen (Hövelborn 1999: 163, Kleinfeld/Willems/Zimmer 2007: 20, Roose 2009: 124). Inhaltlich sind die Informationen von den Interessen der Verbände zu unterscheiden. Welche inhaltlichen Positionen die Interessengruppen zu

bestimmten politischen Sachverhalten einnehmen, weiß die Regierung bereits. Daher beziehen sich die Informationen über die Auswirkungen möglicher politischer Regelungen zumindest implizit immer auf die Machtoptionen der Regierung. Beispielsweise könnte eine Gewerkschaft auf den drohenden Verlust von Arbeitsplätzen durch eine bestimmte Regelung hinweisen und damit für die Regierung eine Notwendigkeit schaffen, der – arbeitsplatzsichernden – Position der Gewerkschaft zu entsprechen. Die Stärke der aus der Informationsfunktion resultierenden Durchsetzungsfähigkeit ist fall- und themenabhängig. Je nach Thema unterscheidet sich die Schwere möglicher Auswirkungen auf die Mitglieder einer Interessengruppe bzw. die Gesellschaft, über die die Interessengruppen die Regierung informieren können (Bernholz 1985: 194, 196f, Damaschke 1986: 23, Daumann 1999: 122, 160, Hackenbroch 1998: 95, Reutter 2001: 92f, Sebaldt 1997: 30, von Winter 2007: 223).

Die Informationsfunktion als dritter Faktor der Durchsetzungsfähigkeit von Interessengruppen bezieht sich auf die Schwere der Auswirkungen möglicher staatlicher Maßnahmen auf die Mitglieder der Interessengruppen bzw. die ganze Gesellschaft. Je schwerer (positiv wie negativ) die Auswirkungen sind, zu denen Interessengruppen Informationen an die Regierung weiterleiten, desto größer ist *ceteris paribus* ihre Durchsetzungsfähigkeit. Die Informationsfunktion wird in meiner Arbeit durch die Anzahl der direkt Betroffenen, die Nähe (zeitlich und räumlich), den Grad der Betroffenheit und den Abstraktionsgrad operationalisiert (siehe Tabelle 2). Je mehr Menschen von einer politischen Maßnahme betroffen sind, desto bedeutsamer werden die Informationen. Informationen über Auswirkungen, die (auch) das eigene Land betreffen, sind *ceteris paribus* wichtiger, als solche, die (nur) andere Länder betreffen. Das gleiche gilt für den Faktor Zeit: Je früher bestimmte Auswirkungen eintreten, desto gewichtiger ist die Information. Der Grad der Betroffenheit betrifft den Schaden bzw. Nutzen, der aus bestimmten inhaltlichen Positionen resultiert. Wenn die Verfolgung der eigenen Interessen durch die Regierung großen Nutzen bringt (z.B. Arbeitsplätze, bessere Wasserqualität in Flüssen, etc.) oder die Implementierung gegensätzlicher Interessen zu großen Schäden führt (z.B. Arbeitslosigkeit, Schaden für Leib und Leben von Menschen, etc.), erhöht das die über die Informationsfunktion gewonnene Durchsetzungsfähigkeit der Interessengruppen. Der Abstraktionsgrad drückt die Sicherheit der Auswirkungen aus. Ein niedriger Abstraktionsgrad steht für Auswirkungen, die mit großer Wahrscheinlichkeit eintreten werden und erhöht damit die Bedeutsamkeit der Informationen. Aus den fünf Indikatoren zusammen ergibt sich die Bedeutsamkeit der Informationen, über die die Interessengruppen verfügen. Die Informationsfunktion wird in meiner Arbeit empirisch

Tabelle 2: Operationalisierung und Messung der Informationsfunktion

Indikator	Messung
Anzahl der direkt Betroffenen	Anzahl der Menschen, auf die bestimmte Maßnahmen direkte Auswirkungen haben
Nähe (räumlich und zeitlich)	Ort und Zeit, die von Auswirkungen betroffen sind
Grad der Betroffenheit	Höhe des Schadens oder Nutzens
Abstraktionsgrad	Wahrscheinlichkeit, dass bestimmte Maßnahmen zu bestimmten Auswirkungen führen

Quelle: eigene Überlegungen.

mithilfe der Interviews und Fragebögen sowie Veröffentlichungen der Interessengruppen erhoben. Es geht um die Begründungen der inhaltlichen Positionen der Interessengruppen, die diese selbst geben. Wie genau die fünf Indikatoren gemessen werden, also wann z.B. von einer sehr großen räumlichen Nähe die Rede sein kann, wird in Anhang A verdeutlicht. Zudem wird dort dargestellt, wie aus den fünf Indikatoren die über die Informationsfunktion vermittelte Schwere der Auswirkungen berechnet wird. Die über die Informationsfunktion vermittelte, resultierende Schwere der Auswirkungen liegt in einem Spektrum zwischen außerordentlich leichten (Wert =1) und außerordentlich schweren (7) Auswirkungen.

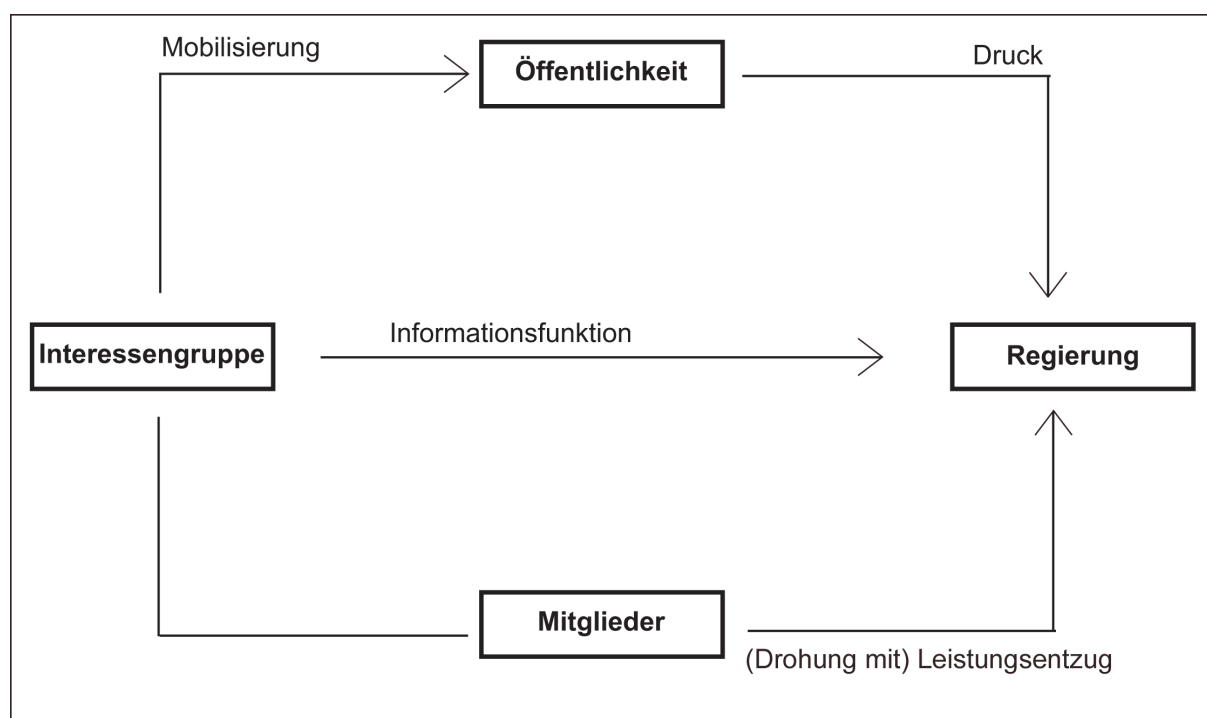
4.4.5 Die Durchsetzungsfähigkeit der Interessengruppen

Um die Durchsetzungsfähigkeit der betroffenen Interessengruppen angeben zu können, werden die drei untersuchten Faktoren miteinander kombiniert. Der daraus resultierende Wert liegt in einem Spektrum zwischen außerordentlich kleiner (Wert = 1) und außerordentlich großer (14) Durchsetzungsfähigkeit. Gelingt einer Interessengruppe die Mobilisierung der Öffentlichkeit ist sie annahmegemäß außerordentlich durchsetzungsfähig (14). Die Durchsetzungsfähigkeit von Interessengruppen, denen keine Mobilisierung der Öffentlichkeit gelingt, bzw. von denen sie nicht versucht wird, errechnet sich aus ihrem jeweiligen Druckpotential durch Leistungsentzug und der über die Informationsfunktion vermittelten Schwere der Auswirkungen. Auch für die zusammengefasste Variable Durchsetzungsfähigkeit wird in Anhang A dargestellt, wie sie sich aus den einzelnen Werten des Druckpotentials durch Leistungsentzug, der Mobilisierung der Öffentlichkeit und der Informationsfunktion der Interessengruppen ergibt und wie sie für einzelne Interessengruppen und Koalitionen aus Interessengruppen berechnet wird.

4.4.6 Durchsetzungsfähigkeit und die Position der BRD – Die Hypothese H2

Schaubild 1 stellt die Faktoren der Durchsetzungsfähigkeit von Interessengruppen noch einmal bildlich dar. Die Mobilisierung der Öffentlichkeit führt zu indirektem Druck auf die Regierung, den Interessen des jeweiligen Verbandes zu entsprechen. Das Druckpotential durch Leistungsentzug wirkt direkt über die eigenen Mitglieder der Interessengruppe. Und die Informationsfunktion nutzt sachbezogene Informationen über Auswirkungen staatlicher Maßnahmen. Die meisten Autoren gehen davon aus, dass hauptsächlich Interessengruppen, die nicht über Druckpotential verfügen, Durchsetzungsfähigkeit durch Mobilisierung der Öffentlichkeit zu erlangen suchen (Hackenbroch 1998: 15, 51, 94-103, Kleinfeld/Willems/Zimmer 2007: 19f, 25, Reutter 2001: 92f, Roose 2009: 112, 124, Willems 2005: 31, Willems/von Winter 2007: 35f). Bei einer erfolgreichen Mobilisierung der Öffentlichkeit besitzt diejenige Interessengruppe, deren Interessen nun vom Großteil der Bevölkerung geteilt werden, eine außerordentlich große Durchsetzungsfähigkeit (Edinger 1993: 178, Greenwood 1996: 2227, Willems 2005: 31). Gelingt keine Mobilisierung der Öffentlichkeit – oder wird sie erst gar nicht versucht – entscheiden das Ausmaß des Druckpotentials und die über die Informationsfunktion vermittelte Schwere der Auswirkungen möglicher staatlicher Maßnahmen darüber, welche Interessengruppe am durchsetzungsfähigsten ist.

Schaubild 1: Durchsetzungsfähigkeit von Interessengruppen



Quelle: Eigene Darstellung in Anlehnung an Hackenbroch 1998: 13.

Auch in Situationen, in denen Interessengruppen divergente Interessen haben, können die Interessen einiger Verbände übereinstimmen. Diese Verbände können in einem solchen Fall Koalitionen eingehen. Koalitionen von Interessengruppen sind meistens situationsspezifisch und werden nicht dauerhaft sondern themenbezogen geschlossen (Bender/Reulecke 2003: 169, Daumann 1999: 182, Mayer/Naji 2000: 36, Moravcsik 2010b: 7, Schröder 2010: 199, Sebaldt 1996: 691-695). Die Durchsetzungsfähigkeit einer Koalition aus Interessengruppen ergibt sich aus der Addition des Druckpotentials durch Leistungsentzug der an der Koalition beteiligten Interessengruppen und der Addition der über die Informationsfunktion vermittelten Schwere der Auswirkungen – falls die beteiligten Interessengruppen über verschiedene Informationen verfügen. Gelingt einer der an der Koalition beteiligten Interessengruppen die Mobilisierung der Öffentlichkeit ist die Koalition außerordentlich durchsetzungsfähig.

Die Regierung ist annahmegemäß auf die Unterstützung der Interessengruppen angewiesen. Deshalb erfüllt sie deren Forderungen und definiert die Präferenzen des durch sie vertretenen Staates in Anlehnung an die Interessen der Interessengruppen. Bei divergenter Interessenlage ist nicht à priori klar, welche der unterschiedlichen Interessen in die Präferenzen des Staates implementiert werden. Dazu muss die unterschiedliche Durchsetzungsfähigkeit der betroffenen Verbände untersucht werden. Denn je durchsetzungsfähiger eine Interessengruppe ist, desto größer ist *ceteris paribus* die Abhängigkeit der Regierung von der Unterstützung dieser Interessengruppe und desto eher wird sie aus diesem Grund die staatlichen Präferenzen den Interessen der Interessengruppe angleichen. Demnach gilt in einem konkreten Fallbeispiel bei divergenter Interessenlage: Die Position des Staates entspricht den Interessen der durchsetzungsfähigsten Interessengruppe bzw. Koalition aus Interessengruppen. Sind mehrere Interessengruppen oder Koalitionen aus Interessengruppen mit divergenten Interessen gleich oder annähernd gleich durchsetzungsfähig, wird die Position des Staates einen inhaltlichen Kompromiss zwischen den Interessen der jeweiligen Verbände widerspiegeln. Daraus leitet sich die Hypothese (H2) über den Zusammenhang zwischen der UV Durchsetzungsfähigkeit und der AV Position der BRD zur EU-Verordnung 443/2009 ab. Demnach lautet diese:

„Bei divergenten Interessen entspricht die Position der BRD zu den einzelnen Streitfragen der EU-Verordnung 443/2009 den Interessen derjenigen Interessengruppe oder Koalition von Interessengruppen, die über die größte Durchsetzungsfähigkeit verfügt. Verfügen mehrere Interessengruppen über eine gleiche oder annähernd gleich große Durchsetzungsfähigkeit, entspricht die Position des Staates einem inhaltlichen Kompromiss zwischen den Positionen der Interessengruppen.“

5. Die Praxis I: Position der BRD zur EU-Verordnung 443/2009

5.1 Die neun Streitfragen der EU-Verordnung 443/2009

Die Fragestellung meiner Arbeit lautet: „Wie lässt sich mithilfe von Andrew Moravcsiks ‚Liberal Theory of International Politics‘ die Position der Bundesrepublik Deutschland bezüglich der EU-Verordnung 443/2009 zur Reduzierung des CO₂-Ausstoßes von Automobilen erklären?“ Um die Frage beantworten zu können, wurde in Kapitel 4 ein Konzept entwickelt, mit dessen Hilfe Moravcsiks liberale Theorie empirisch anwendbar wird. In den nächsten drei Kapiteln werden die Werte der Variablen im Fallbeispiel erhoben, die Gültigkeit der Hypothesen überprüft und eine Antwort auf die zentrale Frage gegeben. Zunächst wird in Kapitel 5.1 die EU-Verordnung 443/2009 vorgestellt. Für jede der neun Streitfragen wird das Spektrum der theoretisch möglichen Ausprägungen ermittelt und der Wert erfasst, den sie innerhalb der Verordnung annimmt. Anschließend wird in Kapitel 5.2 die Position der BRD zu den einzelnen Streitfragen der EU-Verordnung 443/2009 dargestellt.

Die EU-Verordnung 443/2009 ist ein wesentlicher Teil der Gesamtstrategie der Europäischen Union zur Eindämmung des anthropogenen Treibhausgas-effektes. Diese sieht vor, die THG-Emissionen der Gemeinschaft bis zum Jahr 2020 um mindestens 20% gegenüber 1990 zu senken. Der Verkehrssektor ist innerhalb der EU der zweitgrößte THG-Emittent (VO-EG 443/2009: 1). Eine spürbare Reduzierung der CO₂-Emissionen im Verkehrssektor wäre ein wichtiger Beitrag zu einem effektiven Klimaschutz. Das Ziel der EU-Verordnung 443/2009 ist daher auch „die Festsetzung von Emissionsnormen für in der Gemeinschaft zugelassene[n] Neuwagen, die einen Beitrag zu dem Gesamtkonzept der Gemeinschaft zur Verringerung der CO₂-Emissionen von Personenkraftwagen und leichten Nutzfahrzeugen leisten und gleichzeitig das reibungslose Funktionieren des Binnenmarktes gewährleisten“ (VO-EG 443/2009: 1). Die EU verfolgt bereits seit 1995 eine Strategie zur Reduzierung der CO₂-Emissionen im Straßenverkehr. Nach einer Selbstverpflichtung des Verbandes der europäischen Automobilhersteller (ACEA) sollten die durchschnittlichen CO₂-Emissionen von Neuwagen bis 2008 auf 140g/km gesenkt werden. 2004 betrugen sie 163g/km, 12,4% weniger als 1995 (186g/km). Der EU-Kommission zufolge reichte die erzielte Minderung nicht aus, um 140g/km in 2008 zu erreichen. Deshalb schlug die EU-Kommission im Februar 2007 vor, bis spätestens Mitte 2008 eine Verordnung zu entwickeln, die den CO₂-Ausstoß von in der EU zugelassenen Neuwagen ab 2012 rechtlich verbindlich begrenzen sollte (Böhler 2007, EU-Kommission 2007: 5ff). Verabschiedet wurde die Verordnung dann am 23.04.2009.

Innerhalb der EU-Verordnung 443/2009 wurden neun inhaltliche Gesichtspunkte identifiziert, die regeln, wie genau das Gemeinschaftsziel eines durchschnittlichen CO₂-Ausstoßes von Neuwagen von 120g/km ab 2012 erreicht werden soll (EU-Kommission 2007: 7). Jede(r) dieser Gesichtspunkte bzw. Streitfragen nimmt in der EU-Verordnung einen bestimmten Wert innerhalb eines Spektrums theoretisch möglicher Ausprägungen an (siehe Tabelle 3). Die erste Streitfrage betrifft die Höhe des generellen Reduktionsziels. Die Ausprägungen liegen zwischen den beiden Extrempositionen eines Verbots sämtlicher CO₂-Emissionen für Neufahrzeuge (Elektroauto mit Energie aus regenerativen Quellen) und gar keiner Begrenzung des CO₂-Ausstoßes. In der EU-Verordnung 443/2009 wird ein generelles Reduktionsziel von 130g/km festgelegt, das durch so genannte „zusätzliche Maßnahmen“ um weitere 10g/km ergänzt werden soll (VO-EG 443/2009: 5).

Die zweite und dritte Streitfrage betreffen die Art, wie die spezifischen Zielvorgaben eines Automobilherstellers berechnet werden. Hier geht es um die Frage, ob alle Hersteller, unabhängig von ihrer jeweiligen Fahrzeugflotte, einen durchschnittlichen CO₂-Ausstoß von 130g/km erreichen müssen, oder ob die Reduktionsziele aufgrund bestimmter Parameter unterschiedlich sind. Solche Parameter sind z.B. Standfläche, Gewicht und Volumen des Fahrzeuges. Der in der EU-Verordnung gewählte Parameter ist das Fahrzeuggewicht. Aus dem durchschnittlichen Gewicht aller verkauften Neuwagen eines Herstellers ergibt sich dessen spezifischer Zielwert.

Die Steigung der Kurve (*slope*), mit deren Hilfe die zulässigen Emissionen errechnet werden, ist die dritte Streitfrage. Es gibt einen statistisch signifikanten Zusammenhang zwischen den CO₂-Emissionen und dem Gewicht eines Automobils. Ein horizontaler Verlauf der Kurve (*slope*-0) kommt dabei einem Reduktionsziel von 130g/km unabhängig vom Fahrzeuggewicht gleich. *Slope*-100 bedeutet hingegen, dass schwerere Fahrzeuge genau so viel mehr CO₂ ausstoßen dürfen, wie es ihr höheres Gewicht mathematisch rechtfertigt.⁷ In der EU-Verordnung wurde *slope*-60 verankert, das heißt Hersteller mit einem Flottengewicht, welches über dem Durchschnitt liegt, müssen *ceteris paribus* ihren CO₂-Ausstoß um einen größeren Prozentsatz verringern, als Hersteller leichterere Fahrzeuge (BMU 2009: 2, Lahl 2008: 2, 2008b: 15ff, VO-EG 443/2009: 12).

Die vierte Streitfrage dreht sich darum, ab wann die spezifischen Emissionsvorgaben für die Hersteller gelten. Die Extrempositionen sind vollumfänglich geltende Vorgaben ab 2012 und zeitlich unbefristete Übergangsregelungen. Derartige Übergangsregelungen werden als

⁷ Theoretisch sind auch die Ausprägungen *slope*-„unendlich“ und *slope*-„minus unendlich“ denkbar, bei ersterem dürften Fahrzeuge, deren Gewicht geringer ist als der Durchschnitt, gar kein CO₂ ausstoßen, während Fahrzeuge, deren Gewicht darüber liegt, keiner Beschränkung unterliegen. Für *slope*-„minus unendlich“ gilt das Gegenteil.

phasing-in bezeichnet. Sie finden sich für einen Zeitraum von drei Jahren in der EU-Verordnung 443/2009. Im Jahr 2012 müssen zunächst nur 65% der Flotte eines Herstellers den spezifischen Zielwert dieses Herstellers erreichen, 2013 dann 75%, 2014 80% und ab 2015 100% (BMU 2009: 1f, 5, VO-EG 443/2009: 6).

Die fünfte Streitfrage betrifft das so genannte *pooling*. Darunter wird die Bildung von Emissionsgemeinschaften verstanden. Es wird nur zwischen den Optionen ja und nein unterschieden: Entweder es ist Herstellern erlaubt, eine Emissionsgemeinschaft zu bilden oder nicht. In der EU-Verordnung ist diese Möglichkeit enthalten. Hersteller können sich zusammenschließen und bezüglich ihrer Emissionsvorgaben als eine Einheit behandelt werden (EU-Kommission 2007b: 19f, VO-EG 443/2009: 6f).

Die Höhe der Strafzahlungen bei Überschreitung der zulässigen Emissionen ist die sechste Streitfrage. Sie können potentiell zwischen Zahlungen in unbegrenzter Höhe pro Gramm Überschreitung und Fahrzeug und nicht vorhandenen finanziellen Strafen liegen. Für die betreffende Verordnung liegen sie ab dem Jahr 2019 bei 95€ pro Gramm Überschreitung multipliziert mit der Anzahl der in diesem Jahr zugelassenen Neuwagen des Herstellers, zwischen 2012 und 2018 bei 5€ für das erste, 15€ für das zweite, 25€ für das dritte und 95€ für jedes weitere Gramm Überschreitung (VO-EG 443/2009: 7f).

Die siebte Streitfrage legt fest, inwiefern bestimmte Hersteller Ausnahmeregelungen für sich beanspruchen können. Hier ist theoretisch alles möglich zwischen einem generellen Verbot von Ausnahmeregelungen und der unbegrenzten Zulassung. Nach den Regeln der EU-Verordnung 443/2009 können Hersteller, die weniger als 10.000 Fahrzeuge pro Jahr in der EU verkaufen, mit der EU-Kommission ein eigenes Emissionsziel vereinbaren. Hersteller, die zwischen 10.000 und 300.000 Fahrzeuge verkaufen, können ebenfalls eine Ausnahme beantragen. Sie müssen bei Gewährung der Ausnahme ihre spezifischen Emissionen um 25% im Vergleich zum Basisjahr 2007 senken (VO-EG 443/2009: 8f).

Mit der Anrechenbarkeit von so genannten „Ökoinnovationen“ auf das generelle Reduktionsziel beschäftigt sich die achte Streitfrage. Denkbar ist sowohl eine Ablehnung als auch eine unbegrenzte Anrechenbarkeit von derartigen Maßnahmen. In der Verordnung können Ökoinnovationen mit bis zu 7g/km auf die Zielvorgabe angerechnet werden. Sie werden definiert als Maßnahmen, die einen nachweisbaren Beitrag zur CO₂-Reduktion haben, aber nicht vom standardisierten Prüfzyklus erfasst werden und nicht zu den zusätzlichen Maßnahmen aus Artikel 1 gehören (VO-EG 443/2009: 5, 9).

Die neunte Streitfrage betrifft die Verankerung eines Langfristziels für 2020 in der Verordnung. Das Spektrum der möglichen Ausprägungen liegt zwischen dem Verzicht auf ein

Langfristziel und einem Zielwert von 0g/km. In der EU-Verordnung wurde ein Wert von 95g/km für 2020 festgelegt. Wie dieser Wert möglichst kosteneffizient, wettbewerbsneutral, sozial verträglich und nachhaltig erreicht werden kann, soll bis 2013 von der EU-Kommission geprüft werden (VO-EG 443/2009: 5, 10).

Tabelle 3: Die Streitfragen der EU-Verordnung 443/2009

Streitfrage	Ausprägungen	Wert in der Verordnung
generelles Reduktionsziel	keine Begrenzung - Zielwert 0g/km (Elektroauto mit Energie aus regenerativen Quellen)	130g/km (+10g/km durch „zusätzliche Maßnahmen“)
Parameter	Standfläche, Gewicht, Volumen, etc.	Fahrzeuggewicht
<i>slope</i>	<i>slope</i> -, „unendlich“ - <i>slope</i> -, „minus unendlich“	<i>slope</i> -60
<i>phasing-in</i>	keine Übergangsregelungen - zeitlich unbefristete Übergangsregelungen für die Berechnung der spezifischen Emissionen	Berechnung der durchschnittlichen spezifische Emissionen eines Herstellers mithilfe von 65% (2012), 75% (2013), 80% (2014), 100% (ab 2015) der Flotte
<i>pooling</i>	Bildung von Emissions- gemeinschaften ja/nein?	Bildung von Emissions- gemeinschaften möglich
Strafzahlungen	keine Strafzahlungen - unbegrenzte Höhe von Strafzahlungen bei Überschreitung der Emissionsvorgaben	- 2012-2018: 5€ für das 1., 15€ für das 2., 25€ für das 3., 95€ für jedes weitere Gramm Überschreitung - ab 2019: 95€/g Überschreitung (jeweils pro verkauftem Fahrzeug)
Ausnahmeregelungen	keine Ausnahmeregelungen - unbegrenzte Ausnahmeregelungen (eigene Zielwerte für jeden Hersteller unabhängig von Parameter und <i>slope</i> verhandelbar)	- eigener Zielwert für kleine Hersteller möglich - 25% Reduktionsziel im Vergleich zu 2007 für mittelgroße Hersteller möglich
Ökoinnovationen	keine Anrechnung - unbegrenzte Anrechnung von Ökoinnovationen	Anrechnung von bis zu 7g/km auf die Emissionsvorgabe möglich
Langfristziel	kein Langfristziel - Langfristziel 0g/km	95g/km für 2020, Überprüfung des Weges dahin bis 2013

Quellen: BMU 2009: 1-5, EU-Kommission 2007b: 19f, Lahl 2008: 2, 2008b: 15ff, VO-EG 443/2009: 5-12.

5.2 Die Position der BRD zu den Streitfragen der EU-Verordnung 443/2009

Die abhängige Variable meiner Arbeit ist die genaue Position der Bundesrepublik Deutschland zu den einzelnen, inhaltlichen Streitfragen der EU-Verordnung 443/2009. Um die Position der BRD angemessen erheben zu können, wurden neben einer Auswertung verschiedener Dokumente auch Interviews mit Matthias Machnig, dem damaligen Staatssekretär im Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit (BMU), Prof. Dr. Uwe Lahl, einem ehemaligen Ministerialdirektor im BMU und einem weiteren Mitarbeiter der Ministerialbürokratie geführt. Die Interviewbitten an die damaligen Minister für Umwelt (Sigmar Gabriel), Verkehr (Wolfgang Tiefensee) und Wirtschaft (Michael Glos) sowie an Bundeskanzlerin Angela Merkel wurden leider nicht erfüllt.

Die erste Streitfrage der EU-Verordnung war das generelle Reduktionsziel. Als Zielwert für die durchschnittlichen CO₂-Emissionen von in der EU zugelassenen Neuwagen ab dem Jahr 2012 favorisierte die Bundesrepublik den Wert 130g/km plus 10g/km Reduktion durch „zusätzliche Maßnahmen.“ Die 130g/km sollen durch Verbesserungen in der Fahrzeugtechnik erreicht werden, die zusätzlichen 10g/km primär über einen erhöhten Anteil von Biokraftstoff (BMU 2007, BMVBS 2007, Ehrenstein 2007, Lahl 2008b: 23, Scharte 2010: 1).

Auch bezüglich der zweiten Streitfrage entsprach die Position der BRD dem, was in der Verordnung vereinbart wurde: „Langer Rede kurzer Sinn: Die Bundesregierung findet die Masse als Parameter okay“ (Scharte 2010: 2). Das Fahrzeuggewicht wurde also als geeigneter Parameter für die Berechnung der spezifischen Emissionsreduktionsvorgaben der einzelnen Hersteller akzeptiert (Lahl 2010: 2f, Scharte 2010: 1f).

Im Gegensatz zu den ersten beiden Streitfragen wich die Position der BRD zur Steigung der Kurve deutlich von der in der Verordnung verankerten Regelung ab. Den Kommissionsvorschlag einer Steigung von 60% bezeichnete die Bundesregierung als „offensichtlich politisch motivierte[n] Vorschlag“ (Lahl 2008: 4). Deutschland präferierte den *slope-80*, das heißt eine relativ geringere – aber immer noch überproportionale – Emissionsreduktionsvorgabe für Hersteller, deren Flottengewicht über dem Durchschnitt liegt (Lahl 2008: 4f, 2008b: 27, Scharte 2010: 2f).

Bei der vierten Streitfrage entsprach die Position der BRD wieder dem Inhalt der Verordnung (Scharte 2010: 3). Die Existenz von Übergangsregelungen wurde von der Bundesregierung begrüßt. Demnach sollte im Jahr 2012 zunächst nur ein Teil der jeweiligen Flotten den Grenzwert von 130g/km einhalten und erst ab 2015 die gesamte Flotte (BT-Drucks.

16/10200: 2). „Das ist auch so eine Stellschraube, die wir unter dem Stichwort ‚phasing-in‘ gefasst haben. Das war so die Auffassung der Bundesregierung“ (Lahl 2010: 2). Deutschland hat das *phasing-in* nicht nur begrüßt, sondern sich sogar auf EU-Ebene für eine Aufnahme derartiger Übergangsregelungen in die Verordnung stark gemacht, wie aus einer Antwort der damaligen Bundesregierung auf eine kleine Anfrage der Bundestagsfraktion von Bündnis 90/Die Grünen zu entnehmen ist (BT-Drucks. 16/10200: 2).

Die fünfte Streitfrage betraf die Möglichkeit, Emissionsgemeinschaften zu bilden. In der Verordnung ist das so genannte *pooling* erlaubt. Es wurde von deutscher Seite ebenfalls unterstützt. Die Position der BRD zur fünften Streitfrage war eine zustimmende Haltung zur Möglichkeit, Emissionsgemeinschaften zu bilden (Lahl 2010: 3, Scharte 2010: 3).

Anders sah es bei der Frage nach der Höhe der Strafzahlungen aus. Die Bundesregierung argumentierte auf EU-Ebene für geringere Strafzahlungen als die vereinbarten 95€/g. Die präferierte inhaltliche Ausgestaltung der sechsten Streitfrage waren für die Bundesrepublik Deutschland Strafzahlungen in einer Größenordnung von rund 30€ pro Gramm Überschreitung des Zielwertes und Fahrzeug (Lahl 2008: 5f).

Bei der siebten Streitfrage war die Position der BRD weniger eindeutig. Die Bundesregierung hat auf EU-Ebene weder aktiv für noch gegen Ausnahmeregelungen argumentiert. Tendenziell war die Position der BRD zur siebten Streitfrage eher eine ablehnende, Ausnahmeregelungen waren nicht erwünscht: „Wir hatten kein Interesse an Ausnahmen“ (Scharte 2010: 3). Allerdings folgte daraus keine aktive Verhinderungspolitik auf EU-Ebene, bei der Aufzählung der „Problemfelder“ des Kommissionsvorschlags von Dezember 2007 durch Uwe Lahl fehlten die Ausnahmeregelungen (Lahl 2010: 4, 2008: 4, Scharte 2010: 3).

Die achte Streitfrage, welche die Möglichkeit zur Anrechnung von Ökoinnovationen betraf, tauchte in dieser Aufzählung auf (Lahl 2008: 4). Der Verordnungsvorschlag vom Dezember 2007 enthielt keine derartige Möglichkeit. Der jeweilige Zielwert der einzelnen Hersteller sollte allein durch Maßnahmen erreicht werden, die im Testzyklus der EU für den CO₂-Ausstoß von Automobilen messbar sind. Der Testzyklus kann primär Verbesserungen in der Motorentechnik erfassen, während andere Verbesserungen unberücksichtigt bleiben (Lahl 2008: 6f). In der Verordnung selbst ist eine Anrechnung von Ökoinnovationen auf den spezifischen Zielwert der Hersteller bis zu einer Höhe von 7g/km möglich (VO-EG 443/2009: 9). Die Einbindung von Ökoinnovationen in die Verordnung hat Deutschland auf EU-Ebene aktiv betrieben: „Die Bundesregierung setzt sich dafür ein, Wege zu finden, damit auch diese Maßnahmen zukünftig angerechnet werden können. Denn was letztlich zählt, sind die CO₂-Verminderungen in der Realität und nicht allein die, die in einem Testzyklus gemessen

werden“ (Lahl 2008: 7). Damit stimmte die Position der BRD teilweise mit dem Inhalt der Verordnung in dieser Streitfrage überein. Die Einbindung von Ökoinnovationen war erklärtes Ziel der Bundesregierung. Aber Deutschland forderte keine Deckelung der Anrechenbarkeit von Ökoinnovationen. „Dass es da eine Deckelung gibt, dafür haben die Franzosen gesorgt“ (Lahl 2010: 4). Die Position der BRD zur achten Streitfrage war demnach die Befürwortung der Anrechenbarkeit von Ökoinnovationen auf den jeweiligen Zielwert der einzelnen Hersteller ohne Begrenzung (BT-Drucks. 16/10200: 2ff, Lahl 2008: 4, 6f).

Die neunte und letzte Streitfrage war die Verankerung eines Langfristziels in der Verordnung. Grundsätzlich wurde ein Langfristziel von der Bundesregierung befürwortet (Scharte 2010: 4). In der präferierten inhaltlichen Ausgestaltung gab es jedoch Unterschiede zwischen der Position der BRD und der Verordnung. Deutschland bevorzugte einen offenen Wert, der eine gewisse Bandbreite abbilden sollte: „Die Bundesregierung ist dafür, dass die Europäische Kommission einen Vorschlag für ein Langfristziel ab 2020 im Rahmen einer Folgenabschätzung bis 2014 prüfen soll, das in einer Bandbreite von 95 bis 110 Gramm CO₂ pro Kilometer liegen soll“ (BT-Drucks. 16/10200: 2). Die Position der BRD zur neunten Streitfrage der EU-Verordnung 443/2009 war also die Implementierung eines langfristigen Zielwertes innerhalb einer Bandbreite von 95g/km bis 110g/km (BT-Drucks. 16/10200: 2, IG Metall 2010: 2, Koers 2010: 9). Die Position der BRD zu den Streitfragen der EU-Verordnung wird in Tabelle 4 noch einmal zusammenfassend dargestellt.

Tabelle 4: Die Position der Bundesrepublik Deutschland zur EU-Verordnung 443/2009

Streitfrage	Position der BRD
generelles Reduktionsziel	130g/km (+10g/km durch zusätzliche Maßnahmen)
Parameter	Fahrzeuggewicht
<i>slope</i>	<i>slope</i> -80
<i>phasing-in</i>	Berechnung der durchschnittlichen spezifische Emissionen eines Herstellers mithilfe von 65% (2012), 75% (2013), 80% (2014), 100% (ab 2015) der Flotte
<i>pooling</i>	Zustimmung
Strafzahlungen	ca. 30€/g Überschreitung des Zielwertes und Fahrzeug
Ausnahmeregelungen	Ablehnung
Ökoinnovationen	unbegrenzte Anrechenbarkeit von Ökoinnovationen auf Zielwert
Langfristziel	95g/km - 110 g/km

Quellen: BMU 2009: 10, 2007, BMVBS 2007, BT-Drucks. 16/10200: 2ff, Ehrenstein 2007, IG Metall 2010: 2, Koers 2010: 9, Lahl 2010: 2-4, 2008: 4-7, 2008b: 23, 27, Scharte 2010: 1-4.

6. Die Praxis II: Interessen der Interessengruppen und Position der BRD

6.1 Die von der EU-Verordnung 443/2009 betroffenen Interessengruppen

Die Frage ist, wie die im letzten Kapitel vorgestellte Position der Bundesrepublik Deutschland zu den einzelnen Streitfragen der EU-Verordnung 443/2009 zustande kam. Meinem Konzept zufolge müssen zur Beantwortung dieser Frage die Interessen und die Durchsetzungsfähigkeit formal organisierter Interessengruppen innerhalb der Bundesrepublik Deutschland untersucht werden, die von den Inhalten der EU-Verordnung betroffen waren. Im folgenden Abschnitt wird dargelegt, auf welche Weise die betroffenen Interessengruppen ermittelt wurden. Anschließend werden deren Interessen bezüglich der EU-Verordnung 443/2009 empirisch erhoben und der erste Teil der ersten Hypothese, wonach konvergente Interessen die Position der BRD zu den einzelnen Streitfragen bestimmen, überprüft.

Die EU-Verordnung 443/2009 ist ein Fallbeispiel internationaler Umweltpolitik. Um das Verhalten von Staaten auf der internationalen Ebene erklären zu können, müssen nach Moravcsik dessen Präferenzen betrachtet werden. Dem Zustandekommen der fallspezifischen Präferenzen eines Landes zu einem Beispiel internationaler Umweltpolitik gilt das Interesse dieser Arbeit. Andrew Moravcsiks liberale Theorie der IB wurde um Annahmen aus der Verbändeforschung erweitert, damit sie empirisch anwendbar ist. Die entscheidenden Akteure für die Präferenzbildung eines Staates sind demnach organisierte, innerstaatliche Interessengruppen. Im Politikfeld Umwelt geht es primär um den Konflikt zwischen Verursacher- und Betroffeneninteressen. Als Verursacher gelten vor allem Unternehmen. Die Aufgabe von Unternehmen ist die Bereitstellung von Gütern und Diensten auf eigenes Risiko. Ihr Ziel ist die Gewinnmaximierung. Umweltschädigungen sind ungewollte Nebenprodukte der Handlungen von Unternehmen (Jänike/Kunig/Stitzel 1999: 22f). Gegenüber der Politik lassen sich Unternehmen von Interessengruppen vertreten. Das Fallbeispiel dreht sich um Klimaschutz durch CO₂-Einsparungen im Verkehrsbereich. Davon ist die deutsche Automobilindustrie direkt betroffen. Die Interessen der deutschen Automobilindustrie werden vom Verband der Automobilindustrie (VDA) als Direktmitgliedschaftsverband und vom Bundesverband der Deutschen Industrie (BDI) als Dachverband vertreten (Mann 1994: 78f, Teuber 2009: 31). Diesen beiden Verbänden wurden ein Fragebogen und eine Interviewbitte zugeschickt. Nach Auskunft des BDI beschäftigte sich hauptsächlich der VDA mit der betreffenden EU-Verordnung, der BDI vertrat dazu keine eigenen, inhaltlichen Interessen. Zudem wurde der BDI in keinem Interview bzw. Fragebogen als beteiligte Interessengruppe

genannt. Daher wird er in meiner Arbeit nicht als betroffene Interessengruppe angesehen. Zusätzlich zum VDA war aber als Interessengruppe aus dem Wirtschaftsbereich noch die Industriegewerkschaft (IG) Metall beteiligt, wie aus dem Interview mit Dr. Martin Koers vom VDA ersichtlich wird (Koers 2010: 7). Die IG Metall hat den Fragebogen beantwortet.

Die Betroffeneninteressen werden von Umweltverbänden vertreten. Diese nehmen für sich in Anspruch für die ganze Gesellschaft das Ziel der Erhaltung der „natürlichen Lebensgrundlagen des Menschen“ zu verfolgen (Sebaldt/Straßner 2004: 133f). Das Spektrum der Umweltverbände in Deutschland ist breit gefächert. Es gibt große Unterschiede, was die Ziele, Methoden und Größe der Verbände angeht (Amm 2007: 368, von Winter/Willems 2009: 23). Die Gesamtzahl der Mitglieder aller Umweltverbände wird auf eine Zahl zwischen 4 und 5 Millionen geschätzt (Amm 2007: 369, Simonis 2007: 582f). Die großen Umweltverbände verfügen aufgrund eines hohen Professionalisierungsgrades über die nötigen Strukturen und Ressourcen, um rein organisatorisch ihre Ziele zu erreichen. Sie haben sich zu „anerkannt wichtigen umweltpolitischen Akteuren“ entwickelt (Brand/Rink 2007: 504, 515, Rucht/Roose 2001: 273, Simonis 2007: 582f). Die fünf größten Umweltverbände in der BRD sind der Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland (BUND), der Deutsche Naturschutzring (DNR), Greenpeace Deutschland, der Naturschutzbund Deutschland (NABU) und der Worldwide Fund for Nature (WWF) Deutschland (Amm 2007: 369f). Diesen fünf Interessengruppen wurden Fragebögen und Interviewbiten zugeschickt. Mit Mitarbeitern von BUND, NABU und Greenpeace wurden anschließend Interviews geführt, alle drei Verbände werden als betroffen angesehen. Der DNR versteht sich selbst als „Koordinationsgremium auf Bundesebene“ und leistet keine eigene, inhaltliche Arbeit (Reutter 2001: 82, Roose 2003: 239). Bei der Kontaktaufnahme wurde an die Mitgliedsverbände verwiesen. Der DNR war also kein Akteur im untersuchten Fall. Auch der WWF wird nicht weiter untersucht, da trotz mehrfachen Bemühens nur Absagen bezüglich der Interviewbitte und des Fragebogens zustande kamen und er nur in einem Interview als beteiligte Interessengruppe genannt wurde. Dagegen wurden mit dem Verkehrsclub Deutschland (VCD) und der Deutschen Umwelthilfe (DUH) zwei Interessengruppen genannt, die nicht von Anfang an beachtet wurden (Hilgenberg 2010: 2, Oeliger 2010: 5). Diese waren beide betroffen. Mit der DUH wurde ein Interview geführt, der VCD hat den Fragebogen beantwortet.

Insgesamt werden in meiner Arbeit die Interessen und die Durchsetzungsfähigkeit von sieben Interessengruppen untersucht, nämlich des BUND, NABU, VCD und VDA, der DUH, der IG Metall und von Greenpeace.

6.2 Die Interessen der betroffenen Interessengruppen zur EU-Verordnung 443/2009

6.2.1 Die Interessen des VDA bezüglich der EU-Verordnung 443/2009⁸

Der Verband der Automobilindustrie vertritt die Interessen von ca. 600 Mitgliedsunternehmen der deutschen Automobilindustrie mit einem Jahresumsatz von insgesamt 263 Mrd. € (2009) und ca. 800.000 Beschäftigten (2010) gegenüber der Politik (Koers 2010: 9, Mortsiefer 2009, VDA 2010: 16). Zur EU-Verordnung 443/2009 stellten sich diese Interessen wie folgt dar. Als Reduktionsziel wurde ein Wert von 130g/km plus 10g/km durch zusätzliche Maßnahmen gefordert: „Das Ziel von 130g hat einem *Impact Assessment* unterlegen, einer Machbarkeitsstudie unterlegen und vor dem Hintergrund comitten wir uns auch zu diesem Ziel“ (Koers 2010: 1). Der geeignete Parameter zur Berechnung der spezifischen Zielwerte wurde vom VDA im Fahrzeuggewicht gesehen. Die Interessen des VDA zum *phasing-in*, zum *pooling* und zu den Ausnahmeregelungen stimmen mit den Inhalten der Verordnung überein. Die Einführung der Grenzwerte soll durch Übergangsregelungen gestaltet werden. „A realistic key deadline for full implementation would be 2015“ (VDA 2007: 8). Die Möglichkeit zur Bildung von Emissionsgemeinschaften und die Existenz von Ausnahmeregelungen wurden als „zweckmäßig“ angesehen und entsprechend gefordert bzw. unterstützt (Koers 2010: 2f, VDA 2009: 20, 2008: 18-26, 2007: 8, 13, 16).

Als geeignete Steigung der Kurve zur Berechnung der Zielwerte forderte der VDA 80% und nicht die letztlich festgeschriebenen 60%: „Wir hätten eine andere Steigung bevorzugt, damit die Lastenverteilung nicht so ungleich aussieht“ (Koers 2010: 5). Die Höhe der Strafzahlungen sollte sich an den Preisen für CO₂ aus dem Emissionshandel orientieren und sehr deutlich unter 95€/g liegen: „Während eine Tonne CO₂ für Industriebetriebe nur rund 20 Euro kostet, belegt die EU-Kommission, die Automobilindustrie mit in der Endstufe bis zu 95 € pro g/CO₂. Dies ist völlig überzogen“ (VDA 2009: 21). Die Anrechenbarkeit von Ökoinnovationen wurde vom VDA als „selbstverständlich“ betrachtet und für eine unbegrenzte Anrechenbarkeit plädiert: „Wenn ein Hersteller solche Technologien einbauen will, muss man die natürlich anerkennen. [...] Warum man die auf 7g begrenzt? Das ist völlig absurd“ (Koers 2010: 4). Bezüglich der letzten Streitfrage wurde das starre Langfristziel kritisiert und ein Zielkorridor vorgeschlagen. „Wir [waren] sehr stark dafür, eine Bandbreite festzulegen.“ Diese sollte zwischen 95g/km und 110g/km liegen (Koers 2010: 2, 9). In den Streitfragen 3, 6, 8 und 9 wichen die Interessen des VDA also vom Inhalt der Verordnung ab (Koers 2010: 1-5, VDA 2009: 19ff, 2008: 18-26, 2007: 14ff, 19).

⁸ Die Interessen der folgenden Verbände werden aus Platzgründen ohne ausführliche Verwendung direkter Zitate (wie in Kapitel 6.2.1) vorgestellt. Nichtsdestotrotz wurden sie ebenfalls aus derartigen Zitaten abgeleitet.

6.2.2 Die Interessen der IG Metall bezüglich der EU-Verordnung 443/2009

Die Industriegewerkschaft Metall vertritt direkt die Interessen von ca. 2,3 Millionen Mitgliedern und sieht sich insgesamt als Vertreter aller knapp 6,4 Millionen in der deutschen Metallwirtschaft Beschäftigten (IG Metall 2010: 1). Sie bezog zu vier der Streitfragen der EU-Verordnung 443/2009 Stellung. Dem generellen Reduktionsziel von 130g/km plus 10g/km durch zusätzliche Maßnahmen stimmte sie zu, genauso der Anrechenbarkeit von Ökoinnovationen. Allerdings forderte sie eine „vollumfängliche Anrechnung“ ohne Begrenzung. Die Strafzahlungen bei Überschreitung des Zielwertes lehnte sie als zu hoch ab, weil sie eine „Benachteiligung der Autoindustrien gegenüber anderen Industrien bedeutet [...]“. Als „Obergrenze des verkraft- und vertretbaren“ wurden Strafen von 40€/g angesehen. Eine „exakte Festlegung des Langfristziels“ wurde ebenfalls als unrealistisch abgelehnt und ein „Zielkorridor“ zwischen 95g/km und 110g/km angestrebt (IG Metall 2010: 1f). Zu den anderen Streitfragen gab es „keine öffentliche Positionierung der IGM“ (IG Metall 2010: 1f).

In meiner Arbeit wird angenommen, dass Unternehmensverbände und Gewerkschaften zusammenarbeiten, wenn es um „product- and production-related interests“ des jeweiligen Sektors geht (Edinger 1993: 186, Scharte 2010: 5, Streeck 1991: 190f). Da dies in der EU-Verordnung 443/2009 der Fall war, forderten IG Metall und VDA hier ähnliches: 130g/km als Zielwert, deutlich niedrigere Strafen, volle Anrechenbarkeit von Ökoinnovationen und einen Zielkorridor von 95g/km - 110g/km als Langfristziel. In Tabelle 5 sind die Interessen des VDA und der IG Metall zur EU-Verordnung 443/2009 noch einmal zusammengefasst.

Tabelle 5: Interessen von VDA und IG Metall bezüglich der EU-Verordnung 443/2009

Streitfrage	Interessen des VDA	Interessen der IG Metall
Reduktionsziel	130g/km + 10g/km	130g/km + 10g/km
Parameter	Fahrzeuggewicht	-
<i>slope</i>	<i>slope-80</i>	-
<i>phasing-in</i>	Zustimmung (wie Verordnung)	-
<i>pooling</i>	Zustimmung	-
Strafzahlungen	Strafen ableiten aus Emissionshandel	höchstens 40€/g
Ausnahmeregelungen	Zustimmung (wie Verordnung)	-
Ökoinnovationen	unbegrenzte Anrechenbarkeit	unbegrenzte Anrechenbarkeit
Langfristziel	95g/km - 110g/km	95g/km - 110g/km

Quellen: IG Metall 2010: 1f, Koers 2010: 1-5, 9, VDA 2009: 19ff, 2008: 18-26, 2007: 8, 13-16, 19.

6.2.3 Die Interessen des BUND bezüglich der EU-Verordnung 443/2009

Der Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland hat ca. 461.000 Mitglieder und vertritt die moralische Forderung nach einer „gerechte[n] Nutzung des globalen Umweltraumes auf der Basis ökologischer Erneuerung und sozialer Gerechtigkeit“ (BUND 2010: 23, 2004: 1). Davon ausgehend bildete er seine Interessen zur EU-Verordnung 443/2009: Als generelles Reduktionsziel forderte der BUND 120g/km ohne die Möglichkeit, 10g dieses Ziels durch zusätzliche Maßnahmen zu erreichen. Das Fahrzeuggewicht wurde abgelehnt und stattdessen die Fahrzeugstandfläche als Parameter bevorzugt. Der 60%igen Steigung der Kurve (*slope-60*) wurde zugestimmt. Die Strafzahlungen wurden als zu niedrig abgelehnt und Strafen in Höhe von 150€/g Überschreitung des Zielwertes präferiert (BUND 2008: 11-14). Ebenfalls abgelehnt wurde das *phasing-in* und die Anrechnung von Ökoinnovationen auf den Zielwert (Hilgenberg 2010: 3). Für 2020 wurde ein Langfristziel vorgeschlagen, das unter den letztlich verabschiedeten 95g/km lag. „Der BUND fordert [...] eine Senkung von 161 Gramm CO₂ pro km im Flottendurchschnitt in 2007 auf dann höchstens 80 Gramm bei Neuwagen“ (BUND 2008:13). Zum *pooling* und den Ausnahmeregelungen vertrat der BUND keine eigenen inhaltlichen Positionen (BUND 2008: 9-11).

6.2.4 Die Interessen der DUH bezüglich der EU-Verordnung 443/2009

Die Deutsche Umwelthilfe ist kein Mitgliederverband. Sie wird trotzdem als Interessengruppe verstanden, da sie ihre Mittel zu über 50% aus Spenden bezieht und demnach annahmegemäß Individuen Ressourcen zur Durchsetzung der Interessen, welche die DUH vertritt, bereitstellen (DUH 2009: 36). Sie verfolgt das Ziel „den Natur- und Umweltschutz sowie die aufklärende Verbraucherberatung, insbesondere in der Bundesrepublik Deutschland zu fördern“ (DUH 2008: 1). Bezogen auf die EU-Verordnung 443/2009 trat die DUH deshalb für einen Grenzwert von 120g/km ohne zusätzliche Maßnahmen und den Parameter Fahrzeugstandfläche ein. Sie unterstützte den *slope-60* und lehnte *pooling*, *phasing-in* und Ausnahmeregelungen (zu viele) ab. Die vorgesehenen Strafzahlungen bezeichnete sie als zu niedrig. Sie präferierte Strafzahlungen, die 95€/g überschreiten. Das Langfristziel von 95g/km wurde begrüßt, aber als zu hoch bezeichnet (Göppel 2010: 1-3). Und gegenüber der Anrechenbarkeit von Ökoinnovationen nahm die DUH eine neutrale Haltung ein. „Das ist natürlich auch die Frage, was innovative Technologien sind. [...] Manche Dinge sind tatsächlich sinnvoll und manche sind Blödsinn. [...] Das müsste man [...] noch klarer definieren“ (Göppel 2010: 3).

6.2.5 Die Interessen von Greenpeace bezüglich der EU-Verordnung 443/2009

Greenpeace wird von einigen Wissenschaftlern als kommerzieller Konzern mit dem primären Zweck des Organisationswachstums gesehen und nicht als Verband (Lietzmann 2000: 266-273, Willems 2000: 62). In meiner Arbeit gilt Greenpeace Deutschland aber als Interessengruppe, welche die Interessen ihrer ca. 562.000 Mitglieder danach „die Beeinträchtigung oder Zerstörung der natürlichen Lebensgrundlagen von Menschen, Tieren und Pflanzen zu verhindern“ gegenüber Politik und Gesellschaft vertritt (Greenpeace 2010: 7, 2009: 1). Die EU-Verordnung 443/2009 sollte demzufolge ein generelles Reduktionsziel von 120g/km, den Parameter Fahrzeugstandfläche zur Berechnung der spezifischen Zielwerte eines Herstellers, ein Langfristziel von 80g/km für 2020 und Strafen in Höhe von 150€/g Überschreitung beinhalten (Greenpeace 2008: 4, 20f, 2007: 1). Ausnahme- und Übergangsregelungen (*phasing-in*), die Anrechenbarkeit von Ökoinnovationen und die Möglichkeit zur Bildung von Emissionsgemeinschaften (*pooling*) wurden abgelehnt (Greenpeace 2008: 4, 10-14, Lohbeck 2010: 1). Die präferierte Steigung der Kurve (*slope*) lag unterhalb des vereinbarten *slope-60*, da „aus unserer Sicht [...] ja gar kein *slope*, also die horizontale [...] die ‚Ideallinie‘“ gewesen wäre (Lohbeck 2010: 7).

6.2.6 Die Interessen des NABU bezüglich der EU-Verordnung 443/2009

Der Naturschutzbund Deutschland hieß bis 1990 noch „Deutscher Bund für Vogelschutz.“ Seit der Umbenennung vertritt er die Interessen seiner 426.000 Mitglieder (plus 40.000 permanente Förderer) nach dem „Erhalten, Schaffen und Verbessern von Lebensgrundlagen für eine artenreiche Tier- und Pflanzenwelt sowie [...] den Schutz der Gesundheit des Menschen vor Schäden durch Umweltbeeinträchtigungen“ (NABU 2010: 21, 2009: 1). Bezüglich der EU-Verordnung 443/2009 setzte sich der NABU für ein generelles Reduktionsziel von 120g/km ohne 10g durch zusätzliche Maßnahmen, den Parameter Fahrzeugstandfläche, höhere Strafen als die vereinbarten 95€/g und ein Langfristziel von 80g/km ab dem Jahr 2020 ein. Das *phasing-in* und die Anrechenbarkeit von Ökoinnovationen wurden abgelehnt. Gegen Ausnahmeregelungen für „totale[...] Kleinserienhersteller“ hatte der NABU nichts einzuwenden, insgesamt plädierte er aber für weniger Ausnahmeregelungen als in der Verordnung enthalten. Die Möglichkeit zur Bildung von Emissionsgemeinschaften (*pooling*) „ist für uns nicht so strittig. Das kann man machen [...].“ Der *slope* war für den NABU nur von geringer Bedeutung, *slope-60* wurde unterstützt (Oeliger 2010: 1-3).

6.2.7 Die Interessen des VCD bezüglich der EU-Verordnung 443/2009

Im Gegensatz zu den anderen Umweltverbänden ist der Verkehrsclub Deutschland auf die Vertretung von Interessen zum Thema „mensen- und umweltverträgliches Verkehrswesen“ beschränkt. Er hat ca. 60.000 Mitglieder und Förderer und tritt ein für „die sparsame Verwendung von Energie [...]“ und „die Verminderung der Umweltbelastungen durch Lärm, Erschütterungen, Schmutz und Schadstoffe“ im Straßenverkehr (VCD 2009b: 6, 2009c: 3). Aus diesen Grundinteressen leitete der VCD seine Interessen zur EU-Verordnung 443/2009 ab. Als generelles Reduktionsziel wurden 120g/km ohne zusätzliche Maßnahmen gefordert. Der bevorzugte Parameter war die Fahrzeugstandfläche, der *slope* sollte möglichst gering sein „allerdings nicht zu flach, denn Kleinwagen müssen ja auch reduzieren.“ *Phasing-in* und *pooling* wurden strikt abgelehnt, Ausnahmeregelungen nur für kleine Hersteller (bis 10.000 Fahrzeuge) befürwortet. Ebenfalls abgelehnt wurde die Anrechenbarkeit von Ökoinnovationen: „Warum sollen Sachen positiv eingerechnet werden, die nicht im Prüfzyklus erfasst werden.“ Die Strafen in Höhe von 95€/g Überschreitung hielt der VCD für zu niedrig, er forderte höhere Strafen bei Verletzungen des Zielwertes. Für 2020 wurde ein Langfristziel von 80g/km vorgeschlagen (VCD 2010: 1f, 2009: 1f, 2008: 17f).

Betrachtet man die Interessen der einzelnen Umweltverbände zur EU-Verordnung 443/2009 fällt ein weitestgehendes Maß an Übereinstimmung auf. Das bevorzugte Reduktionsziel aller Umweltverbände waren 120g/km ohne 10g durch zusätzliche Maßnahmen. Alle forderten die Fahrzeugstandfläche als Parameter und lehnten Übergangsregelungen wie das *phasing-in* ab. Zudem hielten alle die Höhe der Strafen für unzureichend und forderten deutlich höhere Abgaben als 95€/g Überschreitung. Das Langfristziel von 95g/km in 2020 wurde unisono als nicht ambitioniert genug abgelehnt und dafür ein Zielwert von 80g/km gefordert. Auch die Möglichkeit zur Anrechnung von so genannten Ökoinnovationen wurde abgelehnt. Ausnahmeregelungen für kleine Hersteller wurde nur für eine Stückzahl bis 10.000 Fahrzeuge zugestimmt (von Greenpeace ganz abgelehnt). Die präferierte Steigung zur Zielwertberechnung war der *slope-60* bzw. für Greenpeace und VCD eine noch flachere Kurve. Nur beim *pooling* vertrat der NABU eine den Interessen der anderen Umweltverbände entgegenlaufende Position, indem er diese Möglichkeit nicht ablehnte. Insgesamt wird bei dem sehr hohen Maß an Übereinstimmung zwischen den Interessen der Umweltverbände eine enge Zusammenarbeit zwischen ihnen erwartet. Die Interessen der Umweltverbände zur EU-Verordnung 443/2009 sind noch einmal in Tabelle 6 zusammengefasst.

Tabelle 6: Interessen der Umweltverbände bezüglich der EU-Verordnung 443/2009

Streitfrage	Interessen der Umweltverbände
Reduktionsziel	120g/km
Parameter	Fahrzeugstandfläche
slope	<i>slope</i> -60 (BUND, DUH, NABU), < <i>slope</i> -60 (Greenpeace, VCD)
phasing-in	Ablehnung
pooling	Zustimmung (NABU), keine Position (BUND), Ablehnung (DUH, Greenpeace, VCD)
Strafzahlungen	150€/g (BUND, Greenpeace), >95€/g (DUH, NABU, VCD)
Ausnahmeregelungen	keine Position (BUND), Ablehnung (Greenpeace), Ablehnung (zu viele) (DUH, NABU, VCD)
Ökoinnovationen	Ablehnung (BUND, Greenpeace, NABU, VCD), neutral (DUH)
Langfristziel	80g/km (BUND, Greenpeace, NABU, VCD), <95g/km (DUH)

Quellen: BUND 2008: 9-14, Göppel 2010: 1-3, Greenpeace 2008: 4, 10-14, 20f, 2007: 1, Hilgenberg 2010: 3, Lohbeck 2010: 1,7, Oeliger 2010: 1-3, VCD 2010: 1f, 2009: 1f, 2008: 17f.

6.3 Konvergenz und Divergenz der Interessen der betroffenen Interessengruppen

Meinem Konzept zufolge kann mithilfe der inhaltlichen Interessen der betroffenen Interessengruppen zu den einzelnen Streitfragen der EU-Verordnung 443/2009 die Position der BRD zu dieser Verordnung erklärt werden, wenn die Interessen konvergent/harmonisch waren. Bei divergenten/widersprüchlichen Interessen entschied die unterschiedliche Durchsetzungsfähigkeit darüber, wessen Interessen in staatliche Präferenzen umgewandelt wurden (H1). Die Konvergenz bzw. Divergenz bezieht sich dabei auf die einzelnen Streitfragen und nicht auf die gesamte Verordnung. Waren beispielsweise die Interessen zum generellen Reduktionsziel und den Ausnahmeregelungen konvergent, ließ sich die Position der BRD direkt aus den inhaltlichen Interessen der Verbände dazu ableiten. Zur Überprüfung der ersten Hypothese müssen die Interessen der betroffenen Interessengruppen miteinander verglichen und bewertet werden, inwiefern sie konvergent oder divergent waren. Bei konvergenten Interessen zu einzelnen Streitfragen wird erwartet, dass die Position der BRD den Interessen entsprach. Findet sich diese Erwartung empirisch bestätigt, deutet das auf die Gültigkeit von H1 hin. Weicht die Position der BRD von den konvergenten Interessen ab, widerspricht die empirische Evidenz dem theoretischen Konzept und kann im Rahmen der Arbeit nicht erklärt werden. Bei divergenten Interessen zu einzelnen Streitfragen greift der zweite Teil der ersten Hypothese und die Durchsetzungsfähigkeit der Interessengruppen muss untersucht werden.

Wie bereits mehrfach erwähnt, war die erste Streitfrage innerhalb der EU-Verordnung 443/2009 die Verankerung eines generellen Reduktionsziels für das Jahr 2012. IG Metall und VDA forderten hier 130g/km ergänzt durch eine Reduzierung um weitere 10g/km durch zusätzliche Maßnahmen. Sie unterschieden sich damit von den Umweltverbänden. Deren Interessen waren ein generelles Reduktionsziel von 120g/km ohne die Möglichkeit, 10g durch zusätzliche Maßnahmen, wie z.B. die Anrechnung von Biosprit, erreichen zu können. Die Interessen zur ersten Streitfrage waren also klar divergent.

Gleiches gilt für die zweite Streitfrage. Während der VDA den Parameter Fahrzeuggewicht forderte, traten die fünf Umweltverbände für die Fahrzeugstandfläche ein. Auch in dieser Streitfrage waren die Interessen der betroffenen Interessengruppen divergent.

Zur angemessenen Steigung der Kurve gab es drei verschiedene Standpunkte. Der VDA trat mit Nachdruck für *slope-80* ein. BUND, DUH und NABU waren mit *slope-60* einverstanden. Greenpeace und der VCD forderten eine noch flachere Kurve, einen *slope* mit einer geringeren Steigung als die in der Verordnung vereinbarten 60%. Demzufolge waren auch die Interessen zur dritten Streitfrage divergent.

Das *phasing-in* lehnten die Umweltverbände mit der Begründung ab, damit werde die Einführung des Grenzwertes faktisch auf das Jahr 2015 verschoben. Im Gegensatz dazu hielt der VDA das *phasing-in* für existenziell wichtig, aufgrund der langen Entwicklungs- und Nutzungszeitspannen von Automobilen. Auch diese Positionen waren nicht miteinander vereinbar. Die Interessen zur vierten Streitfrage waren divergent.

Gleiches galt für die Frage nach dem *pooling*. DUH, Greenpeace und VCD sprachen sich dagegen aus. Der NABU lehnte die Möglichkeit nicht ab. Der VDA stimmte dem *pooling* zu. Ablehnung und Zustimmung zum *pooling* schließen sich gegenseitig aus. Die Interessen zur fünften Streitfrage waren divergent.

Die sechste Streitfrage betraf die Höhe der Strafzahlungen. Der VDA forderte diese anhand der CO₂-Preise aus dem Emissionshandel zu berechnen, was sehr viel niedrigere Strafen zur Folge gehabt hätte. Auch die IG Metall sprach sich für niedrigere Strafen aus, die 40€/g nicht überschreiten sollten. Die Umweltverbände auf der anderen Seite setzten sich geschlossen für höhere Strafen als die vereinbarten 95€/g ein. BUND und Greenpeace forderten explizit mindestens 150€/g. Ergo waren auch die Interessen zur sechsten Streitfrage divergent.

Bei der siebten Streitfrage plädierten DUH, Greenpeace, NABU und VCD geschlossen gegen die Existenz von Ausnahmeregelungen für mittelgroße Hersteller. Der VDA hielt die Ausnahmen dagegen für „zweckmäßig, aus rein ökonomischer Perspektive“ (Koers 2010: 3). Auch die Interessen zur siebten Streitfrage waren divergent.

Die achte Streitfrage drehte sich darum, ob Ökoinnovationen auf den Zielwert von 130g/km angerechnet werden können. IG Metall und VDA forderten eine unbegrenzte Anrechenbarkeit von Ökoinnovationen. Die DUH stand dieser Möglichkeit neutral gegenüber. BUND, Greenpeace, NABU und VCD lehnten die Anrechenbarkeit von Ökoinnovationen dagegen strikt ab. Die Interessen zur achten Streitfrage waren also divergent.

Die neunte und letzte Streitfrage war die Verankerung eines langfristigen Zielwertes für das Jahr 2020 in der Verordnung. In diesem Punkt forderten die Umweltverbände einen Wert von 80g/km bzw. zumindest einen Wert, der deutlich unter 95g/km liegt. Die IG Metall und der VDA präferierten im Gegensatz dazu einen Zielkorridor und keinen strikten Zielwert. Der Zielkorridor sollte in einer Bandbreite zwischen 95g/km und 110g/km liegen. Auch die Positionen der Verbände zur letzten Streitfrage der EU-Verordnung 443/2009 schlossen sich gegenseitig aus und waren demzufolge divergent.

In Tabelle 7 werden die Interessen der betroffenen Interessengruppen zu den Streitfragen der EU-Verordnung 443/2009 noch einmal zusammengefasst. Von der überwiegend vertretenen Position zu einer Streitfrage abweichende Interessen sind fett und kursiv gedruckt, um sie besser unterscheiden zu können. Hier wird offensichtlich, dass zu keiner der Streitfragen von einer konvergenten Interessenlage die Rede sein konnte. Bei den meisten Streitfragen standen sich die Umweltverbände und der VDA – je nach Streitfrage zusammen mit der IG Metall – mit unvereinbaren Interessen gegenüber.

Tabelle 7: Interessen der betroffenen Interessengruppen zur EU-Verordnung 443/2009

Streitfrage	BUND	DUH	Greenp.	IGM	NABU	VCD	VDA
Zielwert	120g/km	120g/km	120g/km	<i>130g/km</i>	120g/km	120g/km	<i>130g/km</i>
Parameter	Fläche	Fläche	Fläche	-	Fläche	Fläche	<i>Gewicht</i>
slope	<i>slope-60</i>	<i>slope-60</i>	<i><slope-60</i>	-	<i>slope-60</i>	<i><slope-60</i>	<i>slope-80</i>
phasing-in	nein	nein	nein	-	nein	nein	<i>ja</i>
pooling	-	nein	nein	-	<i>ja</i>	nein	<i>ja</i>
Strafen	150€/g	>95€/g	150€/g	<i><40€/g</i>	>95€/g	>95€/g	<i><<95€/g</i>
Ausnahmen	-	nein	nein	-	nein	nein	<i>ja</i>
Ökoinnov.	nein	neutral	nein	<i>ja</i>	nein	nein	<i>ja</i>
Langfristziel	80g/km	<95g/km	80g/km	<i>95g/km - 110g/km</i>	80g/km	80g/km	<i>95g/km - 110g/km</i>

Quellen: BUND 2008: 9-14, Göppel 2010: 1-3, Greenpeace 2008: 4, 10-14, 20f, 2007: 1, Hilgenberg 2010: 3, IG Metall 2010: 1f, Koers 2010: 2f, 4f, 9, Lohbeck 2010: 1,7, Oeliger 2010: 1-3, VCD 2010: 1f, 2009: 1f, 2008: 17f, VDA 2009: 19ff, 2007: 8, 13-16, 19.

6.4 Die Beantwortung der zentralen Fragestellung Teil I – Überprüfung von H1

Die erste Hypothese (H1) meiner Arbeit lautet: „Bei konvergenten Interessen spiegelt die Position der BRD zu den einzelnen Streitfragen der EU-Verordnung 443/2009 die Interessen der betroffenen Interessengruppen wider, bei divergenten Interessen ist die Durchsetzungsfähigkeit der betroffenen Interessengruppen entscheidend dafür, wessen Interessen die Position der BRD entspricht.“ Oben wurde gezeigt, dass die Interessen der betroffenen Interessengruppen zu jeder Streitfrage divergent waren. Die verschiedenen Interessengruppen präferierten abhängig von ihren übergeordneten Interessen jeweils völlig unterschiedliche inhaltliche Ausgestaltungen der EU-Verordnung zum CO₂-Ausstoß von Automobilen. VDA und IG Metall vertreten die Interessen der Unternehmen und Arbeitnehmer der deutschen Automobilindustrie. Dementsprechend versuchten sie, möglichst „erfüllbare“ Regelungen durchzusetzen, d.h. ein durch eine Machbarkeitsstudie abgesichertes Reduktionsziel, Flexibilität bei der Einführung mithilfe von Mechanismen wie *phasing-in*, *pooling* und Ökoinnovationen sowie ein offeneres Langfristziel. Die Umweltverbände vertreten hingegen die moralische Forderung nach der Erhaltung der „natürlichen Lebensgrundlagen des Menschen“ und versuchen „ökologisch schädliche Wachstumsprozesse“ zu verhindern (Jänike 1999: 123, Sebaldt/Straßner 2004: 133f). Bezogen auf die EU-Verordnung traten sie für möglichst strenge Regelungen ein, wie z.B. die Grenzwerte 120g/km für 2012 und 80g/km für 2020, die Ablehnung von Ausnahme- und Übergangsregelungen und die Festsetzung hoher Strafzahlungen bei Zielwertüberschreitung.

Die beiden sehr unterschiedlichen generellen Interessenlagen der Umwelt- und Wirtschaftsverbände führten zu divergenten Interessen bezüglich der EU-Verordnung 443/2009. Deshalb kann der erste Teil von H1 nicht auf Gültigkeit untersucht werden. Der Fall konvergenter Interessen trat nicht auf. Die Präferenzen der Bundesrepublik ließen sich nicht direkt aus den Interessen der betroffenen Interessengruppen ableiten. Es bedarf in einem Zwischenschritt der Betrachtung einer weiteren Variablen – der unterschiedlichen Durchsetzungsfähigkeit der betroffenen Interessengruppen – um die Präferenzen erklären zu können.

Meine Arbeit leistet eine theoriegeleitete Außenpolitikanalyse eines empirischen Einzelfalls. Die zentrale Fragestellung lautet: „Wie lässt sich mithilfe von Andrew Moravcsiks ‚Liberal Theory of International Politics‘ die Position der Bundesrepublik Deutschland bezüglich der EU-Verordnung 443/2009 zur Reduzierung des CO₂-Ausstoßes von Automobilen erklären?“ Um die Frage beantworten zu können, wurde Moravcsiks liberale Theorie der Internationalen

Beziehungen um Annahmen und Erkenntnisse aus der Verbändeforschung erweitert. Auf diese Weise konnten die identifizierten unabhängigen Variablen – Interessen und Durchsetzungsfähigkeit betroffener Interessengruppen – spezifiziert und jeweils Hypothesen über den Kausalzusammenhang zwischen den UV und der abhängigen Variable Position der BRD gebildet werden. Die empirischen Ergebnisse zeigen jedoch, dass der erste Teil von H1 nicht dazu beitragen kann, die Position der BRD zu erklären. Die Interessen der betroffenen Verbände unterschieden sich bezüglich jeder Streitfrage der EU-Verordnung stark voneinander. Es gab keine Streitfrage, bei der die Interessen konvergierten. Insofern kann der erste Teil von H1, wonach konvergente Interessen direkt in die Präferenzen des Staates übersetzt werden, nicht zur Erklärung der spezifischen Präferenzen der BRD in diesem Fall genutzt werden.

Das liefert einen ersten Teil der Antwort auf die zentrale Fragestellung der Arbeit. Die Betrachtung der Interessen der betroffenen Interessengruppen allein reicht nicht aus, um die Position der BRD zur EU-Verordnung 443/2009 erklären zu können, weil die Interessen zu den einzelnen Streitfragen divergent waren. Eine Erklärung der Position mithilfe von Moravciks liberaler Theorie muss noch eine weitere unabhängige Variable beinhalten, die Aufschluss darüber gibt, wessen Interessen bei Interessendivergenz die Präferenzen des Staates bestimmen. Nichtsdestotrotz ist die Kenntnis der genauen, inhaltlichen Positionen, welche die Interessengruppen zu den einzelnen Streitfragen der EU-Verordnung 443/2009 vertraten, eine unabdingbare Voraussetzung für die Erklärung der Position der BRD. Der zweite Teil von H1 postuliert, dass bei divergenter Interessenlage die Durchsetzungsfähigkeit der betroffenen Interessengruppen darüber bestimmt, wessen Interessen in die Präferenzen des Staates umgewandelt werden. Die Gültigkeit dieses Teils der Hypothese – und der zweiten Hypothese – lässt sich nur überprüfen, wenn erstens die Interessen der Interessengruppen bekannt sind und zweitens ihre unterschiedliche Durchsetzungsfähigkeit erhoben wird. Zusammenfassend lässt sich sagen: Im Fallbeispiel der deutschen Position zur EU-Verordnung 443/2009 waren die Interessen der betroffenen Interessengruppen zu jeder der neun inhaltlichen Streitfragen divergent. Daher konnte der erste Teil von H1 nicht überprüft werden. Um den zweiten Teil zu überprüfen, muss die Durchsetzungsfähigkeit der Interessengruppen erhoben werden. Bezogen auf die Fragestellung der Arbeit bedeutet dies, dass man die Position der BRD zur EU-Verordnung 443/2009 nicht allein aus den Interessen der betroffenen Interessengruppen heraus erklären kann, sondern zusätzlich deren unterschiedliche Durchsetzungsfähigkeit in den Blick nehmen muss.

7. Die Praxis III: Durchsetzungsfähigkeit der Interessengruppen und Position der BRD

7.1 Kapitelübersicht und Wiederholung der Implikationen der Hypothese H2

Im letzten Kapitel wurden die Interessen der betroffenen deutschen Interessengruppen empirisch erhoben. Aufgrund der divergenten Interessenlage bedarf es einer weiteren Variablen, um die Position der BRD zur EU-Verordnung 443/2009 erklären zu können. Diese Variable ist nach meinem Konzept die Durchsetzungsfähigkeit der Interessengruppen. Je durchsetzungsfähiger ein Verband ist, desto eher wird er seine Interessen in die Präferenzen des Staates einbringen können. Die unterschiedliche Durchsetzungsfähigkeit von Interessengruppen spielt nur bei divergenter Interessenlage eine Rolle. Insofern ist für den Einfluss der Interessengruppen wichtig, ob sie durchsetzungsfähiger als die anderen beteiligten Interessengruppen mit abweichenden Interessen sind.

Die Durchsetzungsfähigkeit von Interessengruppen setzt sich zusammen aus ihrem Druckpotential durch Leistungsentzug, der Mobilisierung der Öffentlichkeit und der Informationsfunktion. Sie bezieht sich nicht auf Interessen sondern auf Interessengruppen und variiert deshalb nicht mit Blick auf die neun Streitfragen. Im folgenden Kapitel wird zunächst das Druckpotential erhoben, über das die verschiedenen Interessengruppen verfügen. Dann wird geprüft, ob es im Fallbeispiel einer Interessengruppe gelungen ist, die Öffentlichkeit für ihre Anliegen zu mobilisieren. Und anschließend werden die Informationen untersucht, mit deren Hilfe die Interessengruppen ihre Durchsetzungsfähigkeit im Fall der EU-Verordnung 443/2009 zu steigern versuchten. Den Interessen der Interessengruppe oder Koalition von Interessengruppen, die sich insgesamt als am durchsetzungsfähigsten erwies, wird annahmegemäß die Position der BRD entsprechen. Inwiefern diese Hypothese die abhängige Variable im Fallbeispiel erklären kann, wird mithilfe eines Kongruenztests und zusätzlich durch *process-tracing* überprüft. Wenn die Position der BRD zu den einzelnen Streitfragen der EU-Verordnung 443/2009 den Interessen der durchsetzungsfähigsten Interessengruppe bzw. Koalition aus Interessengruppen entsprach, stützt das H2 und den zweiten Teil von H1. Eine von diesen Interessen abweichende Position der BRD ließe sich hingegen nicht im Rahmen des theoretischen Konzepts der Arbeit erklären. Um den kausalen Zusammenhang zwischen der Durchsetzungsfähigkeit der Interessengruppen und der Position der BRD näher zu beleuchten, werden durch *process-tracing* Aussagen, Statements und Argumente der Regierung und der betroffenen Interessengruppen ausgewertet und miteinander verglichen.

7.2 Die Durchsetzungsfähigkeit der betroffenen Interessengruppen

7.2.1 Das Druckpotential durch Leistungsentzug der betroffenen Interessengruppen

Der erste der drei Faktoren, aus denen sich die Durchsetzungsfähigkeit von Interessengruppen zusammensetzt, ist ihr Druckpotential durch Leistungsentzug. Darunter wird die Fähigkeit verstanden, glaubhaft die Verweigerung eines gesellschaftlich gewünschten Gutes anzudrohen bzw. durchzuführen. Die Regierung muss annahmegemäß fürchten, für die negativen Auswirkungen der Leistungsverweigerung von Interessengruppen verantwortlich gemacht zu werden und dadurch die Unterstützung in der Bevölkerung zu verlieren (Bernholz 1985: 197, Damaschke 1986: 23f). Inwiefern und in welchem Ausmaß die von der EU-Verordnung 443/2009 betroffenen Interessengruppen über Druckpotential durch Leistungsentzug verfügen, wird mithilfe der Indikatoren Art der Mitgliedschaft, volkswirtschaftliche Bedeutung und Organisationsgrad für jede Interessengruppe gemessen.

In der Arbeit werden fünf Umweltverbände untersucht. Im BUND können „natürliche und juristische Personen“ Mitglieder werden (BUND 2009: 3). Weder in der Satzung noch im Jahresbericht 2009 deutet etwas darauf hin, dass die ca. 461.000 Mitglieder des BUND nicht in ihrer Eigenschaft als Privatpersonen Mitglieder sind (BUND 2010: 23f, 2009: 3). Auch in der DUH, im NABU und im VCD kann „jede natürliche oder juristische Person“ Mitglied werden (DUH 2008: 3, NABU 2009: 4, VCD 2009c: 4). Wie der BUND haben DUH, NABU und VCD weder Individuen in ihrer Eigenschaft als Arbeitnehmer noch Unternehmen als Mitglieder. Gleiches gilt für Greenpeace, dort kann „jede natürliche Person [Mitglied] werden“ (Greenpeace 2009: 1). Für diesen Verband gilt wie für die anderen Umweltverbände: Die Art der Mitgliedschaft ist primär auf Privatpersonen beschränkt. Damit verfügt keiner der untersuchten Umweltverbände über die notwendige Grundvoraussetzung, um Durchsetzungsfähigkeit mithilfe eines Druckpotentials durch Leistungsentzug zu erlangen (nicht vorhanden, Wert = 0). Dieses empirische Ergebnis wird durch Erkenntnisse aus der Verbändeforschung bestätigt, wonach Umweltschutz lange Zeit als „schwaches“ Interesse galt, weil die Umweltverbände keine Leistung verweigern können (Roose 2006: 272). Da das Druckpotential durch Leistungsentzug jedoch in meinem Konzept nur einen Teil der Durchsetzungsfähigkeit von Interessengruppen ausmacht, lässt sich aus dem Mangel daran nicht auf eine generell niedrige Durchsetzungsfähigkeit von Umweltverbänden schließen. Über Druckpotential durch Leistungsentzug verfügen sie aber nicht.

Anders sieht es bei der IG Metall aus. Laut Satzung können nur „Beschäftigte folgender Betriebe“ Mitglieder werden, nämlich aus der Metallindustrie, der Textil- und Bekleidungswirtschaft und der Holzwirtschaft (IG Metall 2008: 11). Damit ist die Mitgliedschaft für natürliche Personen in ihrer Eigenschaft als Privatpersonen ausgeschlossen. Ergo erfüllt die IG Metall die Grundvoraussetzung für die Verfügung über Druckpotential durch Leistungsentzug. Das Ausmaß des einsetzbaren Druckpotentials hängt von der volkswirtschaftlichen Bedeutung der IG Metall und ihrem Organisationsgrad ab. Nach eigenen Angaben ist sie mit über 2.200.000 Mitgliedern die „größte Einzelgewerkschaft weltweit“ (igmetall.de 2010). Das deutet auf eine außerordentlich hohe volkswirtschaftliche Bedeutung hin. Relativiert wird dies durch die Mitgliederstruktur der Gewerkschaft, da auch Studierende und Arbeitslose beitreten dürfen. Zudem endet die Mitgliedschaft nicht automatisch bei Beendigung der Beschäftigung durch Verrentung oder Verlust des Arbeitsplatzes (IG Metall 2008: 11f, 15-18). Daher ist die Zahl der tatsächlich Beschäftigten in der IG Metall geringer als die Gesamtmitgliederzahl. Ende 2007 waren von insgesamt 2.306.283 Mitgliedern 239.270 arbeitslos. 527.051 waren Rentner und weitere 14.563 Schüler oder Studenten. Die restlichen knapp zwei Drittel, genauer gesagt 1.518.748 Menschen, waren so genannte „Betriebsangehörige Mitglieder“ (IG Metall 2009: 15). Die Zahl der in der IG Metall organisierten Arbeitnehmer ist also mit ca. 1,5 Millionen Menschen deutlich kleiner als die Gesamtzahl der Mitgliedschaft. Nichtsdestotrotz sind 1,5 Millionen Arbeitnehmer Ausweis einer sehr hohen volkswirtschaftlichen Bedeutung (Wert = 6). Inwiefern daraus ein hohes Druckpotential erwächst hängt vom Organisationsgrad der IG Metall ab. Je mehr Arbeitnehmer eines Wirtschaftszweiges vertreten werden, desto glaubhafter ist die Drohung durch Streik den „ganze[n] Industriezweig lahm“ zu legen. Der hier erhobene ist der so genannte Netto-Organisationsgrad. Er errechnet sich aus der Zahl der betriebstätigen Mitglieder x 100 geteilt durch die Zahl der abhängig Beschäftigten (Sebaldt/Straßner 2004: 181f). Die IG Metall hat nach eigenen Angaben einen Netto-Organisationsgrad von 26,8% (IG Metall 2010: 1). Dieser Organisationsgrad ist als niedrig einzuschätzen (3), gerade im Vergleich zu Verbänden wie beispielsweise dem BDI, der einen Organisationsgrad von über 90% aufweist (Andrei 2007: 254f, Frey/Kirchgässner 2002: 197). Trotz des niedrigen Organisationsgrades (3) verfügt die IG Metall insgesamt aufgrund ihrer sehr hohen volkswirtschaftlichen Bedeutung (6) über ein großes Druckpotential durch Leistungsentzug ($((6+3)/2=4,5)$), weil sie in der Lage ist, glaubhaft eine Störung des geregelten wirtschaftlichen Lebens der BRD anzudrohen und durchzuführen. Das verleiht ihr *ceteris paribus* eine hohe Durchsetzungsfähigkeit gegenüber anderen Interessengruppen.

Auch der Verband der Automobilindustrie erfüllt die Grundvoraussetzung für die Verfügung über Druckpotential. Seine Mitglieder sind über 600 Unternehmen, die Automobile, Anhänger, Aufbauten, Container sowie Kfz-Teile und -zubehör produzieren (Mortsiefer 2009, vda.de 2010). Wie bei der IG Metall schließt die Art der Mitgliedschaft natürliche Personen in ihrer Eigenschaft als Privatpersonen klar aus. Das Ausmaß des Druckpotentials durch Leistungsentzug ergibt sich aus der volkswirtschaftlichen Bedeutung und dem Organisationsgrad des VDA. In den mehr als 600 Mitgliedsunternehmen arbeiteten zum 01.07.2010 insgesamt 808.616 Menschen (Koers 2010:9). Allein die beiden Mitglieder Volkswagen und Daimler beschäftigen jeweils weit über 150.000 Menschen in Deutschland (Daimler AG 2009: 5, Volkswagen AG 2010: 8f). Der Anteil an der Beschäftigung der gesamten deutschen Industrie liegt bei ca. 14% (VDA 2010: 16). Das deutet auf eine hohe volkswirtschaftliche Bedeutung hin. Unterstützt wird diese Annahme durch den Blick auf den Umsatz der Branche. Die vom VDA vertretene „Automobilindustrie ist der größte Wirtschaftszweig Deutschlands. Mit einem Umsatz von gut 263 Mrd. Euro im Jahr 2009 leistet die Branche rund 20 Prozent des Gesamtumsatzes der deutschen Industrie“ (VDA 2010: 16). Demnach sind die mehr als 800.000 in Deutschland arbeitenden Beschäftigten der vom VDA vertretenen Unternehmen Ausweis einer hohen volkswirtschaftlichen Bedeutung (5). Diese geht einher mit einem außerordentlich hohen Organisationsgrad. Ende 2009 arbeiteten in der „Herstellung von Kraftwagen und Kraftwagenteilen“ in Deutschland 723.190 Menschen (Statistisches Bundesamt 2010: 24). Für den Organisationsgrad ist die relative Anzahl der vom VDA vertretenen zur Gesamtzahl der Beschäftigten wichtig. Der VDA vertritt Unternehmen mit mehr als 800.000 Mitarbeitern. Darin sind mehr als 700.000 Beschäftigte der Automobilindustrie enthalten sowie die Mitarbeiter einiger Unternehmen, die in der amtlichen Statistik dem Maschinenbau oder der Elektroindustrie zugeordnet werden. Der Organisationsgrad des VDA in der Automobilindustrie liegt demzufolge bei über 95% (7) (Dornscheidt 2003: 602, Koers 2010: 9). Damit verfügt er bedingt durch seine hohe volkswirtschaftliche Bedeutung (5) und den außerordentlich hohen Organisationsgrad (7) über ein sehr großes Druckpotential durch Leistungsentzug $((5+7)/2=6)$. Er kann sehr glaubhaft eine Verlagerung von Arbeitsplätzen ins Ausland androhen. Dieses Ergebnis deckt sich mit den Erkenntnissen aus der Verbändeforschung wonach die Automobilindustrie eine „key position in the German national economy“ innehat und der VDA deshalb einer der durchsetzungsfähigsten Verbände überhaupt ist (Streeck 1984: 7, Teuber 2009: 116). In Tabelle 8 wird das Druckpotential durch Leistungsentzug, über das IG Metall und VDA verfügen, noch einmal zusammengefasst.

Tabelle 8: Druckpotential durch Leistungsentzug von IG Metall und VDA

	IG Metall	VDA
Art der Mitgliedschaft	Arbeitnehmer (ja)	Unternehmen (ja)
volkswirtschaftliche Bedeutung	>1,5 Millionen Arbeitnehmer -> sehr hoch (6)	>800.000 Mitarbeiter -> hoch (5)
Organisationsgrad	26,8% -> niedrig (3)	>95% -> außerordentlich hoch (7)
Druckpotential durch Leistungsentzug	groß (4,5)	sehr groß (6)

Quellen: Dornscheidt 2003: 601, IG Metall 2010: 1, 2009: 16, Koers 2010:9, Statistisches Bundesamt 2010: 24.

Das den verschiedenen Interessengruppen zur Verfügung stehende Druckpotential durch Leistungsentzug unterscheidet sich also erheblich. Die fünf Umweltverbände sind aufgrund der Art ihrer Mitgliedschaft nicht in der Lage, glaubhaft die Verweigerung eines gesellschaftlich gewünschten Gutes anzudrohen (Mai 2007: 78, Roose 2006: 272). IG Metall und VDA haben hingegen Arbeitnehmer bzw. Unternehmen als Mitglieder und verfügen über Druckpotential durch Leistungsentzug. Die IG Metall vertritt mehr als 1,5 Millionen Arbeitnehmer und hat einen Netto-Organisationsgrad von 26,8%. Insgesamt verfügt sie über ein großes Druckpotential durch Leistungsentzug (4,5). Der VDA vertritt über 600 Unternehmen mit mehr als 800.000 Arbeitnehmern und hat einen Organisationsgrad von über 95%. Insgesamt verfügt er über ein sehr großes Druckpotential durch Leistungsentzug (6). Betrachtet man nur diesen Faktor der Durchsetzungsfähigkeit ist der VDA klar am durchsetzungsfähigsten, gefolgt von der IG Metall. Die Umweltverbände sind nicht durchsetzungsfähig (0). Die Verbändeforschung bezeichnet wirtschaftlich orientierte Verbände wie IG Metall und VDA wegen ihres großen Druckpotentials als „beherrschende soziale Machtgruppen in jeder Gesellschaft“ (Granados/Knoke 2005: 290, Greenwood 1996: 2225, Heinze/Voelzkow 2009: 288, Sebaldt/Straßner 2004: 103, von Bredow 2008: 49f). Daraus folgt aber kein systemimmanentes Machtmonopol auf Seiten der Wirtschaftsverbände. Obwohl sie über ein erhebliches Druckpotential und damit große Durchsetzungsfähigkeit verfügen, setzen sich Wirtschaftsverbände nicht automatisch durch. Sie sind im Gegensatz zu Unternehmen am Markt nicht à priori bevorzugt (Mann 1994: 137, 144, Schmitter/Streck 1999: 12). Inwiefern sie in einer konkreten Situation über die größte Durchsetzungsfähigkeit verfügen, hängt neben dem strukturellen Faktor Druckpotential durch Leistungsentzug meinem Konzept zufolge nämlich auch von den situativen Faktoren Mobilisierung der Öffentlichkeit durch und Informationsfunktion der betroffenen Interessengruppen ab.

7.2.2 Die Mobilisierung der Öffentlichkeit durch die betroffenen Interessengruppen

Die Mobilisierung der Öffentlichkeit ist der zweite der Faktoren, aus denen sich die Durchsetzungsfähigkeit von Interessengruppen zusammensetzt. Gelingt sie einem Verband ist er *ceteris paribus* außerordentlich durchsetzungsfähig (14). Denn eine mobilisierte Öffentlichkeit fordert von der Regierung die Verfolgung der Interessen dieser Interessengruppe. Und „policymakers in liberal democracies do not decide against an overwhelming public consensus“ (Risse-Kappen 1991: 510). Inwiefern eine Mobilisierung der Öffentlichkeit versucht wurde, wird mithilfe der Frage danach, wie die Interessengruppen im konkreten Fall versucht haben, ihre Interessen zu der Verordnung gegenüber der Bundesregierung zum Ausdruck zu bringen, untersucht. Ob sie gelungen ist wird empirisch aus den Interviews und Fragebögen erhoben.

Für BUND, DUH, NABU und VCD spielten vor allem inhaltliche Argumente eine wichtige Rolle, die sie in einem „Sammelsurium aus direkten Gesprächen, Stellungnahmen [und] Anhörungen“ der Regierung vermittelten. Insgesamt zielten ihre Aktivitäten nicht auf eine Mobilisierung der Öffentlichkeit sondern auf direkte Beeinflussung der Bundesregierung durch Informationen über die Auswirkungen bestimmter Ausgestaltungen der EU-Verordnung (Göppel 2010: 4f, Hilgenberg 2010: 1f, Oeliger 2010: 4ff, VCD 2010: 2). Die IG Metall hat die Frage danach wie sie versucht hat, ihren Interessen bei der Bundesregierung Gehör zu verschaffen, nicht beantwortet (IG Metall 2010: 2). Daher wird alternativ die Annahme aus der Verbändeforschung verwendet, wonach Verbände, die über Druckpotential durch Leistungsentzug verfügen, tendenziell nicht auf mobilisierende Öffentlichkeitsarbeit zurückgreifen (Mai 2007: 78, Reutter 2001: 92f, Willems/von Winter 2007: 35f). Für den VDA wird diese theoretische Annahme auch empirisch bestätigt. Er hat seine Interessen vor allem durch „Sachargumente“ durchzusetzen versucht (Koers 2010: 5f). Die sechs genannten Verbände versuchten demzufolge im konkreten Fall keine Mobilisierung der Öffentlichkeit.

Anders sah es bei Greenpeace aus. Deren Selbstverständnis enthält die medial vermittelte Durchführung von „symbolische[n], spektakuläre[n] Inszenierungen gegen Arroganz und Dummheit der Mächtigen“ (Brand 1999: 251). Im Interview betonte Wolfgang Lohbeck die Bedeutung der Medien für Greenpeace und das Ziel, durch Aktionen einen großen Teil der Bevölkerung hinter sich zu bringen, denn „das übt dann auch Druck aus“ (Lohbeck 2010: 2f). Auch in Bezug zur EU-Verordnung 443/2009 nannte er primär medienwirksame Aktionen als

Mittel der Wahl: „Die Lobbyarbeit ist auch sehr wichtig, ich würde sie persönlich trotzdem als sekundär einstufen. Denn Gespräche in Hinterzimmern sind eigentlich nicht unser Schwerpunkt. Wir versuchen die Probleme öffentlich zu machen [...]“ (Lohbeck 2010: 3). Daraus lässt sich schließen, dass Greenpeace in diesem Fall versucht hat, seine Interessen durch eine Mobilisierung der Öffentlichkeit in die Präferenzen der BRD zu implementieren.

Die Frage ist, ob Greenpeace die Mobilisierung der Öffentlichkeit für ihre Forderungen auch gelungen ist. Versucht wurde es durch Aktionen wie z.B. einer „Horde Steinzeitmenschen in Fellen“, die „mit steinzeitlichen Gerätschaften versucht haben“ ein Auto auf einen Baum zu stemmen, „um zu zeigen, was wir von den derzeitigen Autos halten: Schwer, dumm, nicht zeitgemäß“ (Lohbeck 2010: 3). Trotz der vielen Aktionen zum Thema ist es Greenpeace aber nach eigener Aussage nicht gelungen, die Öffentlichkeit zu mobilisieren:

„Wir konnten einfach die Öffentlichkeit nicht mobilisieren [...]. Man hätte natürlich die Öffentlichkeit erreichen können mit Zahlen des Verbrauchs [...] Da kann sich jeder was drunter vorstellen, das ist emotional, da steigen die Leute drauf ein. Aber es ist vollkommen unvorstellbar, dass ein Blatt wie die BILD-Zeitung oder irgendein Massenmedium sich an die Diskussion dranhängt, ob nun der Grenzwert oder irgendein Auto 170 oder 135g CO₂ emittiert. Das ist schon in der Begrifflichkeit so nachrangig und so wenig und so unbedeutend, das ging voll an den Leuten vorbei. Und das war das Problem“ (Lohbeck 2010: 6).

Der Versuch einer Mobilisierung der Öffentlichkeit war also in diesem Fall nicht erfolgreich. Lohbeck gibt dafür auch Gründe an. Demnach sei das „Autothema“ „emotional verwurzelt in der Bevölkerung“ und Greenpeace sei es nicht gelungen aus dem CO₂-Ausstoß von Autos ein „bedrohliches Klimathema“ zu machen. Zudem werde niemand von einer Diskussion über Gramm CO₂ pro Kilometer erreicht. „Denn das ist ein derart marginaler Wert, paar Gramm plus oder minus, jeder, der sich darüber aufregt, wird von vorneherein von vielen Leuten als Korinthenkacker, Kleingeist, Erbsenzähler gesehen.“ Es sei nicht gelungen „die Gramm CO₂ als eine Gefährdung darzustellen“ (Lohbeck 2010: 5). Dietmar Oeliger vom NABU verweist in diesem Zusammenhang auf die Entwicklung, wonach heute in der Öffentlichkeit durchaus eine Rolle spiele, wie viel Gramm CO₂/km ein Auto emittiere (Oeliger 2010: 6). Aber für Greenpeace bedeutete dies nicht, dass sie daraus eine große Durchsetzungsfähigkeit gewinnen konnten: „Wenn man in die Verhandlung geht und der andere weiß schon: Das Thema, was der hier problematisiert, dafür hat er öffentlich keine Unterstützung, hat man schon verloren“ (Lohbeck 2010: 6). Als Gegenbeispiel einer gelungenen Mobilisierung der Öffentlichkeit spricht Lohbeck das Thema Dieselruß an, bei dem es Greenpeace durch ein gutes Bild gelungen sei, das Thema nach oben zu katapultieren. „Wir haben damals die Dieselaautos rosa

angemalt, Schweineohren, Ringelschwanz, Schweineschnauze.“ Dadurch sei das Thema allgemeiner Gesprächsstoff und auf der folgenden IAA „das beherrschende Thema in allen Interviews, in allen Artikeln, in allen Statements“ geworden. „Auch das wie gesagt nicht durch Lobbyarbeit, sondern vor allem durch Öffentlichkeitsarbeit [...]“ (Lohbeck 2010: 4). Hier wird deutlich, wodurch sich eine gelungene Mobilisierung der Öffentlichkeit auszeichnet. Ein Thema muss „allgemeiner Gesprächsstoff sein.“ Dieses Merkmal fand sich bezüglich der EU-Verordnung 443/2009 nicht (Lohbeck 2010: 3-6).

Die Gründe lagen einerseits in dem „marginalen Wert“, den Gramm CO₂ pro km bedeutet. Andererseits lassen sie sich auch aus der objektiven Wahrnehmbarkeit und der politisierbaren Betroffenheit des Themas ableiten (Jänike 1999: 81). Aufgrund der Ferne und Unsicherheit der Auswirkungen ist der Klimawandel nur sehr schwer mobilisierungsfähig. Die „unmittelbare individuelle Erfahrbarkeit“ fehlt. Für Autofahrer hat das eigene Verhalten bspw. keine unmittelbaren Auswirkungen auf das Klima. Eine direkte kausale Verbindung zwischen der täglichen Autofahrt ins Büro und z.B. der Zunahme von Naturkatastrophen in Südostasien ist nur sehr schwer vorstellbar. Deshalb fehlte Greenpeace die „politizierbare Betroffenheit als Ressource“ (Brand/Rink 2007: 513f, Cass 2002: 50, Jänike 1999: 125, Mai 2007: 70). Zudem ist das Thema im Gegensatz zu WWF- und Greenpeace-Kampagnen zum Schutz von Pandas und Walen nicht emotional genug, um mobilisierungsfähig zu sein (Vos/Decock/De Zutter 2002: 471). Als Gegenbeispiel können Haustiere gelten. Das Thema ist emotional aufgeladen. Es ist einfach, es gibt eine große Nähe und eine hohe gefühlte persönliche Betroffenheit (Bender/Reulecke 2003: 106). All das ist beim Klimawandel nicht gegeben. Sollte die weitere klimatische Entwicklung allerdings zu deutlichen Schäden in Deutschland führen, wäre es für Umweltverbände wesentlich einfacher, die Öffentlichkeit zu mobilisieren (Cass 2002: 50). Insgesamt erhöhen die sehr geringe objektive Wahrnehmbarkeit und politisierbare Betroffenheit des Klimawandels die Plausibilität der Aussagen von Wolfgang Lohbeck, wonach Greenpeace mit dem Versuch einer Mobilisierung der Öffentlichkeit nicht erfolgreich war. Demnach war auch nach der Betrachtung des situativen Faktors Mobilisierung der Öffentlichkeit weiterhin der VDA aufgrund seines sehr großen Druckpotentials durch Leistungszug die durchsetzungsfähigste Interessengruppe im Fallbeispiel der EU-Verordnung 443/2009, gefolgt von der IG Metall. Die fünf Umweltverbände, deren Interessen weitestgehend konvergent waren, konnten auch durch den Versuch von Greenpeace, die Öffentlichkeit für ihre Forderungen zu mobilisieren, nicht durchsetzungsfähig werden, da der Versuch nicht erfolgreich war.

7.2.3 Die Informationsfunktion der betroffenen Interessengruppen

Die Informationsfunktion bildet den dritten der Faktoren, aus denen sich die Durchsetzungsfähigkeit von Interessengruppen in einer konkreten Situation ergibt. Verbände kennen die Auswirkungen bestimmter Ausgestaltungen geplanter politischer Regelungen auf ihre Mitglieder bzw. die Gesellschaft. Je schwerer die Auswirkungen sind, desto durchsetzungsfähiger ist *ceteris paribus* die Interessengruppe (Bernholz 1985: 196, Daumann 1999: 122, 160, Frey/Kirchgässner 2002: 199). Die Informationsfunktion der Interessengruppen wird in meiner Arbeit mithilfe der Indikatoren Anzahl der direkt Betroffenen, zeitliche und räumliche Nähe, Grad der Betroffenheit und Abstraktionsgrad gemessen. Dabei werden die fünf Umweltverbände einerseits sowie IG Metall und VDA andererseits als Koalitionen angesehen, weil ihre Interessen jeweils weitgehend übereinstimmen und sie nach eigenen Angaben zusammenarbeiteten (Koers 2010: 7, Oeliger 2010: 5, Scharte 2010:5). Umweltverbände bevorzugen generell „bezüglich eines wahrgenommenen Problems [...] ähnliche Lösungswege“ (Blum/Schubert 2009: 53). Gewerkschaften und Unternehmerverbände arbeiten zusammen wenn – wie in diesem Fall – ihre „product- and production-related interests“ betroffen sind und übereinstimmen (Streeck 1991: 190f).

Das Ziel der EU-Verordnung 443/2009 ist es, einen Beitrag zur wirksamen Eindämmung des anthropogenen THG-Effektes zu leisten. Darin stimmen die Umweltverbände BUND, DUH, Greenpeace, NABU und VCD mit der EU-Kommission überein. Um das Ziel erreichen zu können, bedurfte es ihnen zufolge einer klimapolitisch ambitionierten Ausgestaltung der Verordnung mit anspruchsvollen Reduktionszielen, hohen Strafzahlungen und verbindlichen Langfristzielen. Die Argumentation, warum gerade eine solche Ausgestaltung der EU-Verordnung nötig gewesen wäre, verlief über Informationen zu den beiden Themen Ökologie und Ökonomie, wobei der ökologische Aspekt im Vordergrund stand (Hilgenberg 2010: 1). Er bezog sich auf den Klimawandel und seine möglichen negativen Auswirkungen. Demnach erfordere die „Klimakrise“ schnelles Handeln (Greenpeace 2008: 20). Es gebe „nur noch ein kleines Zeitfenster von maximal fünf bis zehn Jahren, um weltweit die Trendwende bei den Treibhausgasemissionen zu schaffen. Gelingt dies nicht, werden die [...] Folgen, die [...] Menschheit finanziell und politisch überfordern“ (DUH 2009: 7). Denn „die Auswirkungen des Klimawandels sind bereits jetzt spürbar. Wird nichts dagegen unternommen, werden hunderte Millionen mehr Menschen dem Risiko extremer Wettersituationen und Wasser- und Lebensmittelknappheit ausgesetzt sein“ (Greenpeace 2008: 1). Nach den Umweltverbänden

wäre eine „faktische Reduzierung der CO₂-Emissionen, der auf den Straßen fahrenden Autos“ „entscheidend für den Klimaschutz“ (BUND 2008: 10). Die EU-Verordnung wurde als „das wichtigste, anstehende politische Instrument im Bereich Klimaschutz-Verkehr“ und als „one of the most important global climate policy measures“ bezeichnet (T&E 2007: 6, VCD 2009b: 4). Um eine Chance zu haben, den weltweiten Temperaturanstieg unter zwei Grad Celsius zu halten, müsse der CO₂-Ausstoß im Straßenverkehr sofort stark gesenkt werden (Greenpeace 2007: 1). Daher war es den Umweltverbänden zufolge unbedingt nötig, ihren Forderungen zu entsprechen, um die stark negativen Auswirkungen der globalen Erwärmung einzudämmen (BUND 2008: 3, 10ff, 21, DUH 2009: 12, Greenpeace 2010: 12, 2008: 20, NABU 2008: 1, VCD 2009b: 2): „Die Notwendigkeit der Einführung einer rechtlich verbindlichen Regelung zur Reduzierung der CO₂-Emissionen im Straßenverkehr wird angesichts der aktuellen Klimadebatte deutlich“ (VCD/NABU/BUND/DUH 2007: 1).

Die Schwere der Auswirkungen muss also an den möglichen Folgen des Klimawandels gemessen werden. Der erste Indikator ist die Anzahl der direkt Betroffenen. Sie ist beim Klimawandel außerordentlich hoch. Allein in Afrika würden laut IPCC bei unverminderter globaler Erwärmung im Jahr 2020 75 bis 250 Millionen Menschen unter zunehmender Wasserknappheit leiden. Auch auf allen anderen Kontinenten wären Auswirkungen für eine Vielzahl von Menschen zu erwarten (Wert = 7). Der zweite und dritte Indikator sind die zeitliche und räumliche Nähe. Erstere ist als außerordentlich klein einzustufen. Die IPCC-Modelle enthalten langfristige Folgenabschätzungen für einen Zeitraum bis zum Ende des 21. Jahrhunderts (1). Letztere ist als sehr klein anzusehen. Zwar sind auch für die BRD langfristig negative Entwicklungen durch klimatische Veränderungen zu erwarten. Aber die Hauptlast der negativen Auswirkungen würde auf andere Kontinente verteilt. Teile Deutschlands könnten sogar von wärmeren Temperaturen profitieren (2). Der vierte Indikator ist der Grad der Betroffenheit. Er ist als sehr hoch einzuschätzen. Zumindest für Menschen aus Afrika, Asien und Bewohner von Inselstaaten könnte der Klimawandel potentiell lebensbedrohliche Auswirkungen haben (6) (IPCC 2007: 12f). Viele der Auswirkungen werden mit über 90%iger Wahrscheinlichkeit eintreten, sollte der Klimawandel nicht durch THG-Reduzierung eingedämmt werden (IPCC 2007: 13). Das spricht für einen niedrigen Abstraktionsgrad. Allerdings wird der Abstraktionsgrad sehr deutlich dadurch erhöht, dass eine Aufnahme der Forderungen der Umweltverbände in die Verordnung den Klimawandel nicht sicher verhindern kann. Sie stellt lediglich einen Teil der Emissionsminderungsstrategie der EU dar. Und die EU ist für weniger als 10% der globalen THG-Emissionen verantwortlich (IPCC

2007: 6, UNFCCC 2009: 16). Zusätzlich erhöht wird der Abstraktionsgrad auch deshalb, weil die deutsche Bundesregierung nicht sicher für stark negative Auswirkungen des Klimawandels auf anderen Kontinenten verantwortlich gemacht würde. D.h. die Wahrscheinlichkeiten einer Eindämmung des Klimawandels durch die Verordnung und einer Zuschreibung der Verantwortung für negative Umweltereignisse auf die Bundesregierung sind sehr gering. Insgesamt ist der Abstraktionsgrad der Informationen der Umweltverbände sehr hoch (2).

Die Informationsfunktion der Interessengruppen bezieht sich zumindest implizit immer auf die Machtoptionen der Regierung. Wie groß die daraus gewonnene Durchsetzungsfähigkeit ist hängt davon ab, wie viele Menschen wie schwer, wie sicher, wie schnell und wie nah betroffen sind. Von den Auswirkungen des Klimawandels wären außerordentlich viele Menschen (7) potentiell lebensbedrohend betroffen (6). Die Auswirkungen wären zeitlich und räumlich größtenteils sehr fern (1/2). Und der Abstraktionsgrad ist sehr hoch (2). Deshalb ist die Schwere der Auswirkungen, über die die Umweltverbände die Bundesregierung informieren konnten, alles in allem als mittelschwer ($((7+1+2+6+2)/5=3,6)$) einzuschätzen.

Der ökonomische Aspekt der Informationen bezog sich auf ein Arbeitsplatzargument. „If Europe takes the lead, it will attract lots investment, particularly by suppliers. These investments will bring high-quality jobs to Europe“ (T&E 2007: 8). Dieses Argument galt aber primär für ganz Europa. Das Resultat einer strengen Regelung wäre „ein konsequentes Downsizing“, welches zu „besseren Marktchancen effizienter Autos“ führt (BUND 2008: 21). Das „Downsizing“ von Automobilen gefährdet die Marktchancen so genannter Premiumhersteller wie BMW und Daimler. Insofern trug diese Information der Umweltverbände gegenüber der deutschen Bundesregierung nicht zu einer Erhöhung der Schwere der Auswirkungen ihrer Informationen bei, weil für die BRD bei Implementierung der Interessen der Umweltverbände sogar negative Effekte zu erwarten wären.

Während das primäre Ziel der Umweltverbände im vorliegenden Fall eine wirksame Bekämpfung des anthropogenen THG-Effektes war, strebten IG Metall und VDA vor allem eine wettbewerbsmäßig neutrale und sozial ausgewogene Verordnung an, die den deutschen Automobilherstellern keine unerfüllbaren Vorgaben macht und eine Verzerrung des Wettbewerbs zwischen den europäischen Automobilherstellern vermeidet (IG Metall 2007c, Wissmann 2008: 5). Es wurde auf das „magische Dreieck“ aus ökologischer Notwendigkeit, ökonomischer Vernunft und sozialer Verantwortung verwiesen, welches man „in Balance“ halten müsse (Koers 2010: 3). „Es bringt überhaupt nichts, ökologische Forderungen zu

stellen, die weit von jeder sozialen Verträglichkeit und ökonomischen Notwendigkeit stehen“ (Koers 2010: 7). Vor allen Dingen eine ungerechtfertigte Verzerrung des Wettbewerbs zuungunsten der deutschen Automobilindustrie sollte unbedingt vermieden werden (VDA 2007: 20). Um eine Regulierung zu erreichen „that is ecologically effective, competition-neutral and does not endanger the future of the automotive industry in Europe and Germany“ sollte die Bundesregierung für die Forderungen von IG Metall und VDA eintreten (VDA 2007: 6). Die Argumentation verlief wie bei den Umweltverbänden über einen ökonomischen und einen ökologischen Aspekt. Letzterer war aber nur von untergeordneter Bedeutung. Demnach „brauche [es] heute gesunde[...] Unternehmen, um den technologischen Wandel überhaupt leisten zu können“ (Koers 2010: 7). Fortschritt im Klimaschutz sei nur möglich, wenn die Automobilindustrie nicht durch „inappropriate framework conditions“ belastet werde und nicht ihre globale Wettbewerbsfähigkeit verliere. Zudem müsse vor allem im Volumenmarkt und nicht nur bei Oberklassefahrzeugen CO₂ eingespart werden (VDA 2007: 2, Wissmann 2008: 5f). Deutlich wichtiger war der ökonomische Aspekt. IG Metall und vor allem der VDA lieferten der Bundesregierung Informationen wonach die Verordnung, wenn sie nicht den inhaltlichen Interessen der Automobilindustrie entspreche, massiv die Wettbewerbsfähigkeit der deutschen Automobilindustrie und damit eine Vielzahl von Arbeitsplätzen gefährden würde. „Negative Auswirkungen auf die deutsche Automobilindustrie [können] nicht ausgeschlossen werden“ (IG Metall 2007c). Es gebe eine „ernste Gefährdung von Beschäftigung an einzelnen Standorten“ denn ein „huge shift in competitive pressure in this sector [...] would lead especially to job losses“ und „massively endangers the market viability and the existence of some companies“ (VDA 2007: 4, Wissmann 2008: 6). Das müsse unter allen Umständen verhindert werden, weil die Automobilindustrie für Europa und speziell in Deutschland eine Schlüsselindustrie sei (VDA 2007: 4ff, 20, Wissmann 2008: 6f): „Gerade auch der Standort Deutschland hätte unter den Folgen zu leiden. Denn kein anderes Land verdankt dieser Industrie einen so hohen Anteil an seinem Wachstum“ (Wissmann 2008: 6f). Nur durch eine wettbewerbsneutrale Verordnung könne es gelingen „Tausende von Arbeitsplätzen in der Automobilbranche auch für die Zukunft zu sichern“ (IG Metall 2007b, 2007c).

Die Schwere der Auswirkungen dieser Informationen muss also primär an der Wettbewerbsfähigkeit und der Zahl der Arbeitsplätze in der deutschen Automobilindustrie gemessen werden. Der erste Indikator ist die Anzahl der direkt Betroffenen. In der deutschen Automobilindustrie arbeiten über 700.000 Menschen (VDA 2010: 16). Selbst bei einer

Verordnung, die den Interessen der Automobilindustrie stark zuwider läuft, ist nicht zu erwarten, dass all diese Jobs verlorengehen. Allerdings hängt von einem Beschäftigungsverhältnis zumindest die Hälfte des Einkommens von Familien ab, so dass von einem Verlust des Arbeitsplatzes meistens mehr als eine Person direkt betroffen ist. Insofern erscheint eine Schätzung der Anzahl der Betroffenen in einer Größenordnung um 700.000 Menschen realistisch. Im Vergleich zur Anzahl der Betroffenen vom Klimawandel ist diese zwar verschwindend gering, im Kontext der BRD sind ca. 700.000 direkt Betroffene aber dennoch als hohe Zahl einzuschätzen (5). Der zweite Indikator betrifft die räumliche Nähe der Auswirkungen, über die IG Metall und VDA die Regierung informierten. Die räumliche Nähe ist als sehr groß zu bewerten, da die prognostizierten negativen Auswirkungen primär Deutschland betrafen (6). Die zeitliche Nähe ist als mittelgroß einzuschätzen. Die Verordnung gilt ab dem Jahr 2012, ab 2013 sind erste Auswirkungen zu erwarten, da in diesem Jahr erstmals Strafzahlungen erhoben und die Emissionswerte veröffentlicht werden (4). Der vierte Indikator ist der Grad der Betroffenheit. Die möglichen negativen Auswirkungen wären vor allen Dingen der Verlust von Arbeitsplätzen, Wettbewerbsfähigkeit und Wirtschaftsleistung. Hier ist von einem hohen Grad an Betroffenheit auszugehen (5). Der Abstraktionsgrad als fünfter Indikator wird dadurch bestimmt, wie wahrscheinlich und in welchem Ausmaß die prognostizierten Auswirkungen eintreten. Während der direkte Einfluss der Verordnung auf den Klimawandel eher gering ist, hat sie als rechtlich verbindliche Festlegung von Emissionsgrenzen für Neuwagen einen sehr großen direkten Einfluss auf die Automobilindustrie. Daher ist es plausibel einen Verlust von Arbeitsplätzen, Wettbewerbsfähigkeit und Wirtschaftsleistung bei einer bestimmten Ausgestaltung der Verordnung anzunehmen. Das spricht für einen sehr niedrigen Abstraktionsgrad. Allerdings ist nur schwer feststellbar, wie groß die Auswirkungen wären, da sie unter anderem vom Verhalten der Konsumenten und von Faktoren wie der Konjunktur, etc. abhängen (Koers 2010: 4, 6, 8). Das erhöht den Abstraktionsgrad. Insgesamt ist er, aufgrund der zwar sicheren aber in ihrem Ausmaß unsicheren Auswirkungen und der großen kausalen Verbindung zur Verordnung, als niedrig (5) einzuschätzen.

Damit verfügten IG Metall und VDA über Informationen, die einer hohen Zahl an direkt Betroffenen (5) in der Bundesrepublik Deutschland (6) innerhalb relativ kurzer Zeit (4) bei Nichtbeachtung ihrer Forderungen mit relativ großer Sicherheit (5) hohe Schäden (5) prognostizierten. Deshalb ist die Schwere der Auswirkungen, über die IG Metall und VDA die Bundesregierung informierten konnten, alles in allem als schwer $((5+6+4+5+5)/5=5)$ einzuschätzen.

Tabelle 9: Informationsfunktion der betroffenen Interessengruppen

Indikator	Umweltverbände	IG Metall & VDA
Direkt Betroffene	> 250.000.000 -> außerordentlich hoch (7)	ca. 700.000 -> hoch (5)
Nähe (zeitlich)	21. Jahrhundert, 2030-2100 -> außerordentlich klein (1)	ab 2013 -> mittelgroß (4)
Nähe (räumlich)	weltweit, BRD weniger -> sehr klein (2)	primär Deutschland -> sehr groß (6)
Grad der Betroffenheit	potentiell lebensbedrohlich -> sehr hoch (6)	Arbeitsplatzverlust -> hoch (5)
Abstraktionsgrad	Effizienz der Verordnung & Zuschreibung der Verantwortung unsicher -> sehr hoch (2)	Auswirkungen der Verordnung sicher & Anzahl der verlorenen Arbeitsplätze unsicher -> niedrig (5)
Schwere der Auswirkungen	mittelschwer (3,6)	schwer (5)

Quellen: BUND 2008: 3, 10ff, 21, DUH 2009: 12, Greenpeace 2010: 12, 2008: 1, 20, IG Metall 2007b, 2007c, IPCC 2007: 6, 12-16, Koers 2010: 7, NABU 2008: 1, UNFCCC 2009: 16, VCD 2009b: 2, VDA 2010: 16, 2007: 4ff, 20, Wissmann 2008: 6f.

In Tabelle 9 wird die Schwere der Auswirkungen, über welche die verschiedenen Interessengruppen die Bundesregierung informieren konnten, noch einmal zusammengefasst. Vergleicht man die Informationen der beiden Koalitionen aus Interessengruppen wird deutlich, dass IG Metall und VDA auch aus diesem dritten Faktor der Variable im vorliegenden Fall eine größere Durchsetzungsfähigkeit gewinnen konnten als die Umweltverbände. Das lag vor allen Dingen an der größeren Sicherheit, mit der sich negative Auswirkungen auf die Automobilindustrie bei Befolgung von deren Forderungen verhindern lassen (5) im Vergleich zur unsicheren Wirkung auf den Klimawandel (2) und der zeitlichen (4) und räumlichen Nähe (6) dieser negativen Auswirkungen. Auch die außerordentlich hohe Zahl an direkt vom Klimawandel Betroffenen (7) und der sehr hohe Grad der Betroffenheit (6) konnten diese Unterschiede nicht ausgleichen. Bezüglich der EU-Verordnung 443/2009 waren also die fünf Umweltverbände in der Lage, die Regierung über mittelschwere Auswirkungen bei Nichtbeachtung ihrer Forderungen zu informieren (3,6). IG Metall und VDA konnten hingegen Informationen über schwere Auswirkungen bei Nichtbeachtung ihrer Forderungen an die Regierung weitergeben (5) und damit durch ihre Informationsfunktion im untersuchten Fall eine größere Durchsetzungsfähigkeit erlangen als die Umweltverbände.

7.2.4 Die Durchsetzungsfähigkeit der Interessengruppen im untersuchten Fall

Um die in Kapitel 4 aufgestellte Hypothese H2 über den kausalen Zusammenhang zwischen der Durchsetzungsfähigkeit von Interessengruppen und der Position der BRD zur EU-Verordnung 443/2009 überprüfen zu können, müssen die drei Faktoren der Durchsetzungsfähigkeit zusammengenommen werden. Über Druckpotential durch Leistungsentzug verfügen nur IG Metall und VDA. Erstere hat ein großes (4,5), letzterer sogar ein sehr großes Druckpotential (6) zur Verfügung. Den Umweltverbänden fehlt eine Leistung, die sie verweigern können. Sie haben kein Druckpotential durch Leistungsentzug (0). Eine Mobilisierung der Öffentlichkeit wurde im vorliegenden Fall von Greenpeace versucht. Allerdings war sie nicht erfolgreich. Aus diesem Faktor konnte dementsprechend keine der untersuchten Interessengruppen Durchsetzungsfähigkeit gewinnen. Aber sowohl die Umweltverbände als auch IG Metall und VDA konnten ihre Durchsetzungsfähigkeit aufgrund ihrer Informationsfunktion deutlich erhöhen. Zusammengenommen hatten die Umweltverbände kein Druckpotential durch Leistungsentzug (0), die Mobilisierung der Öffentlichkeit misslang (0) und sie konnten der Regierung Informationen zu mittelschweren Auswirkungen (3,6) liefern. Ihre Durchsetzungsfähigkeit bezüglich der EU-Verordnung 443/2009 war demnach insgesamt sehr klein (3,6). IG Metall und VDA verfügten hingegen zusammengenommen über ein außerordentlich großes Druckpotential durch Leistungsentzug (7), eine Mobilisierung der Öffentlichkeit wurde nicht versucht (0) und sie konnten der Regierung Informationen zu schweren Auswirkungen liefern (5). Ihre Durchsetzungsfähigkeit im untersuchten Fall war also insgesamt sehr groß (12). Vergleicht man die beiden Koalitionen miteinander wird klar, dass IG Metall und VDA zusammen im untersuchten Fall sehr viel durchsetzungsfähiger waren als die Umweltverbände. Ergo müsste die Position der BRD zu den einzelnen Streitfragen der EU-Verordnung 443/2009 den Interessen von IG Metall und VDA entsprochen haben.

7.3 Kongruenztest – Interessen von IG Metall & VDA und Position der BRD

Meinem Konzept zufolge kann mithilfe der im letzten Kapitelabschnitt vorgestellten unterschiedlichen Durchsetzungsfähigkeit der betroffenen Interessengruppen die Position der BRD zur EU-Verordnung 443/2009 erklärt werden, wenn die Interessen dazu divergent waren. In Kapitel 6.3 wurden für alle neun Streitfragen der EU-Verordnung divergente Interessen festgestellt. Daher greift der zweite Teil von H1 und die Durchsetzungsfähigkeit

der Interessengruppen bestimmt annahmegemäß darüber, wessen Interessen in die Position der BRD implementiert werden. In H2 werden die Annahmen präzisiert. Sie lautet: „Bei divergenten Interessen entspricht die Position der BRD zu den einzelnen Streitfragen der EU-Verordnung 443/2009 den Interessen derjenigen Interessengruppe oder Koalition von Interessengruppen, die über die größte Durchsetzungsfähigkeit verfügt. Verfügen mehrere Interessengruppen über eine gleiche oder annähernd gleich große Durchsetzungsfähigkeit, entspricht die Position des Staates einem inhaltlichen Kompromiss zwischen den Positionen der Interessengruppen.“

Zur Überprüfung dieser zweiten Hypothese H2 wird im Folgenden zunächst ein Kongruenztest durchgeführt. Darin werden die Interessen der durchsetzungsfähigsten Interessengruppe/Koalition aus Interessengruppen mit der Position der BRD im untersuchten Fall verglichen. Stimmt die Interessen mit der Position überein, spricht das für die Gültigkeit von H2 und für eine kausale Abhängigkeit der Präferenzen des Staates von der Durchsetzungsfähigkeit der betroffenen Interessengruppe/Koalition aus Interessengruppen. Um die Plausibilität der kausalen Abhängigkeit zu erhöhen wird anschließend durch *process-tracing* geprüft, inwiefern sich die Position der BRD zur EU-Verordnung 443/2009 wirklich durch die Durchsetzungsfähigkeit der betroffenen Interessengruppen erklären ließ.

Im Fall der deutschen Position zur EU-Verordnung 443/2009 arbeiteten die IG Metall und der Verband der Automobilindustrie zusammen. Ihnen gegenüber stand eine Koalition aus den fünf Umweltverbänden BUND, DUH, Greenpeace, NABU und VCD. Insgesamt erwies sich die Koalition aus IG Metall und VDA als mit Abstand am durchsetzungsfähigsten (sehr groß, 12). Aufgrund des außerordentlich großen Druckpotentials durch Leistungsentzug (7) und den schweren Auswirkungen bei Nichtbeachtung ihrer Forderungen, über die sie die Regierung informieren konnten (5), waren sie den Umweltverbänden klar überlegen. Diese konnten nur aus den Informationen über mittelschwere Auswirkungen (3,6) Durchsetzungsfähigkeit gewinnen, da die versuchte Mobilisierung der Öffentlichkeit durch Greenpeace misslang (0) und sie über keine Leistung verfügen, die sie verweigern können (0). Der zweite Teil von H2 wonach bei gleich oder annähernd gleich durchsetzungsfähigen Interessengruppen die Position der BRD einem Kompromiss aus den Interessen der betroffenen Verbände entspricht, traf demzufolge im Fallbeispiel nicht zu. Vielmehr müsste die Position der BRD zu den einzelnen Streitfragen der EU-Verordnung 443/2009 bei Gültigkeit der Hypothese H2 den Interessen von IG Metall und VDA zu diesen Streitfragen entsprochen haben.

Tabelle 10: Kongruenztest – Interessen von IG Metall & VDA und Position der BRD

Streitfrage	IG Metall und VDA	Position der BRD	Übereinstimmung
Zielwert	130g/km + 10g/km	130g/km + 10g/km	ja
Parameter	Fahrzeuggewicht	Fahrzeuggewicht	ja
<i>slope</i>	<i>slope-80</i>	<i>slope-80</i>	ja
<i>phasing-in</i>	Zustimmung (wie Verordnung)	Zustimmung (wie Verordnung)	ja
<i>pooling</i>	Zustimmung	Zustimmung	ja
Strafen	Strafen ableiten aus Emissionshandel (VDA) / <40€/g (IG Metall)	ca.30€/g	<i>weitgehend</i>
Ausnahmen	Zustimmung (wie Verordnung)	Ablehnung	<i>nein</i>
Ökoinnov.	unbegrenzte Anrechenbarkeit	unbegrenzte Anrechenbarkeit	ja
Langfristziel	95g/km - 110g/km	95g/km - 110g/km	ja

Quellen: BMU 2009: 10, 2007, BMVBS 2007, BT-Drucks. 16/10200: 2ff, Ehrenstein 2007, IG Metall 2010: 1f, Lahl 2010: 2-4, 2008: 4-7, 2008b: 23, 27, Koers 2010: 1-5, 9, Scharte 2010: 1-4, VDA 2009: 19ff, 2008: 18-26, 2007: 8, 13-16, 19.

In Tabelle 10 wird ersichtlich, dass dies empirisch für sieben bzw. acht der neun Streitfragen zutrif. IG Metall und VDA präferierten ein generelles Reduktionsziel von 130g/km mit der Möglichkeit weitere 10g/km durch zusätzliche Maßnahmen wie der Anrechnung von Biosprit erreichen zu können. Die Bundesregierung trat für denselben Zielwert ein (Lahl 2008b: 23, Scharte 2010: 1). Gleiches galt für den Parameter, den *slope*, das *phasing-in*, das *pooling*, die Ökoinnovationen und das Langfristziel. Der VDA – und bei Ökoinnovationen und Langfristziel auch die IG Metall – plädierten für das Fahrzeuggewicht, den *slope-80*, Übergangsregelungen bis 2015, die Möglichkeit zur Bildung von Emissionsgemeinschaften, eine unbegrenzte Anrechenbarkeit von Ökoinnovationen und einen Zielkorridor für das Langfristziel von 95g/km - 110g/km (IG Metall 2010: 1f, Koers 2010: 1-9, VDA 2009: 19ff, 2007: 8-19). Die Bundesregierung machte sich genau die gleichen Forderungen zu eigen (BMU 2009: 10, BT-Drucks. 16/10200: 2ff, Lahl 2010: 2-4, 2008: 4, 6f, 2008b: 27, Scharte 2010: 1-4). Die Wahrscheinlichkeit, dass diese exakten Übereinstimmungen in sieben von neun Streitfragen zufällig zustande kamen, ist als sehr gering zu erachten. Insofern sind diese empirischen Ergebnisse ein starker Hinweis darauf, dass die Position der BRD zur EU-Verordnung 443/2009 den Interessen von IG Metall und VDA entsprach, weil diese beiden Verbände im Fallbeispiel die mit Abstand größte Durchsetzungsfähigkeit aufwiesen. Gleichwohl sind die Übereinstimmungen noch kein Beweis für Existenz und Richtung einer derartigen Kausalbeziehung.

Zudem gab es zwei Streitfragen, zu denen die Position der BRD nicht (ganz) mit den Interessen von IG Metall und VDA übereinstimmte. Der VDA befürwortete Ausnahmeregelungen als „zweckmäßig“, während die Bundesregierung das „geschluckt [habe], um größere Ziele hinzubekommen“ und „kein Interesse an Ausnahmen“ hatte (Koers 2010: 3, Lahl 2010: 4, Scharte 2010: 3). Dieses Ergebnis widerspricht H2 und lässt sich nicht ohne Weiteres mithilfe meines Konzeptes erklären. Allerdings betraf die klare Abweichung nur eine von neun Streitfragen. Der zweite Unterschied war deutlich geringer. Bezüglich der Höhe der Strafzahlungen waren sowohl IG Metall und VDA als auch die Bundesregierung für eine signifikante Senkung unter den Wert von 95€/g. Alle drei Parteien hielten diese Strafzahlungen für überzogen und präferierten deutlich niedrigere Pönalen. Der VDA verlangte die Höhe der Strafen aus den CO₂-Preisen im Emissionshandel abzuleiten (VDA 2009: 21). Die IG Metall hielt Strafen von höchstens 40€/g für vertretbar (IG Metall 2010: 2). Und die Bundesregierung war für Strafen in einer Größenordnung von ungefähr 30€/g (Lahl 2008: 5f). Dieser Wert lag zwischen den Forderungen der IG Metall nach Strafen von höchstens 40€/g und des VDA nach Strafen, die sich aus dem Emissionshandel ableiten. Vor allen Dingen lag er aber sehr weit von den Forderungen der Umweltverbände entfernt, die geschlossen für über 95€/g bzw. 150€/g eintraten (BUND 2008: 14, Göppel 2010: 3, Greenpeace 2008: 4, Oeliger 2010: 2f, VCD 2010: 2). In dieser Streitfrage gab es also eine weitgehende Übereinstimmung zwischen den Positionen von IG Metall und VDA und der Bundesregierung. Damit liefert der Kongruenztest insgesamt sehr starke Indizien dafür, dass die Position der BRD zu acht von neun Streitfragen der EU-Verordnung 443/2009 (weitgehend) den Interessen von IG Metall und VDA entsprach, weil diese beiden Verbände am durchsetzungsfähigsten waren. Bezogen auf die zentrale Fragestellung der Arbeit lässt sich festhalten: Eine kausale Abhängigkeit der Position der BRD von der Durchsetzungsfähigkeit der Koalition aus IG Metall und VDA erscheint plausibel. Die Position der BRD zu acht der neun Streitfragen der EU-Verordnung 443/2009 konnte dem Kongruenztest zufolge aus der Durchsetzungsfähigkeit und den Interessen der IG Metall und des VDA im vorliegenden Fall erklärt werden.

7.4 *process-tracing* – Durchsetzungsfähigkeit, Interessen und Position der BRD

Um Existenz und Richtung der kausalen Beziehung noch plausibler zu machen, werden im Folgenden Aussagen und Argumente der Regierung und der betroffenen Interessengruppen – primär IG Metall und VDA – ausgewertet und miteinander verglichen. Für die Wirksamkeit

des Druckpotentials durch Leistungsentzug werden einige generalisierende Äußerungen der beteiligten Akteure untersucht. So betonte ein Mitarbeiter der Ministerialbürokratie den Unterschied zwischen Bundesregierung und EU-Kommission: „Aber es ist natürlich schon so, das ein Land anders als die EU-Kommission halt gucken muss, was macht der Arbeitsmarkt, was machen meine Wähler, wie kommt's Geld rein? Und da ist das Ohr sicherlich für die, die in Firmen arbeiten und am Markt stehen – ganz allgemein gesagt – offen“ (Scharte 2010: 9). Und „tendenziell hat natürlich die Industrie mehr Einfluss auf die Bundesregierung als die Umweltverbände. Das hat damit zu tun, dass die Industrie halt die Arbeitsplätze schafft und die Arbeiter sind halt die Wähler“ (Scharte 2010: 7). „Die Umweltverbände haben innerhalb der Bundesregierung leider keine Bedeutung“ (Lahl 2010: 5).

Auch nach ihrer Eigenwahrnehmung haben die Umweltverbände „bei [der] Bundesregierung ggü. Industrieverbänden so gut wie keine Chance“ (VCD 2010: 2). „Wenn man alle Umweltverbände zusammennimmt, haben wir vielleicht zehn Prozent von dem, was der VDA hat“ (Hilgenberg 2010: 1). Im Gegensatz zu den Umweltverbänden hat der VDA, wie von Hilgenberg erwähnt, wegen seines sehr großen Druckpotentials im Normalfall auch eine große Durchsetzungsfähigkeit und damit großen Einfluss. Das spiegelt sich sowohl in der Fremd- als auch in der Eigenwahrnehmung des Verbands wider (Käppeler 2010: 1). Greenpeace sieht in ihm die „effektivste Autolobby in Europa.“ Er bekomme Unterstützung von „höchster politischer Stelle“ (Greenpeace 2008: 15). Martin Koers vom VDA meinte dazu im Interview: „Der VDA ist hier nicht die Organisation VDA, sondern tritt als die Branche Automobilindustrie auf. Und die Branche Automobilindustrie ist eine Schlüsselindustrie und [...] hat [...] natürlich Gehör bei der Politik und auch bei der Bundeskanzlerin. Wenn Sie überlegen, wie viele Arbeitsplätze da dran hängen“ (Koers 2010: 5). Mindestens zur Hälfte bestehe seine Tätigkeit auch darin, Anfragen der Bundesregierung danach, wie die Automobilindustrie bestimmte Sachverhalte sehe, zu beantworten. Denn im VDA sei das „gebündelte Interesse der Automobilindustrie verankert“ (Koers 2010: 6). In diesen Äußerungen wird deutlich, dass dem VDA aufgrund des sehr großen Druckpotentials durch Leistungsentzug anders als den Umweltverbänden generell ein großer Einfluss auf die Positionen der Bundesregierung zu bestimmten politischen Sachverhalten zugeschrieben wird.

Bezogen auf die EU-Verordnung 443/2009 wurde der Einfluss der Automobilindustrie neben der Erwähnung des sehr großen Druckpotentials durch Bundesregierung, Umweltverbände und VDA selbst, auch anhand der Argumentation der Bundesregierung für ihre jeweiligen

Positionen deutlich. Um ihre Durchsetzungsfähigkeit zu erhöhen, informierten IG Metall und VDA die Bundesregierung über mögliche negative Auswirkungen der geplanten Verordnung bei Nichtbeachtung ihrer Forderungen. Sie strebten vor allen Dingen eine wettbewerbsmäßig neutrale Verordnung an. Eine Verzerrung des Wettbewerbs zuungunsten der deutschen Automobilindustrie sollte vermieden werden (IG Metall 2007c, Koers 2010: 3, 7, VDA 2007: 6, 20, Wissmann 2008: 5). Ansonsten sei eine Vielzahl von Arbeitsplätzen in Deutschland und die Wettbewerbsfähigkeit der deutschen Automobilindustrie gefährdet (IG Metall 2007c, VDA 2007: 4ff, Wissmann 2008: 6f). Außerdem sollte nicht nur bei Oberklassefahrzeugen, sondern in allen Marktsegmenten der CO₂-Ausstoß reduziert werden (VDA 2007: 2, Wissmann 2008: 5f).

Die Bundesregierung begründete ihre eigenen inhaltlichen Positionen zu den einzelnen Streitfragen mit genau den gleichen Argumenten. Auch sie wollte sicherstellen, dass die „Innovations- und Wettbewerbsfähigkeit der Automobilindustrie“ unter den Regelungen der geplanten Verordnung „keinesfalls leiden“ (BMW 2007). Vor allem ungerechtfertigte Verzerrungen des europäischen Wettbewerbs zulasten der deutschen Hersteller sollten vermieden werden (Scharte 2010: 2f). Denn die deutsche Automobilindustrie beschäftige mehr als 750.000 Menschen und eine Gefährdung dieser Arbeitsplätze sei nicht akzeptabel (BMW 2007, Scharte 2010: 8). Und die Bundesregierung sei zwar für weitgehende Maßnahmen zum Klimaschutz, aber die deutsche Wirtschaft dürfe darunter nicht leiden und Beschäftigung nicht dahin abwandern, „wo man sehr viel weniger sorgfältig mit der Umwelt umgeht“ (Glos 2007: 8). In der Frage nach der gerechten Lastenverteilung folgte die Bundesregierung ebenfalls der Argumentation der Automobilindustrie. Sie wollte „alle Hersteller gleichermaßen in die Pflicht“ nehmen, um das Reduktionsziel zu erreichen (BMW 2007). Der damalige Staatssekretär im BMU, Matthias Machnig, betonte, man habe „von vorneherein darauf gedrungen, dass auch die Akteure, die hauptsächlich Kleinwagen verkaufen, in den nächsten Jahren Minderungen zu vollziehen haben“ (Machnig 2010: 3). Wirksame CO₂-Minderungen erreiche man am besten durch Einsparungen bei Klein- und Mittelklassewagen (Machnig 2010: 3, Scharte 2010: 4). Wie auch der VDA forderte die Bundesregierung zudem ein „sorgfältiges *Impact Assessment*“ zur Berechnung der geeigneten Zielwerte, Parameter, Strafen und sonstigen Inhalten der Verordnung. Eine solche Machbarkeitsstudie sei „unerlässlich“, um der Automobilindustrie realistische und erfüllbare Zielvorgaben zu machen (BMW 2007, Koers 2010: 1f).

Die Argumente, mit denen IG Metall und VDA gegenüber der Bundesregierung versuchten ihre Interessen durchzusetzen und die Argumente, mit denen die Bundesregierung ihre eigene Position zu den einzelnen Streitfragen der EU-Verordnung begründete, stimmten weitgehend überein. Das liefert einen starken Hinweis darauf, dass die Übereinstimmungen zwischen Position der BRD und Interessen von IG Metall und VDA kausal durch die sehr große Durchsetzungsfähigkeit der beiden Verbände bedingt wurden. Um die Position der BRD zu begründen, nutzte die Bundesregierung beinahe ausschließlich die Informationen, die ihr von den Interessengruppen der Automobilindustrie übermittelt wurden. Sie verwies zwar auch auf die Notwendigkeit eines effektiven Klimaschutzes, allerdings zumeist im ersten Teil von Sätzen, die mit „aber“ fortgeführt wurden: „Wir wollen die CO₂-Emissionen [...] bekämpfen. Aber wir müssen es in der Weise tun, dass die deutsche Wirtschaft darunter nicht [...] leidet“ (Glos 2007: 8). Auch Bundeskanzlerin Merkel argumentierte so: „Ich bin für weitere Absenkungen des CO₂-Ausstoßes auch bei Autos. Aber man kann nicht alle Autos über einen Kamm scheren. [...] Wir brauchen ehrgeizige, aber eben unterschiedliche Reduktionsziele für die verschiedenen Marktsegmente bei Autos“ (Merkel 2007: 2).

Die Annahme einer kausalen Abhängigkeit der Position der BRD von der Durchsetzungsfähigkeit der IG Metall und des VDA wird auch durch weitere Aussagen der Beteiligten gestärkt. Uwe Lahl meinte: „Immer dann, wenn es die Möglichkeit gab, die Berechnung so durchführen zu können, dass das Premiumsegment trotzdem in irgendeiner Form geschont wurde, dann hat der Wirtschaftsminister und der Verkehrsminister und auch das Kanzleramt sich der Sache positiv angenommen“ (Lahl 2010: 2). Insgesamt habe die Bundesregierung laut Uwe Lahl auf EU-Ebene die Rolle eines klimapolitischen Bremsers gespielt und zwar aufgrund der Interessen und der Durchsetzungsfähigkeit der deutschen Automobilindustrie (Lahl 2010: 6). Matthias Machnig meinte, das mit allen gesprochen worden sei, „aber es gab natürlich, was technische Spezifikationen und Details angeht, mit der Automobilindustrie ein paar intensivere Runden, um das alles nachvollziehen zu können“ (Machnig 2010: 2). Ein weiteres Indiz ist eine Erklärung, die IG Metall und BMU am 07. März 2007 gemeinsam herausgegeben haben (BMU/IG Metall 2007: 1). Darin forderten sie bei der geplanten Verordnung „den Kriterien einer nachhaltigen Umweltentwicklung und einer gesicherten Beschäftigungsperspektive in der Automobilindustrie zugleich“ durch ein „integriertes Maßnahmenbündel“ Rechnung zu tragen. „Dabei muss ein fairer innereuropäischer Wettbewerb gewährleistet sein“ (BMU/IG Metall 2007: 1ff). Die Erklärung wurde von IG Metall und BMU gemeinsam erarbeitet. Die IG Metall konnte ihre Interessen demnach direkt in die Position der Bundesregierung einbringen (IG Metall 2007).

Auch die im Fallbeispiel beteiligten Umweltverbände betonten den großen Einfluss von IG Metall und vor allem VDA auf die Position der BRD zur EU-Verordnung 443/2009. Die Bundesregierung habe sich „eins zu eins den Einflüsterungen der deutschen Autohersteller ergeben“ (NABU 2008: 1). „Es waren vor allem deutsche Automanager, Regierungspolitiker sowie der EU-Kommissar Günter Verheugen, denen es gelang, das schon in den 90er Jahren formulierte Reduktionsziel von 120 g/km aufzuweichen“ (VCD 2008: 3). Zwischen den Herstellern von Fahrzeugen aus dem Premiumsegment, die vor allem aus Deutschland stammen, und den Klein- und Mittelklassewagenproduzenten aus Frankreich und Italien habe eine Kluft bestanden, die sich „in den offiziellen Positionen ihrer Länder wider[gespiegelt]“ habe (Greenpeace 2008: 16). Vor allem die Rolle, die Bundeskanzlerin Angela Merkel in dieser Frage gespielt hat, wurde kritisiert: „Was sie öffentlich sagt und was sie hinter den Kulissen macht sind halt leider, gerade was Automobil und CO₂-Grenzwerte betrifft, zwei vollkommen unterschiedliche Geschichten“ (Hilgenberg 2010: 2). Insgesamt wurde der Bundesregierung vorgeworfen, nur die Interessen der Automobilindustrie vertreten zu haben (BUND 2008: 4, Göppel 2010: 4f, Greenpeace 2008: 2, Lohbeck 2010: 3f, Oeliger 2010: 6f, VCD 2008: 17). Ihre eigenen Interessen konnten die Umweltverbände nicht durchsetzen: „In die Interessen der Bundesregierung muss ich sagen: Klar nein“ (Hilgenberg 2010: 2). „Das liegt wie gesagt am Standort Deutschland, als wichtiger Standort vor allem fürs Premiumsegment“ (Oeliger 2010: 6). Damit liefern auch die Aussagen der Umweltverbände einen weiteren Hinweis auf den Einfluss von IG Metall und VDA auf die Position der BRD.

Die Verbändeforschung geht für die Bundesrepublik davon aus, dass der Bundeskanzler oder die Bundeskanzlerin nur in Ausnahmefällen direkter Ansprechpartner ist. Eine Intervention oder Stellungnahme für die Interessen bestimmter Verbände durch den Kanzler bzw. die Kanzlerin ist demzufolge ein starkes Indiz für den Einfluss dieser Interessengruppen auf die Position der Bundesregierung. Im Fall der EU-Verordnung 443/2009 hat Angela Merkel den Aussagen aller Beteiligten zufolge, eindeutig die Interessen der Automobilindustrie vertreten. Sie selbst ging darauf explizit in einer Rede vor dem Europäischen Rat in Brüssel ein:

„Es ist doch wirklich nicht redlich, die Automobilhersteller zum Schutz des Weltklimas zu Investitionen zu drängen, die sie letztlich wirtschaftlich nicht leisten können, und ihnen Strafen aufzuerlegen und ihnen damit einen Nachteil zu verschaffen. Ich sage ausdrücklich: Die Konsumenten müssen entscheiden, ob sie ein größeres oder ein kleineres Auto haben wollen. Im Übrigen findet die Innovation im Automobilbau immer zuerst bei den großen Autos statt und setzt sich dann bei den kleinen durch. Auch das sollten wir nicht vergessen, wenn wir über die deutsche Automobilindustrie sprechen“ (Merkel 2008: 4).

Die von Angela Merkel hier vorgebrachten Argumente wurden exakt deckungsgleich auch vom VDA vertreten. Die Autohersteller sollten nicht über Gebühr belastet werden, man lebe „in einer sozialen Marktwirtschaft und da entscheidet der Markt letztendlich was verkauft wird“ und „häufig werden [...] Innovationen in der Oberklasse eingeführt“ (Koers 2010: 6ff). Auch in den Aussagen anderer Beteiligter wird der Einfluss der Automobilindustrie auf die Position der BRD über die Bundeskanzlerin deutlich. Uwe Lahl sagte, es habe „ein ungeschriebenes Gesetz zur Merkelzeit [gegeben] und das gilt bis heute so: Es gibt einige Industriebereiche, über die sie ihre schützende Hand hält [...], insbesondere bei der Automobilindustrie“ (Lahl 2010: 1f). Ein weiterer Mitarbeiter der Ministerialbürokratie betonte, man müsse gar nicht groß suchen sondern könne „einfach in den Februar 2007 in die Nachrichten reingehen, weil die erste, die sich da zu Wort gemeldet hat, vollkommen außerhalb der normalen Regeln, war die Bundeskanzlerin selbst, die darauf hinwies, dass dieser Vorschlag der Kommission ein [...] Vorschlag zur Verzerrung des Wettbewerbs“ sei (Scharte 2010: 3). Diese Aussagen der Mitarbeiter aus der Ministerialbürokratie wurden von den Verbänden bestätigt. Dem VDA zufolge war es „erstaunlich, wie tief sich die Kanzlerin selbst in diese Materie eingearbeitet hat. Wenn Sie sich selbst damit ein wenig beschäftigen sehen Sie, dass das nicht ganz trivial ist [...]. Und wenn die Kanzlerin schon selber über den *slope* spricht und über *slope*-80 und *slope*-60, das bedarf schon eines gewissen Verständnisses [...] Und sie hat mit diesem Vokabular operiert“ (Koers 2010: 7). Genau das wurde der Bundesregierung und speziell der Kanzlerin von den Umweltverbänden vorgeworfen: „Bei uns bzw. auf EU-Ebene wurde das ja aufgeweicht durch die Arbeit der deutschen Bundesregierung. Vor allem Frau Merkel hat sich ja dafür eingesetzt, dass die Grenzwerte nicht so sind, wie wir das gewollt oder uns gewünscht hätten“ (Göppel 2010: 1). Merkel und ihre Regierung hätten das Konzept der EU-Kommission als „Vernichtungsfeldzug gegen die deutsche Autoindustrie“ gebrandmarkt und die Wirksamkeit der Verordnung im Kampf gegen den Klimawandel auf Druck der Automobilindustrie verwässert (BUND 2008: 5). Insgesamt konstatierten sowohl die Umweltverbände als auch der VDA und die Bundesregierung selbst eine klare Bestimmung der Position der BRD durch die durchsetzungsfähigen Verbände der Automobilindustrie über die direkte Einbindung der Bundeskanzlerin auf deren Seite.

Martin Koers vom VDA formulierte im Interview treffend: „Wir glauben schon, dass die Bundesregierung ein Verständnis für die Belange der Automobilindustrie hat [...]. Die Bundesregierung und viel mehr auch Sigmar Gabriel – der damalige Umweltminister – waren der Automobilindustrie gegenüber sehr aufgeschlossen“ (Koers 2010: 7). Das entspricht

meinen bisherigen empirischen Ergebnissen. Die Position der Bundesrepublik Deutschland zur EU-Verordnung 443/2009 entsprach den Interessen der Koalition aus IG Metall und VDA, weil diese im Fallbeispiel die größte Durchsetzungsfähigkeit aufwies. Der Einfluss der Automobilindustrie auf die Position der BRD lässt sich an einzelnen Streitfragen der EU-Verordnung noch weiter verdeutlichen. Das *phasing-in* wurde beispielsweise sowohl vom VDA als auch von der Bundesregierung durch die langen Entwicklungszyklen in der Automobilindustrie begründet. Der VDA hielt es für „absolut notwendig. War auch eine Kernforderung unsererseits“ (Koers 2010: 2f, Scharte 2010: 6). Die DUH meinte dazu: „Das wurde auch wiederum vor allem von der deutschen Bundesregierung auf EU-Ebene so vertreten, dass das *phasing-in*, das vorher eigentlich in kürzerem Zeitrahmen geplant war, verlängert wird“ (Göppel 2010: 2). Gleiches galt für das *pooling*. Laut Uwe Lahl sei das „ein Vorschlag gewesen, der auch aus der Industrie kam, den wir haben aufgreifen müssen“ (Lahl 2010: 3). Auch bezüglich des geeigneten *slopes* und der Höhe der Strafzahlungen beeinflussten IG Metall und VDA die Position der BRD. Wie der VDA hielt die Bundesregierung *slope-60* für eine politische Entscheidung, die „mit Fachargumenten nichts zu tun“ hatte und sah „in zu hohen Strafzahlungen erhebliche wirtschaftliche Risiken für die betroffene Industrie“ (Koers 2010: 3ff, Lahl 2008: 5, Scharte 2010: 6). Deshalb trat „Deutschland [...] im Ministerrat stark für *slope-80* und niedrigere Strafen ein“ (LCVP 2008). Ebenfalls auf EU-Ebene eingesetzt hat sich die Bundesregierung dafür „Wege zu finden, damit auch diese Maßnahmen [Ökoinnovationen] zukünftig angerechnet werden können. Denn was letztlich zählt, sind die CO₂-Verminderungen in der Realität und nicht allein die, die in einem Testzyklus gemessen werden“ (Lahl 2008: 7). VDA und Regierung betonten übereinstimmend, dass diese Idee aus der deutschen Automobilindustrie kam: „Auch die Ökoinnovationen muss man sagen kamen von der deutschen Industrie als Idee“ (Scharte 2010: 6). „Außer den deutschen hatten kaum Hersteller Interesse an den Ökoinnovationen“ (Koers 2010: 5). Auch bezüglich des geeigneten Parameters glichen sich die Argumentation von VDA und Regierung stark. Beide präferierten das Fahrzeuggewicht, weil zwischen Gewicht und CO₂-Ausstoß eines Autos ein starker statistischer Zusammenhang besteht (Koers 2010: 2, Scharte 2010: 1f). Insgesamt verfolgte die Regierung den von IG Metall und VDA ins Spiel gebrachten und von den Umweltverbänden abgelehnten so genannten „integrierten Ansatz“ (BMU/IG Metall 2007: 2, Greenpeace 2008: 6ff, VDA 2008: 19): „Was den Beitrag des Straßenverkehrs zur CO₂-Reduktion anbelangt, so setzt sich die Bundesregierung für einen integrierten Ansatz mit differenzierten Regelungen ein, um Wettbewerbsverzerrungen zu Lasten deutscher Hersteller zu vermeiden“ (BT-Drucks. 16/4306: 32f).

Die empirischen Ergebnisse sprechen sehr deutlich dafür, dass die Position der BRD in acht von neun Streitfragen der EU-Verordnung deshalb ganz bzw. weitgehend den Interessen von IG Metall und VDA entsprach, weil diese die größte Durchsetzungsfähigkeit aufwiesen. Allerdings gab es auch einige Aussagen von Beteiligten, die den Kausalzusammenhang zweifelhaft erscheinen lassen. So betonte Lahl, die „diplomatische Seite in Brüssel“ sei auch ein „gewichtiges Argument“ gewesen, „dass Deutschland als das Autoland schlechthin da nicht unbedingt zu auffällig werden sollte, dass man nicht alle gegen sich hat. Und von da ausgehend haben wir häufig als kleinsten gemeinsamen Nenner die Position der Kommission geteilt“ (Lahl 2010: 1). Die IG Metall verwies bezüglich des Parameters Fahrzeuggewicht darauf, dass es „zu dieser Thematik [...] eine sehr frühe Entscheidung der Politik [gab]. Dieses Thema wurde in den weiteren Gesprächen nicht mehr thematisiert“ (IG Metall 2010: 1). Das spricht eher für einen Einfluss der EU-Kommission auf die deutsche Position aufgrund strategischer Überlegungen der Bundesregierung zur generellen Rolle der BRD innerhalb der EU bzw. für eigenständige inhaltliche Interessen „der Politik“. Allerdings bleibt bei letzterem unklar, wo die Interessen herkommen sollen. Auch die erste Erklärung ist ungenügend, wenn man die gesamte Verordnung in den Blick nimmt. Denn trotz dieses Einwandes entsprach die Position der BRD nur dann der Position der EU-Kommission, wenn auch die Interessen von IG Metall und VDA damit übereinstimmten, bspw. in den Streitfragen *phasing-in* und *pooling*. Wichen die Interessen von IG Metall und VDA von der Position der Kommission ab, wie bspw. bezüglich des *slopes*, der Strafzahlungen und des Langfristziels, folgte daraus auch eine gegenüber der EU-Kommission abweichende Position der BRD. Den „kleinsten gemeinsamen Nenner“ teilte die Bundesregierung also nur dann mit der EU-Kommission, wenn die Interessen von IG Metall und VDA dem nicht entgegen liefen. Zudem kamen Ideen wie das *phasing-in* und die Implementierung von Ökoinnovationen nachweislich aus der deutschen Automobilindustrie und wurden deshalb von der Bundesregierung auf EU-Ebene mit Nachdruck vertreten (s.o.). Fasst man die empirischen Ergebnisse zusammen wird deutlich, dass die Position der Bundesrepublik Deutschland zur EU-Verordnung 443/2009 trotz der oben erwähnten Einwände offensichtlich von IG Metall und VDA bestimmt wurde, aufgrund deren sehr großer Durchsetzungsfähigkeit im konkreten Fall. In acht von neun Streitfragen herrschte eine gänzliche oder zumindest weitgehende Übereinstimmung zwischen der Position der BRD und den Interessen von IG Metall und VDA. Dass diese Übereinstimmung Ausdruck einer kausalen Abhängigkeit der Position der BRD von der Durchsetzungsfähigkeit der Koalition aus IG Metall und VDA war, wurde durch die Methode des *process-tracing* nachgewiesen.

In einer Streitfrage entsprach die Position der BRD nicht den Interessen des VDA. Dieser hielt Ausnahmeregelungen für „zweckmäßig aus rein ökonomischer Perspektive“ (Koers 2010: 3). Die Bundesregierung war hingegen eher gegen Ausnahmeregelungen (Scharte 2010: 3). Das spricht auf den ersten Blick für eine empirische Widerlegung von H2 in dieser Streitfrage. Allerdings fällt bei genauerer Betrachtung auf, dass von den deutschen Herstellern nur Porsche von einer solchen Regelung betroffen gewesen wäre (BMU 2009: 8f). Und für Porsche erschien aufgrund der engen Zusammenarbeit mit dem VW-Konzern bereits zum damaligen Zeitpunkt eine Poolbildung wesentlich attraktiver (Greenpeace 2008: 13). Insofern war die Implementierung von Ausnahmeregelungen in die Verordnung für den VDA nicht von großer Bedeutung, es war keine „Kernforderung“ wie z.B. *phasing-in* und *slope* (Koers 2010: 2-5, VDA 2008: 23-26). Daher wurden die Ausnahmeregelungen auch von der Bundesregierung nicht als wichtiger und/oder kritischer Punkt der Verordnung angesehen (Lahl 2008: 4-7). Die Abweichung von den Interessen des VDA in der Frage der Ausnahmeregelungen ist demzufolge kein Grund, an der grundsätzlichen kausalen Abhängigkeit der Position der BRD von der Durchsetzungsfähigkeit der Koalition aus IG Metall und VDA zu zweifeln.

Nichtsdestotrotz kann die Position der BRD zu dieser Streitfrage im Rahmen meines Konzeptes nicht erklärt werden, da das Konzept die unterschiedliche Bedeutsamkeit der einzelnen Streitfragen nicht zur Genüge abbildet. Eine Lösung dieses Problems könnte in einer Konzentration auf Streitfragen liegen, zu denen die Bundesregierung auf EU-Ebene klarer Stellung bezogen hat (Reduktionsziel, *slope*, *phasing-in*, etc.). Unter Umständen handelt es sich auch um ein Problem, das durch die Frageformulierung in den Interviews bedingt wurde. So wurden die Interessengruppenvertreter nach der Haltung ihres Verbandes in der betreffenden Streitfrage befragt und nicht (nur) danach, inwiefern diese Streitfrage im politischen Entscheidungsprozess überhaupt eine Rolle für den Verband gespielt hat. Auf diese Weise wurde auch die Position zu Fragen erfasst, die in der Praxis möglicherweise gar nicht so als Forderung an die Regierung herangetragen wurden.

Abgesehen von der Abweichung in der Frage der Ausnahmeregelungen lieferte das *process-tracing* im vorliegenden Fall insgesamt eindeutige Beweise dafür, dass die Position der BRD zu acht Streitfragen der EU-Verordnung 443/2009 den Interessen der Koalition aus IG Metall und VDA entsprach, weil sie die mit Abstand größte Durchsetzungsfähigkeit aller betroffenen Interessengruppen aufwies.

7.5 Die Beantwortung der zentralen Fragestellung Teil II – Überprüfung von H2

Die zweite Hypothese (H2) meiner Arbeit lautet: „Bei divergenten Interessen entspricht die Position der BRD zu den einzelnen Streitfragen der EU-Verordnung 443/2009 den Interessen derjenigen Interessengruppe oder Koalition von Interessengruppen, die über die größte Durchsetzungsfähigkeit verfügt. Verfügen mehrere Interessengruppen über eine gleiche oder annähernd gleich große Durchsetzungsfähigkeit, entspricht die Position des Staates einem inhaltlichen Kompromiss zwischen den Positionen der Interessengruppen.“ In Kapitel 7.2 wurde gezeigt, dass im untersuchten Fall die Koalition aus IG Metall und dem Verband der Automobilindustrie mit Abstand am durchsetzungsfähigsten war. Der zweite Teil von H2 traf daher nicht zu. Vielmehr waren IG Metall und VDA aufgrund ihres außerordentlichen hohen Druckpotentials durch Leistungsentzug (7) und den schweren Auswirkungen bei Nichtbeachtung ihrer Forderungen (5), über die sie die Bundesregierung informieren konnten, sehr durchsetzungsfähig (12). Die fünf untersuchten Umweltverbände BUND, DUH, Greenpeace, NABU und VCD verfügen hingegen nicht über Druckpotential durch Leistungsentzug (0). Zudem misslang die versuchte Mobilisierung der Öffentlichkeit für ihre Forderungen durch Greenpeace (0) und sie konnten der Regierung nur Informationen zu mittelschweren Auswirkungen bestimmter inhaltlicher Ausgestaltungen der Verordnung liefern (3,6). Damit war ihre Durchsetzungsfähigkeit im konkreten Fall nur sehr klein (3,6).

Wenn der zweite Teil von H1 und der erste Teil von H2 zutreffen, müsste die Position der Bundesrepublik Deutschland zur EU-Verordnung 443/2009 den Interessen von IG Metall und VDA entsprochen haben und kausal durch die Durchsetzungsfähigkeit dieser beiden Verbände bestimmt worden sein. Ersteres wurde in Kapitel 7.3 mithilfe eines Kongruenztestes überprüft. Demnach entsprach die Position der BRD in acht von neun Streitfragen gänzlich oder zumindest weitgehend den Interessen von IG Metall und VDA. Nur in der Frage nach der Zustimmung zu Ausnahmeregelungen wich die Position der BRD von diesen Interessen ab. Warum die BRD Ausnahmeregelungen eher ablehnte, obwohl der VDA sie für „zweckmäßig“ hielt, lässt sich im Rahmen meines Konzeptes nicht erklären. Mögliche Lösungen des Problems wurden in Kapitel 7.4 kurz diskutiert. Für die anderen acht Streitfragen gilt: Die Wahrscheinlichkeit, dass die Übereinstimmungen in acht von neun Streitfragen zufällig zustande kamen, ist sehr gering. Einen Beweis für Existenz und Richtung der kausalen Verbindung zwischen der Durchsetzungsfähigkeit von IG Metall und VDA und der Position der BRD liefert der Kongruenztest aber nicht.

Um die kausale Verbindung nachweisen zu können, wurden deshalb mittels *process-tracing* Aussagen und Argumente der Beteiligten ausgewertet und miteinander verglichen. Dabei fanden sich die Ergebnisse der Untersuchung zur unterschiedlichen Durchsetzungsfähigkeit der Interessengruppen in den Aussagen und Argumenten wieder: IG Metall und VDA wurde generell ein großer Einfluss wegen ihres Druckpotentials durch Leistungsentzug zugeschrieben, den Umweltverbänden Einflusslosigkeit attestiert. Im vorliegenden Fall übernahm die Regierung primär die Informationen und Argumente von IG Metall und VDA, um ihre eigenen Positionen zu begründen, und nicht die Informationen der Umweltverbände. Außerdem gelang es den Umweltverbänden nicht, „einzelne Teilaspekte zu skandalisieren“ wodurch die „Umweltseite schon mächtig“ hätte werden können (Lahl 2010: 5). Von den Ausnahmeregelungen abgesehen konnte auch nachgewiesen werden, dass die Interessen von IG Metall und VDA zu einzelnen Streitfragen wie *pooling*, *phasing-in*, *slope* und Ökoinnovationen direkt von der Bundesregierung übernommen und auf EU-Ebene mit Nachdruck vertreten wurden. Ein weiterer Beweis für den Einfluss von IG Metall und VDA war die Einmischung von Bundeskanzlerin Angela Merkel, die klar die Interessen der Automobilindustrie vertrat. Insgesamt konnte also die zweite Hypothese H2 meiner Arbeit, wonach bei divergenter Interessenlage die Position der BRD zu den einzelnen Streitfragen der EU-Verordnung 443/2009 den Interessen der durchsetzungsfähigsten Koalition aus Interessengruppen entsprach, empirisch durch einen Kongruenztest und *process-tracing* für acht der neun Streitfragen bestätigt werden.

Ausgehend von diesen Ergebnissen lässt sich auch die zentrale Fragestellung meiner Arbeit abschließend beantworten. Sie lautet: „Wie lässt sich mithilfe von Andrew Moravcsiks ‚Liberal Theory of International Politics‘ die Position der Bundesrepublik Deutschland bezüglich der EU-Verordnung 443/2009 zur Reduzierung des CO₂-Ausstoßes von Automobilen erklären?“ Um die Frage angemessen beantworten zu können, wurde in Kapitel 3 zunächst die liberale Theorie der IB nach Andrew Moravcsik vorgestellt. Nach deren beiden ersten Kernannahmen bestimmen die Interessen und die Durchsetzungsfähigkeit innerstaatlicher Akteure die Präferenzen von Staaten. Moravcsik selbst hält seine Theorie für geeignet, um auch „individual foreign policy“ zu erklären (Moravcsik 1997: 533). Aber wessen Interessen sich aus welchen Gründen in einer bestimmten Situation wie durchsetzen und damit Politik beeinflussen bleibt unklar. Deshalb wurden Moravcsiks erste beide Kernannahmen in Kapitel 4 mithilfe von Annahmen und Erkenntnissen aus der Verbändeforschung zu einem empirisch überprüfbareren Konzept erweitert. So konnten die

beiden unabhängigen Variablen Interessen und Durchsetzungsfähigkeit der betroffenen Interessengruppen spezifiziert und jeweils Hypothesen über den Kausalzusammenhang zwischen den unabhängigen Variablen und der abhängigen Variable Position der BRD gebildet werden. In Kapitel 6 wurde ermittelt, dass der erste Teil der ersten Hypothese H1 empirisch nicht zutraf, da die Interessen der betroffenen Verbände sich bezüglich jeder Streitfrage der EU-Verordnung 443/2009 stark voneinander unterschieden. Die Betrachtung der Interessen der betroffenen Interessengruppen allein reichte also nicht aus, um die Position der BRD zur EU-Verordnung 443/2009 erklären zu können. Nichtsdestotrotz war die Kenntnis der inhaltlichen Positionen, welche die Interessengruppen zu den einzelnen Streitfragen der EU-Verordnung 443/2009 vertraten, eine unabdingbare Voraussetzung für die Erklärung der Position der BRD. Dem zweiten Teil von H1 und der zweiten Hypothese H2 zufolge war bei einer solchen divergenten Interessenlage die unterschiedliche Durchsetzungsfähigkeit der betroffenen Interessengruppen entscheidend für die Position der BRD. Die durchsetzungsfähigste Interessengruppe oder Koalition aus Interessengruppen konnte annahmegemäß ihre Interessen in die Position der BRD implementieren. Deswegen wurde in Kapitel 7.2 die Durchsetzungsfähigkeit der Koalitionen aus IG Metall und VDA einerseits und den fünf Umweltverbänden andererseits untersucht. IG Metall und VDA erwiesen sich als deutlich durchsetzungsfähiger als die Umweltverbände. Mittels Kongruenztest und *process-tracing* wurde daraufhin in den Kapiteln 7.3 und 7.4 analysiert, inwiefern die Durchsetzungsfähigkeit der Koalition aus IG Metall und VDA die Position der BRD zur EU-Verordnung 443/2009 bestimmte. Für acht der neun Streitfragen konnte nachgewiesen werden, dass die Position der BRD den Interessen von IG Metall und VDA entsprach, weil diese beiden Verbände im konkreten Fall mit Abstand am durchsetzungsfähigsten waren. Lediglich für eine von neun Streitfragen konnte der Beweis nicht erbracht werden.

Damit lässt sich insgesamt für die Position der Bundesrepublik Deutschland zur EU-Verordnung 443/2009 festhalten: *Domestic interests did matter*. Die Position der BRD zu dieser Verordnung konnte erklärt werden, indem die Interessen und die Durchsetzungsfähigkeit der betroffenen Interessengruppen identifiziert, analysiert und miteinander verglichen wurden. Empirisch wurde dadurch festgestellt, dass die Position der BRD in acht von neun Streitfragen den Interessen der Automobilindustrie entsprach, weil die Koalition aus IG Metall und VDA im untersuchten Fall mit Abstand am durchsetzungsfähigsten war.

8. Das Ergebnis: Ausblick und Fazit

8.1 Zusammenfassung der Ergebnisse

„Climate change is really not a ‚normal‘ international environmental problem“ (Vogler 2008: 361). Diese Erkenntnis bildete den Ausgangspunkt meiner Arbeit. Denn obwohl der Klimawandel und seine wirksame Bekämpfung die unumstritten größten Herausforderungen der internationalen Umweltpolitik darstellen, lässt eine ambitionierte Klimaschutzpolitik auf sich warten. Begründet wird die mangelnde Umsetzung von Maßnahmen zum Klimaschutz mit der Durchsetzung bestimmter Interessen durch die verhandelnden Staaten. Um Ergebnisse internationaler Umweltpolitik erklären zu können, muss demzufolge klar sein, welche Interessen die Staaten aus welchen Gründen vertreten. Das kann nur im Kontext nationaler Entscheidungsfindung analysiert werden. In meiner Arbeit wurde die nationale Entscheidungsfindung eines Staates in einem konkreten Fallbeispiel internationaler Umweltpolitik mithilfe einer theoriegeleiteten Außenpolitikanalyse untersucht. Dazu wurde die liberale Theorie der IB nach Andrew Moravcsik genutzt. Dessen Anspruch, mit seiner Theorie auch „individual foreign policy“ erklären zu können, wurde ernst genommen und seine Theorie angewendet, um die Position der Bundesrepublik Deutschland zur EU-Verordnung 443/2009 über den CO₂-Ausstoß von Automobilen zu untersuchen und erklären.

Zunächst wurde Moravcsiks liberale Theorie vorgestellt. Sie beruht auf drei Kernannahmen, von denen die ersten beiden für meine Arbeit von Bedeutung waren. Die erste Kernannahme *The Primacy of Societal Actors* drückt die Vorstellung aus, dass die Akteure, die über das Verhalten von Staaten entscheiden, nutzenmaximierende Individuen sind. Die Individuen schließen sich zu Gruppen zusammen, welche in Interaktion mit dem Staat treten und versuchen, dessen Entscheidungen in einem „bottom-up“-Prozess zu beeinflussen. Nach der zweiten Kernannahme *Representation and State Preferences* werden die handlungsleitenden Präferenzen eines Staates auf Basis der innerstaatlichen Verteilung der Interessen und Durchsetzungsfähigkeit der verschiedenen Akteure definiert. Die staatlichen Institutionen sind ein *transmission belt*, der die Interessen und die Durchsetzungsfähigkeit der betroffenen Akteure in staatliche Präferenzen umwandelt (Moravcsik 1997: 516-519). Allerdings bleibt bei Moravcsik unklar, wessen Interessen sich aus welchen Gründen in einer bestimmten Situation wie durchsetzen. Deshalb wurde seine Theorie durch Annahmen und Erkenntnisse aus der Verbändeforschung „nach innen“ erweitert und so empirisch anwendbar gemacht. Die Konsistenz zu den Kernannahmen von Moravcsik blieb dabei bestehen, denn wie bei ihm

wurden die Interessen und die Durchsetzungsfähigkeit der im Fallbeispiel betroffenen Interessengruppen als entscheidende Variablen zur Erklärung der Position der Bundesrepublik Deutschland angesehen. Mithilfe der Verbändeforschung wurden die beiden unabhängigen Variablen und die abhängige Variable spezifiziert und operationalisiert. Sowohl die Position der BRD als auch die Interessen der Verbände wurden als konkrete inhaltliche Forderungen bezüglich der neun Streitfragen der EU-Verordnung 443/2009 verstanden. Die Durchsetzungsfähigkeit der Interessengruppen setzte sich zusammen aus ihrem strukturellen Druckpotential durch Leistungsentzug und den situativen Faktoren Mobilisierung der Öffentlichkeit durch und Informationsfunktion der Interessengruppen. Dann wurden Hypothesen über den kausalen Zusammenhang zwischen den Interessen und der Durchsetzungsfähigkeit der betroffenen Verbände und der Position der BRD gebildet. Demnach spiegelte bei konvergenter Interessenlage die Position der BRD die Interessen der betroffenen Interessengruppen wider, während bei divergenter Interessenlage die Interessen der durchsetzungsfähigsten Interessengruppe oder Koalition aus Interessengruppen in die Position der BRD implementiert wurden.

Dieses theoretische Konzept wurde anschließend empirisch überprüft. Der Fall konvergenter Interessen trat bei den neun Streitfragen nicht auf. Daher konnte die Position der BRD nicht allein aus den Interessen der betroffenen Verbände erklärt werden. Zusätzlich musste auch deren Durchsetzungsfähigkeit erhoben werden. Im konkreten Fall erwies sich die Koalition aus IG Metall und VDA als sehr durchsetzungsfähig (12), wegen ihres außerordentlich hohen Druckpotentials durch Leistungsentzug (7) und den schweren Auswirkungen bei Nichtbeachtung ihrer Forderungen (5), über die sie die Bundesregierung informieren konnten. Die Umweltverbände BUND, DUH, Greenpeace, NABU und VCD verfügten hingegen nur über eine sehr kleine Durchsetzungsfähigkeit (3,6), da sie kein Druckpotential durch Leistungsentzug haben (0), die Öffentlichkeit nicht mobilisieren (0) und der Regierung lediglich Informationen zu mittelschweren Auswirkungen liefern konnten (3,6). Bei Gültigkeit der Hypothese H2 hätte die Position der BRD also den Interessen von IG Metall und VDA entsprechen und durch die Durchsetzungsfähigkeit dieser beiden Interessengruppen kausal bedingt sein müssen. Das wurde mittels einer Kongruenzanalyse und durch *process-tracing* überprüft. In den Streitfragen generelles Reduktionsziel, Parameter, *slope*, *phasing-in*, *pooling*, Strafzahlungen, Ökoinnovationen und Langfristziel entsprach die Position der BRD gänzlich oder zumindest weitgehend den Interessen von IG Metall und VDA: Der Zielwert sollte bei 130g/km plus 10g/km liegen, als geeigneter Parameter wurde das Fahrzeuggewicht

angesehen, *slope-80* präferiert, die Strafzahlungen als zu hoch angesehen und *phasing-in* bis 2015, *pooling*, eine unbegrenzte Anrechenbarkeit von Ökoinnovationen und ein Zielkorridor von 95g/km - 110g/km als Langfristziel gefordert. Lediglich bei den Ausnahmeregelungen wich die ablehnende Position der BRD von den zustimmenden Interessen von IG Metall und VDA ab. Mittels *process-tracing* konnte im Anschluss daran nachgewiesen werden, dass die Übereinstimmungen in acht von neun Streitfragen kausal bedingt waren. IG Metall und VDA wurde aufgrund ihres Druckpotentials von allen Beteiligten großer Einfluss zugeschrieben. Die Bundesregierung argumentierte mit den gleichen Argumenten für ihre Position wie die Automobilindustrie für ihre Interessen. Mitarbeiter der Ministerialbürokratie und Vertreter der Interessengruppen begründeten die Position der BRD gleichermaßen mit der sehr großen Durchsetzungsfähigkeit von IG Metall und VDA. Zudem intervenierte die Bundeskanzlerin eindeutig zugunsten der Automobilindustrie. Und für einzelne Streitfragen wie *phasing-in* und Ökoinnovationen wurde zusätzlich nachgewiesen, dass die Position der BRD direkt durch IG Metall und VDA bestimmt wurde. Zusammenfassend ließ sich festhalten: *Domestic interests did matter*. Die Position der BRD zu acht von neun Streitfragen der EU-Verordnung 443/2009 konnte mithilfe der Interessen und der Durchsetzungsfähigkeit betroffener Interessengruppen erklärt werden.

8.2 Mögliche Kritikpunkte

Obwohl die empirischen Ergebnisse die theoretischen Annahmen des Konzepts weitgehend stützen und sich gut durch diese einordnen und erklären lassen, gibt es einige Punkte, in denen man das in dieser Arbeit entwickelte Konzept und Moravcsiks liberale Theorie an sich kritisieren kann. Als genereller Kritikpunkt wird von vielen IB-Forschern die Monokausalität von Moravcsiks Modell angeführt. Auch mein Konzept untersucht nur den Einfluss von *domestic factors* und speziell von Interessengruppen auf staatliche Präferenzen. In den „games real actors play“ würden aber weitere Faktoren wie Normen, Institutionen und Strukturen eine Rolle spielen, à priori könne keiner dieser Erklärungsfaktoren ausgeschlossen werden. Deshalb seien „mixed approaches“ monokausalen Modellen vorzuziehen (Carlsnaes 2002: 342, Cigler/Loomis 1991: 387f, Müller/Risse-Kappen 1993: 26, 31, 35). Das gleiche gelte für Außenpolitik, die sowohl von internen als auch von externen Faktoren bestimmt werde (Alons 2007: 211, Katzenstein 1977: 588, 1976: 45). Diesen Kritikpunkten kann generell nur zugestimmt werden. Umfassende Erklärungen staatlicher Außenpolitik bedürfen der Beachtung aller denkbaren Kausalfaktoren. So wäre es im untersuchten Fall nicht möglich

gewesen, die gesamten Inhalte der EU-Verordnung 443/2009 allein durch die Präferenzen der beteiligten Staaten zu erklären, da auch supranationale Akteure wie EU-Kommission und Europäisches Parlament eine Rolle spielten (Greenpeace 2008: 14, Koers 2010: 2f, Lahl 2008: 4). Genauso wenig wäre es aber möglich gewesen, die EU-Verordnung 443/2009 ohne genaue Kenntnis der Präferenzen beteiligter Staaten wie der BRD zu erklären (BT-Drucks. 16/4306: 32f, 16/10200: 2, Lahl 2008: 7, LCVP 2008). Diese Präferenzen sind selbst erklärungsbedürftig, sie können nicht einfach deduktiv hergeleitet, sondern müssen empirisch erhoben und erklärt werden. Und genau das wurde in der Arbeit mithilfe einer um Erkenntnisse aus der Verbändeforschung erweiterten liberalen Theorie nach Moravcsik geleistet. Die durchaus berechtigten Kritikpunkte entkräften also keineswegs die in der Arbeit gewonnenen empirischen Erkenntnisse. Der nach innen erweiterte Liberalismus lieferte im Fallbeispiel eine „powerful unicausal explanation[...]“ für die Position der Bundesrepublik Deutschland zur EU-Verordnung 443/2009 (Moravcsik 2008: 249).

Ein weiterer möglicher Kritikpunkt ist die Nichtbeachtung der institutionellen Strukturen als Variable (Moravcsik 1997: 518f). Allerdings lässt sich dieser Kritikpunkt zumindest teilweise entkräften: Die Natur der staatlichen Institutionen wurde konstant gehalten, da mit der Bundesrepublik nur ein Staat untersucht wurde. In einem länderübergreifenden Vergleich müsste diese Variable selbstverständlich mit in die Untersuchung einbezogen werden. Zudem haben nach den Erkenntnissen der Verbändeforschung in der BRD grundsätzlich alle organisierten Interessengruppen die Möglichkeit, staatliche Präferenzen zu beeinflussen. Inwiefern ihnen das gelingt hängt von ihrer situationsspezifischen Durchsetzungsfähigkeit ab. Unterschiedlich gute Zugangschancen zum Regierungssystem resultieren dann aus den Unterschieden in der Durchsetzungsfähigkeit und nicht aus den institutionellen Strukturen.

Neben diesen Punkten kann außerdem noch die Konzeption des Staates bzw. der Regierung in meiner Arbeit kritisiert werden. Nach Moravcsik ist der Staat kein eigenständiger Akteur sondern eine repräsentative Institution, die immer wieder von Koalitionen verschiedener gesellschaftlicher Akteure vereinnahmt wird (Moravcsik 1997: 518). In meinem Konzept stellte die Regierung eines Landes die entscheidende repräsentative Institution dar. Sie wurde als nicht weiter differenzierte Einheit verstanden. Die Position der BRD wurde deshalb in öffentlichen Stellungnahmen, Pressemitteilungen und Interviews erhoben, ohne näher darauf einzugehen, aus welchem Ministerium die jeweilige Quelle stammte. Diese Vorgehensweise vernachlässigte mögliche Unterschiede innerhalb der Regierung. Das lässt sich sowohl aus

theoretischer wie aus empirischer Sicht kritisieren. Denn der „Staat als einheitlich handelnder Akteur ist ein Mythos“ (Jänike 1999: 83). Demnach haben beispielsweise Mitarbeiter der staatlichen Umweltinstitutionen wie dem BMU ein eigenständiges Interesse an Umweltschutz (Jänike 1999: 85). Die „environmentalness“ als „internalisierte Werthaltung“ könne auch eine Variable sein, die Entscheidungen beeinflusse (Below 2008:17, Damaschke 1986: 15). Stimmen diese Annahmen, greift ein Ansatz, der nur die Interessen und die Durchsetzungsfähigkeit von betroffenen Interessengruppen als Variablen untersucht, zu kurz.

Im konkreten Fallbeispiel betonte vor allem Uwe Lahl die Bedeutung der regierungsinternen Unterschiede: „Nach außen tut man immer so, als ob es die Regierung gibt, aber nach innen ist die Regierung zumindest bei ganz wichtigen Punkten wie Umweltschutz nie einer Meinung“ (Lahl 2010: 1). Er habe als Umweltpolitiker gegen die durch das Wirtschafts- und das Verkehrsministerium vertretenen Interessen der Automobilindustrie argumentieren müssen (Lahl 2010: 1f). „Und wenn es trotz der großen Widerstände in Deutschland [...] diese Regelung gegeben hat, dann hängt das [...] damit zusammen, wie die Umweltpolitiker in Deutschland agiert haben“ (Lahl 2010: 6). Diese Ergebnisse werfen die Frage auf, ob ein Verständnis der Bundesregierung als einheitlichem Agenten der durchsetzungsfähigen innergesellschaftlichen Interessen in der empirischen Realität angemessen war. Denn scheinbar gab es auch innerhalb der Regierung Akteure mit eigenständigen, inhaltlichen Interessen. Allerdings sprechen bei genauerer Betrachtung zwei Punkte dafür, dass diese Vereinfachung im Rahmen meiner Arbeit zulässig war. Zum einen vertrat die Bundesregierung „nach außen“ eine einheitliche Position zu den einzelnen Streitfragen der EU-Verordnung 443/2009. Auch Uwe Lahl nutzte „nach außen“ die gleichen Argumente wie die restliche Bundesregierung – nämlich die der Automobilindustrie – um die Position der BRD zu rechtfertigen (siehe Lahl 2008, 2008b). Und zum anderen konnten „nach innen“ die einzelnen Ministerien als Agenten der ihnen jeweils nahe stehenden Interessengruppen verstanden werden, das Umweltministerium für die Umweltverbände, die Ministerien für Wirtschaft und Verkehr sowie das Kanzleramt für die Automobilindustrie. Lahl selbst bestätigte diese Annahme implizit: „Immer dann wenn es die Möglichkeit gab, [...] das Premiumsegment [...] [zu schonen], dann hat der Wirtschaftsminister und der Verkehrsminister und auch das Kanzleramt sich der Sache positiv angenommen“ (Lahl 2010: 2). Ein derart erweitertes Verständnis der Regierung ändert also nichts an den empirischen Ergebnissen: IG Metall und VDA konnten im untersuchten Fall ihre Interessen aufgrund ihrer sehr großen Durchsetzungsfähigkeit in die Position der BRD implementieren.

8.3 Ausblick und Fazit

Neben der Erklärung des konkreten Fallbeispiels sollte meine Arbeit durch die Erweiterung von Moravcsiks liberaler Theorie nach innen auch einen Beitrag zur Anwendbarkeit von IB-Theorien in theoriegeleiteten Außenpolitikanalysen speziell im Politikfeld Umwelt leisten. Da sich das Konzept im vorliegenden Fall trotz der diversen möglichen Kritikpunkte und der Abweichung in einer von neun Streitfragen als sehr gut geeignet erwiesen hat, scheint eine Untersuchung weiterer erklärungsbedürftiger Phänomene mithilfe der erweiterten liberalen Theorie grundsätzlich sinnvoll. Die grundlegenden Annahmen können auch auf andere Fälle übertragen werden: Das Handeln von Staaten wird von ihren Präferenzen bestimmt. Die Präferenzen werden als konkrete inhaltliche Positionen in innerstaatlichen Willensbildungsprozessen situationsspezifisch durch die Interessen und die Durchsetzungsfähigkeit betroffener Interessengruppen bestimmt. Ebenfalls weitgehend übertragen werden können die Spezifizierungen der Variablen Interessen und Durchsetzungsfähigkeit.

Allerdings stehen der Anwendbarkeit des Konzeptes in anderen Fällen auch einige Hürden im Weg. Zunächst bleibt sie explizit auf demokratisch verfasste Gesellschaften beschränkt. Ohne wesentliche Änderungen ist die Präferenzbildung in autoritären Systemen nicht analysierbar. Zudem zielen sowohl die Definition des Begriffs Interessengruppen als auch die Spezifizierung der Variable Durchsetzungsfähigkeit primär auf die Bundesrepublik Deutschland. Eine Anwendung in anderen Ländern erfordert demnach eine Anpassung an die fallspezifischen Besonderheiten, ohne die Grundannahmen zu verändern. Beispielsweise müsste bei einer Analyse der Durchsetzungsfähigkeit amerikanischer Interessengruppen die Parteien- und Kandidatenfinanzierung durch Verbände als weiterer Faktor mit einbezogen werden. Um Präferenzbildung in Großbritannien erklären zu können, müssten hingegen auch Großkonzerne als Interessengruppen verstanden werden, was eine wesentlich größere Veränderung des Konzepts zur Folge hätte (Teuber 2009: 54). Nichtsdestotrotz wäre eine derartige Veränderung weiterhin mit den Grundannahmen der erweiterten liberalen Theorie konsistent. À priori lässt sich nicht feststellen, inwiefern die Schwierigkeiten einer Übertragung auf andere Länder den Nutzen des Konzepts an sich überwiegen. Zumindest die Präferenzbildung der BRD dürfte auch in anderen Fällen erklärt werden können. Im vorliegenden Fall hat sich das Konzept jedenfalls als sehr geeignet erwiesen. Daher erscheint eine Anwendung auf weitere erklärungsbedürftige Phänomene und damit eine Überprüfung der erweiterten liberalen Theorie insgesamt eine interessante und sinnvolle Aufgabe zu sein.

Für die Anwendung des nach innen erweiterten Liberalismus auf die Position der Bundesrepublik Deutschland bezüglich der EU-Verordnung 443/2009 lässt sich alles in allem festhalten: Die Position der BRD wurde von den Interessen und der Durchsetzungsfähigkeit der Koalition aus Industriegewerkschaft Metall und Verband der Automobilindustrie bestimmt. Diese beiden Interessengruppen vertraten mit der Automobilindustrie einen der größten Wirtschaftszweige Deutschlands. Sie konnten der Bundesregierung mit einem außerordentlich schwerwiegenden Leistungsentzug drohen (7) und gleichzeitig Informationen zu schweren Auswirkungen bei Nichtbeachtung ihrer eigenen Forderungen liefern (5). Die Umweltverbände BUND, DUH, Greenpeace, NABU und VCD konnten hingegen keine Leistungsverweigerung androhen (0), Greenpeace misslang die Mobilisierung der Öffentlichkeit (0) und sie konnten die Bundesregierung nur über mittelschwere Auswirkungen bei Nichtbeachtung ihrer Forderungen informieren (3,6). Deshalb entsprach die Position der BRD zu den einzelnen Streitfragen der EU-Verordnung 443/2009 den inhaltlichen Interessen von IG Metall und VDA. Trotz der diversen möglichen Kritikpunkte und der Abweichung in einer von neun Streitfragen der EU-Verordnung, lieferte die nach innen erweiterte liberale Theorie nach Andrew Moravcsik also im untersuchten Fall eine sehr gute Erklärung der Position der Bundesrepublik Deutschland. In Abwandlung des anfänglichen Zitats über den Klimawandel lässt sich die Erklärung zugespitzt in einem Satz zusammenfassen: „The german automotive industry is really not a ‚normal‘ industry.“

Literaturverzeichnis

- Alons, Gerry C. (2007): Predicting a State's Foreign Policy: State Preferences between Domestic and International Constraints. In: *Foreign Policy Analysis* 3:3, 211-232.
- als/Reuters (2006): Umweltpolitik: Merkel sieht Deutschland als Vorreiter beim Klimaschutz. Url: <http://www.spiegel.de/politik/deutschland/0,1518,419813,00.html> [Stand: 06.07.2010].
- Amm, Joachim (2007): Umweltverbände. In: von Winter, Thomas/Willems, Ulrich (Hrsg.): *Interessenverbände in Deutschland*. Wiesbaden: VS, Verlag für Sozialwissenschaften, 367-390.
- Andrei, Verena (2007): Die auswärtige Sprachpolitik der Bundesrepublik Deutschland gegenüber den Staaten Mittel- und Südosteuropas und in der Europäischen Union. Eine theoriegeleitete Außenpolitikanalyse. Dissertation zur Erlangung des akademischen Grades Doktor der Sozialwissenschaften in der Fakultät für Sozial- und Verhaltenswissenschaften der Eberhard-Karls-Universität Tübingen. Url: http://tobias-lib.uni-tuebingen.de/volltexte/2008/3275/pdf/Dissertation_Verena_Andrei_fuer_Tobias_lib.pdf [Stand: 02.07.2010].
- Auth, Günther (2008): Neuer Liberalismus/Liberaler Intergouvernementalismus. In: ders. (Hrsg.): *Theorien der Internationalen Beziehungen kompakt*. München: Oldenbourg, 109-121.
- Bearce, David H. (2003): Societal Preferences, Partisan Agents and Monetary Policy Outcomes. In: *International Organization* 57:2, 373-410.
- Below, Amy (2008): U.S. Presidential Decisions on Ozone Depletion and Climate Change: A Foreign Policy Analysis. In: *Foreign Policy Analysis* 4:1, 1-20.
- Bender, Gunnar/Reulecke, Lutz (2003): *Handbuch des deutschen Lobbyisten. Wie ein modernes und transparentes Politikmanagement funktioniert*. Frankfurt am Main: F.A.Z.-Institut für Management-, Markt- und Medieninformationen.
- Bennett, Andrew/George, Alexander L. (1997): Process Tracing in Case Study Research. Url: <http://www.ciaonet.org/wps/bea03/index.html> [Stand: 13.07.2010].
- Bernholz, Peter (1985): Einige Bemerkungen zur Theorie des Einflusses der Verbände auf die politische Willensbildung in der Demokratie. In: Blümle, Ernst-Bernd/Schwarz, Peter (Hrsg.): *Wirtschaftsverbände und ihre Funktion. Schwerpunkte der Verbandsforschung*. Darmstadt: Wissenschaftliche Buchgesellschaft, 188-200.
- Bienen, Derk/Freund, Corinna/Rittberger, Volker (1999): *Gesellschaftliche Interessen und Außenpolitik: Die Außenpolitiktheorie des utilitaristischen Liberalismus*. Tübingen : Abteilung Internationale Beziehungen, Friedens- und Konfliktforschung, Institut für Politikwissenschaft.
- Blum, Sonja/Schubert, Klaus (2009): *Politikfeldanalyse*. Wiesbaden: VS, Verlag für Sozialwissenschaften.
- BMU/IG Metall (2007): Gemeinsame Erklärung von BMU und IG Metall. Zukunftsweisende Umwelt-Strategie für die europäische Automobilindustrie. Url: http://www.bmu.de/files/pdfs/allgemein/application/pdf/erklaerung_igmetall.pdf [Stand: 23.11.2010].

Bohnes, Carsten (2007): Deutsche Außenpolitik gegenüber China. Gesellschaftliche Interessen und deren Wirkung. Saarbrücken: VDM.

Brand, Karl-Werner (1999): Transformation der Ökologiebewegung. In: Klein, Ansgar/Legrand, Hans-Josef/Leif, Thomas (Hrsg.): Neue soziale Bewegungen. Impulse, Bilanzen und Perspektiven. Wiesbaden: VS, Verlag für Sozialwissenschaften, 237-256.

Brand, Karl-Werner/Rink, Dieter (2007): Institutionalisierung statt Mobilisierung? Dilemmata der deutschen Umweltbewegung. In: Jacob, Klaus/Biermann, Frank/Busch, Per-Olof/Feindt, Peter H. (Hrsg.): Politik und Umwelt. Politische Vierteljahresschrift, Sonderheft 39. Wiesbaden: VS, Verlag für Sozialwissenschaften, 499-517.

Brühl, Tanja (2004): Internationale Umweltpolitik. In: Knapp, Manfred/Krell, Gert (Hrsg.): Einführung in die Internationale Politik. Studienbuch. München: Oldenbourg, 651-682.

Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland (BUND) (2010): Der BUND. Jahresbericht 2009. Köln: Z.B.!. Url: http://www.bund.net/fileadmin/bundnet/publikationen/sonstiges/20100714_sonstiges_jahresbericht_2009.pdf [Stand: 05.11.2010].

Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland (BUND) (2009): Satzung des BUND e.V. Url: http://www.bund.net/fileadmin/bundnet/pdfs/ueber_uns/satzung/20091122_satzung.pdf [Stand: 11.11.2010].

Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland (BUND) (2008): Klimafakten. Freie Fahrt ins Klimachaos? Die Vorgaben der Europäischen Union zur CO₂-Minderung bei neuen PKW. Eine Analyse des Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland e.V. (BUND). Url: http://www.bund.net/fileadmin/bundnet/publikationen/verkehr/20080304_verkehr_co2_grenzwerte_pkw_analyse.pdf [19.05.2010].

Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland (BUND) (2004): Leitbild zur Verbandsentwicklung – BUND 2015. Url: http://www.bund.net/fileadmin/bundnet/pdfs/ueber_uns/leitbild/20041100_ueber_uns_leitbild.pdf [Stand: 05.11.2010].

Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit (BMU) (2009): Die EU-Verordnung zur Verminderung der CO₂-Emissionen von Personenkraftwagen. Url: http://www.bmu.de/files/pdfs/allgemein/application/pdf/eu_verordnung_co2_emissionen_pkw.pdf [Stand: 09.07.2010].

Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit (BMU) (2007): Gabriel: Europa wird seiner Vorreiterrolle beim Klimaschutz gerecht. Unterstützung für Kommissionsvorschlag zur CO₂-Reduktion. Url: http://www.bmu.de/pressearchiv/16_legislaturperiode/pm/38656.php [Stand: 09.07.2010].

Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (BMVBS) (2007): Tiefensee: Spritverbrauch deutlich senken. EU-Kommission legt Klima-Strategiepapier für den Verkehr vor. Url: <http://www.bmvbs.de/-/302.986075/Tiefensee-Spritverbrauch-deutl.htm?global.back=/> [Stand: 09.07.2010].

Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie (BMWi) (2007): Glos: Die europäische Automobilindustrie auf dem Weg zu sauberen und trotzdem wettbewerbsfähigen Fahrzeugen.

Url: <http://www.bmwi.de/BMWi/Navigation/Presse/pressemitteilungen,did=186458.html> [Stand: 09.07.2010].

bundesregierung.de (2010): Die Klimapolitik der Bundesregierung. Url: <http://www.bundesregierung.de/Webs/Breg/un-klimakonferenz/DE/KlimapolitikDerBundesregierung/klimapolitik-der-bundesregierung.html> [Stand: 06.07.2010].

Böhler, Susanne (2007): Sorgenkind Verkehr – Maßnahmen zum Klimaschutz. In: Beilage von Aus Politik und Zeitgeschichte, 29/2007. Url: <http://www.bundestag.de/dasparlament/2007/29-30/Beilage/003.html> [Stand: 21.09.2010].

Carlsnaes, Walter (2002): Foreign Policy. In: Carlsnaes, Walter/Risse, Thomas/Simmons, Beth A. (Hrsg.): Handbook of International Relations. London: Sage, 331-349.

Cass, Loren R. (2002): The Dilemmas of International Climate Commitments and Energy Policy Reform in Germany, the United Kingdom, and the United States. Paper prepared for the International Studies Association (ISA), New Orleans, March 24-27, 2002.

Checkel, Jeffrey T. (2005): It's the Process Stupid! Process Tracing in the Study of European and International Politics. Arena Centre for European Studies, Working Paper, 26.

Cigler, Allan J./Loomis, Burdett A. (1991): Organized Interests and the Search for Certainty. In: Cigler, Allan J./Loomis, Burdett A. (Hrsg.): Interest Group Politics, 3. Auflage. Washington, DC: Congressional Quarterly Inc, 385-398.

Czada, Roland M. (1991): Interest Groups, Self-Interest, and the Institutionalization of Political Action. In: Czada, Roland M./Windhoff-Héritier, Adrienne (Hrsg.): Political Choice. Institutions, Rules, and the Limits of Rationality. Boulder, CO: Westview Press, 257-299.

Daimler AG (2009): Daimler im Überblick. Geschäftsjahr 2009. Url: http://www.daimler.com/Projects/c2c/channel/documents/1813585_DAI_2009_Daimler_im_Ueberblick_Broschüre_pdf.pdf [Stand: 11.11.2010].

Damaschke, Kurt (1986): Der Einfluss der Verbände auf die Gesetzgebung. Am Beispiel des Gesetzes zum Schutz vor gefährlichen Stoffen (Chemikaliengesetz). Schriftenreihe: Innenpolitik in Theorie und Praxis, Band 14. München: Minerva-Publ.

Daumann, Frank (1999): Interessenverbände im politischen Prozeß. Eine Analyse auf Grundlage der Neuen Politischen Ökonomie. Tübingen: Mohr Siebeck.

Deutsche Umwelthilfe (DUH) (2009): Jahresbericht 2009. Radolfzell: Druckerei Krammer. Url: http://www.duh.de/uploads/media/Jahresbericht_2009_01.pdf [03.08.2010].

Deutsche Umwelthilfe (DUH) (2008): Satzung. Url: http://www.duh.de/uploads/media/Satzung_Deutsche_Umwelthilfe_08102008.pdf [03.08.2010].

Dornscheidt, Werner M. (2003): Strategische Kooperationen mit Verbänden. In: Kirchgeorg, Manfred (Hrsg.): Handbuch Messemanagement: Planung, Durchführung und Kontrolle von Messen, Kongressen und Events. Wiesbaden: Gabler, 597-608.

Edinger, Lewis J. (1993): Pressure Group Politics in West Germany. In: Richardson, Jeremy

J. (Hrsg.): *Pressure Groups*. Oxford: Oxford Univ. Press, 175-190.

Ehrenstein, Claudia (2007): *Abgas-Krieg zwischen Berlin und Brüssel*. [Url: http://www.welt.de/print-welt/article715896/Abgas_Krieg_zwischen_Berlin_und_Bruessel.html](http://www.welt.de/print-welt/article715896/Abgas_Krieg_zwischen_Berlin_und_Bruessel.html) [Stand: 30.06.2010].

Ellwein, Thomas (1985): *Die großen Interessenverbände und ihr Einfluss*. In: Blümle, Ernst-Bernd/Schwarz, Peter (Hrsg.): *Wirtschaftsverbände und ihre Funktion. Schwerpunkte der Verbandforschung*. Darmstadt: Wissenschaftliche Buchgesellschaft, 239-277.

EU-Kommission (2007): *Mitteilung der Kommission an den Rat und das Europäische Parlament. Ergebnisse der Überprüfung der Strategie der Gemeinschaft zur Minderung der CO₂-Emissionen von Personenkraftwagen und leichten Nutzfahrzeugen*. [Url: http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2007:0019:FIN:DE:PDF](http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2007:0019:FIN:DE:PDF) [Stand: 30.01.2010].

EU-Kommission (2007b): *Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Festsetzung von Emissionsnormen für neue Personenkraftwagen im Rahmen des Gesamtkonzepts der Gemeinschaft zur Verringerung der CO₂-Emissionen von Personenkraftwagen und leichten Nutzfahrzeugen*. [Url: http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2007:0856:FIN:DE:PDF](http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2007:0856:FIN:DE:PDF) [Stand: 14.01.2010].

European Federation for Transport and Environment (T&E) (2007): *Regulating CO₂ emissions of new cars. Response to the EU "Public consultation on the implementation of the renewed strategy to reduce CO₂ emissions from passenger cars and light-commercial vehicles"*. [Url: http://ec.europa.eu/reducing_co2_emissions_from_cars/doc_contrib/t_and_e_en.pdf](http://ec.europa.eu/reducing_co2_emissions_from_cars/doc_contrib/t_and_e_en.pdf) [Stand: 24.09.2010].

FAZ.NET (2007): *Merkel: „Mit aller Härte“ gegen EU-Abgaspläne*. In: FAZ.NET. [Url: http://premium-omhr71havlg08u.eu.clickandbuy.com/Rub28FC768942F34C5B8297CC6E16FFC8B4/Dox~EACC9E96ACB74F43A22E05964CAA6B6CA~ATpl~Ecommon~Scontent.html#top](http://premium-omhr71havlg08u.eu.clickandbuy.com/Rub28FC768942F34C5B8297CC6E16FFC8B4/Dox~EACC9E96ACB74F43A22E05964CAA6B6CA~ATpl~Ecommon~Scontent.html#top) [Stand: 20.03.2007].

Frey, Bruno S./Kirchgässner, Gebhard (2002): *Demokratische Wirtschaftspolitik. Theorie und Anwendung*, 3., neubearb. Auflage. München: Verlag Franz Vahlen.

George, Alexander L./Bennett, Andrew (2005): *Case Studies and Theory Development in the Social Sciences*. BCSIA Studies in International Security. Cambridge, MA: MIT Press.

Glos, Michael (2007): *Rede des Bundesministers für Wirtschaft und Technologie, Michael Glos, zum Jahreswirtschaftsbericht 2007 der Bundesregierung vor dem Deutschen Bundestag am 1. Februar 2007 in Berlin*. In: Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie (BMWi): *Allgemeine Wirtschaftspolitik. Schlaglichter der Wirtschaftspolitik. Monatsbericht 02-2007*. Wernigerode: Harzdruckerei. [Url: http://www.bmwi.de/BMWi/Redaktion/PDF/Publikationen/Monatsbericht/schlaglichter-der-wirtschaftspolitik-02-2007,property=pdf,bereich=bmwi,sprache=de,rwb=true.pdf](http://www.bmwi.de/BMWi/Redaktion/PDF/Publikationen/Monatsbericht/schlaglichter-der-wirtschaftspolitik-02-2007,property=pdf,bereich=bmwi,sprache=de,rwb=true.pdf) [Stand: 09.07.2010].

Gourevitch, Peter (2002): *Domestic Politics and International Relations*. In: Carlsnaes, Walter/Risse, Thomas/Simmons, Beth A. (Hrsg.): *Handbook of International Relations*. London: Sage, 309-328.

- Granados, Francisco J./Knoke, David (2005): Organized Interest Groups and Policy Networks. In: Janoski, Thomas/Alford, Robert R./Hicks, Alexander M./Schartz, Mildred A. (Hrsg.): Handbook of Political Sociology. States, Civil Societies, and Globalization. Cambridge [u.a.]: Cambridge Univ. Press, 287-309.
- Greenpeace (2010): Greenpeace: Kampagnen, Struktur, Bilanz, Erträge und Aufwendungen. Jahresrückblick 2009. Hamburg: Hartung Druck + Medien GmbH. Url: http://www.greenpeace.de/fileadmin/gpd/user_upload/wir_ueber_uns/finanzen_jahresberichte/JRB_2009_RE.pdf [Stand: 08.11.2010].
- Greenpeace (2009): Greenpeace Satzung. Url: http://www.greenpeace.de/fileadmin/gpd/user_upload/wir_ueber_uns/GP_Satzung_als_Doppelseiter.pdf [Stand: 08.11.2010].
- Greenpeace (2008): Klimaschutz unter den Rädern. Wie die Autoindustrie die Klimapolitik torpediert. Url: http://www.greenpeace.at/uploads/media/klimaschutz_unter_den_raedern.pdf [Stand: 13.07.2010].
- Greenpeace (2007): Re: Submission to the European Commission consultation on the implementation of the renewed strategy to reduce CO2 emissions from passenger cars and light-commercial vehicles. Url: http://ec.europa.eu/reducing_co2_emissions_from_cars/doc_contrib/greenpeace_en.pdf [Stand: 24.09.2010].
- Greenwood, Justin (1996): Interest groups. In: Warner, Malcolm (Hrsg.): International Encyclopedia of Business and Management, Vol. 3. London [u.a.]: Routledge, 2223-2229.
- Greenwood, Justin/Thomas, Clive S. (1998): Regulating lobbying in the Western world. In: Parliamentary Affairs 51:4, 487-499.
- Göppel, Barbara (2010): Telefonisches Interview mit Barbara Göppel, Mitarbeiterin der Deutschen Umwelthilfe, am 24.09.2010 (selbst erstellt). In: Anhang B: Interviews und Fragebögen.
- Hackenbroch, Rolf (1998): Verbände und Massenmedien. Öffentlichkeitsarbeit und ihre Resonanz in den Medien. Wiesbaden: DeutscherUniversitätsVerlag.
- Harnisch, Sebastian (2002): Außenpolitiktheorie nach dem Ost-West-Konflikt: Stand und Perspektiven der Forschung. Trierer Arbeitspapiere zur Internationalen Politik, 7.
- Heinze, Rolf G./Voelzkow, Helmut (2009): Interessengruppen. In Andersen, Uwe/Woyke, Wichard (Hrsg.): Handwörterbuch des politischen Systems der Bundesrepublik Deutschland, 6. Auflage. Wiesbaden: VS, Verlag für Sozialwissenschaften, 288-295.
- Henninger, Armin (1986): Konfliktfähigkeit organisierter Interessen am Beispiel ärztlicher Organisationen. Frankfurt am Main: Fischer.
- Hicks, Alexander M./Lechner, Frank J. (2005): Neopluralism and Neofunctionalism in Political Sociology. In: Janoski, Thomas/Alford, Robert R./Hicks, Alexander M./Schartz, Mildred A. (Hrsg.): Handbook of Political Sociology. States, Civil Societies, and Globalization. Cambridge [u.a.]: Cambridge Univ. Press, 54-71.
- Higgott, Richard (1999): Economics, Politics and (International) Political Economy: The

Need for a Balanced Diet in an Era of Globalisation. In: *New Political Economy*, 4:1, 23-36.

Hilgenberg, Jens (2010): Telefonisches Interview mit Jens Hilgenberg, Mitarbeiter des Bundes für Umwelt und Naturschutz Deutschland, am 15.07.2010 (selbst erstellt). In: Anhang B: Interviews und Fragebögen.

hmk./P.K./F.A.Z. (2007): EU-Kommission lenkt im Abgasstreit ein. In: FAZ.NET. Url: <http://premium-omhr71havlg08u.eu.clickandbuy.com/Rub28FC768942F34C5B8297CC6E16FFC8B4/DoX~EACC9E96ACB74F43A22E05964CAA6B6CA~ATpl~Ecommon~Scontent.html#top> [Stand: 20.03.2007].

Hudson, Valerie M. (2005): *Foreign Policy Analysis: Actor-Specific Theory and the Ground of International Relations*. In: *Foreign Policy Analysis* 1:1, 1-30.

Hövelborn, Jessica (1999): *Klimaschutzpolitik zwischen Ökonomie und Ökologie: die Interessen des BDI und des BUND auf dem Berliner Klimagipfel 1995*. Stuttgart: Ibidem-Verl.

igmetall.de (2010): Aufgaben und Ziele der IG Metall. Interessen vertreten - politisch mitreden. Url: <http://www.igmetall.de/cps/rde/xchg/internet/style.xsl/aufgaben-und-ziele-der-ig-metall-143.htm> [Stand: 08.11.2010].

Industriegewerkschaft (IG) Metall (2010): Antworten der IG Metall auf die Fragen des Fragebogens zur Magisterarbeit „do domestic interests matter?“ von Benjamin Scharte. In: Anhang B: Interviews und Fragebögen.

Industriegewerkschaft (IG) Metall (2009): *IG Metall – Gewerkschaft zwischen Tradition und Moderne*. Darmstadt: apm AG. Url: http://www.igmetall.de/cps/rde/xbcr/SID-0A456501-745827EC/internet/docs_ig_metall_xcms_146216__2.pdf [Stand: 03.08.2010].

Industriegewerkschaft (IG) Metall (2008): *Zukunft braucht Gerechtigkeit. Satzung gültig ab 1. Januar 2008*. Darmstadt: apm AG. Url: http://www.igmetall.de/cps/rde/xbcr/internet/docs_ig_metall_xcms_137676__2.pdf [Stand: 13.07.2010].

Industriegewerkschaft (IG) Metall (2007): Pressemeldung Nr. 06/2009. IG Metall-Delegation trifft EU-Kommissar Günter Vergeugen wegen CO₂-Ausstoß. Url: <http://www.igmetall.de/cps/rde/xchg/internet/style.xsl/pressemitteilungen-2007-6311.htm> [Stand: 13.07.2010].

Industriegewerkschaft (IG) Metall (2007b): Pressemeldung Nr. 45/2007. IG Metall fordert umfassende CO₂-Strategie der EU. Url: <http://www.igmetall.de/cps/rde/xchg/internet/style.xsl/pressemitteilungen-2007-6272.htm> [Stand: 13.07.2010].

Industriegewerkschaft (IG) Metall (2007c): Pressemeldung Nr. 74/2007. IG Metall kritisiert Kommissionsvorschläge zu CO₂-Grenzwerten für PKW als verfehlt. Url: <http://www.igmetall.de/cps/rde/xchg/SID-0A456501-ACB86EFA/internet/style.xsl/pressemitteilungen-2007-6243.htm> [Stand: 13.07.2010].

IPCC (2007): *Klimaänderung 2007: Synthesebericht. Zusammenfassung für politische Entscheidungsträger*. Genf: IPCC.

Jacobs, Lawrence R./Page, Benjamin I. (2005): *Who Influences U.S. Foreign Policy?* In:

American Political Science Review, 99: 1, 107-123.

Jänike, Martin (1999): Umweltpolitik. In: Jänike, Martin/Kunig, Philip/Stitzel, Michael (Hrsg.): Lern- und Arbeitsbuch Umweltpolitik. Politik, Recht und Management des Umweltschutzes in Staat und Unternehmen. Bonn: Dietz, 30-157.

Jänike, Martin/Kunig, Philip/Stitzel, Michael (1999): Einleitung. In: dies. (Hrsg.): Lern- und Arbeitsbuch Umweltpolitik. Politik, Recht und Management des Umweltschutzes in Staat und Unternehmen. Bonn: Dietz, 11-27.

Katzenstein, Peter J. (1977): Introduction: domestic and international forces and strategies of foreign economic policy. In: International Organization 31:4, Between Power and Plenty: Foreign Economic Policies of Advanced Industrial States, 587-606.

Katzenstein, Peter J. (1976): International Relations and Domestic Structures: Foreign Economic Policies of Advanced Industrial States. In: International Organization 30: 1, 1-45.

Kleinfeld, Ralf/Willems, Ulrich/Zimmer, Annette (2007): Lobbyismus und Verbändeforschung: Eine Einleitung. In: dies. (Hrsg.): Lobbying. Strukturen, Akteure, Strategien. Wiesbaden: VS, Verlag für Sozialwissenschaften, 7-35.

Koers, Martin (2010): Telefonisches Interview mit Dr. Martin Koers, Mitarbeiter des Verbandes der Automobilindustrie, am 24.07.2010 (selbst erstellt). In: Anhang B: Interviews und Fragebögen.

Kreile, Michael (1977): West Germany: the dynamics of expansion. In: International Organization 31:4, Between Power and Plenty: Foreign Economic Policies of Advanced Industrial States, 775-808.

Krell, Gert (2004): Liberalismus. In: ders. (Hrsg.): Weltbilder und Weltordnung: Einführung in die Theorie der internationalen Beziehungen. 3., erw. Auflage, Baden-Baden: Nomos, 181-237.

Krell, Gert (2004b): Theorien in den Internationalen Beziehungen. In: Knapp, Manfred/Krell, Gert (Hrsg.): Einführung in die Internationale Politik. Studienbuch. München: Oldenbourg, 57-90.

Käppeler, Christoph (2010): Lobbyismus in Berlin. Wie die Autolobby die Politik beeinflusst. Url: <http://www.tagesschau.de/wirtschaft/lobby102.html> [Stand: 13.09.2010].

Lahl, Uwe (2010): Telefonisches Interview mit Prof. Dr. Uwe Lahl, ehemaliger Ministerialdirektor im Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit, am 15.07.2010 (selbst erstellt). In: Anhang B: Interviews und Fragebögen.

Lahl, Uwe (2008): Die Verminderung der CO₂-Emissionen von Personenkraftwagen. Url: http://www.bmu.de/files/pdfs/allgemein/application/pdf/lahl_emissionen_pkw.pdf [Stand: 09.07.2010].

Lahl, Uwe (2008b): Die Verminderung der CO₂-Emissionen von Personenkraftwagen. Präsentation auf dem 2. Umweltsymposium am 15. und 16. Mai 2008 in Herrsching. Url:

http://www.bmu.de/files/pdfs/allgemein/application/pdf/lahl_umweltsymposium_mai08.pdf
[Stand: 09.07.2010].

Lang, Achim/Schneider, Volker (2007): Wirtschaftsverbände. Verbandspolitik im Spannungsfeld divergierender Interessen und hierarchischer Integration. In: von Winter, Thomas/Willems, Ulrich (Hrsg.): Interessenverbände in Deutschland. Wiesbaden: VS, Verlag für Sozialwissenschaften, 221-243.

Legro, Jeffrey W./Moravcsik, Andrew (1999): Is Anybody Still a Realist? In: International Security, 24:2, 5-55.

Lehmkuhl, Dirk (2006): Against all odds. Adaptation and survival of national associations. In: Streeck, Wolfgang/Grote, Jürgen/Schneider, Volker/Visser, Jelle (Hrsg.): Governing Interests: Business Associations Facing Internationalization. London [u.a.]: Routledge, 149-177.

Lietzmann, Hans J. (2000): „Greenpeace“ als politischer Akteur. In: Willems, Ulrich/von Winter, Thomas (Hrsg.): Politische Repräsentation schwacher Interessen. Opladen: Leske+Budrich, 261-281.

Lohbeck, Wolfgang (2010): Telefonisches Interview mit Wolfgang Lohbeck, Mitarbeiter von Greenpeace Deutschland, am 21.07.2010 (selbst erstellt). In: Anhang B: Interviews und Fragebögen.

Lorenz, Andreas (2009): Klimagipfel. China lässt das Kopenhagen-Fiasko kalt. In: Spiegel Online. Url: <http://www.spiegel.de/politik/ausland/0,1518,668149,00.html> [Stand: 28.01.2010].

Low Carbon Vehicle Partnership (LVCP) (2008): European Council debates cars and CO2-focus on burden sharing between large and small car makers. Url: <http://www.lowcvp.org.uk/news/884/european-council-debates-cars-and-co2--focus-o> [Stand: 22.11.2010].

Machnig, Matthias (2010): Telefonisches Interview mit Matthias Machnig, ehemaliger Staatssekretär im Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit, am 19.07.2010 (selbst erstellt). In: Anhang B: Interviews und Fragebögen.

Mahoney, James (2010): After KKV: The New Methodology of Qualitative Research. In: World Politics, 62: 1, 120-147.

Mai, Julia (2007): Die Erklärung der Nichtunterzeichnung des Kyoto-Protokolls durch die Bush-Administration in liberaler Perspektive. Hamburg: Diplomica.

Mann, Siegfried (1994): Macht und Ohnmacht der Verbände. Das Beispiel des Bundesverbandes der Deutschen Industrie e.V. (BDI) aus empirisch-analytischer Sicht. Baden-Baden: Nomos.

Mayer, Klaus/Naji, Natalie (2000): Die Lobbyingaktivitäten der deutschen Wirtschaft. In: Recht und Politik. Vierteljahreshefte für Rechts- und Verwaltungspolitik, 36:1, 31-43.

mbe/jjc/APD/dpa (2009): Klimagipfel. Kläglicher Kompromiss verhindert totales Scheitern. In: Spiegel Online. Url: <http://www.spiegel.de/wissenschaft/natur/0,1518,668118,00.html> [Stand: 28.01.2010].

Merkel, Angela (2008): Regierungserklärung von Bundeskanzlerin Angela Merkel zum Europäischen Rat in Brüssel. Url: <http://www.bundeskanzlerin.de/Content/DE/Archiv16/Regierungserklaerung/2008/2008-12-04-merkel-regerkl-er-bruessel.html> [Stand: 09.07.2010].

Merkel, Angela (2007): Interview mit der Bundeskanzlerin Dr. Angela Merkel, Vorsitzende der CDU. In: Bild am Sonntag, 04.02.2007. Url: http://www.bundesregierung.de/nn_915752/Content/DE/Archiv16/Interview/2007/02/2007-02-04-merkel-bams.html [Stand: 09.07.2010].

Milner, Helen V. (1997): *Interests, Institutions and Information: Domestic Politics and International Relations*. Princeton: Princeton University Press.

Moravcsik, Andrew (2010): Active Citation: A Precondition for Replicable Qualitative Research. In: *Political Science and Politics*, 43: 1, 29-35.

Moravcsik, Andrew (2010b): *Liberal Theories of International Relations: A Primer*. Princeton University, unpublished.

Moravcsik, Andrew (2010c): Wahn, Wahn, Überall Wahn: A Reply to Jahn's Critique of Liberal Internationalism. In: *International Theorie*, 2:1, 113-139.

Moravcsik, Andrew (2008): The New Liberalism. In Reus-Smit/Christian/Snidal, Duncan (Hrsg.): *The Oxford Handbook of International Relations* (2008). Oxford [u.a.]: Oxford Univ. Press, 234-254.

Moravcsik, Andrew (2003): Liberal International Relations Theory: A Scientific Assessment. In: Elman, Colin/Fendius Elman, Miriam (Hrsg.): *Progress in International Relations Theory: Appraising the Field*. Cambridge, MA: MIT Press, 159-204.

Moravcsik, Andrew (2003b): Theory Synthesis in International Relations: Real Not Metaphysical. In: *International Studies Review*, 5:1, 131-136.

Moravcsik, Andrew (2000): The Origins of Human Right Regimes: Democratic Delegation in Postwar Europe. In: *International Organization*, 54: 2, 217-252.

Moravcsik, Andrew (1999): *The Choice for Europe: Social Purpose and State Power from Messina to Maastricht*. London: UCL Press.

Moravcsik, Andrew (1997): Taking Preferences Seriously. A Liberal Theory of International Politics. In: *International Organization* 51: 4, 513-553.

Moravcsik, Andrew (1996): Federalism and Peace: A Structural Liberal Perspective. In: *Zeitschrift für Internationale Beziehungen*, 3: 1, 123-132.

Moravcsik, Andrew (1996b): From the Outside In: International Relations and the "Obsolence" of Comparative Politics. In: *APSA-CP Newsletter* 7: 2, 9, 17-18.

Moravcsik, Andrew (1993): Introduction. Integrating International and Domestic Theories of International Bargaining. In: Evans, Peter B./Jacobson, Harold K./Putnam, Robert D. (Hrsg.): *Double-Edged Diplomacy: International Bargaining and Domestic Politics*. Berkeley, CA. [u.a.]: University of California Press, 3-42.

- Moravcsik, Andrew (1993b): Liberalism and International Relations Theory. In: Center for International Affairs Working Paper Series 92-6 (Harvard University).
- Moravcsik, Andrew (1993c): Preferences and Power in the European Community: A Liberal Intergovernmentalist Approach. In: *Journal of Common Market Studies*, 31: 4, 473-524.
- Mortsiefer, Henrik (2009): VDA. Autoverband kommt nach Berlin. <http://www.tagesspiegel.de/wirtschaft/autoverband-kommt-nach-berlin/1424728.html> [Stand: 13.09.2010].
- Muno, Wolfgang (2003): Fallstudien und die vergleichende Methode. In: Pickel, Susanne/Pickel, Gert/Lauth, Hans-Joachim/Jahn, Detlef (Hrsg.): *Vergleichende politikwissenschaftliche Methoden – Neue Entwicklungen und Diskussionen*, Wiesbaden: Westdeutscher Verlag, 19-36.
- Müller, Harald/Risse-Kappen, Thomas (1993): From the outside in and from the Inside out: International Relations, Domestic Politics and Foreign Policy. In: Skidmore, David/Hudson, Valerie M. (Hrsg.): *The limits of State Autonomy. Societal Groups and Foreign Policy Formation*. Boulder, CO [u.a.]: Westview Press, 25-48.
- Naturschutzbund Deutschland (NABU) (2010): *Jahresbericht 2009*. Berlin: Druckhaus Berlin-Mitte GmbH. http://www.nabu.de/imperia/md/content/nabude/nabu/nabu_jb09_web.pdf [Stand: 08.11.2010].
- Naturschutzbund Deutschland (NABU) (2009): *Bundessatzung des Naturschutzbund Deutschland (NABU) e.V. in der geänderten Fassung vom 7./8. November 2009*. Berlin: Druckhaus Schöneweide. http://imperia.verbandsnetz.nabu.de/intern.nabu.de/media/Bundesverband/NABU/nabu_satzung_neufassung_2009.pdf [Stand: 08.11.2010].
- Oeliger, Dietmar (2010): Telefonisches Interview mit Dietmar Oeliger, Mitarbeiter des Naturschutzbundes Deutschland, am 28.07.2010 (selbst erstellt). In: *Anhang B: Interviews und Fragebögen*.
- Oppermann, Kai/Höse, Alexander (2007): Die innenpolitischen Restriktionen deutscher Außenpolitik. In: Jäger, Thomas/Höse, Alexander/Oppermann, Kai (Hrsg.): *Deutsche Außenpolitik. Sicherheit, Wohlfahrt, Institutionen und Normen*. Wiesbaden: VS, Verlag für Sozialwissenschaften, 40-68.
- Reutter, Werner (2001): Deutschland. Verbände zwischen Pluralismus, Korporatismus und Lobbyismus. In: Reutter, Werner/Rütters, Peter (Hrsg.): *Verbände und Verbandssysteme in Westeuropa*. Opladen: Leske+Budrich, 75-101.
- Risse-Kappen, Thomas (1991): Public opinion, domestic structure, and foreign policy in liberal democracies. In: *World Politics*, 43: 4, 479-512.
- Rittberger, Volker (2004): *Approaches to the Study of Foreign Policy Derived from International Relations Theories*. Tübinger Arbeitspapiere zur Internationalen Politik und Friedensforschung, 46.
- Roose, Jochen (2009): Unterstützungslogik und Informationslogik. Zu zwei Formen der Interessenvertretung im Umweltbereich. In: Rehder, Britta/von Winter, Thomas/Willems,

- Ulrich (Hrsg.): Interessenvermittlung in Politikfeldern. Vergleichende Befunde der Policy- und Verbändeforschung. Wiesbaden: VS, Verlag für Sozialwissenschaften, 109-131.
- Roose, Jochen (2006): Auf dem Weg zur Umweltlobby. Zur Vertretung von Umweltinteressen in Deutschland. In: Leif, Thomas/Speth, Rudolf (Hrsg.): Die fünfte Gewalt. Lobbyismus in Deutschland. Wiesbaden: VS, Verlag für Sozialwissenschaften, 272-289.
- Roose, Jochen (2003): Lobbying für die „gute Sache“. Umweltinteressen und die Macht der NGOs. In: Leif, Thomas/Speth, Rudolf (Hrsg.): Die stille Macht. Lobbyismus in Deutschland. Wiesbaden: Westdeutscher Verlag, 238-252.
- Rucht, Dieter/Roose, Jochen (2001): Zur Institutionalisierung von Bewegungen: Umweltverbände und Umweltprotest in der Bundesrepublik. In: Zimmer, Annette/Weßels, Bernhard (Hrsg.): Verbände und Demokratie in Deutschland. Opladen: Leske+Budrich, 261-290.
- Rudzio, Wolfgang (2006): Das politische System der Bundesrepublik Deutschland, 7., akt. und erw. Auflage. Wiesbaden: VS, Verlag für Sozialwissenschaften.
- Scharte, Benjamin (2010): Telefonisches Interview mit einem Mitarbeiter der Ministerialbürokratie am 26.07.2010 (selbst erstellt). In: Anhang B: Interviews und Fragebögen.
- Schieder, Siegfried (2003): Neuer Liberalismus. In: ders. (Hrsg.): Theorien der internationalen Beziehungen. Opladen: Leske+Budrich, 169-198.
- Schirm, Stefan A. (2008): Domestic Ideas and Interests in Global Governance: Comparing German and U.S. Preference Formation. Part Two of the Germany in Global Economic Governance Series. In: Mario Einaudi Center for International Studies. Working Paper Series, 2-08.
- Schmid, Josef (1998): Verbände: Interessenvermittlung und Interessenorganisation. Lehr- und Arbeitsbuch. München: Oldenbourg.
- Schneider, Volker (1988): Politiknetzwerke der Chemikalienkontrolle. Eine Analyse einer transnationalen Politikentwicklung. Berlin [u.a.]: de Gruyter.
- Schröder, Wiebke (2010): Zwischen den USA und der Volksrepublik China. Interessen und Präferenzen deutscher Unternehmen. Wiesbaden: VS, Verlag für Sozialwissenschaften.
- Schubert, Klaus/Klein, Martina (2006): Das Politiklexikon, 4. erw. und akt. Auflage, Bonn: Dietz.
- Schütt-Wetschky, Eberhard (1997): Interessenverbände und Staat. Darmstadt: Wissenschaftliche Buchgesellschaft.
- Sebaldt, Martin (1997): Verbände und Demokratie: Funktionen bundesdeutscher Interessengruppen in Theorie und Praxis. In: Aus Politik und Zeitgeschichte, 36/37, 27-37.
- Sebaldt, Martin (1996): Interessengruppen und ihre bundespolitische Präsenz in Deutschland: Verbandsarbeit vor Ort. In: Zeitschrift für Parlamentsfragen, 27:4, 658-696.

Sebaldt, Martin/Straßner, Alexander (2004): Verbände in der Bundesrepublik Deutschland. Eine Einführung. Wiesbaden: VS, Verlag für Sozialwissenschaften.

Simonis, Udo E. (2007): Umweltpolitik. In: Nohlen, Dieter (Hrsg.): Kleines Lexikon der Politik, 4., erw. und überarb. Auflage. München: Beck, 581-585.

Sontheimer, Kurt/Bleek, Wilhelm (1998): Grundzüge des politischen Systems der Bundesrepublik Deutschland, völlig überarb. Neuausg., 10. Auflage. München [u.a.]: Piper.

Sprinz, Detlef F./Weiß, Martin (2001): Domestic Politics and Global Climate Policy. In: Luterbacher, Urs/Sprinz, Detlef F. (Hrsg.): International Relations and Global Climate Change. Cambridge, MA: MIT Press, 67-94.

Statistisches Bundesamt (2010): Produzierendes Gewerbe. Beschäftigung und Umsatz der Betriebe des Verarbeitenden Gewerbes sowie des Bergbaus und der Gewinnung von Steinen und Erden. In: Fachserie 4, Reihe 4.1.1. Url: https://www-ec.destatis.de/csp/shop/sfg/bpm.html.cms.cBroker.cls?CSPCHD=0000000100_0042dbripu000000fzEnhw3ZJLpazmuN5tAacQ--&cmspath=struktur,vollanzeige.csp&ID=1025604 [Stand: 11.11.2010].

Streeck, Wolfgang (1991): Interest Heterogeneity and Organizing Capacity: Two Class Logics of Collective Action? In: Czada, Roland M./Windhoff-Héritier, Adrienne (Hrsg.): Political Choice: Institutions, Rules, and the Limits of Rationality. Boulder, CO: Westview Press, 161-198.

Streeck, Wolfgang (1984): Industrial relations in West Germany. London: Heinemann.

Streeck, Wolfgang (1983): Between Pluralism and Corporatism. German Business Associations and the State. In: Journal of Public Policy 3: 3, 265-284.

Streeck, Wolfgang (1972): Das Dilemma der Organisation. Tarifverbände zwischen Interessenvertretung und Stabilitätspolitik. In: Meissner, Werner/Unterseher, Lutz (Hrsg.): Verteilungskampf und Stabilitätspolitik. Stuttgart: Kohlhammer, 130-167.

Streeck, Wolfgang/Schmitter, Philippe C. (1999): The Organization of Business Interests: Studying the Associative Action of Business in Advanced Industrial Societies, MPIfG Discussion Paper 99/1, Köln: Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung.

Streeck, Wolfgang/Schmitter, Philippe C. (1991): From National Corporatism to Transnational Pluralism: Organized Interests in the Single European Market. In: Politics & Society 19: 2, 133-164.

Teuber, Jörg (2009): Interessenverbände und Internationalisierung. Dachverbände, Automobilindustrie und Einzelhandel in der Europäischen Union. Wiesbaden: VS, Verlag für Sozialwissenschaften.

Thies, Cameron G./Porche, Schuyler (2007): Crawfish Tails: A Curious Tale of Foreign Trade Policy Making. In: Foreign Policy Analysis 3:2, 171-187.

United Nations Framework Convention on Climate Change (UNFCCC) (2009): National Greenhouse Gas Inventory Data for the Period 1990-2007. Url: <http://unfccc.int/resource/>

docs/2008/sbi/eng/12.pdf [Stand: 17.11.2010].

van Evera, Stephen (1997): Guide to Methods for Students of Political Science. Ithaca, NY: Cornell Univ. Press.

VCD/NABU/BUND/DUH (2007): Gemeinsame Position der Verbände zur Umsetzung einer EU-weiten Regulierung zur CO₂-Reduzierung von PKw und leichten Nutzfahrzeugen. Url: http://ec.europa.eu/reducing_co2_emissions_from_cars/doc_contrib/nabu_bund_vcd_duh_de.pdf [Stand: 24.09.2010].

vda.de (2010): Mitglieder. Url: <http://www.vda.de/de/verband/mitglieder/index.html> [Stand: 05.11.2010].

Verband der Automobilindustrie (VDA) (2010): Jahresbericht 2010. Meckenheim: DCM Druckcenter Meckenheim GmbH. Url: http://www.vda.de/de/publikationen/publikationen_downloads/detail.php?id=746 [Stand: 13.07.2010].

Verband der Automobilindustrie (VDA) (2009): Handeln für den Klimaschutz. CO₂ Reduktion in der Automobilindustrie. Frankfurt am Main: Henrich Druck + Medien GmbH. Url: http://www.vda.de/de/publikationen/publikationen_downloads/detail.php?id=487 [Stand: 13.07.2010].

Verband der Automobilindustrie (VDA) (2008): Auto Jahresbericht 2008. Frankfurt am Main: Henrich Druck + Medien GmbH. Url: http://www.vda.de/de/publikationen/publikationen_downloads/detail.php?id=489 [Stand: 13.07.2010].

Verband der Automobilindustrie (VDA) (2007): Communication from the Commission on Reducing CO₂ Emissions from Passenger Cars. Position of the VDA within the Scope of the Internet Consultation of the European Commission. Url: http://ec.europa.eu/reducing_co2_emissions_from_cars/doc_contrib/vda_en.pdf [Stand: 24.09.2010].

Verkehrsclub Deutschland (VCD) (2010): Antworten des VCD auf die Fragen des Fragebogens zur Magisterarbeit „do domestic interests matter?“ von Benjamin Scharte. In. Anhang B: Interviews und Fragebögen.

Verkehrsclub Deutschland (VCD) (2009): Chronologie einer Blockade – CO₂-Grenzwerte für Pkw in der EU. Url: http://www.vcd.org/fileadmin/user_upload/redakteure/themen/Verkehrspolitik/Klimaschutz/Chronologie_einer_Blockade_EU_CO2-Grenzwert_1995-2009.pdf [Stand: 13.07.2010].

Verkehrsclub Deutschland (VCD) (2009b): VCD Jahresbericht 2008. Url: http://www.vcd.org/index.php?eID=tx_nawsecuredl&u=0&file=fileadmin/user_upload/redakteure_2010/vcd/jahresbericht/Jahresbilanz_2008neu.pdf&t=1291992865&hash=7b231728f9c54668c69ca3d4feacf1c2 [Stand: 08.11.2010].

Verkehrsclub Deutschland (VCD) (2009c): VCD Service. Satzung des VCD-Bundesverbandes. Url: http://www.vcd.org/index.php?eID=tx_nawsecuredl&u=0&file=fileadmin/user_upload/redakteure_2010/vcd/struktur/VCD_Satzung_091115.pdf&t=1291992967&hash=02b30ebb23f29538e4c5b39d0f587425 [Stand: 08.11.2010].

Verkehrsclub Deutschland (VCD) (2008): VCD Hintergrundpapier. CO₂-Grenzwerte für

PKW. Url: http://www.die-klima-allianz.de/wp-content/uploads/080303vcdhintergrund_co2grenzwert.pdf [Stand: 13.07.2010].

Verordnung (Eg) Nr. 443/2009 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 23. April 2009 zur Festsetzung von Emissionsnormen für neue Personenkraftwagen im Rahmen des Gesamtkonzepts der Gemeinschaft zur Verringerung der CO₂-Emissionen von Personenkraftwagen und leichten Nutzfahrzeugen. In: Amtsblatt der Europäischen Union L140, 52, 1-15 (zitiert als VO-EG 443/2009).

Vogler, John (2008): Environmental Issues. In: Baylis, John/Smith, Steve/Owens, Patricia (Hrsg.): The Globalization of World Politics. Oxford: Oxford Univ. Press, 350-368.

Volkery, Carsten (2007): EU ringt um Klima-Kompromiss – Merkel muss in Nachspielzeit. In: Spiegel Online. Url: <http://www.spiegel.de/politik/deutschland/0,1518,470744,00.html> [Stand: 19.03.2007].

Volkswagen AG (2010): Zahlen Daten Fakten. Navigator 2010. Url: http://www.volkswagenag.com/vwag/vwcorp/info_center/de/publications/2010/03/navigator_2010.-bin.acq/qual-BinaryStorageItem.Single.File/Navigator_28%2006%202010%20web_dt.pdf [Stand: 11.11.2010].

von Alemann, Ulrich (2001): Das Exposé. Ja, mach nur einen Plan. In: Brenner, Sabine (Hrsg.): Promotionsratgeber für die Doktorandinnen und Doktoranden der Philosophischen Fakultät. Düsseldorf: Grupello, 24-40.

von Bredow, Wilfried (2008): Die Außenpolitik der Bundesrepublik Deutschland. Eine Einführung. 2., akt. Auflage, Wiesbaden: VS, Verlag für Sozialwissenschaften.

von Winter, Thomas (2007): Asymmetrien der verbandlichen Interessenvermittlung. In: Kleinfeld, Ralf/Zimmer, Annette/Willems, Ulrich (Hrsg.): Lobbying. Strukturen, Akteure, Strategien. Wiesbaden: VS, Verlag für Sozialwissenschaften, 217-239.

von Winter, Thomas/Willems, Ulrich (2009): Zum Wandel der Interessenvermittlung in Politikfeldern. Zentrale Befunde aus der Verbände- und Policy-Forschung. In: Rehder, Britta/von Winter, Thomas/Willems, Ulrich (Hrsg.): Interessenvermittlung in Politikfeldern. Vergleichende Befunde der Policy- und Verbändeforschung. Wiesbaden: VS, Verlag für Sozialwissenschaften, 9-29.

Vos, Hendrik/Decock, Jeroen/De Zutter, Elisabeth (2002): The State Between Free Trade and Environment. In: Biermann, Frank/Brohm, Rainer/Dingwerth, Klaus (Hrsg.): Proceedings of The 2001 Berlin Conference on the Human Dimensions of Global Environmental Change. Global Environmental Change and the Nation State. Potsdam: Potsdam-Institut für Klimafolgenforschung, 469-478.

Waltz, Kenneth N. (1979): Theory of International Politics. Reading, MA [u.a.]: Addison-Wesley.

Werland, Stefan (2006): Deutsche Klimapolitik unter Schwarz-Gelb und Rot-Grün. In: Studien zur Deutschen und Europäischen Außenpolitik. Url: <http://www.deutsche-aussenpolitik.de/resources/monographies/werland.pdf> [Stand: 30.06.2010].

- Willems, Ulrich (2005): Die Organisations- und Konfliktfähigkeit von Interessengruppen revisited. In: Geis, Anna/Strecker, David (Hrsg.): Blockaden staatlicher Politik: Sozialwissenschaftliche Analysen im Anschluss an Claus Offe. Frankfurt/Main [u.a.]: Campus, 27-39.
- Willems, Ulrich (2000): Probleme, Bedingungen und Strategien der Organisation moralischer Forderungen. Elemente einer Theorie der Repräsentation allgemeiner sowie advokatorisch verfochtener Interessen. In: Willems, Ulrich/von Winter, Thomas (Hrsg.): Politische Repräsentation schwacher Interessen. Opladen: Leske+Budrich, 61-91.
- Willems, Ulrich/von Winter, Thomas (2007): Interessenverbände als intermediäre Organisation. Zum Wandel ihrer Strukturen, Funktionen, Strategien und Effekte in einer veränderten Umwelt. In: von Winter, Thomas/Willems, Ulrich (Hrsg.): Interessenverbände in Deutschland. Wiesbaden: VS, Verlag für Sozialwissenschaften, 13-50.
- Wissmann, Matthias (2008): EU-Vorschlag ist nicht akzeptabel. In: ifo-Schnelldienst 61:3, 5-7.
- Wolf, Reinhard (2000): How Partners Become Rivals: Testing Realist and Liberal Hypotheses. Paper prepared for the ISA, Los Angeles, March 14-19, 2000.
- Zimmer, Annette/Speth, Rudolf (2009): Verbändeforschung. In: Kaina, Viktoria/Römmele, Andrea (Hrsg.): Politische Soziologie. Ein Studienbuch. Wiesbaden: VS, Verlag für Sozialwissenschaften, 267-309.

Anhang A

Messung der Variable Durchsetzungsfähigkeit

1. Druckpotential durch Leistungsentzug

Das Druckpotential durch Leistungsentzug ergibt sich – bei Arbeitnehmern bzw. Unternehmen als Mitgliedern der Interessengruppe – durch Division der beiden addierten Werte der volkswirtschaftlichen Bedeutung und des Organisationsgrades durch zwei. Ab „Komma fünf“ wird aufgewertet. Verbände deren Mitglieder Privatpersonen sind, verfügen nicht über Druckpotential durch Leistungsentzug (0).

Um das Druckpotential von Koalitionen aus Interessengruppen zu ermitteln, werden die Druckpotentiale der einzelnen Mitglieder der Koalition addiert. Koalitionen aus Interessengruppen können maximal über ein außerordentlich hohes Druckpotential durch Leistungsentzug verfügen (7).

Tabelle 11: Berechnung der Werte für die Faktoren des Druckpotentials durch Leistungsentzug

Wert	Bezeichnung	Volkswirtschaftliche Bedeutung	Organisationsgrad
1	außerordentlich niedrig	<50.000	<10%
2	sehr niedrig	50.000 - 100.000	10% - 19%
3	niedrig	100.000 - 250.000	20% - 39%
4	mittelhoch	250.000 - 500.000	40% - 59%
5	hoch	500.000 - 1.000.000	60% - 79%
6	sehr hoch	1.000.000 - 2.000.000	80% - 89%
7	außerordentlich hoch	>2.000.000	>90%

Tabelle 12: Werte des Druckpotentials durch Leistungsentzug

Wert	Druckpotential durch Leistungsentzug
0	nicht vorhanden (Privatpersonen als Mitglieder)
1-1,4	außerordentlich klein
1,5-2,4	sehr klein
2,5-3,4	klein
3,5-4,4	mittelgroß
4,5-5,4	groß
5,5-6,4	sehr groß
6,5-7	außerordentlich groß

Beispiel: Eine Interessengruppe, die 78.000 Mitglieder hat (2) und einen Organisationsgrad von 73% aufweist (5), würde insgesamt auf den Wert 3,5 kommen und damit über ein mittelgroßes Druckpotential durch Leistungsentzug verfügen (Gute Beispiele für relativ kleine Interessengruppen mit nichtsdestotrotz hohem Druckpotential sind z.B. die Pilotenvereinigung Cockpit oder Ärzteorganisationen).

2. Mobilisierung der Öffentlichkeit

Die Mobilisierung der Öffentlichkeit kann versucht werden oder nicht und sie kann gelingen oder nicht. Bei einer gelungenen Mobilisierung der Öffentlichkeit verfügt die Interessengruppe, der die Mobilisierung gelungen ist, *ceteris paribus* über eine maximal große Durchsetzungsfähigkeit (14).

3. Informationsfunktion

Die über die Informationsfunktion vermittelte Schwere der Auswirkungen ergibt sich durch Division der addierten Werte von Anzahl der direkt Betroffenen, zeitliche Nähe, räumliche Nähe, Grad der Betroffenheit und Abstraktionsgrad durch fünf. Ab „Komma fünf“ wird aufgewertet. Da alle Interessengruppen annahmegemäß versuchen, ihre Interessen durch Weitergabe von Informationen an die Regierung durchzusetzen, kann die Schwere der Auswirkungen nicht den Wert null annehmen.

Die Schwere der Auswirkungen, über die Koalitionen von Interessengruppen die Regierung informieren können, wird zusammenfassend in einem Wert erhoben.

Tabelle 13a: Berechnung der Werte für die Faktoren der Informationsfunktion Teil I

Wert	Bezeichnung	Direkt Betroffene	Nähe (zeitlich)	Nähe (räumlich)
1	außerordentlich niedrig/klein	<50.000	innerhalb von Jahrzehnten - noch länger	ausschließlich auf anderen Kontinenten
2	sehr niedrig/klein	50.000 - 100.000	innerhalb von mehr als fünf Jahren	hauptsächlich auf anderen Kontinenten
3	niedrig/klein	100.000 - 250.000	innerhalb der nächsten fünf Jahre	hauptsächlich in anderen Ländern auf demselben Kontinent
4	mittelhoch/mittelgroß	250.000 - 500.000	innerhalb der nächsten zwei Jahre	hauptsächlich in Nachbarländern
5	hoch/groß	500.000 - 1.000.000	innerhalb weniger Monate	sowohl im eigenen Land als auch in Nachbarländern
6	sehr hoch/groß	1.000.000 - 2.000.000	innerhalb weniger Wochen	hauptsächlich im eigenen Land
7	außerordentlich hoch/groß	>2.000.000	sofort (heute)	ausschließlich im eigenen Land
Wert	Bezeichnung	Grad der Betroffenheit		
1	außerordentlich niedrig	geringer finanzieller Nutzen		
2	sehr niedrig	mittlerer finanzieller Nutzen		
3	niedrig	hoher finanzieller Nutzen		
4	mittelhoch	potentielle Gefahr für ökonomische Lebensgrundlage		
5	hoch	sichere Gefahr für ökonomische Lebensgrundlage		
6	sehr hoch	potentielle Gefahr für Leib und Leben		
7	außerordentlich hoch	sichere Gefahr für Leib und Leben		

Tabelle 13b: Berechnung der Werte für die Faktoren der Informationsfunktion Teil II

Wert	Bezeichnung	Abstraktionsgrad
7	außerordentlich niedrig	Eintritt der Auswirkungen sicher und vollumfängliche kausale Verbindung zur Verordnung
6	sehr niedrig	Eintritt der Auswirkungen extrem wahrscheinlich und mindestens sehr große kausale Verbindung zur Verordnung
5	niedrig	Eintritt der Auswirkungen sehr wahrscheinlich und mindestens große kausale Verbindung zur Verordnung
4	mittelhoch	Eintritt der Auswirkungen wahrscheinlich und mindestens teilweise kausale Verbindung zur Verordnung
3	hoch	Eintritt der Auswirkungen unwahrscheinlich und/oder höchstens geringe kausale Verbindung zur Verordnung
2	sehr hoch	Eintritt der Auswirkungen sehr unwahrscheinlich und/oder fast keine kausale Verbindung zu Verordnung
1	außerordentlich hoch	Eintritt der Auswirkungen extrem unwahrscheinlich und/oder keine kausale Verbindung zu Verordnung

Tabelle 14: Werte der Informationsfunktion (Schwere der Auswirkungen)

Wert	Schwere der Auswirkungen
1-1,4	außerordentlich leicht
1,5-2,4	sehr leicht
2,5-3,4	leicht
3,5-4,4	mittelschwer
4,5-5,4	schwer
5,5-6,4	sehr schwer
6,5-7	außerordentlich schwer

Beispiel: Wer Informationen zu potentiell lebensbedrohlichen (6) Auswirkungen für ca. 200.000 Menschen (3) in Deutschland (7) hat, die bei Verabschiedung einer Verordnung ab 2015 (3) sicher eintreten würden und durch Nicht-Verabschiedung der Verordnung sicher verhindert würden (7), verfügt damit insgesamt über Informationen zu schweren (5,2) Auswirkungen.

4. Durchsetzungsfähigkeit

Die Durchsetzungsfähigkeit der Interessengruppen ergibt sich bei nicht gelungener bzw. nicht versuchter Mobilisierung der Öffentlichkeit aus der Addition des Druckpotentials durch Leistungsentzug mit der über die Informationsfunktion vermittelten Schwere der Auswirkungen. Bei gelungener Mobilisierung der Öffentlichkeit durch eine Interessengruppe, hat diese Interessengruppe eine außerordentlich große (14) Durchsetzungsfähigkeit.

Tabelle 15: Werte der Durchsetzungsfähigkeit von Interessengruppen

Wert	Durchsetzungsfähigkeit
1-2,4	außerordentlich klein
2,5-4,4	sehr klein
4,5-6,4	klein
6,5-8,4	mittelgroß
8,5-10,4	groß
10,5-12,4	sehr groß
12,5-14	außerordentlich groß

Anhang B

Interviews und Fragebögen

Interview mit Barbara Göppel (DUH)	117
Interview mit Jens Hilgenberg (BUND)	122
Interview mit Dr. Martin Koers (VDA)	125
Interview mit Prof. Dr. Uwe Lahl	134
Interview mit Wolfgang Lohbeck (Greenpeace)	143
Interview mit Matthias Machnig	150
Interview mit Dietmar Oeliger (NABU)	153
Interview mit einem Mitarbeiter der Ministerialbürokratie	160
Fragebogen beantwortet durch die IG Metall	169
Fragebogen beantwortet durch den Verkehrsclub Deutschland	172

Informationen zu den Seitenzahlen: In den folgenden Interviews und Fragebögen wird oben rechts weiterhin die fortlaufende Seitenzahl der gesamten Arbeit angezeigt. Unterhalb des Textes erscheint jeweils mittig die Seitenzahl des aktuellen Interviews bzw. Fragebogens, an der sich die Verweise und Belege in der Arbeit orientieren.

Interview mit Barbara Göppel (DUH)

Interviewer: Benjamin Scharte (BS)

Datum: 24.09.2010

Benjamin Scharte: Wie steht die DUH generell dazu, den CO₂-Ausstoss von Automobilen ab dem Jahr 2012 durch eine EU-Verordnung verbindlich zu begrenzen?

Barbara Göppel (BG): Das ist natürlich auch unser Ziel, CO₂-Ausstoss verbindlich zu begrenzen. Uns ging natürlich die Regelungen wie sie vorgesehen sind nicht weit genug. Denn in anderen europäischen Staaten ist man da ja schon weiter. Bei uns bzw. auf EU-Ebene wurde das ja aufgeweicht durch die Arbeit der deutschen Bundesregierung. Vor allem Frau Merkel hat sich ja dafür eingesetzt, dass die Grenzwerte nicht so sind, wie wir das gewollt oder uns gewünscht hätten. Wir sind natürlich der Meinung, dass es bei 120g begrenzt sein müsste, was im Moment noch nicht der Fall ist.

BS: Halten Sie den festgelegten Grenzwert von 130g CO₂/km und Auto für angemessen? Wenn ja warum, wenn nein warum nicht und welchen Grenzwert sollte es ansonsten geben?

BG: Das auf jeden Fall und das muss natürlich auch restriktiv weitergehen. Man kann nicht bei 120g Schluss machen und sagen jetzt ist gut, jetzt machen wir nichts mehr.

BS: Die durchschnittlichen spezifischen Emissionsvorgaben eines Herstellers werden ja anhand des Flottengewichts ermittelt. Wie stehen Sie dazu? Halten Sie das für eine gute Lösung oder hätten Sie gewichtsunabhängige Reduzierungsvorgaben bevorzugt?

BG: Die Bemessungsgrundlage des Fahrzeuggewichts ist Blödsinn. Denn dadurch erreicht man ja nur, dass schwere Wagen, zum Beispiel SUVs, die sehr emissionsintensiv sind – es soll ja ein Label kommen für die PKWs – in eine gute Kategorie fallen. Es kann also passieren, dass ein Auto, das eigentlich sehr emissionsstark ist, ein grünes Label bekommt und ein kleiner Wagen, der besonders leicht ist und dadurch natürlich auch weniger CO₂ ausstoßen darf, in eine schlechte Kategorie rutscht. Und das ist natürlich so nicht richtig, weil der Verbraucher auch erkennen können soll, was für die Umwelt und ihn effizient ist, auch für seinen Geldbeutel. Das ist mit dieser Methode nicht gegeben. Als Bemessungsgrundlage würden wir vorschlagen soll man die Fahrzeugfläche nehmen, weil man damit eine realistischere Einordnung der Fahrzeuge hätte. Was dazukommt: Elektromobilität wird ja mit null angerechnet. Das geht natürlich auch nicht. Elektrofahrzeuge sind nicht per sé emissionsfrei. Da gibt es ja verschiedene Aspekte, die da mit reinspielen. Also welche Energie wird verwendet, wie ist der Herstellungsprozess, usw. Das ist so auch nicht richtig.

BS: Der nächste inhaltliche Punkt wäre der *slope-60*. Halten Sie den für angemessen oder wäre da auch etwas anderes aus Ihrer Sicht besser gewesen?

BG: Da kann ich jetzt nicht so viel dazu sagen. Das kann man so machen.

BS: Das heißt, das war für Sie keiner der wichtigen Streitpunkte?

BG: Nein.

BS: Die Verordnung enthält Übergangsregelungen, das so genannte *phasing in*, für die Berechnung der spezifischen Emissionen eines Herstellers. Begrüßen Sie das oder lehnen Sie solche Übergangsregelungen ab?

BG: Übergangsregelungen sind natürlich wichtig, aber so wie das jetzt geregelt ist sind die viel zu lange. Das wurde auch wiederum vor allem von der deutschen Bundesregierung auf EU-Ebene so vertreten, dass das phasing-in, das vorher eigentlich in kürzerem Zeitrahmen geplant war, verlängert wird. Und es wurde dadurch begründet, dass Autohersteller ihre Flotten nicht so schnell umstellen können. Wir haben das aber in einem Papier auch nachgewiesen bzw. uns damit auseinandergesetzt und es wäre auch in kürzerer Zeit möglich gewesen. Von daher ist das auch wiederum aufgeweicht worden. Natürlich muss man eine Übergangslösung machen, das ist völlig normal, das ist in allen Dingen so. Man kann nicht heute sagen, morgen müssen alle Autos das und das erfüllen.

BS: Wie beurteilen Sie die Möglichkeit zur Bildung von Emissionsgemeinschaften, das so genannte pooling?

BG: Wie meinen Sie das genau?

BS: Es gibt ja die Möglichkeit, dass verschiedene Hersteller sich zusammenschließen zu einer Emissionsgemeinschaft und das dann der Flottendurchschnitt über diese verschiedenen Hersteller ermittelt wird. Dann müssen nicht mehr einzelne Hersteller wie Porsche – gut die sind jetzt nicht mehr unabhängig, aber zu diesem Zeitpunkt waren sie es noch, als die Verordnung beschlossen wurde – den Grenzwert für sich selbst erreichen, sondern lediglich über die Emissionsgemeinschaft hinweg.

BG: Das halten wir für völligen Quatsch, weil es natürlich darum geht, dass jeder Autohersteller diese Grenzwerte erreicht, mit den Autos, die sie anbieten. Denn das würde ja bedeuten, es gibt immer noch die schweren Autos, die von bestimmten Herstellern produziert werden und Grenzwerte nicht einhalten und dann die Autohersteller, die ohnehin schon auf die kleinen spezialisiert sind, die das damit ausgleichen. Und damit hab ich meine Probleme. Das ist eine weitere Aufweichung dieser Verordnung.

BS: Ich habe von anderen Umweltverbänden in diesem Zusammenhang gehört, letztlich sei es ihnen egal, auf welchem Weg die Emissionsminderungen insgesamt erreicht werden. Aber Ihr Ziel ist dann durchaus auch eine andere Art von Mobilität, von Autos, die auf die Straße gebracht werden?

BG: Im Endeffekt ist es essentiell, dass dieser Grenzwert erreicht wird. Aber wir entwickeln uns natürlich auch weiter und damit entwickelt sich die Mobilität weiter. Was aber der falsche Weg derzeit ist, dass man Elektromobilität als einzig wahre Antwort zurzeit darstellt. Das ist sie nämlich nicht, im Moment zumindest noch nicht. Weil die Technologien noch nicht weit genug ausgereift sind. Aber natürlich gibt es neue Technologien wie die Hybridtechnologie, die als Brückentechnologien dienen können, hin zu einer sinnvollen Elektromobilität. Aber sicherlich wird in den nächsten zehn Jahren der Verbrennungsmotor nicht verschwinden. Das ist auch unrealistisch. Natürlich müssen auch neue Mobilitätskonzepte und –technologien dazu beitragen und das diskutieren wir auch aktiv bei der Umwelthilfe.

BS: Für kleine Hersteller gibt es Ausnahmeregelungen. Halten Sie das für sinnvoll oder sehen Sie darin ein Problem?

BG: Wenn es eine Verordnung oder ein Gesetz gibt, gibt es immer Ausnahmeregelungen. Das ist vielleicht im Einzelfall auch sinnvoll. Wenn es zu viele werden ist das Gesetz oder die Richtlinie hinfällig.

BS: Sind es in dem Fall zu viele oder ist es angemessen?

BG: Es sind definitiv zu viele.

BS: Halten Sie die Höhe der Strafzahlungen für angemessen, für zu niedrig oder zu hoch?

BG: Für zu niedrig.

BS: Aus welchem Grund?

BG: Die Automobilindustrie ist eine ziemlich finanzstarke Industrie, die bestimmte Anreize benötigt, um tatsächlich bestimmte Grenzwerte oder Richtlinien einzuhalten. Von daher halten wir die Strafen für zu niedrig.

BS: Wie stehen Sie zu der Möglichkeit, durch den Einsatz sog. innovativer Technologien eine Reduzierung von bis zu 7g CO₂/km angerechnet bekommen zu können?

BG: Das ist natürlich auch die Frage, was innovative Technologien sind. Es stellt sich die Frage, was wird angerechnet. Manche Dinge sind tatsächlich sinnvoll und manche sind Blödsinn. Und wenn ich natürlich jedes kleine Gimmick anrechnen kann gibt es ein Problem. Denn dann hat das eigentlich keinen Umweltvorteil, sag ich jetzt mal. Das ist ein bisschen schwierig, das müsste man klar definieren, noch klarer definieren, als es im Moment der Fall ist.

BS: Die Verordnung enthält ein langfristiges Ziel für 2020, nämlich den CO₂-Ausstoss im Durchschnitt auf 95g/km zu senken. Wie steht die DUH zu diesem Ziel?

BG: Das ist natürlich sinnvoll. Wie gesagt es kann nicht bei 120g stehen bleiben, sondern muss natürlich weiter nach unten gehen. Bei den 95g könnte es auch noch ein bisschen stärker nach unten gehen, aber das wird sicherlich politisch nicht durchzusetzen sein.

BS: Nochmal generell zur Verordnung. Welche der eben behandelten Streitfragen waren für Sie besonders wichtig?

BG: Besonders wichtig ist eigentlich die Bemessungsgrundlage für das CO₂-Label, was wir vorher besprochen hatten. Das das nicht das Fahrzeuggewicht sein kann.

BS: Gab es auch Punkte, die für Sie von nicht so großer Bedeutung waren?

BG: Das ist schwierig zu sagen. Im Endeffekt sind alle Fragen in dem Zusammenhang wichtig, man kann nicht sagen, dass das eine weniger wichtig ist als das andere. Sicherlich ist uns die Bemessungsgrundlage wichtiger, als welche Eco Innovations angerechnet werden. Trotzdem kann man das nicht rauslassen.

BS: Was glauben Sie: Kann die Verordnung so wie sie ist ihre Ziele erreichen, nämlich die CO₂-Emissionen im Verkehrssektor nachhaltig zu senken und gleichzeitig wettbewerbsneutral und sozial gerecht sein?

BG: Nein kann sie nicht. Die Verordnung ist schlecht, so wie sie ist.

BS: Weil...

BG: Weil die Punkte, die wir gerade besprochen haben, nicht so zielführend sind und das nicht konsequent machen und nicht restriktiv genug sind.

BS: Erstmal ganz generell gefragt: Worauf beruht Ihr Einfluss auf politische Entscheidungen? Und wie groß ist dieser Einfluss?

BG: Die Deutsche Umwelthilfe ist politisch sehr aktiv und inzwischen auch auf EU-Ebene und auf Bundesebene ziemlich bekannt als Umweltverband. Wir sind 35 Jahre alt und mit der Zeit immer politischer geworden. Dadurch das wir zu vielen unterschiedlichen Themen Fachkompetenz haben, durch Leute die bei uns arbeiten, und das auch in der Bundesregierung bekannt ist, werden wir auch von der Bundesregierung um unsere politische Meinung oder unseren politischen Rat gebeten. Und von daher ist der Einfluss relativ hoch würde ich sagen in bestimmten Dingen. Vor allem auch mit den Instrumenten, die wir einsetzen. Wir sind ja nicht nur Umweltschutzverband sondern auch klageberechtigter Verbraucherschutzverband. Das heißt wir haben auch die Möglichkeit in bestimmten Fällen zu klagen, auf Informationen, usw. Von daher haben wir für einen Umweltverband einen relativ hohen politischen Einfluss.

BS: Kommen wir zur untersuchten EU-Verordnung: Wie haben Sie im konkreten Fall versucht, Ihre inhaltlichen Interessen zu der geplanten Verordnung gegenüber der Bundesregierung zum Ausdruck zu bringen?

BG: Wir haben da gemeinsam mit den anderen Verbänden gearbeitet. Es gab verschiedene Anhörungen zu diesen Verordnungen, wo auch die Deutsche Umwelthilfe eingeladen war und sich dazu geäußert hat. In solchen Fällen führt man natürlich auch Gespräche mit Ministerien oder verantwortlichen Politikern und versucht dadurch eben Einfluss zu nehmen.

BS: Mit welchen weiteren Umweltverbänden haben Sie da konkret zusammengearbeitet? Das hatten Sie eben angesprochen.

BG: Der BUND, VCD und NABU sind ja in dem Zusammenhang auch aktiv und wir stehen da in ständigem Austausch. Und auf EU-Ebene natürlich T&E.

BS: Das es direkte Gespräche zwischen Ihnen und Entscheidungsträgern aus der Bundesregierung gab, haben wir ja eben bereits geklärt. Wo waren da Ihre Hauptansprechpartner, in welchen Ministerien, in welchen Parteien vielleicht auch?

BG: Also natürlich das BMU, aber auch das Verkehrsministerium und das Wirtschaftsministerium, die auch diese Richtlinie bearbeiten.

BS: Welche anderen Interessengruppen haben in diesem Fall noch versucht, Einfluss auf die Position der Bundesregierung zu nehmen? Waren diese Ihrer Ansicht nach erfolgreicher oder weniger erfolgreich als Sie selbst? Warum?

BG: Natürlich hat da die Automobilindustrie Einfluss genommen. Und sie war auf jeden Fall erfolgreich. Die Automobilindustrie hat historisch bedingt in Deutschland ja einen ziemlich starken Einfluss. Wir sind einfach ein Autoland und sind auch dafür bekannt. Und um natürlich den Wohlstand zu sichern und bestimmte Arbeitsplätze zu sichern, denkt jeder

Deutsche, dass es den Autoherstellern gut gehen soll. Und offensichtlich auch Frau Merkel, die sich da ja auch extrem pro Automobilindustrie eingesetzt hat.

BS: Wenn Sie mal vergleichen, Einfluss von Umweltverbänden und Autoindustrie, können sich die Umweltverbände überhaupt mal durchsetzen oder haben sie da generell einfach ein Problem?

BG: Sicherlich können wir uns an der einen oder anderen Stelle durchsetzen. Aber es ist natürlich ein harter Kampf, sag ich jetzt mal.

BS: Greenpeace hat in dem Zusammenhang in einem Interview gesagt, sie könnten sich dann durchsetzen, wenn es ihnen gelingt, die Öffentlichkeit zu mobilisieren für ihre Themen. Würden Sie dem so zustimmen oder gibt es auch andere Möglichkeiten für Sie, sich durchzusetzen?

BG: Es gibt auch andere Möglichkeiten. Sicherlich ist das ein Instrument, das Greenpeace vor allem verwendet. Greenpeace ist aber ein völlig anders strukturierter Umweltverband als die Deutsche Umwelthilfe. Die Deutsche Umwelthilfe versucht das eher durch politische Gespräche oder durch Medienarbeit, also Pressearbeit, was schon auch irgendwie Öffentlichkeitsarbeit ist. Und dann natürlich in dem man an der ein oder anderen Stelle tatsächlich auch Informationen einklagt und dadurch auch ein Bewusstsein schafft, bzw. den zuständigen politischen Behörden oder Institutionen zeigt, dass man tatsächlich auch seine Rechte nutzt, was nicht so oft vorkommt und was meistens einen positiven Effekt hat.

BS: NABU hat in einer Pressemitteilung behauptet die Bundesregierung hätte hier samt Umweltminister „puren Industrie-Nationalismus zugunsten der Hersteller der europaweit schwersten Fahrzeuge betrieben.“ Sehen Sie das ähnlich oder kommen Sie da zu einer anderen Einschätzung?

BG: Nein, das stimmt so.

BS: Woran erkennt man das? Wie sich die Bundesregierung verhalten hat oder wie?

BG: Wie sie agiert hat und wie sie versucht hat, die Richtlinie so zu beeinflussen, das es einfach – wie vorhin gesagt – diese ganzen Bestimmungen oder Grenzwerte, phasing-in-Zeiträume, dass das alles aufgeweicht wurde.

BS: Und viele dieser Punkte, die dann in der Verordnung letzten Endes auf EU-Ebene rauskamen, kamen aus Richtung der Bundesregierung, also als Vorschläge von der Bundesregierung?

BG: Ja.

BS: Frau Göppel, vielen Dank für dieses Gespräch.

Interview mit Jens Hilgenberg (BUND)

Interviewer: Benjamin Scharte (BS)

Datum: 15.07.2010

BS: Erstmal ganz generell gefragt: Worauf beruht Ihr Einfluss auf politische Entscheidungen? Und wie groß ist dieser Einfluss?

Jens Hilgenberg (JH): Also Einfluss auf die politischen Entscheidungen beruht zu einen darauf, das wir fachlich relativ fundiert arbeiten und zum anderen natürlich weil wir 470.000 Mitglieder und Unterstützer haben und das natürlich immer schon für die Politik ein sehr großes Pfund ist, mit dem man wuchern kann. Wenn sie diese Leute verärgern, das sind natürlich auch alles Wählerstimmen.

Auf der anderen Seite würde ich unseren Einfluss jetzt auch nicht als so hoch einschätzen wie er oftmals in den Medien berichtet wird. Medialen Einfluss haben wir durchaus, aber auf die direkte Politik das hält sich doch in Grenzen. Da gibt es andere Verbände, die einen deutlich höheren Einfluss haben, weil da auch mehr Geld dahinter steht.

BS: Wie zum Beispiel?

JH: Ganz vorneweg, gerade beim Thema CO2 und Autos, ist das der VDA. Und wer auch natürlich deutlich mehr Ressourcen hat und dadurch mehr Lobbyarbeit pro Auto machen kann ist der ADAC. Das sind die zwei großen Player und ich sag mal, wenn man alle Umweltverbände zusammennimmt, haben wir vielleicht zehn Prozent von dem, was der VDA hat.

BS: Und das ist in dem Fall auch so gewesen?

JH: Das ist in dem Fall jetzt natürlich ein bisschen anders, weil wird die Frage nach CO2-Gesetzgebung auf EU-Ebene behandelt haben. Aber da hat sich dann natürlich der ACEA eingemischt und der wird auch zum größten Teil vom VDA beeinflusst und finanziert. Der VDA ist der ACEA, da reden zwar noch ein paar andere Länder mit, aber die Entscheidungen, die der fordert, entsprechen in aller Regel den Forderungen vom VDA.

BS: Kommen wir zur untersuchten EU-Verordnung: Wie haben Sie im konkreten Fall versucht, Ihre inhaltlichen Interessen zu der geplanten Verordnung gegenüber der Bundesregierung zum Ausdruck zu bringen?

JH: Unsere Hauptarbeit war auch europäischer Ebene aber wir haben natürlich auch versucht die Bundesregierung mit Rat und Tat zu beglücken und ein ganz großer Punkt unserer Arbeit war natürlich herauszustellen, dass es neben dem Einsparungspotential, was natürlich für den Kunden, für den Verbraucher ganz wichtig ist, auch ein Arbeitsplatzargument ist, weil sich hochemittierende Fahrzeuge in Zukunft nicht mehr verkaufen lassen werden. Das wird oft ein bisschen unterschätzt und kommt auch in den Diskussionen oftmals zu kurz.

BS: Demnach war das eines ihrer inhaltlich wichtigsten Argumente in diesem Fall?

JH: Es war auf jeden Fall auf deutscher Ebene ein wichtiges inhaltliches Argument. Hauptargument war natürlich Ressourcenschonung, Umweltschonung, Einhaltung der CO2-Grenzwerte bzw. Erfüllung der Reduzierungsziele bis 2050.

BS: Wie muss man sich das ganz konkret vorstellen? Gab es direkte Gespräche zwischen Ihnen und Entscheidungsträgern aus der Bundesregierung bzw. den Ministerien?

JH: Es gibt natürlich einen engen Diskurs mit dem BMU bei solchen Fragen. Leider hat das BMU bei solchen Sachen wenig Mitspracherecht. Solche Entscheidungen sind nahe am Wirtschaftsministerium und da wird es für uns als Umweltverband dann immer schwierig. Da können wir natürlich Gespräche anbieten, wir haben da auch Gespräche geführt. Aber ich sag mal: Die Vertreter vom VDA gehen da ein und aus und da wird es schwierig. Aber wir haben selbstverständlich Gespräche geführt und Briefe geschrieben und die Politik natürlich über unsere Forschungsergebnisse immer auf dem Laufenden gehalten. Aber auf deutscher Ebene war das sehr schwer, das muss man schon sagen.

BS: Haben Sie mit Vertretern anderer Interessengruppen zusammengearbeitet, um Ihren Einfluss zu erhöhen und wenn ja mit wem?

JH: Also mit den anderen Umweltverbänden arbeiten wir bei sowas immer sehr, sehr gut zusammen. Wir haben bei vielen Anliegen unterschiedliche Interessen, aber gerade was CO₂-Ausstoss angeht gab es eine breite Koalition der Umweltverbände. Wir haben mit VCD, NABU und WWF zusammengearbeitet. Mit denen arbeiten wir, was solche großen Fragen betrifft, immer ziemlich gut zusammen.

Wir haben auch mit der IG Metall zusammengearbeitet wobei ich im Nachhinein glaube, dass die IG Metall zu dem Zeitpunkt ziemlich zögerlich war, weil dieses Arbeitsplatzargument so richtig zur Geltung bei denen kam. Ich glaube da hat der VDA noch mehr Einfluss nehmen können zu dem Zeitpunkt. Wobei sie das mittlerweile auch verstanden haben.

BS: Für mich ist das Verhalten im untersuchten Fall wichtig. Inwiefern ist es Ihnen da gelungen, Ihre Interessen in die Position der Bundesregierung einzubringen?

JH: In die Interessen der Bundesregierung muss ich sagen: Klar nein. Jedenfalls nicht in dem Maße, wie wir es erhofft haben. Allerdings auf EU-Ebene haben wir einen relativ guten Einfluss schaffen können. Wir hätten im Vorfeld natürlich gehofft, aber dann im Laufe des Projektes nicht gedacht, dass wir wirklich mit einem relativ ambitionierten Wert von 130g in 2012 bzw. 2015 herauskommen und was für uns noch viel wichtiger als der 120g/130g-Wert war der Langfristwert von 95g in 2020, der ja mehr oder weniger festgeschrieben ist. Der wird natürlich nochmal verhandelt, aber jetzt ist dieser Wert schon so in aller Munde, dass ich hoffe, dass wir den auch durchziehen können.

BS: Glauben Sie das die Bundesregierung auch mit diesem Wert einverstanden ist, das der da „drin“ ist oder eher durch die Automobilindustrie so beeinflusst ist, dass sie da kritisch ist diesem Wert gegenüber?

JH: Wir gehen davon aus, dass dieser Wert, wenn er neu verhandelt wird, von der Bundesregierung torpediert wird, rein auf Druck der Automobilindustrie. Darauf stellen wir uns ein.

BS: Das heißt Sie glauben, obwohl Angela Merkel immer behauptet Deutschland sei ein Vorreiter im Klimaschutz, dass hier die Automobilindustrie den Ton angegeben hat?

JH: Ja, das ist so. Was sie öffentlich sagt und was sie hinter den Kulissen macht sind halt leider, gerade was Automobil und CO₂-Grenzwerte betrifft, zwei vollkommen unterschiedliche Geschichten.

BS: Herr Hilgenberg, vielen Dank für dieses Gespräch.

Antwort auf per Mail gestellte Frage:

Frage: Innerhalb der Verordnung gab es ja verschiedene Streitfragen (z.Bsp. über das generelle Reduktionsziel, das *phasing in*, die Höhe der Strafzahlungen, etc.) zu denen man unterschiedlicher Meinung sein kann. Welche dieser Streitfragen war für den BUND aus welchen Gründen von besonderer Bedeutung und welche waren weniger wichtig?

JH: Natürlich haben wir uns mit allen von Ihnen genannten Punkten beschäftigt, sie haben aber recht, nicht alle waren gleich wichtig. So haben wir uns um die Höhe der Strafzahlungen weniger Gedanken gemacht, als über den zu erreichenden CO₂-Wert und den Zeitpunkt seiner Erreichung. Das '*phasing in*' in Kombination mit der Verwässerung der Grenzwerte durch die so genannten Ökoinnovationen haben wir natürlich von vornherein abgelehnt. Wichtig war uns auch die Festlegung des Langfristgrenzwertes, der auf 95g in 2020 festgelegt wurde. Dass die Strafzahlungen aber zu merklichen Mehrkosten für die hoch emitierenden Fahrzeugen führen sollen, ist aber selbstverständlich.

Interview mit Dr. Martin Koers (VDA)

Interviewer: Benjamin Scharke (BS)

Datum: 22.07.2010

BS: Wie steht der VDA generell dazu, den CO₂-Ausstoss von Automobilen ab dem Jahr 2012 durch eine EU-Verordnung verbindlich zu begrenzen?

Martin Koers (MK): Das CO₂ begrenzt wird und das CO₂ eingespart werden muss, steht ja mittlerweile außer Frage. Das war sicherlich in den siebziger Jahren anders, es wurde zwar immer versucht, die Spritwerte runter zu bekommen im Sinne von Diesel und Benzinverbrauch, aber sicherlich in den siebziger und achtziger Jahren weniger aus CO₂-Perspektive, weil der Klimawandel überhaupt kein Thema war. Er war nicht im Geist der Leute und damit war er auch nicht im Geist der Ingenieure. Aber Sprit sparen war immer ein Thema, nicht aus ökologischer sondern aus ökonomischer Perspektive, das Portemonnaie des Konsumenten ist da doch ausschlaggebend und da Sprit einzusparen ein zentrales Anliegen war. Das ist sicherlich bei den Nutzfahrzeugen noch wichtiger, wenn Sie sich leichte Nutzfahrzeuge ansehen – da ist ja die nächste Regulierung die ansteht, das da CO₂ entsprechend eingespart werden soll. Für die Nutzfahrzeugbranche ist der LKW oder das Nutzfahrzeug an sich ein rein rationales Instrument, um von A nach B zu kommen bzw. Güter zu transportieren und vor dem Hintergrund die laufenden Kosten eines solchen Fahrzeugs reduziert werden sollen.

Andere Branchen sind in den Emissionshandel aufgenommen worden, die müssen ihre CO₂-Reduktionen entsprechend über den Emissionshandel regeln. Im Verkehrsbereich ist es über eine Regulierung erfolgt, wie sie jetzt ab 2012 geschieht. Das ist sicherlich rechtmäßig, aber man muss sich natürlich fragen, welche Zielwerte werden da gesetzt. Und um vor dem Hintergrund Ihre Frage zu beantworten: Es ist sicherlich richtig, gut und konsequent, das man das tut, es muss aber mit Augenmaß geschehen.

BS: Hält der VDA den festgelegten Grenzwert von 130g CO₂/km und Auto für angemessen? Wenn ja warum, wenn nein warum nicht und welchen Grenzwert hätten Sie präferiert?

MK: Solange man versucht, Grenzwerte festzulegen, die einer Machbarkeitsstudie unterliegen, wird die Automobilindustrie damit kein Problem haben. Und die 130g, da ist immer die Frage: Was ist machbar, was ist nicht machbar? Und was ist vor allem in welcher Zeit machbar? Wir haben in der Automobilindustrie sehr lange Entwicklungszyklen und wenn Sie dann noch die Marktzyklen betrachten, sprechen Sie über 10-12 Jahre. Von der ersten Idee für ein Fahrzeug bis es auf den Markt kommt vergehen 4-5 Jahre und dann ist es nochmal 5-6 Jahre auf dem Markt, so dass insgesamt ich einfach ewig lange Entwicklungszyklen habe. Deshalb wehren wir uns dagegen, wenn man in 2008 oder 2007 versucht für 2012 Zahlen festzulegen, die bar jeder Machbarkeit liegen. Wenn Sie einem Kind sagen, spring sechs Meter weit, aber Sie wissen ganz genau das Kind kann eigentlich nur drei Meter weit springen, dann bringen solche Ziele nichts. Vor diesem Hintergrund müssen Ziele – wie man es auch lernt – quantifizierbar, machbar und realisierbar sein. Das Ziel von 130g hat einem *Impact Assessment* unterlegen, einer Machbarkeitsstudie unterlegen und vor dem Hintergrund comitten wir uns auch zu diesem Ziel. Wir comitten uns nicht zu dem Ziel von 95g für 2020. Die Kommission hat schon im Jahr 2008 ein Langfristziel von 95g festgelegt. Da können Sie jeden, auch Herrn Barroso persönlich, fragen: Es kann Ihnen keiner sagen, wie man auf 95g kommt. Wir als Industrie haben gesagt: Natürlich kann man auch langfristig versuchen, ein Ziel festzulegen, damit man die Größenordnung kennt. Aber die Gefahr ist, wenn Sie 95g für 2020 festlegen, punktuell, und

dann noch sagen in 2013 wird eine Machbarkeitsstudie gemacht, die 95g werden Sie nie aus den Köpfen der Politiker kriegen. Und deswegen waren wir sehr stark dafür, eine Bandbreite festzulegen, 90g-100g beispielsweise. Mit 90g würden wir sogar noch weiter runter gehen, aber wir hätten kein punktuell Ziel. Das hat die Kommission trotzdem gemacht und ich bin fest davon überzeugt, dass wir in 2013-2014, wenn die Machbarkeitsstudie gemacht wird, die Diskussionen haben werden mit bestimmten Organisationen, die sagen werden: Die Automobilindustrie wusste seit 2008, dass sie in 2020 95g erreichen muss und sie hat es wieder nicht geschafft. Nach dem Motto, dass dann die Diskussionen anfangen. Aber Sie können nicht punktuelle Ziele festlegen, wenn Sie nicht wissen, ob diese Ziele machbar sind.

BS: Damit haben Sie en passant schon die Frage beantwortet, wie der VDA zu dem in der Verordnung verankerten Langfristziel steht. Die durchschnittlichen spezifischen Emissionsvorgaben eines Herstellers werden ja anhand des Flottengewichts ermittelt. Hält der VDA das für einen guten Parameter oder hätten Sie da eine andere Lösung bevorzugt?

MK: Das war ja auch in der Diskussion, welchen Parameter verwendet man. Bei den CO₂-Emissionen eines Kühlschranks nehmen Sie das Volumen des Kühlschranks zur Berechnung, wenn Sie das bei einem Haus messen wollen nehmen Sie CO₂ pro Quadratmeter. Und Sie müssen eben auch eine Maßgröße für die Automobile finden. Da können Sie die Leistung in PS nehmen, die Größe eines Fahrzeugs – wie das die Amerikaner machen, den *footprint* eines Fahrzeugs, in Europa hat man sich auf das Gewicht geeinigt. Zwei Gründe, die aus unserer Perspektive dafür sprechen: Einerseits ist der Korrelationszusammenhang zwischen CO₂-Ausstoß und Gewicht am höchsten, der ist höher als *footprint* und CO₂-Ausstoß. Und zum zweiten sind wir – und das finden wir halt schade, denn CO₂-Emissionen beschränken sich ja nicht auf Europa – der Ansicht, dass ein weltweiter Ansatz her muss. Vor dem Hintergrund kann man sich fragen, was ist weltweit der beste und am einfachsten zu Hand habende Ansatz. Und da ist sicherlich, wenn man über CO₂-Reduzierungen und insgesamt ein Konzept nachdenkt, welches keinen Flickenteppich verursacht – in den USA CO₂-Regulierung im Verhältnis zum *footprint*, in Korea, die denken auch darüber nach das Gewicht zu nehmen, in China und Japan hat man das Gewicht genommen – das Gewicht ein guter Parameter. Insofern begrüßen wir, dass man auch in Europa das Gewicht genommen hat, eben auch um einen solchen Flickenteppich zu vermeiden. Langfristig sollte man bemüht sein, alle CO₂-Regulierungen weltweit unter einem Deckmantel zu fassen. Damit man nicht als weltweit agierender Automobilhersteller Leute extra dafür abstellen muss, alle Regelungen nochmal auseinander zu klamüsern und für jedes Fahrzeug entsprechende Anpassungen für die jeweiligen Länder vorzunehmen. Eigentlich volkswirtschaftlicher Unsinn. Sinnvoll und auch dem Klimaschutz dienlich wäre ein Ansatz, unter dem sich alle einordnen. Da kann sicherlich der Emissionshandel als marktwirtschaftlicher Ansatz eine Möglichkeit sein in Zukunft.

BS: Die Verordnung enthält Übergangsregelungen für die Berechnung der spezifischen Emissionen eines Herstellers. Begrüßt der VDA das oder lehnen Sie solche Übergangsregelungen ab?

MK: Das ist absolut notwendig. War auch eine Kernforderung unsererseits. Sie können nicht punktuell hundert Prozent des Volumens einer Regulierung unterlegen, weil wir unterschiedliche Entwicklungszyklen haben. Machen wir das an einem Beispiel fest: Bevor ich zum VDA kam war ich fünfzehn Jahre bei Ford und es ist einfach so, es kommt jedes Jahr ein neues Auto raus. Mal der Focus, mal der Mondeo, dann ist es der Fiesta. Aber die kommen nicht alle gleichzeitig neu raus. Vor dem Hintergrund müssen Sie, wenn Sie in 2008 Grenzwerte für 2012 festlegen – das Fahrzeug, welches 2008 in den Markt gekommen ist,

wird auch 2012 und 2014 noch im Markt sein, bei einem Lebenszyklus von 5-6 Jahren – gestaffelt vorgehen. Und das macht die Kommission eigentlich bei jeder Regulierung, wenn es um die Einführung neuer Dinge geht hat man immer Übergangsfristen. Komischerweise wollte die Kommission das bei der Regulierung für PKW nicht machen, sondern das punktuell einführen. Aber Gott sei Dank hat sich da auch die Mehrheit im Parlament bzw. im Europäischen Rat durchgesetzt.

BS: Wie beurteilen Sie die Möglichkeit zur Bildung von „Emissionsgemeinschaften“, die ja auch in der Verordnung enthalten ist?

MK: Auch zweckmäßig. Mit Emissionsgemeinschaften meinen Sie das *pooling*, das es einen Wert des Volkswagenkonzerns gibt und man bestimmte Werte bei VW über Skoda oder umgekehrt ausgleichen kann?

BS: Genau.

MK: Das ist zweckmäßig, weil letztendlich läuft das über einen Konzern, der Konzern muss dafür gerade stehen. Und das man bestimmte Werte einzelner Marken über Werte anderer Marken ausgleichen kann, damit ist sowohl dem ökonomischen in einem Konzern gedient – das man eine gewisse Flexibilität hat, und der Umwelt ist es völlig egal, ob Skoda oder VW oder Audi einspart. Solange die Grenzwerte des Konzerns eingehalten werden. Genauso zweckmäßig ist es ja auch, wenn wir das im Kleinen betrachten, wenn der Smart eine E-Klasse ausgleichen kann, also grundsätzlich kleine Fahrzeuge große ausgleichen können und es einfach einen Pool gibt. Denn es geht nicht darum, bestimmte Fahrzeuge zu verbieten. Es gibt einfach Leute, die brauchen – aus welchen Gründen auch immer – große Fahrzeuge. Diese Fahrzeuge haben nun mal aus physikalisch-technischen Gründen einen höheren CO₂-Ausstoß, das liegt ja auf der Hand. Genauso wie ein Haus von 250m² einen höheren Ausstoß hat als eine Wohnung, die nur 50m² hat. Effizienz richtet sich nicht nach der Größe, Effizienz richtet sich nach dem Gewicht. Eine E-Klasse kann sehr effizient sein.

BS: Für kleine Hersteller gibt es Ausnahmeregelungen. Wie stehen Sie dazu?

MK: Auch zweckmäßig, aus rein ökonomischer Perspektive. Es gibt ja komplette Ausnahmeregelungen für Hersteller unter 10.000 Einheiten. Wenn Sie die mit den gleichen Zielen belegen wie große Hersteller, dann können Sie denen dicht machen. Das können die mit dem Volumen gar nicht stemmen, dann würde es solche Hersteller einfach nicht mehr geben. Denen würden Sie die ökonomische Basis entziehen. Und bei Nischenherstellern bis zu 300.000 Fahrzeugen – da fällt beispielsweise Porsche drunter, die ja jetzt aber im VW-Konzern sind und damit abgedeckt werden – kann ein solcher Hersteller isoliert, alleine diese CO₂-Werte schlicht und einfach nicht erreichen. Die müssten um über 50% reduzieren und das ist in der Zeit einfach nicht machbar. Vor dem Hintergrund sind Ausnahmeregelungen, wie man sie getroffen hat gut und zweckmäßig. Man muss immer das magische Dreieck aus ökologischer Notwendigkeit, ökonomischer Notwendigkeit und sozialer Verträglichkeit im Auge behalten. Ich kann nicht einfach ökologisch reinhauen und sagen: Dann muss Zuffenhausen halt zumachen. Dann sehen Sie aber direkt die IG Metall, die Arbeitnehmer, die auf die Straße gehen.

BS: Halten Sie die Höhe der Strafzahlungen für angemessen?

MK: Nein. Wir sind der Meinung, dass es überhaupt keinen Grund gibt, CO₂ in der Automobilindustrie höher zu bestrafen, als in anderen Bereichen. Es gibt schlicht und

ergreifend Marktmechanismen, die einen Preis – da ist die Kommission einfach 1000 Jahre zurück – im Markt für CO₂ definieren. Und genau dieser Preis sollte hier auch angesetzt werden. Die Begründung der Kommission ist: Die Strafzahlungen müssen höher sein als die Technologiekosten. Wenn Sie sich das mal auf der Zunge zergehen lassen merken Sie, wie bürokratisch und realitätsfern die Kommission denkt. Die Kommission sagt: Wenn die Strafzahlungen nicht höher sind als die Technologiekosten würde ein Hersteller lieber Strafe zahlen, als wirklich in die Fahrzeuge zu investieren. Wenn die Strafen niedriger sind kann ich ja besser Strafe zahlen als die höheren Technologiekosten. Das ist ein borniertes, punktuelles Denken, da Technologie und Innovation über den Markt kommen. Wenn der Wettbewerber X in innovative CO₂-Technologien investiert, dann wird das auch der Wettbewerber Y tun. Und die Nachfrage der Konsumenten verlangt nach solchen Technologien. Vor diesem Hintergrund ist das Denken der Kommission ganz starres Denken.

BS: Eine Nachfrage dazu. Ich habe mit einem ehemaligen Ministerialdirektor im BMU gesprochen, Herrn Prof. Lahl. Der hat gesagt, die Höhe der Strafzahlungen sei für die Automobilindustrie insofern nicht von herausragender Bedeutung, weil sie alles daran setzen werde den Grenzwert, wenn es ihn mal gibt, auch einzuhalten.

MK: Ja genau. Natürlich werden alle Hersteller versuchen, Strafzahlungen zu vermeiden. Was aber noch viel schlimmer ist als Strafzahlungen ist der Imageverlust. Wenn sie überlegen, das in der Zeitung stehen könnte, BMW habe seinen von der EU-Kommission verordneten Zielwert von XY nicht erreicht. Da sind Sie in der öffentlichen Diskussion. Und genau diese Diskussion will man natürlich vermeiden.

BS: Noch eine inhaltliche Frage zur Verordnung: Wie stehen Sie zu der Möglichkeit durch den Einsatz sog. innovativer Technologien eine Reduzierung von bis zu 7g CO₂/km angerechnet bekommen zu können?

MK: Das innovative Technologien angerechnet werden dürfen ist selbstverständlich. Es ist schon fast eine Farce, das solange darüber diskutiert wurde. Nur weil die Laborbedingungen der Kommission bisher nicht in der Lage sind, das zu messen, soll das nicht angerechnet werden dürfen. Da denken wir doch: Geht's noch? Wir können nachweisen, dass es solche Technologien gibt, beispielsweise die Motorwärme: Diese verpufft, Sie können sie wieder zurückführen und aus thermischer Energie wieder elektrische Energie machen und damit die Batterie speisen. Wenn ein Hersteller solche Technologien einbauen will, muss man die natürlich anerkennen. Wir sagen: Wenn ihr die nicht messen könnt, dann macht sie bitte messbar. Vor dem Hintergrund sind wir froh, dass Ökoinnovationen angerechnet werden. Warum man die auf 7g begrenzt? Das ist völlig absurd. Wenn ein Hersteller solche Technologien einbaut soll die Kommission doch froh sein anstatt sie zu begrenzen. Mit welcher Begründung begrenzt man das auf 7g, warum nicht 8g oder 6g?

BS: Es ist also gut, dass diese Regelung drin ist, aber die Begrenzung ist überflüssig?

MK: Es ist selbstverständlich, dass solche Technologien drin sein müssen. Eine Begrenzung ist völlig überflüssig und kontraproduktiv. So wird ein Innovationswettbewerb zerstört und verhindert letztendlich wirksamen Klimaschutz.

BS: Welche der acht besprochenen Streitfragen waren für den VDA von besonderer Bedeutung in dieser Verordnung?

MK: Das bedeutsamste war letztendlich insgesamt die Lastenverteilung. Auf die Frage sind Sie gar nicht eingegangen, nämlich die Frage bzw. die *slope*-Diskussion. Für jedes Fahrzeug wird ja ein CO₂-Wert definiert. Da haben sie ein Koordinatensystem, in dem alle 14 Millionen Fahrzeuge in Europa als Punkte dargestellt werden, geordnet nach CO₂-Ausstoß und Gewicht. Dort können Sie eine Korrelationsgerade durchlegen und Sie haben für jedes Gewicht den durchschnittlichen CO₂-Ausstoß. Wenn man von 160g im Durchschnitt auf 130g runter geht, müssen im Durchschnitt die Emissionen um 19% gesenkt werden. Das ist nichts anderes als eine Verschiebung der Kurve nach unten. Wenn jeder Hersteller um 19% reduziert hätten Sie das Gesamtziel von 130g erreicht. Warum soll man da eine ungleiche Lastenverteilung machen? Warum sollte nicht jeder Hersteller 19% reduzieren? Die Diskussion fing an, dass Kleinwagenhersteller gesagt haben, wir können nicht so viel reduzieren, wie die Hersteller großer Wagen. Das sehen wir erstmal per se nicht unbedingt so. Natürlich ist es so, dass man über Gewichtseinsparungen, etc. einen größeren Hebel hat als bei kleineren Fahrzeugen, das stimmt schon. Ein gutes Argument ist aber die geringere Preissensibilität von Käufern größerer Fahrzeuge: Wenn Sie für 2000€ CO₂-Technik einbauen müssen ist das für den Käufer einer E-Klasse etwas anderes als für den Käufer eines Fiestas. Vor diesem Hintergrund hat man sich überhaupt erst auf diese Diskussion eingelassen, dass Hersteller schwererer Fahrzeuge, bzw. Hersteller, die die komplette Palette anbieten, eine größere Reduzierungsanstrengung leisten müssen. Die Italiener und Franzosen sind ja nicht wirklich in der Lage, in der Oberklasse eine Rolle zu spielen, dazu sind nur die Deutschen in der Lage. Aber die Deutschen spielen nicht nur in der Oberklasse sondern auch in der Mittel- und Kleinwagenklasse eine große Rolle, denken Sie an das Volumen des Polo. Deshalb gab es diese Diskussion: Was können die mehr machen? Und man ist dann bei dem *slope-60* rausgekommen, das bedeutet letztendlich für BMW eine notwendige Reduzierung um 25%, wohingegen PSA nur um 12% reduzieren muss. Da muss man sich schon nach Wettbewerbsfairness im europäischen Vergleich fragen. Und das war für uns die allerwichtigste Diskussion, wir hätten eine andere Steigung bevorzugt, damit die Lastenverteilung nicht so ungleich aussieht. Man ist dann bei *slope-60* rausgekommen im Kompromiss dafür, dass bestimmte andere Sachen auf jeden Fall auch anrechnungsfähig sind. Außer den deutschen hatten kaum Hersteller Interesse an den Ökoinnovationen. Aber auch aus dem Grund heraus: Solche Innovationen sind teuer, die müssen Sie erstmal in ein Fahrzeug einbauen. Häufig werden solche Innovationen in der Oberklasse eingeführt. Und Franzosen und Italiener hatten einfach kein Interesse daran, dass man den Deutschen sozusagen diesen goodie gewährt. Aber im Gesamtkontext hat man sich dann auf *slope-60* eingelassen, wenn es dieses *phasing in* gibt, wenn es Ökoinnovationen gibt, wenn die Strafzahlungen – die waren ja zuerst noch höher – sich in einem Maß staffeln, dass man da ein „Okay“ drunter schreiben konnte.

BS: Ganz generell gefragt: Worauf beruht der Einfluss des VDA auf politische Entscheidungen? Und wie groß ist dieser Einfluss?

MK: Der VDA ist hier nicht die Organisation VDA, sondern tritt als die Branche Automobilindustrie auf. Und die Branche Automobilindustrie ist eine Schlüsselindustrie und vor diesem Hintergrund hat eine Schlüsselindustrie – wenn man sie denn im Land behalten will – natürlich Gehör bei der Politik und auch bei der Bundeskanzlerin. Wenn Sie überlegen, wie viele Arbeitsplätze da dran hängen und welche Wertschöpfung die Automobilindustrie für Deutschland erbringt. Wir schmücken uns immer mit dem Titel des Exportweltmeisters – zumindest in der Vergangenheit – und wer liefert denn den Beitrag dahin. Also das ist eine schizophrene Geschichte. Die Automobilindustrie wird geliebt und sie wird gehasst, zur gleichen Zeit. Gerade in der Klimaschutzdiskussion steht keine Branche so sehr im Vordergrund wie die Automobilindustrie, auch bei den Bürgern. Das ist fast schizophren

wenn man der Automobilindustrie alles vorwirft und sich ansieht, welche CO₂-Belastungen durch andere Branchen kommen. Jeder muss seinen Beitrag leisten. Und wir als Automobilindustrie wissen natürlich auch, dass wir unseren Beitrag zu leisten haben. Aber die Wahrnehmung, wer dafür ursächlich verantwortlich ist, und die Realität, da gibt es eine große Wahrnehmungslücke. Vor dem Hintergrund wissen wir, dass wir als Schlüsselbranche in der Politik Gehör haben und wir wissen auch, dass die Bundesregierung die Automobilindustrie als Schlüsselbranche in Deutschland belassen möchte – ein Beispiel dafür war der E-Mobilitätsgipfel mit der Bundeskanzlerin Anfang Mai. Und ich versuche natürlich über rationale Argumente an die Bundesregierung ran zu treten, der Bundesregierung unsere Position darzulegen, über das Wirtschaftsministerium, über das Umweltministerium, über das Verkehrsministerium, natürlich auch über das Bundeskanzleramt. Gleichzeitig versuchen wir in Brüssel an die Kommission bzw. die Parlamentarier und über die Bundesregierung auch an den Europäischen Rat ran zu treten.

BS: Mein Fokus liegt ja auf der Position der BRD, weniger auf der europäischen Ebene. Kommen wir zur untersuchten EU-Verordnung: Wie haben Sie im konkreten Fall versucht, Ihre inhaltlichen Interessen zu der geplanten Verordnung gegenüber der Bundesregierung zum Ausdruck zu bringen?

MK: Mit Sachargumenten. Es ist auch nicht so, dass wir unsere Interessen der Bundesregierung gegenüber andienen müssen, sondern meine Tätigkeit ist mindestens zu 50% auch umgekehrt. Das die Bundesregierung bei uns anfragt: Wie seht ihr das? Das ist ja unsere Aufgabe im demokratischen Prozess. Es ist viel einfacher für das BMWi im Verband anzurufen, weil da das gebündelte Interesse der Automobilindustrie verankert ist, als mit vielen Einzelpersonen zu sprechen. Vor dem Hintergrund sind wir auch gesuchter Gesprächspartner der Regierung, wenn es um ein Automobilthema geht, unsere Expertise da einfließen zu lassen. Das machen auch andere, auch Umweltverbände werden gehört. Und wir sind ein Industrieverband und vertreten als solche natürlich Industrieinteressen. In der Gemengelage von Interessen gilt es, die Entscheidung zu fällen.

BS: Das heißt direkte Gespräche zwischen Ihnen und Entscheidungsträgern aus der Bundesregierung bzw. den Ministerien haben durchaus stattgefunden?

MK: Ja, auf jeden Fall. Ohne da jemanden zu nahe treten zu wollen: Wie soll ein Politiker als Parlamentarier der beispielsweise aus Bielefeld kommt Ahnung von Automobilen haben? Sie müssen Informationen haben, sie müssen sich informieren. Genau das gleiche gilt für die Fachabteilungen in den jeweiligen Ministerien, die die Entscheidungsfindung vorbereiten. Das sind zwar in den jeweiligen Bereichen Experten, aber sie haben trotzdem nicht das Experten- und Detailwissen eines Ingenieurs darüber, was machbar und möglich ist. Das sind ja keine Ingenieure. Das ist ja manchmal das schizophrene wenn die Politik meint, die Fahrzeuge besser bauen zu können als die Fachleute. Ich hatte da jüngst eine Podiumsveranstaltung mit einem Politiker, der meinte, die Automobilindustrie würde alles verschlafen, keine Fahrzeuge für alte Menschen bauen, usw. Da denke ich mir nur: Es gibt Ingenieure, die nicht anderes machen als sich die Märkte anzuschauen und die Konsumenten und zu schauen, was die Konsumenten wollen und wie sich auch Bedürfnisse wandeln. Es gibt ja Forschungsabteilungen in den Unternehmen. Ich verstehe da nicht wie kommen Politiker auf die Idee sie wüssten besser, wie das Auto der Zukunft aussehe, als die Ingenieure selber.

BS: Haben Sie mit Vertretern anderer Interessengruppen zusammengearbeitet, um Ihren Einfluss zu erhöhen und wenn ja mit wem?

MK: Wir versuchen natürlich Verbündete zu finden, das macht man ja in allen Konzernen. Sei es das sie versuchen, über den Bundesrat zu gehen, insbesondere die Länder anzusprechen, in denen die Automobilindustrie ganz starke Standorte hat – Bayern, Baden-Württemberg. Die versuchen, wenn sie Minister im Kabinett sitzen hat, die aus diesen Ländern kommen, die Länderkompetenz zu nutzen. Sei es über BMW und Audi in Bayern, über Daimler in Baden-Württemberg, über Ford in Nordrhein-Westfalen oder über VW in Niedersachsen. Natürlich arbeiten wir auch mit anderen Verbänden. Die IG Metall ist immer ein guter Partner und ein sehr guter Gesprächspartner, nicht ein Pauschalpartner in dem Sinne. Aber wenn es um Arbeitnehmerinteressen und um Sicherung von Standorten geht, können Sie sehr gut mit der IG Metall zusammenarbeiten. Die IG Metall hat sicherlich Zugang in der Bundesregierung insbesondere zu einer anderen Partei als beispielsweise einer Partei, die der Industrie wiederum näher steht. Man versucht als in der Gemengelage von CDU, SPD, Grüne, FDP und Linke unterschiedliche Interessenverbündete einfach zu finden. Und da ist der Ansprechpartner der SPD sicherlich eher die IG Metall, wenn Sie an die Umweltprämie denken, die im letzten Jahr im Rahmen der Krise in den Markt eingeführt wurde: Das ist kein Werk des VDA sondern das ist das Werk der IG Metall.

BS: Zwei letzte Fragen: Inwiefern ist es Ihnen gelungen, Ihre Interessen in die Position der Bundesregierung einzubringen?

MK: Es war erstaunlich, wie tief sich die Kanzlerin selbst in diese Materie eingearbeitet hat. Wenn Sie sich selbst damit ein wenig beschäftigen sehen Sie, dass das nicht ganz trivial ist, gerade auch die Berechnung der Individualwerte für Fahrzeuge. Und wenn die Kanzlerin schon selber über den *slope* spricht und über *slope-80* und *slope-60*, das bedarf schon eines gewissen Verständnisses, das man weiß: Was heißt das überhaupt? Und sie hat mit diesem Vokabular operiert. Wir glauben schon, dass die Bundesregierung ein Verständnis für die Belange der Automobilindustrie hat und für die Notwendigkeit der Automobilindustrie. Die Bundesregierung und viel mehr auch Sigmar Gabriel – der damalige Umweltminister – waren der Automobilindustrie gegenüber sehr aufgeschlossen. Wenn der Umweltminister aus einem Land stammt wie Niedersachsen, wo die Automobilindustrie ansässig ist und der Minister die Automobilindustrie auch selbst gut kennt, dann hat er einfach ein anderes Verständnis. Und es gilt einfach dieses Dreieck aus Ökologie, Ökonomie und sozialer Verantwortung in Balance zu halten. Es bringt überhaupt nichts, ökologische Forderungen zu stellen, die weit von jeder sozialen Verträglichkeit und ökonomischen Notwendigkeit stehen. Das muss in einem Einklang stehen. Ich will das nochmal verdeutlichen an dem Beispiel – ein weiterer Fall in dem die Automobilindustrie schizophrener Weise schon wieder in die Kritik gerät – Elektromobilität. Die Frage warum solche Fahrzeuge heute noch verkauft werden und Verbrennungsmotoren immer noch da sind. Erstens bedarf das natürlich Zeit und zum zweiten ist die Technologie noch nicht soweit vorangeschritten, insbesondere die Batterietechnologie, das solche Fahrzeuge heute in Massen in den Markt eingeführt werden können. Aber wir als Automobilindustrie stehen ja in einem technologischen Paradigmenwechsel, wie wir ihn in den letzten hundert Jahren nicht erlebt haben. Wir werden in Zukunft ganz andere Autos auf dem Markt haben. Aber um das bewerkstelligen zu können, muss ich heute ökonomisch erfolgreich sein. Ich muss heute Geld verdienen schlicht und ergreifend, damit ich überhaupt diese Investitionen leisten kann. Ich brauche heute gesunden Unternehmen, um den technologischen Wandel überhaupt leisten zu können. Aber die Automobilindustrie weiß auch, dass in Zukunft der Verbrennungsmotor ein Auslaufmodell ist und das der Elektromotor oder welche Form auch immer der alternativen Mobilität im Vordergrund stehen. Ob das jetzt mit Wasserstoff ist oder batteriebetriebene Elektromobilität, da streiten sich auch noch die

Geister. Wir müssen als Deutschland und Europa diesen Wandel managen und dabei aufpassen, dass wir nicht von anderen überholt werden.

BS: NABU hat in einer Pressemitteilung behauptet die Bundesregierung hätte hier samt Umweltminister „puren Industrie-Nationalismus zugunsten der Hersteller der europaweit schwersten Fahrzeuge betrieben.“ Wie steht der VDA zu dieser Aussage?

MK: Was soll das heißen? Was die wollen ist natürlich eine Frage in welcher Gesellschaft man leben will. NABU möchte, dass sich der Automobilmarkt insgesamt ändert und es in Zukunft keine großen Fahrzeuge mehr gibt, also bestimmte Fahrzeuge einfach verboten werden. Wenn man das will – das ist vielleicht auch eine grundsätzliche philosophische Frage – wenn Deutschland will, dass wir einer solchen Gesellschaft leben, dann ist das halt so. Und Unternehmen werden sicherlich auch einem solchen Wandel standhalten können. Da gibt es eben in Zukunft nur noch bestimmte Fahrzeuge. Dann lebe ich aber in einer Gesellschaft, die unseres Erachtens Sozialismus pur ist, nämlich eine Planwirtschaft, wo von oben aufoktroziert wird, was am Markt verkauft werden darf und was nicht am Markt verkauft werden darf. Unseres Erachtens leben wir in einer sozialen Marktwirtschaft und da entscheidet der Markt letztendlich was verkauft wird. Da ist ein Wandel natürlich festzustellen, aber das darf nicht von oben aufoktroziert sein. Verheugen hat als Industriekommissar immer wieder betont: Wir wollen keine Lifestyle-Regulierung, wir dürfen den Menschen nicht vorschreiben, wie sie zu leben haben. Und das können wir als VDA nur unterschreiben. Die Souveränität des Kunden muss gegeben sein, wir dürfen dem Kunden nicht sagen, was er zu tun hat und was er zu lassen hat. Man kann über Anreizsysteme arbeiten, natürlich und schwere Fahrzeuge höher besteuern. Aber das man Deutschland da Industriepolitik vorwirft halte ich für völlig verfehlt. Wir werfen den Franzosen Industriepolitik vor. Die Franzosen haben da ein einfacheres Spiel. Neues Thema ist da die Verbrauchskennzeichnung in Deutschland, die Fahrzeuge in Deutschland sollen eine Verbrauchskennzeichnung bekommen genauso wie Kühlschränke, grün, gelb, rot. Die Franzosen haben so ein System schon und die sagen einfach ganz pauschal: Kleine Fahrzeuge sind grün und große Fahrzeuge sind rot. Das ist – Frankreich baut insbesondere kleine Fahrzeuge – pure Industriepolitik unter dem Deckmantel der Umweltpolitik. Sie geben ein Umweltziel vor aber es ist reine Industriepolitik, weil dadurch eigene Fahrzeuge gefördert werden. Und das hat nichts mit Umwelt oder Innovationswettbewerb zu tun. Die Bundesregierung schlägt jetzt ein relatives System vor. Ähnlich wie bei Kühlschränken oder Häusern. Ein 250m²-Haus wird immer mehr verbrauchen als ein 50m²-Haus. Aber wenn Sie eine zehnköpfige Familie haben brauchen Sie ganz einfach ein solches Haus. Vor diesem Hintergrund interessiert Sie in dieser Entscheidungsphase nur, wie effizient ist dieses 250m²-Haus im Vergleich zu jenem 50m²-Haus. Und genau das gleiche ist auch in der Automobilindustrie. Wenn Sie Kleinwagen haben, die dürfen nicht per se grün sein, sondern Kleinwagen müssen auch rot sein dürfen. Genauso dürfen große Fahrzeuge nicht per se rot sein, sondern sie müssen auch grün sein dürfen. Wenn Sie große Fahrzeuge auch grün werden lassen, haben Sie einen Wettbewerb zwischen Audi, BMW und Mercedes. Denn wenn der A8 grün ist und der BMW 7er rot wird BMW alles daran setzen auch den 7er grün zu bekommen. Und genauso bei kleinen Fahrzeugen: Wenn Sie die pauschal grün machen, haben Sie überhaupt keinen Anreiz in Unternehmen, das kleine Fahrzeuge besser werden. Das System der Bundesregierung beispielsweise bewirkt, dass 50% des Parks bei Daimler beispielsweise rot werden. Die haben zwar absolut einen geringen Ausstoß, sind aber im Vergleich zu dem, was sie liefern könnten, nicht effizient genug.

BS: Herr Dr. Koers, vielen Dank für dieses Gespräch.

Nachfragen per Mail (Antworten am 08.11. und 19.11.):

Frage: Als Position des VDA zum Langfristziel haben Sie als Beispiel einen Zielkorridor von 90-100g/km genannt. War das die Position, die der VDA gegenüber der Bundesregierung vertreten hat? Denn die Bundesregierung hat sich - nach meinen Informationen - für einen Zielkorridor von 95-110g/km eingesetzt, der für die Automobilindustrie ja noch wesentlich angenehmer ist. Insofern frage ich mich, wo dieser Vorschlag herkam, wenn der VDA selbst mit 90-100g/km einverstanden gewesen wäre. Oder war das im Interview damals nur ein Beispiel und auch Sie haben sich für den Zielkorridor 95-110g/km eingesetzt (wie z.B. die IG Metall)?

MK: Das war im Interview nur ein Beispiel, genannt wurde der gleiche Korridor wie Bundesregierung und IGM.

Frage: Für meine Arbeit wäre es sehr wichtig, den Organisationsgrad des VDA zu kennen. Für IG Metall und BDI finden sich dazu massig Angaben in der wissenschaftlichen Literatur und im Internet. Für den VDA kann ich aber keine verlässlichen Zahlen finden. Unter Organisationsgrad verstehe ich (damit es vergleichbar mit den Gewerkschaften ist) folgendes: Anzahl der Beschäftigten in Mitgliedsunternehmen des VDA / Anzahl der Gesamtzahl aller Beschäftigten in der deutschen Automobilindustrie

MK: Die Gesamtzahl der Beschäftigten bei unseren VDA Mitgliedsunternehmen lautet zum Stichtag 1.7.2010 = 808.616;

Die Gesamtzahl der Beschäftigten in der Automobilindustrie waren im Dezember 2009: 712.000.

Es gibt Unternehmen der AI insbes. im Zulieferbereich, die in der amtlichen Statistik nicht in der AI sondern im Maschinenbau oder in der Elektrotechnik aufgeführt sind, daher die Diskrepanz.

Interview mit Prof. Dr. Uwe Lahl (ehem. Ministerialdirektor im BMU, Leiter der Abteilung Umwelt und Gesundheit, Immissionsschutz, Anlagensicherheit und Verkehr, Chemikaliensicherheit)

Interviewer: Benjamin Scharte (BS)

Datum: 15.07.2010

BS: Hält die Bundesregierung den festgelegten Grenzwert von 130g CO₂/km und Auto für angemessen?

Uwe Lahl (UL): Es waren ja zwei Bundesregierungen, die sich mit dem Thema beschäftigt haben. Wir wollen das auf die Zielgerade begrenzen, d.h. also die große Koalition. Die Regierung, das war ja ihre Frage und angemessen. Nach außen tut man immer so, als ob es die Regierung gibt, aber nach innen ist die Regierung zumindest bei ganz wichtigen Punkten wie Umweltschutz nie einer Meinung. Und selbst wenn sie analysieren, was die Regierung in dieser Legislaturperiode entschieden hat. Ob sie mal die Meseberg-Beschlüsse nehmen oder auch die Einlassungen der Kanzlerin zu verschiedensten Anlässen dann ist da auch keine Einheitlichkeit in der Argumentation. Da wird einerseits der Klimaschutz als die große Priorität angesehen und auf der anderen Seite in Umsetzungsfragen wenns dann konkret auch an die Auseinandersetzung mit den betroffenen Gruppen und Gruppierungen ging, dann ist auch der Standpunkt den der Wirtschaftsminister da eingenommen hat eher der der betroffenen Wirtschaft gewesen, so dass auch, wenn man so will vertikal innerhalb einer Legislaturperiode keine Einigkeit in den Positionsbestimmungen vorhanden war. Also in dem Sinne war für den Umweltminister die Zielsetzung schon ein Kompromiss an sich, während dem Wirtschaftsminister das schon zu weitgehend war. Von da ausgehend musste man sich dann immer zusammenraufen. Und wir konnten uns bei diesen gerade auch für die Automobilindustrie entscheidenden Fragen häufig nur darauf verständigen, dass wir uns nicht in Europa quer legen wollen. Das war für uns immer ein gewichtiges Argument neben Klimaschutz, der hat den Wirtschaftsminister nur beschränkt interessiert, eben auch die diplomatische Seite in Brüssel, dass Deutschland als das Autoland schlechthin da nicht unbedingt zu auffällig werden sollte, dass man nicht alle gegen sich hat. Und von da ausgehend haben wir häufig als kleinsten gemeinsamen Nenner die Position der Kommission geteilt.

BS: In dem Fall die 130g/km akzeptiert, obwohl es innerhalb der Regierung da unterschiedliche Meinungen gab?

UL: Ja.

BS: Die durchschnittlichen spezifischen Emissionsvorgaben eines Herstellers werden ja anhand des Flottengewichts ermittelt. Wie steht die Bundesregierung dazu?

UL: Etwas zur internen Statik als Vorbemerkung: Das Thema ist mehrfach kompliziert für den Umweltminister und für die handelnden Beamten gewesen. Es ist deswegen kompliziert, weil es innerhalb der Regierung leider immer zwei Ressorts gab, die sich gegen uns gestellt haben. Das war der Wirtschaftsminister, das ist der erwartete Konflikt Umwelt gegen Wirtschaft, aber der Verkehrsminister hat eigentlich auch 1:1 und relativ knallhart, obwohl es ein „rotes“ Ministerium war, die Position der Wirtschaft vertreten. Dann gibt es innerhalb der Regierung das Kanzleramt als auch wichtige Größe. Das Kanzleramt versucht sich bei den kleinen Konflikten rauszuhalten, um auch der Richtlinienfunktion gerecht zu werden. Aber es gab so ein ungeschriebenes Gesetz zur Merkelzeit und das gilt bis heute so: Es gibt einige

Industriebereiche, über die sie ihre schützende Hand hält und andere Bereiche, wo sie den Umweltminister eher „an der langen Leine laufen lässt“. Das kann man sehr gut beobachten bei der Energiewirtschaft, da kann man das ein oder andere erreichen, da ist nicht so die Schutzfunktion des Kanzleramtes zu sehen, während bei der Chemischen Industrie und insbesondere bei der Automobilindustrie sieht das ganz anders aus. Das hängt möglicherweise auch mit einem gewissen wirtschaftspolitischen Grundverständnis zusammen, dass in diesen Bereichen die volkswirtschaftlichen Erfolge Deutschlands besonders erreicht werden. Auf jeden Fall macht es die Autothemen deswegen besonders schwierig. Dann kommt noch ein letzter Aspekt hinzu. Innerhalb des Umweltministeriums gab es auch Personen, die der Automobilindustrie ein Stück weit verbunden waren. Und zwar nicht über das Management sondern über die Gewerkschaftsseite, über die IG Metall, über die Betriebs- und Personalräte. Auch über die bisherige politische Vita dieser Personen. Deswegen war es in der ersten Zeit nicht ganz einfach, aber es ist uns doch gelungen von der Beamtenseite mit unseren ökologischen Argumenten zu punkten. Deshalb konnte man nach einer ersten Phase des gegenseitigen Verstehens in dieser Legislaturperiode zum Schluss bis auf ein, zwei wenige, aber nicht unwichtige, Ereignisse, dann die Unterstützung der Leitung hatte.

BS: Darf ich nochmal nachfragen, wie das mit Berechnung aufgrund des Fahrzeuggewichtes ist, wie da die Position der Bundesregierung nach außen lautete?

UL: Da müssen wir jetzt konkreter werden. Also vom Grundsatz war es immer so, dass sobald es eine Möglichkeit gab der Automobilindustrie das Leben zu erleichtern..., weil das Problem der deutschen Automobilindustrie ja nicht ist, dass sie technologisch von gestern wären. Das krasse Gegenteil ist der Fall, die produzieren die besten Autos der Welt. Darum werden Audi, Mercedes und BMW in Amerika und China gekauft. Nur sind diese Autos eben größer, vom Verbrauch her und von den CO₂-Emissionen her. Von da aus gibt es einen strukturellen Nachteil. Immer wenn man an der CO₂-Schraube dreht, dreht man gleichzeitig am Premiumsegment, in dem die Automobilindustrie das meiste Geld verdient. Natürlich haben Franzosen und Italiener das sehr gerne gesehen, vor allem weil dann die eigene Automobilindustrie, die eher kleiner Autos produziert, bevorzugt war. Da können wir gleich ins Detail gehen: Immer dann, wenn es die Möglichkeit gab, die Berechnung so durchführen zu können, dass das Premiumsegment trotzdem in irgendeiner Form geschont wurde, dann hat der Wirtschaftsminister und der Verkehrsminister und auch das Kanzleramt sich der Sache positiv angenommen.

BS: Man kann demnach davon ausgehen, dass die Bundesregierung es gut findet, dass die Emissionsvorgaben anhand des Flottengewichtes ermittelt werden und nicht anhand der Grundfläche des Autos?

UL: Ja, das ist eine schöne Frage. In dem konkreten Fall war ich auch der Meinung, dass das Gewicht der bessere Parameter ist. Auch wenn wir strukturell gewisse Bevorzugungen haben für große Autos, ist rein naturwissenschaftlich der Gewichtsparameter der bessere. Warum das so ist müssen wir gleich diskutieren. Nur das ist eine von mehreren Stellschrauben, die sie ansprechen.

BS: Genau. Die nächste wäre nämlich die Existenz von Übergangsregelungen. Das würde die Bundesregierung Ihren Aussagen zufolge auch begrüßen, weil es die Hersteller entlastet?

UL: Das ist auch so eine Stellschraube, die wir unter dem Stichwort „phasing in“ gefasst haben. Das war so die Auffassung der Bundesregierung.

BS: Es gibt die Möglichkeit, Emissionsgemeinschaften zu bilden.

UL: Das so genannte „pooling“. Das ist auch so eine Stellschraube. Das so genannte „phasing in“ ist eine echte Erleichterung gewesen, der Parameter Gewicht ist einfach die schlüssigere Bewertungsgrundlage. Es gab ja die Diskussion, ob man auf Fläche oder Gewicht als Parameter geht. Da gab es einfach kontraproduktive Effekte, dass die Grundfläche falsch steuert und das Gewicht besser steuert.

BS: Dann gab es ja auch die Steigungslinie, anhand derer die Reduktionsziele vorgegeben werden sollten. Letztlich hat sich die Kommission für eine 60%-Kurve entschieden.

UL: Die Höhe der Steigung ist eine reine Erleichterungsfrage gewesen. Da gab es einen französischen Vorschlag, der natürlich dazu geführt hätte, dass alle kleinen Autos in Frankreich besser verkauft worden wären und die großen deutschen Autos Nachteile gehabt hätten. Da hat man als Umweltpolitiker zwei Herzen in einer Brust. Einerseits findet man es gut, nach Paris zu fahren und zu sehen, was für Autos dort gefahren werden. Das ist ökologisch besser. Nur auf der anderen Seite hat uns natürlich auch latent geärgert, dass die Franzosen mit Umweltargumenten Wirtschaftspolitik betreiben wollten. Da hat man als Regierung dann versuchen müssen, für den ökologisch schlechteren Vorschlag einzutreten. Aber zurück zum *pooling*, zu den Emissionsgemeinschaften. *Pooling* ist ein Vorschlag gewesen, der auch aus der Industrie kam, den wir haben aufgreifen müssen. Da habe ich als Umweltpolitiker intern gegen moniert und dann zum Schluss nachgegeben. Das habe ich auch leichtem Herzens getan, weil ich nicht glaube, dass das *pooling* irgendeine praktische Rolle spielt. Ich weiß gar nicht, ob das bis heute irgendeine Rolle gespielt hat. Etwas Ähnliches gab es beim Emissionshandel. Da ist Deutschland für irgendeine Forderung der Wirtschaft eingetreten und hat einen hohen Preis dafür gezahlt. Alles was man durchsetzen will, da muss man einen Preis für bezahlen. Und zum Schluss, als der Emissionshandel in Kraft trat, hat es niemand genutzt und genauso ist das meiner Ansicht nach auch mit dem *Pooling*. Auch da haben wir einen Preis für gezahlt, aber eine Bedeutung hat das meiner Ansicht nicht.

BS: Nächster Punkt wäre die Höhe der Strafzahlungen. Die Umweltverbände sagen, diese seien viel zu niedrig, die Autoindustrie beschwert sich, sie seien viel zu hoch. Wie kam es zur Position der Regierung dazu?

UL: Auch hier wieder die Statik von Kompromissen: Dadurch dass die anderen mächtiger sind, wir aber klüger, haben wir uns in wesentlichen Punkten immer durchgesetzt. Also die großen Kompromisse und die großen Stellschrauben sind Steigung der Geraden usw. Die Frage der Höhe der Strafzahlungen sieht zwar auf den ersten Blick ganz besonders wichtig aus, wir haben da also einen Mittelweg insgesamt akzeptiert, haben mit den Zähnen geknirscht, aber insgesamt wussten wir, dass das nicht wichtig ist. Die deutsche Automobilindustrie wird, selbst wenn das nur „einen Groschen kosten“ würde, bestrebt sein, diesen Grenzwert, ihre Zielvorgabe einzuhalten. Frage ist warum. Das ist ganz simpel: Die Automobilindustrie in Italien könnte möglicherweise durch irgendeine Ausrede sagen „Hab ich nicht hinbekommen, war zu hart.“ Aber eine Firma BMW, die für sich in Anspruch nimmt die besten Autos mit der besten Technik zu bauen, kann gar nicht sagen „Ach, Ziel verfehlt“. Denn das würde bedeuten, dass sie einen riesigen Imageschaden davontragen würde. Und für die anderen deutschen Hersteller gilt das ähnlich. Also von da ausgehend: Vielleicht ist es dem Porsche-Käufer ja egal, vielleicht sogar im Gegenteil wenn Porsche Strafe zahlen würde dann würde der ein oder andere Porsche-Käufer sagen „Ja das ist eben so, finde ich gut“. Aber das gilt nicht für BMW und Daimler. Sie müssen auch eins sehen: Die Konkurrenz ist natürlich enorm und es ärgert jeden Konkurrenten in Amerika und Frankreich, dass diese

Autos so gut sind. Und wenn die Konkurrenz eine Möglichkeit sieht, dem Daimler was ans Zeug zu stecken, dann haben die schon ihre Wege, um das zu nutzen. Also von da ausgehend, und das weiß ich auch aus den Gesprächen mit den Unternehmensvorständen und das wussten wir auch aus den Gesprächen mit den Betriebsräten: Das Ziel ist, sobald das Ding einmal beschlossen ist, es auch einzuhalten.

BS: Und deswegen war es das Bestreben der Automobilindustrie, die Verordnung so wie sie beschlossen wird, möglichst in ihrem Sinne zu gestalten?

UL: Exakt. Sie haben das völlig kapiert. Der Automobilindustrie waren diese Strafzahlungen relativ egal – obwohl sie pflichtgemäß gemeckert und gemotzt haben. Denen war die eigentliche Regelung selbst, also was sie dann am Schluss einhalten müssen, viel wichtiger als die Strafzahlungen.

BS: Also das es 130g sind und nicht 120g allein durch Verbesserungen der Fahrzeugtechnologie und das es Übergangsregelungen gibt. Solche Punkte waren der Automobilindustrie wichtiger?

UL: Genau. Die Steigung der Geraden war natürlich der zentrale Kampfpunkt. Aber wenn man so will auch schon in der Legislaturperiode davor festgeklopft. Der Kommissionskompromiss.

BS: Die Ausnahmeregelungen für kleine Hersteller trifft wahrscheinlich auf deutsche Hersteller gar nicht zu, oder?

UL: Das weiß ich jetzt gar nicht. Es gibt zwei Ausnahmeregelungen für kleine Hersteller. Es gab auf der Zielgeraden eine Imponderabilie, das war Großbritannien. Und die mussten wir in irgendeiner Form auf unsere Seite ziehen. Die Briten hatten nur diesen einen Punkt. Das war diese Regelung. Und dahinter waren Rover und MG, die kleinen Hersteller, deshalb forderten sie diese Sonderregelung. Da haben wir gesagt: Das ist nicht schön, das verwässert das alles. Aber wenn sie das in CO₂-Ausstoß ausdrücken ist das marginal. Wir hatten dann nochmal prüfen lassen, ob es da die Möglichkeit gibt, viele kleine Porsches zu machen. Aber das funktioniert in der realen Welt nicht. Deswegen haben wir – auch wenn der ein oder andere als Purist das nicht so gut fand – das auch geschluckt, um größere Ziele hinzubekommen.

BS: Der Einsatz sogenannter innovativer Technologien, wo es die Möglichkeit gibt, sich 7g anrechnen zu lassen. Kommt diese Forderung auch aus der Automobilindustrie?

UL: Ja, das ist genau die gleiche Art Stellschraube. Wir mussten immer überlegen, wie weit das schadet oder verwässert. Einerseits haben wir das mitgemacht, weil umweltpolitisch gilt: Wenn jemand in der Automobilindustrie eine gute Idee hat und dadurch CO₂-Ausstoß begrenzt, was kann man da im Kern dagegen haben? Es gibt noch ein weiteres Argument, warum wir das in unseren internen Diskussionen als nicht so problematisch angesehen haben: Das war das dieser Vorteil, den man da in g/CO₂ erreichen kann, durch ein Gremium überprüft wird, in dem auch die anderen Autohersteller sitzen. Das heißt du hast maximal einen 5-Jahresvorsprung, wenn überhaupt. Dann sind die anderen da auch dran. Und das einzige wo wir drauf achten mussten ist – wobei die Kommission da einen guten Job gemacht hat, dass man sich nicht einfach auf Zuruf die Gramms zuschreiben lassen kann, sondern das es da ein Procedere gibt. Dieses Verfahren, was der Hersteller durchleiden muss, um sich zum Schluss 1 oder 2 Gramm gutschreiben zu lassen, ist sehr aufwändig. Der Aufwand geht in die Hunderttausende. Das ist also nicht irgendein Kikifax, den man da anmeldet. Das ist dann

schon eine richtige gute Erfindung, wo sich der Aufwand dann lohnt. Und dass es da eine Deckelung gibt, dafür haben die Franzosen gesorgt.

BS: Gerade die Umweltverbände lehnen solche Regelungen radikal ab. Die konnten sich dann aber mit ihrer Position in der Bundesregierung nicht durchsetzen?

UL: Die Umweltverbände haben innerhalb der Bundesregierung leider keine Bedeutung, also in entscheidenden Fragen. Sie sind immer hilfreich, um dem Umweltminister zu zeigen, wo seine Schmerzgrenze ist. Aber es ist eher andersrum: Wenn die Umweltverbände nicht laut schreien würden, dann würden andere Kräfte innerhalb der Regierung nachdenklich werden, nach dem Motto „So grausam kann das ja nicht sein“.

BS: Von wegen „Da müssen wir nochmal nachlegen, wenn die nicht mal aufschreien“.

UL: Jaja, genau so. Also von daher ist es leider so, dass der Einfluss nicht groß ist. Natürlich gibt es da sowas wie indirekten Einfluss. Vor allem wenn es ihnen gelingt, einzelne Teilaspekte zu skandalisieren. Dann ist die Umweltseite schon mächtig. Aber in der Regel nicht. Was aber nicht zur Folge hat, das man sagen kann „Brauchen wir nicht“. Das krasse Gegenteil ist der Fall.

BS: Nein sicher nicht. Es ging nicht darum zu sagen, die brauchen wir nicht. Mir geht's darum zu fragen „Wie ist deren Einfluss?“ und wenn Sie sagen, die hatten da keinen, ist das natürlich eine sehr wichtige Aussage.

UL: Man müsste das aber präzisieren und sagen, die Umweltverbände haben keinen großen direkten Einfluss. Aber indirekt natürlich schon und zu indirekt gehört auch die Ausstrahlung, die der Umweltverband auf den Umweltminister hat. Ein Umweltminister, der permanent von den Umweltverbänden öffentlich kritisiert wird, der hat es auch schwer.

BS: Eine inhaltliche Frage noch zur Verordnung. Das Langfristziel für 2020 von 95g/km wurde auch noch darin verankert. Da hat mir heute der BUND mitgeteilt, dass sie das auf europäischer Ebene als großen Erfolg ansehen, aber befürchten, wenn darüber verhandelt wird, wird die Bundesregierung da querschießen und sagen „Das Ziel ist uns zu ambitioniert.“

UL: Naja, das gehört mit zu den... Wir haben bisher im Gespräch hauptsächlich über Opfer geredet, die die Umweltseite gebracht hat. Da wurde nachgegeben, dort wurde nachgegeben. Also die Regelung an sich ist als solches schon ambitioniert. Da wäre zwar mehr drin gewesen, aber wenn man das mit Regelungen in anderen Teilen der Welt vergleicht, ist Europa schon *front runner*. Dann gibt es aber eben diese kleinen Einschüsse. Überall ist so ein kleines Loch rein geschossen worden im Laufe der Verhandlungen, um dieses oder jenes zu erreichen. Ob das jetzt das *phasing in* war, haben wir drüber gesprochen, oder anders. Und für uns (Umweltpolitiker) war neben der Regelung als solches dieses Langfristziel ein sehr wichtiger Punkt. Die Prioritäten waren also erstmal die Regelung selbst, dann zu verhindern, dass die Löcher zu Tunneln werden und ein möglichst verbindliches Langfristziel. Das wir das Langfristziel als Deutsche nicht selber auf die Tagesordnung setzen konnten, hängt mit den Machtverhältnissen zusammen. Aber wir haben als Umweltpolitiker natürlich in Europa informell überall deutlich gemacht: Wenn es hart auf hart kommt, wird sich der Umweltminister innerhalb der Bundesregierung durchsetzen und dieses Langfristziel im Rahmen eines abschließenden Kompromisses durchsetzen – und nur so ging das, nämlich auf der Zielgeraden sagt man „Das mach ich mit, das mach ich mit, *phasing in* schlucke ich...“, aber das Langfristziel ertrage ich (als Bundesregierung). Wir hätten das als Umweltpolitiker

gerne etwas verbindlicher gehabt. Da hat uns auch noch das EU-Parlament ein wenig geholfen, das wollte auch ein Langfristziel, deshalb haben wir dieses Langfristziel gekriegt. Jetzt muss man noch ein bißchen was zu Europa sagen: Wenn es in Europa eine Zahl gibt, ganz unabhängig davon, was sie im Detail bedeutet, dann ist diese Zahl gesetzt. Und ich habe es im Umweltbereich noch nicht erlebt, dass eine Zahl durch eine schwächere Zahl ersetzt wurde. In der Regel ist es dann so, dass die Zahl bleibt und man macht einen Kompromiss, wenn es schwierig wird das Ziel einzuhalten, was die Jahreszahlen angeht oder was die Sanktionsinstrumente angeht, etc. Nur die Zahl an sich bleibt. Hier ist es eine Zahl und eine Jahreszahl. 2020 ist ein wichtiges Etappenziel. Da haben wir nicht 2030 oder 2022,5 stehen sondern 2020. Und die Zahl ist 95g. Das einzige was sich da auf Initiative Deutschlands ändern könnte ist das Kleingedruckte. Was bedeutet 95? Wie setzt man den Wert um. Diese Zahl muss ja irgendwann, 2015, operationalisiert werden. Das ist im Augenblick noch nicht der Fall. Da werden Zahl und Jahreszahl bleiben, aber bei der Operationalisierung wird es vielleicht den ein oder anderen Kompromiss geben.

Eine andere Frage ist natürlich auch: Letztlich hängt die Umweltpolitik in Deutschland auch davon ab, wer da konkret agiert, wer da an Bord ist, welche Partei das BMU trägt. Und wenn das die CDU ist, dann ist das für den Umweltschutz natürlich nicht optimal. Auch ein Christdemokrat als Umweltminister wird sicher seinen Job machen. Aber mit einem Roten oder einem Grünen wird man an der Stelle herzhafter um die Umsetzung dieses Ziels streiten. Last but not least kommt noch dazu: Wenn das ganze Kyoto-Nachfolgeprotokoll mal international fixiert ist, auch in der EU, dann wird auch die Frage gestellt werden müssen, wie wir das umsetzen. Und dann wird auch viel mehr Druck bei Fragen wie zum Beispiel diesem Grenzwert von 95g zustande kommen.

BS: Eine Nachfrage nochmal: Die Verordnung an sich ist relativ ambitioniert, das Langfristziel ist drin. Das können Sie als Umweltpolitiker gutheißen. Aber die Rolle der BRD war eher die eines Bremsers bei dieser Verordnung, aufgrund der Interessen der Automobilindustrie? Könnte man das so sagen?

UL: Das stimmt schon. Das kann man so sagen. Wobei man gucken muss: Es gibt da keine Haltungsnoten, entscheiden ist, was zum Schluss fixiert wird. Und wenn es trotz der großen Widerstände in Deutschland – weil in Deutschland die Hauptgegner für so eine Verordnung sitzen mit den besagten Playern – trotzdem diese Regelung gegeben hat, dann hängt das auch zu einem großen Teil damit zusammen, wie die Umweltpolitiker in Deutschland agiert haben. Und alle in Brüssel wussten das. Wenn wir uns nicht so klug verhalten hätten und nicht so viel durchgesetzt hätten hier in Deutschland, dann hätte die Verordnung ganz anders ausgesehen.

Es gab eine ähnliche Konstellation unter meiner Führung, als das europäische Chemikaliengesetz gemacht wurde. Auch da ähnliche Konstellation und zum Schluss ist es die schärfste Regelung geworden, die wir weltweit haben, obwohl die Chemienation Deutschland da in Brüssel Druck gemacht hat. Die waren auch immer auf den ersten Blick die Bremsen waren. Sieht man aber genauer hin erkennt man: Es ist einfach in Malta eine ambitionierte Position gegen die chemische Industrie und für Umweltschutz zu haben, oder in Dänemark für kleinere Autos einzutreten. Aber in Deutschland ist das etwas ganz Anderes. Und wenn man dann trotzdem so geschickt agiert, ohne selbst „aufgehängt zu werden“, dass die Regelung kommt und die Löcher nicht zu groß sind und noch ein Langfristziel drinsteckt und es die ambitionierteste Regelung weltweit ist, kann man sagen: Das war ein großer Job.

BS: Um das nochmal auf den Punkt zu bringen: Welche Interessengruppen haben in diesem Fall versucht Einfluss zu nehmen auf Sie, auf die Bundesregierung? Wie haben Sie das versucht?

UL: Die sind alle hochbezahlt und hochintelligent, das darf man nicht unterschätzen. Die reden mit uns und versuchen uns mit Argumenten und Hinweisen zu beeindrucken. Und unsere Freunde in den anderen Ministerien werden richtig aufgebockt. Und wehe dem, der Wirtschaftsminister gibt zu schnell nach! Manches mal trifft man ja auch den ein oder anderen Kollegen abends bei Bier oder Wein und der hat es auch nicht wirklich einfach gehabt. Denn er ist einem enormen Druck ausgesetzt. Es wird einfach von ihm erwartet, deren Interessen zu vertreten. Parallel dazu tauchen die natürlich auch in Brüssel auf, da wird das Spiel nochmal komplizierter. Da gibt es auch noch das Europaparlament, und weitere Akteure, natürlich auch die anderen Länder. Die werden zwar zum Schluss hochaddiert mit ihren Stimmen, aber die haben auch alle ihre Spezifika und das ganze findet auch noch unter öffentlicher Beobachtung statt, usw. Also das ist ein hochkomplexes Spiel, was da stattfindet, in dem auch nur eine Handvoll Leute den wirklichen Überblick haben.

Lobbyisten sind da natürlich die besagte Automobilindustrie. Aber jetzt wird es kompliziert: Das war kein monolithischer Block. Die europäische Automobilindustrie hat ja einen Verband, der war zu ganz wichtigen Einzelfragen dieses Regelwerkes nicht einer Meinung, er konnte keine Position beziehen. Und deswegen tauchten die als mehrere Blöcke auf. Diese Probleme gab es auch national innerhalb des VDA, da haben sich dann aber die drei, vier großen Premiumhersteller durchgesetzt. Dann haben sie aber noch den Verband der Importierenden, der spielt zwar keine große politische Rolle, aber der hat mit dem ADAC und mit den Umweltleuten immer schön Bande gespielt. Der war teilweise hilfreich und hat es teilweise schwieriger gemacht, je nach Einzelposition. Das war nur die Automobilindustrie selbst: Die deutschen und die europäischen Hersteller, der europäische und der deutsche Verband, die Importierenden, die Franzosen und die Italiener mit ihren Interessen und die Amerikaner, die zum Teil über die Botschaften Druck machen. Aber das ist noch nicht alles. Dann haben sie nämlich noch die Arbeitnehmervertreter, die spielen insbesondere dann eine Rolle, wenn Sozialdemokraten in Amt und Würden sind, also die tauchen über die „rote Strecke“, über die Gewerkschaften und die einzelnen Betriebsräte auf, die durchaus auch in der Sozialdemokratie selbst verankert sind, die über Abgeordnete und Politiker im Bundestag auflaufen können. Dann haben wir etwas diffuser den ganzen Bereich der Zulieferindustrie. Die spielen in den einzelnen Bundesländern eine große Rolle, Baden-Württemberg beispielsweise. Mit den Zulieferern konnten wir aber in Europa in den einzelnen Ländern ein bißchen Politik machen. Die spielen da eine große Rolle. Lust but not least haben wir natürlich Standorte, wo manche Landespolitiker bei uns auftauchen.

BS: Das war schon ein recht umfassendes Bild. Aber die Umweltverbände haben hier nur am Rande was zu suchen?

UL: Naja, sie haben ja nicht explizit danach gefragt, deswegen habe ich sie nicht erwähnt. Denn es ging ja nur um die Lobby, die Interessen, die quasi gegen uns gearbeitet haben. Bei den Umweltverbänden ist es so, dass die im Kern zumindest mal in die gleiche Richtung ziehen. Deshalb gibt es da viel Bande, was wir da spielen. Aber auch bei den Umweltverbänden gibt es, wenn man etwas näher hinschaut, verschiedene Interessengruppen. Da gibt es Umweltverbände, die davon leben Umweltpositionen zu beziehen, z.B. Greenpeace oder DUH, sind anders einzuschätzen als Verbände, die aus sich selbst heraus ihre Positionen beziehen, ohne ökonomische Interessen. Deswegen treten die zwar als monolithischer Block auf, aber bevor und wie es da zu einer Positionsbestimmung kommt hängt auch davon ab, welche der Akteure sich entsprechende Zeit nehmen und sich intensiv mit dem Thema befassen. Und in Europa haben sie nochmal eine separate Situation, weil da auch immer so getan wird, als agierten die Umweltverbände unabhängig von nationalen Interessen, aber das

ist in der Regel nicht der Fall. Also die Umweltverbände haben eine Rolle gespielt, aber nicht immer eine hilfreiche.

BS: Wenn wir das vergleichen, Umweltverbände und Autoindustrie als gegenläufige Interessen, wer hatte da den größeren Einfluss?

UL: Also ohne die Umweltverbände würde vieles nicht funktionieren. Der Umweltminister selbst gibt ja zur Entwicklung der gesellschaftlichen Diskussion jedes Jahr 3 Millionen Euro an Fördergeldern aus, um die Umweltszene am Leben zu halten. Das zeigt allein, welche Bedeutung wir diesen vielen kleinen Pflänzchen und Pflanzen für unsere eigene Politik beimessen. Man kann die indirekten Effekte bei den Umweltverbänden betrachten: Die sind sehr groß, ich habe das ja skizziert. Manchmal gibt es auch große direkte Effekte. Dann ist die Frage, wie agiert ein Umweltverband bzw. die Umweltszene klug. Das hängt dann auch von einzelnen Personen ab, wo teilweise wirklich clever und mit Übersicht gespielt wird und wo man dann ein Maximum rausholt. Aber es gibt auch das Gegenteil, wo man sich zum Teil in der Umweltszene selbst bekämpft und dann noch zwischen Ministerium und Umweltverband die Konflikte öffentlich austrägt und sich selber schwächt. Bei dem Chemiethema war das eher gut, bei dem Autothema war es durchwachsen. Das Autothema hätte mit einer besseren Koordination und mit einer vertrauensvolleren Zusammenarbeit besser gespielt werden können. Aber es war auch nicht so, dass das kontraproduktiv gewesen wäre, ganz im Gegenteil

BS: Konkrete Frage: Wessen Einfluss auf die Bundesregierung war insgesamt größer? Umweltverbände oder Autoindustrie?

UL: Auf die Bundesregierung bezogen ist der Einfluss der Autoindustrie natürlich viel größer, wenn das Umweltministerium da nicht dagegen gehalten hätte, hätte die Automobilindustrie eins zu eins ihre Interessen durchgesetzt, nämlich dieses Regelwerk zu killen.

BS: Inwiefern gab es direkte Gespräche zwischen Vertretern von Interessengruppen und politischen Entscheidungsträgern, denn in der Literatur kommt immer wieder auf, dass das ein wichtiger Punkt ist, um Interessen durchzusetzen. Gerade auch ob es da Gespräche zwischen Ihnen und Interessengruppenvertretern gab, oder mit den Ministern, etc.?

UL: Ich weiß nicht, wer diese Weisheit ausgesprochen hat, dass es direkte Gespräche sind, denn das ist so. Aber es ist auch eine triviale Erkenntnis. Denn der Tag eines zuständigen Ministers, Staatssekretärs, Referatsleiters, etc. setzt sich unter anderem daraus zusammen, dass man diese Gespräche führt. Ich habe meinen Minister zu vielen Terminen begleiten dürfen, wo die Automobilindustrie deutlich gemacht hat, dass ihr gerade etwas ganz schlimmes droht, nämlich eine Regelung mit erstens, zweitens, drittens. Da haben wir dann dageengehalten und haben unsere Sichtweise dargestellt und dann war das Gespräch zu Ende. Das ist aber nur das eine von diesen Gesprächen die stattfinden. Solche Gespräche dauern immer eine halbe Stunde oder Stunde und man tauscht die Standpunkte aus und geht in der Regel ein bißchen schlauer daraus hervor. Dann gibt es noch die vertraulichen Gespräche und die sehr vertraulichen Gespräche, aber solange man sich da nicht auf was einlässt ist es legitim, auch mal von jemandem z.B. mitgeteilt zu bekommen, wie das Innenleben bei Daimler aussieht. Auch solche Gespräche habe ich geführt, die waren dann auch hilfreich, um das ein oder andere durchsetzen zu können. Das Schlimmste was ich je erlebt habe war diese Chemikalienregulierung, da sind hunderttausende von Stunden wahrscheinlich seitens der chemischen Industrie eingesetzt worden, um dieses Regelwerk zu

verhindern oder zumindest abzuschwächen. Das war die größte Lobbykampagne in der EU, die ich erlebt habe. Und natürlich sind es die direkten Gespräche.

BS: Und diese Gespräche fanden eher mit der Autoindustrie als mit den Umweltverbänden statt?

UL: Nein, das ist ganz falsch. So wollte ich das nicht gesagt haben. Ganz im Gegenteil, natürlich haben wir viele Gespräche mit der Autoindustrie, aber auch mit anderen Industrien. Und die Wirtschaftsseite führt sicherlich noch intensivere Gespräche. Und wir führen sehr vertrauliche Gespräche auch mit den Umweltverbänden. Wir sprechen im Prinzip mit allen Seiten, besonders mit der Umweltseite, aber auch mit der Automobilindustrie.

BS: Herr Prof. Lahl, vielen Dank für dieses Gespräch.

Interview mit Wolfgang Lohbeck (Greenpeace)

Interviewer: Benjamin Scharte (BS)

Datum: 21.07.2010

BS: Es gibt verschiedene inhaltliche Streitfragen innerhalb der Verordnung zum Beispiel über die Höhe der Strafzahlungen oder mögliche Ausnahmeregelungen, welche sind für Sie von besonderer Bedeutung und warum?

Wolfgang Lohbeck (WL): Am wichtigsten waren die absolute Höhe der CO₂-Grenzwerte selbst und die zeitliche Verschiebung. Ursprünglich war ja schon für 2008 ein Grenzwert von 140g vorgesehen, der ist nicht eingehalten worden – 2006 sogar schon. Daraufhin ist überhaupt erst die Verordnung auf den Weg gebracht worden, als Reaktion darauf, dass die Autoindustrie das nicht eingehalten hat. Was wir als Ergebnis bekommen haben sind die 120g, die immer diskutiert werden, plus 10g zum Beispiel für die Anrechnung von Biosprit und dann nochmal weitere 8g, die sich zusammensetzen aus verschiedenen anrechenbaren so genannten besonderen Maßnahmen. Wir haben de facto also einen Grenzwert von 138g, wenn Sie so wollen 140g. Der ist dann auch noch mal verschoben worden in seiner Einführung, nicht ab 2012 sondern verbindlich für alle erst 2015. Das heißt, wir haben einen schlappen Grenzwert, den die Autoindustrie sowieso selbst einhalten wollte, ursprünglich schon 2006, nochmal um fast zehn Jahre nach hinten verschoben, also von der Sache her überhaupt kein Fortschritt. Das ist der Hauptkritikpunkt. Noch dazu kommen die schlappe und noch nicht wirklich verbindliche Festlegung auf weitere Stufen bis 2020 und natürlich auch die Höhe der Strafzahlungen, die viel zu gering ist.

BS: Die nächste Frage hätte sich auf diese Übergangsregelungen bezogen, da haben sie ja bereits ausgeführt, dass Greenpeace klar dagegen ist, erst 2015 die ganze Flotte zur Berechnung heran zu ziehen.

WL: Ja, das ist nochmal – abgesehen von der Aufweichung – man erinnert sich, im Vorfeld dieser Verordnung war natürlich von 120g die Rede, es sollte ja auch eine gewisse Verschärfung sein im Vergleich zu dem, was die Autoindustrie ein paar Jahre vorher sowieso wollte und nicht gemacht hat. Deswegen waren die 120g der eigentliche politische Vorschlag. Der wurde dann aufgeweicht, indem zum Beispiel Biosprit einfach nochmal angerechnet wird mit zehn Gramm. Dann kamen die zusätzlichen Maßnahmen, usw. Also abgesehen von der extremen Aufweichung des Wertes als solchen kam dann nochmal die zeitliche Streckung. Die hat man versucht dadurch schmackhaft zu machen, indem es also eine Staffelung gab, dass ein bestimmter Prozentsatz der Flotte 2012, 2013, 2014, 2015 angerechnet wird. De facto heißt das, die Neuwagenflotte insgesamt muss erst ab 2015 das einhalten. Also auf verschiedensten Ebenen, überall wo es möglich war, in der Höhe des Wertes und in der Einführung wurde nochmal abgeschwächt und zurückgedreht.

BS: Die Verordnung enthält ein langfristiges Ziel für 2020, nämlich den CO₂-Ausstoss im Durchschnitt auf 95g/km zu senken. Ist der ambitioniert genug oder geht das nicht weit genug?

WL: Das geht nicht weit genug. Abgesehen davon, dass ich nicht 100prozentig sicher bin, ob es bei diesem Wert überhaupt bleibt. Es gibt ja nochmal ein Review dieser Verordnung, demnächst. 95g sieht aus wie eine Verschärfung gegenüber den 138, die wir jetzt haben, aber ich würde nicht die Hand dafür ins Feuer legen, dass nicht noch weitere Aufweichungen im Laufe des Verfahrens dazu kommen. Wir fordern 80g für die Neuwagenflotte. Das ist auch

nicht besonders ambitioniert. Ich verweise immer gerne – obwohl das vielleicht als Exotasteht: Wir selbst haben ein Serienauto ja umgebaut, das war unser Beitrag zum Thema, 1996, das ist immerhin jetzt 14 Jahre her, der so genannte Smile ein umgerüsteter, umgebauter mit neuem Motor versehener Renault Twingo. Der hat nicht problemlos – wir haben da ja 3 Millionen an Forschungs- und Entwicklung reingesteckt – aber der hat mit hochaufgeladenem kleinen Motor, Gewichtsreduzierung, Aerodynamik und so weiter, schon vor 14 Jahren problemlos 3 Liter verbraucht. 3 Liter sind ungefähr – 3,3 Liter im Testzyklus – das waren 75g etwa. Also das ist schon vor 15 Jahren möglich gewesen. In diesen 15 Jahren hat sich technisch ne ganze Reihe getan. Da kamen Hybridkonzepte dazu, da kam Start-Stopp-Automatik dazu, alles Dinge, die heute selbstverständlich sind. Wenn ich das alles einbeziehe, was die technischen Möglichkeiten jetzt ohne jede Vision, hier, heute hergeben, da ist ein Viersitzer schon heute weit unter 80g machbar. Und wir sehen ja jetzt schon, dass es auch Autos wie den Polo Blue Motion gibt, mit 89g. Das steht jetzt im Showroom. Und warum dann im Jahr 2020 95g der Grenzwert ist? Da sagt man natürlich der ist bedingt für die hohen Ausreißer. Aber die extremen Ausreißer schlagen in der Flotte ja gar nicht so sehr zu Buche. Also da hätte man auf jeden Fall strenger rangehen müssen.

BS: Nochmal generell zur Verordnung. Was glauben Sie: Kann die Verordnung so wie sie ist ihre Ziele erreichen, nämlich die CO₂-Emissionen im Verkehrssektor nachhaltig zu senken und gleichzeitig wettbewerbsneutral und sozial gerecht sein?

WL: Die Verordnung macht nichts anderes und noch nicht mal das, was der Markt sowieso jetzt erzwingt. Da der Status des Autos sich insgesamt verändert und verlagert – Stichwort junge Leute sind gar nicht mehr aus auf Autos als Statussymbol, das viele Leute sich viel mehr schlichtweg ökonomisch bestimmte Autos nicht mehr leisten können, das die Leute sehr viel pragmatischer an das Thema Mobilität herangehen und sich einfach des Fortbewegungsmittels bedienen, welches für sie einfach ökonomisch und am praktischsten ist. Und die Klimadiskussion. Das alles zusammen bewirkt ja und hat ja in den letzten Jahren schon doch ganz deutliche Verbrauchssenkungen gebracht, die also klar machen, dass die Verordnung selbst da überhaupt keine zusätzliche Maßnahmen erfordert oder erzwingt. Sie zeichnet eigentlich nur nach, was die Autoindustrie, um im Markt zu bleiben, sowieso machen muss. Die Verordnung ist insofern für die Katz.

BS: Erstmal ganz generell gefragt: Worauf beruht Ihr Einfluss auf politische Entscheidungen? Und wie groß ist dieser Einfluss?

WL: Der Einfluss beruht auf der großen Zahl unserer Förderer und der damit verbundenen Durchsetzungskraft. Das sind nicht nur Wählerstimmen, darin manifestiert sich eine starke gesellschaftliche Unterstützung unserer Arbeit. Wir haben ungefähr 550.000 aktive Unterstützer. Was wir machen wird getragen von einer sehr, sehr großen Zahl von Leuten. Findet sich deswegen auch gespiegelt in den Medienaktivitäten. Das heißt was wir tun erfreut sich einer breiten Unterstützung und deswegen auch einer breiten Medienöffentlichkeit. Unsere Wirkung beruht auf der Akzeptanz unserer Positionen, die deswegen auch in den Medien propagiert werden. Wir verstehen uns ja selbst als die Stimme eines großen Spektrums innerhalb der Gesellschaft, das sich auch artikuliert und wo die Politik nicht vollkommen, ich möchte jetzt nicht sagen ungestraft, dass die Politik nicht vollkommen vernachlässigen kann, ohne das es Konsequenzen hat. Wenn wir Forderungen erheben werden sie multipliziert, werden aufgegriffen, die sind die Meinung eines großen Teils der Bevölkerung. Das kann man dann, wenn es klar artikuliert ist, nicht mehr so einfach ignorieren. Außerdem arbeiten wir ja auch mit bestimmten Bildern, wir versuchen Probleme auf den Punkt zu bringen in unseren Aktionen. Wir stellen uns nicht auf eine Pressekonferenz,

wir sagen nicht zum Beispiel Elektroautos sind aus dem und dem Grund schlecht, weil sie mit schmutzigem Strom betankt werden, sondern wir stellen ein Elektroauto, das von Vattenfall gepowert wird auf einen Riesenhaufen Kohle und stecken den Stecker in den Kohlehaufen rein. Das ist vielleicht trivial, aber es bringt die Sachen gut auf den Punkt und es verdeutlicht die Probleme für sehr viele Leute. Das übt dann auch Druck aus.

BS: Kommen wir zur untersuchten EU-Verordnung: Wie haben Sie im konkreten Fall versucht, Ihre inhaltlichen Interessen zu der geplanten Verordnung gegenüber der Bundesregierung zum Ausdruck zu bringen?

WL: Wir haben zum Beispiel in Brüssel – also nicht in Berlin – eine Aktion vor der EU-Kommission gehabt, wo eine Horde Steinzeitmenschen in Fellen usw. ein Auto, das ein paar Tonnen gewogen hat, auf einen Baum stemmen und mit steinzeitlichen Gerätschaften versucht haben, das zu bewegen und zu rollen, um zu zeigen, was wir von den derzeitigen Autos halten: Schwer, dumm, nicht zeitgemäß. Das hat die Sache vor ein, zwei, drei Jahren ganz gut auf den Punkt gebracht. Wir konzentrieren uns bei unseren Aktivitäten in Sachen Auto überwiegend auf Punkte wo die Autowelt, die Automedien und auch die Politik zusammenkommen. Das ist unter anderem zum Beispiel die Internationale Automobilausstellung in Frankfurt. Da haben wir eigentlich ausnahmslos jedes Jahr bis jetzt eine Aktion gebracht, zum Beispiel bei der Ankunft der jeweiligen Kanzler, sowohl Merkel als auch Kohl, haben wir die mit CO2-Ballons zugeschüttet. Wir haben eine von einem Schauspieler gesprochene Pseudo-Kohl-Rede aufgenommen und die da abgespielt bevor Herr Kohl kam. Wir haben dort immer die Kritik an die politischen Würdenträger direkt gerichtet.

BS: Wenn man die Literatur zu Rate sieht ist das, was Sie eben beschrieben haben, eher die Protestseite der Interessenvertretung. Dann gibt es ja auch noch die Lobbyseite. Da wäre die Frage, ob es in diesem Fall direkte Gespräche zwischen Ihnen und Entscheidungsträgern aus der Bundesregierung bzw. den Ministerien gab?

WL: Zahlreiche. Wir haben abgesehen von den Aktionen, wo wir zum Teil die politischen Repräsentanten auf der Straße auch angesprochen haben, jede Menge Lobbygespräche geführt, auch auf Ministerebene, die dann natürlich unser Geschäftsführer führt. Die finden sich auch nicht in der Presse wieder, das ist sicherlich das Wesen der Lobbyarbeit, das man dort vertraulich miteinander reden kann und vor allem auch auf den Anderen sich verlassen kann, das bestimmte Zitate nicht breit getreten werden. Sonst macht Lobbyarbeit ja eh wenig Sinn. Diese Gespräche haben auf allen Ebenen stattgefunden, ich habe sogar mit der Kanzlerin Merkel gesprochen unter vier Augen bei der Internationalen Automobilausstellung. Da ist auch jetzt nicht jedes Wort überliefert. Das war zwar öffentlich an unserem Stand. Ich habe auch mit Frau Merkel früher schon unter vier Augen gesprochen. Da ging es zwar nicht um Autos sondern um Kältetechnik und FCKW. Wir haben ja auch ein eigenes Lobbybüro in Berlin, unsere so genannte politische Vertretung. Da arbeiten 6 oder 7 Leute hauptamtlich, die politischen Termine zu erfassen, weiterzugeben und Gespräche zu organisieren, zum Beispiel mit Parlamentariern. Die Lobbyarbeit ist auch sehr wichtig, ich würde sie persönlich trotzdem als sekundär einstufen. Denn Gespräche in Hinterzimmern sind eigentlich nicht unser Schwerpunkt. Wir versuchen die Probleme öffentlich zu machen und natürlich ist man mit denjenigen, die Verantwortung haben letztlich dann auch im Gespräch, das gehört dazu.

BS: Inwiefern ist es Ihnen gelungen, Ihre Interessen in die Position der Bundesregierung einzubringen in diesem Fall? Weil ja, was Ihre Medienveröffentlichungen angeht, immer der Tenor war „Die Autoindustrie hat sich durchgesetzt.“

WL: Bei diesen CO₂-Grenzwerten muss ich sagen ist es uns leider nicht gelungen, muss man so sagen. Da gab es massive und extrem starke Interessen der europäischen Autoindustrie in den verschiedenen Ländern, die sich gegenseitig bekämpft haben, wo die Kanzlerin mit ihrem französischen Pendant Herrn Sarkozy auch Deals im Sinne der jeweiligen Autoindustrie ausgehandelt hat. Deswegen kam ja auch diese Verordnung zustande. Ich glaube da ist es uns schlicht und einfach nicht gelungen, unsere Position durchzudrücken, sonst wäre es nicht zu diesen Werten gekommen. Man kann natürlich immer noch vermuten, hätte es die Opposition nicht gegeben von uns und anderen Verbänden, dann wären die Werte vielleicht noch katastrophaler gewesen. Das glaube ich aber nicht, weil – wie ich eben sagte – die Werte so schlapp und so nachvollziehend und so wenig eingreifend sind, dass sie nur das nachzeichnen, was der Markt und die Realität sowieso den Autoherstellern abverlangt. Und bei dieser Verordnung ging es letztlich wesentlich noch viel mehr darum, wie werden die Lasten verteilt, wer muss wie viel machen. Da wurden spezielle mathematische Verteilungen errechnet, welche Firma welche Werte einhalten muss. Also BMW und Mercedes haben jeweils einen spezifischen Grenzwert, den kann man ablesen an einer Kurve und die Verteilung, wer muss zu diesen europäischen Grenzwerten wie viel beitragen, das war der interne Deal. Also summa summarum was den Flottengrenzwert insgesamt angeht haben wir uns leider nicht durchgesetzt.

Wo wir uns wirklich durchgesetzt haben – und das Wort benutze ich jetzt nicht leichtfertig, wirklich durchgesetzt, das war auch ein Autothema, ist ein paar Jahre her, das war das Thema Dieselruß. Da haben wir wirklich sehr, sehr gute Arbeit geleistet und ein gutes Bild erzeugt: Wir haben damals die Dieselautos rosa angemalt, Schweineohren, Ringelschwanz, Schweineschnauze und sind damit zwei Jahre lang durch die ganze Bundesrepublik. Erst war es nur ein Dieselschwein – ein Mercedes, dann kam noch ein kleineres Schwein, das war dann ein Polo, dazu und hinterher noch ein kleiner Smart als Ferkel. Diese Rosa-Schweinefamilie war einfach so lustig und sympathisch – obwohl sie ein übles Problem angesprochen hat, das war ein Riesenknüller, ein Erfolg überall und hat das Dieselthema nach oben katapultiert. Und ab einem gewissen Punkt war das einfach allgemeiner Gesprächsstoff. Auf der nachfolgenden IAA in Frankfurt war Diesel, Dieselfilter – und das war tatsächlich unser Erfolg – das beherrschende Thema in allen Interviews, in allen Artikeln, in allen Statements. Und danach ist dann wirklich im Detail ausformuliert worden, wie die Dieselrußverordnung aussieht. Die ist dann auch wieder abgeschwächt worden, aber sie ist tatsächlich gekommen. Auch das wie gesagt nicht durch Lobbyarbeit, sondern vor allem durch Öffentlichkeitsarbeit, dadurch dass das Problem in Form dieser Dieselschweine derart überzeugend und einleuchtend dargestellt wurde, dass man sich dem nicht mehr entziehen konnte.

BS: Das könnte man dann als einen Erfolg des „agenda setting“ bezeichnen?

WL: Ja, wenn man so will. Das kann man. Wir selbst haben das Thema Dieselruß auf die Tagesordnung gesetzt. Aber aus einer Notwendigkeit, die uns eigentlich unfreiwillig von außen oktroyiert wurde. Wir haben ja den Benzinmotor verbessert, der Smile hatte einen Benzinmotor. Wir haben am Benzinmotor vorexerziert was alles möglich ist, welche extremen Verbräuche. Da wurden wir massiv angegriffen auch in Zeitschriften, die uns eigentlich unterstützt haben. Warum wendet sich Greenpeace dem Benziner zu? Warum ignorieren sie das Potential des Diesels? Wir waren also in einer Defensivsituation, mussten uns dagegen zur Wehr setzen, dass wir nicht den Diesel genommen hatten, der doch nach Ansicht dieser Leute ein viel größeres Sparpotential bietet. Und da haben wir uns verteidigt mit verschiedenen ökonomischen Argumenten – Benzin ist einfach die größere Zahl an Autos. Da begannen wir erstmals uns mit dem Dieselruß Krebsrisiko auseinanderzusetzen. Aber eigentlich ist es uns von außen aufgedrückt worden: Warum featured ihr nicht den Dieselmotor? Aus dieser Notwendigkeit ergab sich dann für uns wiederum die Notwendigkeit

uns zu verteidigen, den Diesel also ins rechte Licht zu rücken, im negativen Sinne, und zu zeigen: Das kann so nicht sein, das ist krebserregend, da ist ein riesen gesundheitsgefährdendes Potential. Und da haben wir für uns und dann auch in der Öffentlichkeit das Thema Diesel ganz bewusst nach vorne gerückt, wurden dann aber ganz schnell unterstützt von vielen Organisationen, zum Beispiel der ADAC und der TÜV haben uns da zur Seite gestanden. Ich bin da jetzt nicht unbescheiden. Ich reklamiere ungern irgendwelche Erfolge für Greenpeace, die durch eine allgemeine gesellschaftliche Diskussion oder durch andere Akteure sowieso kommen. Aber im Fall Dieselruß war das tatsächlich Greenpeace. Wir haben die Agenda – wie Sie sagen – gesetzt, wir haben aus den Gründen, die ich eben beschrieben habe, angepackt. Und die Politik musste reagieren, weil auch inzwischen – und das war natürlich eine uns zu gute kommende Entwicklung – die wissenschaftliche Evidenz über Krebs, Cancerogenität, über Krebstote, erdrückend war.

BS: Kommen wir nochmal zurück zur EU-Verordnung über den CO₂-Ausstoss. Woran lag es denn, dass Sie Ihre Interessen nicht durchsetzen konnten, die Automobilindustrie aber schon? Und das auch die anderen Umweltverbände – BUND, WWF, NABU – sich da nicht durchsetzen konnten?

WL: Das ist eine sehr komplexe Frage. Ich glaube, das hing zunächst mal damit zusammen, dass das Autothema generell sehr, sehr schwierig ist. Und ich glaube das war in früheren Jahren noch mehr der Fall. Das beginnt sich jetzt erst zu ändern, also erst jetzt kommt man dazu, Mobilität ein bisschen pragmatischer zu sehen. Ich habe die Studie erwähnt mit den Jugendlichen, die sagen: Auto ist mir nicht mehr so wichtig, ich nehme das Auto, was ich gerade brauche. Der Besitz, der Status des Autos sind eher rückläufig. Das wird in vielen Studien beklagt oder auch hervorgehoben, positiv gewertet, egal. Jedenfalls der Status des Autos ändert sich, das war in der Vergangenheit generell anders. Das Auto ist derart emotional verwurzelt in der Bevölkerung, dass sich da schon viele die Zähne dran ausgebissen haben. Also ich glaube das Auto ist ein schwieriges Thema immer gewesen und es ist uns nicht gelungen das Thema als wirkliches, bedrohliches Klimathema zu etablieren. Und das hängt an einem noch wesentlich anderen Thema, weil nämlich eine Diskussion über CO₂ und dann vor allen Dingen auch noch über CO₂ pro Kilometer einfach schlicht niemanden erreicht, niemanden interessiert. Ich mache auf folgendes aufmerksam: Jeder weiß wie der Verbrauch eines Autos, seines Autos ist, meinetwegen sieben oder acht Liter auf 100 Kilometer bekanntlich. Und deswegen haben wir uns immer dafür eingesetzt, dass natürlich dann auch die CO₂-Emissionen mit der gleichen Größenordnung gemessen werden, nämlich auf 100 Kilometer. Ein Auto was acht Liter verbraucht stößt auf der gleichen Strecke, also auf 100 Kilometern, dann eben 20 Kilo CO₂ aus. Das ist der entsprechende CO₂-Wert. Dadurch das die Lobby – in dem Fall negativ – der Autoindustrie es geschafft hat, im Verein mit der Kommission und der Politik, diesen CO₂-Ausstoss pro Kilometer anzugeben ist man bei Gramm. Und ob ein Auto nun 90 oder 130 Gramm CO₂ ausstößt interessiert mit Verlaub niemanden, das ist scheißegal – den meisten Leuten. Denn das ist ein derart marginaler Wert, paar Gramm plus oder minus, jeder, der sich darüber aufregt, wird von vorneherein von vielen Leuten als Korinthenkacker, Kleingeist, Erbsenzähler gesehen. Die Umweltleute, die sich jetzt da an ein paar Gramm CO₂ aufhängen... Es war also ein Riesen-Klimmzug, der bis heute nicht gelungen ist, die Gramm CO₂ als eine Gefährdung darzustellen. Das wäre vollkommen anders wenn man – was eigentlich in der Diskussion überall sonst, in der wissenschaftlichen sowieso, selbstverständlich ist – eine Emission und den Verbrauch auf derselben Bezugsgröße angibt, also zum Beispiel auf 100 Kilometer, weil sich darunter jeder etwas vorstellen kann. Jeder – Sie und ich wissen – was ein Auto verbraucht. Meines verbraucht 7,5 Liter, da kann ich mir was drunter vorstellen. Das sind die Angaben, die sich in Jahrzehnten festgefressen haben. Und deswegen wäre das auch angemessen, das in 100

Kilometer anzugeben und dann hätte man andere Größen und würde über 15, 16, 20, 25, 30 kg CO₂-Emissionen reden. Und das ist schon mal eine vollkommen andere Aussage, die sich vollkommen anders anhört und dem Problem ganz anders Gewicht gibt, als wenn ich ständig über Gramm, drei Gramm mehr oder fünf, rede. Wer sich über fünf Gramm mehr oder weniger aufregt, ist in den Augen vieler Bürger von vorneherein ein kleinkariertes Erbsenzähler. Und das hat wesentlich dazu beigetragen.

BS: Das heißt Sie konnten die Öffentlichkeit nicht mobilisieren und auch über Lobbying nicht wirklich Erfolge erzielen?

WL: Richtig, wir konnten einfach die Öffentlichkeit nicht mobilisieren und andere auch nicht wirklich erreichen. Man hätte natürlich die Öffentlichkeit erreichen können mit Zahlen des Verbrauchs, wie viel ein Auto verbraucht. Das ist ein Thema, das greift die BILD-Zeitung auf, siehe die großen Berichte der BILD-Zeitung „Die Verbrauchslüge“, da wird also richtig großformatig auf der Titelseite und mehrere Seiten im Innenteil, wie der Verbrauch ist in der Realität im Vergleich zu den Herstellerangaben, so-und-soviel Prozent mehr. Da kann sich jeder was drunter vorstellen, das ist emotional, da steigen die Leute drauf ein. Aber es ist vollkommen unvorstellbar, dass ein Blatt wie die BILD-Zeitung oder irgendein Massenmedium sich an die Diskussion dranhängt, ob nun der Grenzwert oder irgendein Auto 170 oder 135g CO₂ emittiert. Das ist schon in der Begrifflichkeit so nachrangig und so wenig und so unbedeutend, das ging voll an den Leuten vorbei. Und das war das Problem.

BS: Das war die eine Seite. Auf der anderen Seite steht das Lobbying. Warum konnten Sie sich dort nicht durchsetzen?

WL: Lobbyarbeit kann ja immer nur so erfolgreich sein, wie der Erfolg auf anderer Seite ist. Lobbyarbeit und generell Verhandlungen basieren ja immer auf der Frage, was hat der andere in der Hinterhand noch zu bieten. Hat der irgendwelche Truppen irgendwo stehen, also kommt dann was? Hat er andere Möglichkeiten, seine Interessen durchzusetzen. Wenn man in die Verhandlung geht und der andere weiß schon: Das Thema, was der hier problematisiert, dafür hat er öffentlich keine Unterstützung, hat man schon verloren.

BS: Eine letzte Frage: NABU hat in einer Pressemitteilung gesagt, die Bundesregierung habe „puren Industrie-Nationalismus zugunsten der Hersteller der europaweit schwersten Fahrzeuge“ betrieben. Würden Sie sich dem so anschließen oder sehen Sie das anders?

WL: Ne, das sehe ich genauso. Da hat der NABU vollkommen recht, das haben wir sehr ähnlich auch gesagt, das ist zweifellos so. Da ging es ja wie gesagt um die Verteilung der Lasten, nicht nur um die 130g. Es müssen ja nicht alle Autos 130g ausstoßen, sondern es gibt da eine Kurve, die wurde mathematisch berechnet, nach einer entsprechenden Neigung in Abhängigkeit vom Gewicht, zum Beispiel. Und die Kurve wurde so gelegt, dass Autos mit großem Gewicht relativ weniger CO₂-Anstrengungen machen müssen als zum Beispiel Autos mit niedrigem Gewicht. Wir haben die Gewichtsbezogenheit auch kritisiert als unangemessen, so wie es dann gelaufen ist, vor allem aber die entsprechende Steigung dieser Geraden. Das also hohes Gewicht belohnt wird durch höhere mögliche Emissionen ist eine direkte Bevorzugung von Firmen mit großen Autos, schweren Autos.

BS: Herr Lohbeck, vielen Dank für dieses Gespräch.

Antwort auf per Mail gestellte Frage:

Frage: Letztlich wurde in der Verordnung ja die so genannte *slope-60* verankert. Ist Greenpeace damit einverstanden oder hätten Sie eine andere Kurve zur Berechnung der spezifischen CO₂-Emissionsgrenzen der einzelnen Hersteller bevorzugt und wie wichtig war Ihnen dieser Punkt im Rahmen der gesamten Verordnung?

WL: Ja, der *slope* war uns sogar extrem wichtig. Obwohl klar war, dass daran wenig zu "drehen" war, war das genau einer der kritischen Punkte, wenn nicht sogar der kritischste. Aus unserer Sicht wäre ja gar kein *slope*, also die horizontale und für alle gleich, die "Ideallinie", mit dem Ergebnis, dass schwere Fahrzeuge dann null CO₂-Kredit genossen hätten (und es gab auch einen Verband, der das sogar ausdrücklich gefordert hat). Natürlich war das illusorisch. aber die Abflachung des *slope* war uns ein sehr, sehr wichtiges Anliegen, ich weiß jetzt allerdings nicht mehr die genaue Forderung in %-Steigung etc.

Interview mit Matthias Machnig (Thüringer Minister für Wirtschaft, Arbeit und Technologie, ehemaliger Staatssekretär im BMU)

Interviewer: Benjamin Scharte (BS)

Datum: 19.07.2010

BS: Herr Minister, wie standen Sie als damaliger Staatssekretär im BMU generell dazu, den CO₂-Ausstoss von Automobilen ab dem Jahr 2012 durch eine EU-Verordnung verbindlich zu begrenzen?

Matthias Machnig (MM): Eindeutige Zustimmung zu diesem Vorhaben, zu diesem Projekt, auch was die Größenordnung angeht. Von Seiten des BMU ist das im Laufe des Prozesses immer wieder sehr positiv, sehr intensiv begleitet und auch unterstützt worden, weil es ein Teil des gesamten Klimaschutzprojektes war und die Vorstellungen auch im Rahmen der sogenannten Meseberg-Beschlüsse der Bundesregierung aufgenommen worden sind.

BS: Von Seiten Angela Merkels hieß es relativ zu Beginn, als der Kommissionsvorschlag öffentlich wurde, dass man auf gar keinen Fall eine generelle Reduktionsverpflichtung unabhängig von der Fahrzeugklasse oder dem Gewicht wolle. Woran lag das denn?

MM: Es ging um folgende Frage: Worüber reden wir eigentlich? Soll für jedes Fahrzeug 120g vorgeschlagen werden oder sollte im Schnitt der Fahrzeugflotten 120g erreicht werden? Und da gab es Konsens in der Bundesregierung und im BMU, das über die Fahrzeugflotten hinweg im Durchschnitt 120g erreicht werden sollten. Es ging darum, dass alle Fahrzeuge ein CO₂-Minderungsziel erreichen müssen, um diesen Durchschnitt von 120g zu schaffen. Das heißt nicht nur die Fahrzeuge, die im Premiumsegment existieren, sondern auch kleinere Fahrzeuge sollten einen Beitrag dazu leisten, dass es zu CO₂-Reduktionen in der Sache kommt.

BS: Nun gibt es die Verordnung in ihrer endgültigen inhaltlichen Ausgestaltung. Sehen Sie da eventuell Probleme, dass sie beispielsweise nicht wettbewerbsneutral oder sozial gerecht ausgestaltet ist – wie teilweise von der Automobilindustrie angeprangert – oder dass sie nicht ambitioniert genug ist – wie die Umweltverbände das sahen?

MM: Ich glaube wenn das Ganze von zwei Seiten kritisiert wird ist es ein Zeichen dafür, dass es alles in allem eine gute Lösung ist. Ich glaube es war unter beiden Gesichtspunkten eine Abwägung, weil es natürlich unter dem Stichwort Wachstums- und Beschäftigungspolitik nicht unerheblich ist, was im Automobilsektor passiert. Und es ist ja auch gekoppelt mit zwei Dingen. Erstens einem klaren Konsens, dass der nächste Schritt bis 2020 folgen und irgendwo bei 95g liegen soll. Und zweitens der Frage, wie diese 120g erwirtschaftet werden. Der Punkt war sehr strittig. Aber für uns war klar: 130g müssen über Dinge, die rein im Motorenbereich durch Optimierung der Antriebstechnik erfolgen sollen, erreicht werden und 10g sollten durch andere technische Maßnahmen realisiert werden. Das war immer der Auseinandersetzungsstand. Die Frage ist, was bei den 10g jenseits der Optimierung des Motors alles dazugerechnet wird. Das waren die Debatten, die geführt worden sind – auch mit der Automobilindustrie.

BS: Die EU-Verordnung berührte ja die Interessen verschiedener Interessengruppen. Deswegen erstmal ganz generell gefragt: Welche Interessengruppen haben versucht, Einfluss auf die inhaltliche Position der Bundesregierung zu dieser Verordnung, auf Sie persönlich und

auf das BMU zu nehmen?

MM: Ja, was heißt Einfluss. Es ist völlig legitim, dass Industrievertreter, Branchenvertreter, Verbandsvertreter ihre Position vortragen. Ich halte das auch für notwendig, weil es – um mal ein Beispiel zu nennen – eine Reihe von ganz spezifischen technischen Details gibt, die wir aus dem Ministerium heraus gar nicht intensiv verfolgen können. Deswegen ist es notwendig, dort Gespräche zu führen. Das hat auch stattgefunden. Ich habe glaube ich mit allen gesprochen, zum Beispiel selbstverständlich mit dem VDA. Und ich habe natürlich auch mit einzelnen Vertretern der Automobilindustrie gesprochen, sei es nun VW oder andere. Das halte ich auch für völlig legitim und richtig. Denn man muss sich natürlich im Detail vortragen lassen, was Probleme, Bedenken oder auch die technische Realisierbarkeit von bestimmten Maßnahmen angeht.

BS: Das würde quasi zu meiner nächsten Frage führen, nämlich wie Interessengruppen ganz konkret versucht haben, Einfluss zu nehmen? Das ist dann hauptsächlich die inhaltliche Beratung?

MM: Ja, die haben ganz einfach in meinem Büro Gespräche geführt, wie das andere auch tun. Ich habe zum Beispiel auch mit den Umweltverbänden gesprochen, die haben insofern auch versucht, Einfluss zu nehmen, wenn man das so formuliert. Das sind fachliche Gespräche, die aus meiner Sicht dringend erforderlich sind, um die fachlichen Aspekte von allen Seiten wirklich beleuchten zu können.

BS: Das heißt diese Gespräche haben auf jeden Fall eine Bedeutung für Ihre und die Position der Bundesregierung gehabt, einfach aufgrund der fachlichen Informationen, die man so gewinnen kann?

MM: Natürlich, deswegen führen wir ja solche Gespräche, damit nochmal alle Aspekte auch wirklich aus unterschiedlichen Bereichen beleuchtet werden. Das ist insofern ganz normal und geschieht daher auch innerhalb jedes Gesetzgebungs- und Meinungsbildungsprozesses.

BS: Es ist so, ich habe mit Prof. Lahl telefoniert, der inhaltlich im BMU für diese Verordnung zuständig war. Er hat unter anderem gesagt, dass die Interessen der Automobilindustrie sehr viel direkter eingeflossen sind und die Umweltverbände keinen großen direkten Einfluss hatten auf diese Position. Würden Sie dem so zustimmen oder sehen Sie das ganz anders?

MM: Ich glaube, dass sowohl die Umweltverbände als auch die Automobilindustrie im Rahmen dieses Prozesses gehört worden sind und auch mit allen diskutiert worden ist. Das würde ich schon so sehen. Aber es gab natürlich, was technische Spezifikationen und Details angeht, mit der Automobilindustrie ein paar intensivere Runden, um das alles nachvollziehen zu können.

BS: Italien und Frankreich wurde von Seiten der deutschen Automobilindustrie vorgeworfen, Industriepolitik zu ihren Lasten zu betreiben. Aus den Medien hieß es dann, die Bundesregierung hätte deswegen auf Seiten der deutschen Automobilindustrie interveniert.

MM: Es gab natürlich eine Debatte, eine Auseinandersetzung zwischen französischen, italienischen, britischen und deutschen Automobilherstellern. Wenn man sich die Marktsegmente anschaut, sind weder Frankreich, Italien noch Großbritannien im

Premiumsegment so vertreten wie Deutschland. Wir haben im Premiumsegment Hersteller wie Mercedes, BMW und Audi. Und natürlich, je nachdem wie die Anforderungen formuliert worden wären, hätte das für die unterschiedlichen Marktsegmente unterschiedliche Konsequenzen gehabt. Deswegen haben wir von vorneherein darauf gedrungen, dass auch die Akteure, die hauptsächlich Kleinwagen verkaufen, in den nächsten Jahren Minderungen zu vollziehen haben und es nicht sozusagen nur oben, im Premiumsegment, zu einer Absenkung des CO₂-Ausstoßes kommt. Das ist im Übrigen auch umweltpolitisch notwendig, da wir im kleineren Fahrzeugsegment viel mehr Fahrzeuge haben und daher die Wirkung einer Senkung auf die CO₂-Emissionen dort sehr viel größer ist als bei Fahrzeugen aus dem Premiumsegment, die quantitativ viel weniger auf den Straßen auftauchen.

BS: Dann hätte ich noch eine letzte Frage. NABU hat der Bundesregierung vorgeworfen bezüglich dieser Verordnung „puren Industrie-Nationalismus zugunsten der Hersteller der europaweit schwersten Fahrzeuge zu betreiben“. Wie stehen Sie zu dieser Aussage?

MM: Ich glaube das nicht. Ich sehe das so: Das, was wir damals verabredet haben, ist sowohl umweltpolitisch und klimapolitisch als auch industriepolitisch eigentlich ein sehr ausgewogenes Konzept. Darauf haben wir uns am Ende ja auch mit den Franzosen verständigen können. Ich glaube manche Vorwürfe sind überzogen. Entscheidend ist für mich, dass die Automobilindustrie langfristig bis 2020 weiß: Der Zug in Richtung weitere Absenkungen von CO₂-Emissionen geht weiter und deshalb sind technische Innovationen und auch neue Produkte im Bereich der Mobilität für die Zukunft des Flottenverbrauchs und damit auch für die Zukunft der jeweiligen Hersteller entscheidend.

BS: Herr Minister, vielen Dank für dieses Gespräch.

Interview mit Dietmar Oeliger (NABU)

Interviewer: Benjamin Scharte (BS)

Datum: 28.07.2010

BS: Wie steht der NABU generell dazu, den CO₂-Ausstoss von Automobilen ab dem Jahr 2012 durch eine EU-Verordnung verbindlich zu begrenzen?

Dietmar Oeliger (DO): Generell ist das für uns eine Regelung, die überfällig war. Die ersten Diskussionen liegen ja schon über 15 Jahre zurück, 1995 gab es die Ankündigung der EU, dass es diese Regelung geben wird. Damals hat man sich dann mit der Automobilindustrie geeinigt, dass es erstmal eine freiwillige Vereinbarung geben soll, nach der bis 2008 der Ausstoß auf 140g zu begrenzen wäre im Durchschnitt aller Flottenfahrzeuge. Und schon Jahre vorher, 2004, 2005 konnte man ja die Entwicklung absehen, die 140g werden eben von vielen Herstellern nicht eigenhalten werden. Spätestens da war für uns als Umweltverband klar, okay die freiwillige Vereinbarung hat nicht funktioniert und damals hat die EU klipp und klar gesagt, wenn das nicht funktioniert, dann wird es eine verbindliche Regelung geben. Von daher war die Regelung aus unserer Sicht vollkommen überfällig. Die Ausgestaltung und der Zeitpunkt waren das, was aus unserer Sicht eben noch strittig war.

BS: Halten Sie den festgelegten Grenzwert von 130g CO₂/km und Auto für angemessen? Wenn ja warum, wenn nein warum nicht und welchen Grenzwert sollte es ansonsten geben?

DO: Wir haben immer für 120g gekämpft ohne irgendwelche Anrechnungen von Biokraftstoffen oder *complementary measures*, einfach aus dem Grund, weil 2008 140g vereinbart waren und man hätte es im Grunde weiter rechnen und sagen können 2012 120g, ohne wenn und aber. Denn die Autoindustrie konnte sich lange genug darauf einstellen und sie verfügt aus unserer Sicht auch über die Technik und die Möglichkeiten, diese 120g zu erreichen. Aus Umweltsicht sind die 120g sowieso völlig unstrittig und eigentlich ein Mindestkriterium, weil wir einfach wissen, wie die CO₂-Bilanz aussieht und welchen Beitrag der Straßenverkehr leisten muss. Und da sind die 130g, auf die es ja jetzt hinausläuft, einfach zu wenig.

BS: Die durchschnittlichen spezifischen Emissionsvorgaben eines Herstellers werden ja anhand des Flottengewichts ermittelt. Wie stehen Sie dazu? Halten Sie das für eine gute Lösung oder hätte der NABU einen anderen Parameter bevorzugt?

DO: Wir haben *footprint* bevorzugt, also Fläche. Das ist für uns ein Parameter, der angebrachter wäre. Wir können aber notfalls auch mit Gewicht leben, das ist für uns jetzt keine Liebesheirat, aber es ist ein Kriterium, mit dem wir ganz gut leben können. Es ist einfach wahrscheinlich auch der Not geschuldet, dass man bei Fläche einfach fehlende Daten hat, um das wirklich bis zum Ende durchzurechnen. Das einzige, was sie als Umweltverband oder als öffentlich Interessierter bekommen ist einfach das Fahrzeuggewicht. Aber die perverse Entwicklungen, die es teilweise durch die Erhöhung des Gewichtes gibt, auch durch Entwicklungen der Autoindustrie, dass die Autos immer größer und schwerer geworden sind, die sind ja da. Und ein Grund, die Fahrzeuge wirklich leichter zu machen, ist dadurch nicht gegeben. Von daher sagen wir ganz klar: Fläche wäre uns lieber gewesen.

BS: Berechnet werden die spezifischen Emissionsvorgaben ja anhand einer Kurve. Man hat sich letztendlich für den *slope-60* entschieden, die Bundesregierung wäre für den *slope-80* gewesen. Wie sieht das mit NABU aus?

DO: Da bin ich nicht mehr ganz auf der Höhe, was wir damals konkret vorgeschlagen haben. Da muss ich einen Moment wirklich passen. Vielleicht helfen Sie mir da nochmal auf die Sprünge: 80 wäre im Grunde genommen den Premiumherstellern entgegen gekommen?

BS: Genau, 80 hätte bedeutet, dass BMW hätte weniger reduzieren müssen als FIAT.

DO: Ich kann mich erinnern, das wir uns da mit dem *slope* nicht verkämpft haben.

BS: Das heißt der *slope* war nicht von so großer Bedeutung für den NABU?

DO: Für uns war immer der absolute Durchschnitt wichtig. Und ob die Premiumfahrzeuge da mehr leisten müssen als die kleinen – darüber kann man sich streiten. Klar ist natürlich, der *slope* wurde vor allem immer industriepolitisch verwendet. Die Franzosen wollten immer einen steilen, weil das natürlich ihre kleinen Fahrzeuge bevorzugt. Dabei ist es im Grunde genommen so, dass man in allen Fahrzeugkategorien noch jede Menge Einsparungen hinbekommen kann und hinbekommen muss. Von daher – soweit ich mich da noch erinnern kann – können wir mit dem *slope-60* leben.

BS: Die Verordnung enthält Übergangsregelungen, das so genannte *phasing in*, für die Berechnung der spezifischen Emissionen eines Herstellers. Begrüßen Sie das oder lehnen Sie solche Übergangsregelungen ab?

DO: Das haben wir natürlich abgelehnt, das ist ganz klar. Es muss einen Stichtag geben und im Grunde genommen ist diese Regelung nur eine Art Verschiebebahn. Es wird immer weiter nach hinten verlegt und die Fahrzeuge, die man jetzt ohnehin neu rausbringt, da wird es gemacht, aber ansonsten passiert eben zu wenig. Das ist im Grunde genommen nur eine Verzögerung, die völlig unnötig ist.

BS: Wie beurteilen Sie die Möglichkeit zur Bildung von Emissionsgemeinschaften, das so genannte *pooling*?

DO: Ist für uns nicht so strittig. Das kann man machen, wie gesagt aus unserer Sicht ist immer vor allen Dingen wichtig, was letztlich unterm Strich dabei herauskommt. Ich denke auch bei dem *pooling*, wir wissen wozu das führt. Aber wenn ein Autohersteller der Meinung ist, das er ein paar Modelle unbedingt noch verkaufen will, weil es stark verbrauchende teure Sportwagen sind und gleicht das an anderer Stelle wieder aus, dann können wir damit auch leben.

BS: Halten Sie die Höhe der Strafzahlungen für angemessen?

DO: Wir hätten uns das etwas höher gewünscht. Für uns ist aber vor allem entscheidend, dass die Strafzahlungen so hoch sind, das der Anreiz für die Hersteller da ist, diese nicht zahlen zu wollen. Die Investitionen in Innovationen, damit man den Grenzwert erreicht, müssen geringer sein als die Strafen, sonst wird es nicht gemacht. Da muss man eben mal sehen, wie es letztlich laufen wird. Ich glaube da haben wir uns alle auch ein bisschen im theoretischen Raum bewegt. Ich kann mir vorstellen, dass kein Hersteller, auch bei den aktuellen Strafzahlungen, gewillt ist, diese zu zahlen. Von daher glaube ich schon, das wir letztlich

einfach mal abwarten müssen, was passiert. Aber grundsätzlich ist es so, je höher die Strafzahlungen veranschlagt werden, desto wahrscheinlicher ist es, dass die Werte auch erreicht werden.

BS: Für die kleinen Hersteller gibt es Ausnahmeregelungen. Halten Sie das für sinnvoll oder sehen Sie darin ein Problem?

DO: Grundsätzlich habe ich damit kein Problem. Die Frage ist nur, was ist ein kleiner Hersteller. Soweit ich mich erinnere wurde Porsche damals auch zu den kleinen Herstellern gezählt, das ist nach den Produktionszahlen von Fahrzeugen geregelt. Porsche ist für uns aber schon kein Kleinserienhersteller mehr. Von daher müsste man sich grundsätzlich mal die Stückzahlen anschauen. Aber grundsätzlich wenn da irgendwie ein totaler Kleinserienhersteller eine Ausnahmegenehmigung bekommt, dann hat das letztlich kaum Auswirkungen. Man kann sich als Ökoaktivist dagegen verweisen, aber letztlich ist es nicht wirklich entscheidend, weil die kaum etwas ausmachen in der Gesamtbilanz.

BS: Wie stehen Sie zu der Möglichkeit durch den Einsatz sog. innovativer Technologien eine Reduzierung von bis zu 7g CO₂/km angerechnet bekommen zu können?

DO: Die meisten dieser *complementary measures* haben wir abgelehnt. Es gibt sicherlich Techniken, da kann man drüber streiten, ob die zusätzlich angerechnet werden. Wogegen wir vor allen Dingen waren, war weniger die technische Anrechnung sondern die Frage der Biokraftstoffe. Die Anrechnung von Biokraftstoffen war für uns tabu, die haben wir abgelehnt.

BS: Das mit den Biokraftstoffen gehört ja zur Aufweichung des generellen Ziels von 120 auf 130g. Wenn Sie das vielleicht noch kurz erläutern könnten.

DO: Wie gesagt, die Aufweichung des Wertes durch Anrechnung von Biokraftstoffen haben wir eben abgelehnt, einfach aus dem Grund, weil die Umweltbilanz bzw. die Klimabilanz von Biokraftstoffen gerade zum damaligen Zeitpunkt noch gar nicht wirklich definiert war. Man hatte bis dahin noch gar nicht gesagt, was ist denn wirklich ein nachhaltiger Biokraftstoff, wie muss die CO₂-Reduzierung im Vergleich zum herkömmlichen Benzin- oder Dieselmotorkraftstoff ausfallen. Von daher war erstens der Zeitpunkt viel zu früh gewählt und zum zweiten war das für uns nur wieder ein Faktor, der die Hersteller davor bewahrt hat, an der Technik mehr zu machen. Was aber trotzdem dringend notwendig ist und auch wirklich möglich.

BS: Die Verordnung enthält ein langfristiges Ziel für 2020, nämlich den CO₂-Ausstoß im Durchschnitt auf 95g/km zu senken. Wie stehen Sie zu diesem Ziel?

DO: Wir hatten uns damals 80g gewünscht. Und das ist auch das Ziel, was wir in der politischen Diskussion immer wieder angebracht haben. Auch wieder aus dem Grunde technisch möglich, umweltpolitisch nötig.

BS: Nochmal generell zur Verordnung. Was glauben Sie: Kann die Verordnung so wie sie ist ihre Ziele erreichen, nämlich die CO₂-Emissionen im Verkehrssektor nachhaltig zu senken und gleichzeitig wettbewerbsneutral und sozial gerecht sein?

DO: Auf jeden Fall denke ich ist beides vereinbar. Das ist auch dringend notwendig, weil die Emissionen im Verkehr natürlich runter müssen. Die Frage ist letztlich, wie weit sie runtergehen müssen, welchen Beitrag der Straßenverkehr und der PKW-Verkehr dazu leisten.

Insgesamt ist der Beitrag aus unserer Sicht noch zu gering. Aber natürlich ist diese Regelung zum ersten Mal etwas, das den Autoherstellern verbindlich vorschreibt, in welche Richtung es geht. Sie ist verlässlich. Sie gibt auch jedem Hersteller einen konkreten Rahmen, wo er sich hinbewegen muss. Für uns war auch dieses Langfristziel so wichtig, damit nicht in zwei, drei Jahren wieder jemand kommt und total überrascht tut, das er jetzt plötzlich auf 95g reduzieren muss. Ansonsten sind wir der festen Überzeugung, dass diese Regulierung der europäischen aber insbesondere auch der deutschen Automobilindustrie im globalen Wettbewerb hilft. Effizienz und geringer Verbrauch sind sicherlich ein extremer Wettbewerbsvorteil in der Zukunft. Weil nicht nur in Europa solche Regulierungen existieren sondern auch in Japan, China, in Nordamerika. In unterschiedlicher Ausgestaltung, ganz klar, aber es ist nicht so, dass Europa jetzt ein isolierter Markt ist oder eine Insel. Von daher ist die Regulierung aus unserer Sicht auf jeden Fall sozial verträglich, weil sie letztlich die Arbeitsplätze da hält, wo die Fahrzeuge gebaut werden.

BS: Erstmal ganz generell gefragt: Worauf beruht Ihr Einfluss auf politische Entscheidungen? Und wie groß ist dieser Einfluss?

DO: Das ist immer ganz schwer zu sagen. Es lässt sich nie eins zu eins zurückverfolgen, welchen Einfluss man hat geltend machen können. Das ist immer ein Zusammenspiel aus verschiedenen Faktoren, aus verschiedenen Gruppierungen auch, die dort tätig waren. Wir machen unseren Einfluss eigentlich hauptsächlich dadurch geltend, dass wir mit einer sehr großen Mitgliederzahl argumentieren können. Wir bewegen uns jetzt auf 500.000 zu. Und das sind natürlich letztlich alles auch Wähler. Wir sind nach wie vor noch Deutschlands größter bzw. mitgliedstärkster Umweltverband. Das war im Grunde genommen, die Argumentation oder die [...?], die wir dort anbringen konnten. Die Frage, wie wir argumentiert haben und wo wird im Einzelnen nochmal aufgedröselte, oder?

BS: Ja, im Prinzip würde ich dann nochmal fragen, ob es direkte Gespräche gab, mit wem, und inwiefern man da Einfluss nehmen konnte. Wir gehen jetzt in den Einzelfall rein und meine Frage wäre, wie Sie im konkreten Fall versucht haben, Ihre inhaltlichen Interessen zu der geplanten Verordnung gegenüber der Bundesregierung zum Ausdruck zu bringen? Beispielsweise mit wem haben Sie gesprochen, wo haben Sie kein Gehör gefunden, wo haben Sie Gehör gefunden?

DO: Wir reden immer noch über die Bundesregierung?

BS: Genau, wir reden über die Bundesregierung. Ich weiß selbstverständlich auch, dass die EU da eine sehr große und entscheidende Rolle gespielt hat, aber im Rahmen meiner Arbeit, ist die Position der Bundesregierung von besonderer Bedeutung.

DO: Gesprochen haben wir im Wesentlichen mit dem Umweltministerium, teilweise auch mit dem Verkehrsministerium. Das war ja ein langer Prozess, das war ja keine Sache von wegen wir unterhalten uns mal und dann steht die Position fest. Auch in der Bundesregierung hat sich über Jahre ein Meinungsbildungsprozess entwickelt und von daher kann man gar nicht mehr so im Einzelnen nachvollziehen, bzw. es ist schwierig zu sagen, an welche Stelle welche Gespräche stattgefunden haben. Aber es ist natürlich ein langer Prozess gewesen, gerade bei dieser Verordnung und es war immer ein Sammelsurium aus direkten Gesprächen, Stellungnahmen, Anhörungen und dann natürlich auch ganz allgemein – das ist natürlich weniger direkter Kontakt mit der Bundesregierung – die Öffentlichkeitsarbeit, über die wir letztlich versucht haben, auch Meinungsbildung zu erreichen bei der Bundesregierung.

BS: Inwiefern ist es Ihnen gelungen, Ihre Interessen in die Position der Bundesregierung einzubringen?

DO: Das ist wirklich schwer zu beurteilen. Im Grunde genommen können wir – wenn man ehrlich ist – nicht wirklich mit der Regulierung zufrieden sein. Aber man muss das immer wieder beurteilen vor dem Hintergrund dessen, was für ein Standort Deutschland für die Automobilindustrie ist und wie stark die deutsche Automobilindustrie auch im Lobbying verankert ist. Von daher, das ist das erste Mal, dass es eine derartige Regulierung überhaupt gab, in dem Umfang in Europa. Man kann es als Erfolg verbuchen, man kann auch sagen aus Umweltsicht ist es nicht ausreichend genug. Aber ich denke schon, dass – und da kann man aber wirklich nicht genau sagen ist es der NABU gewesen, ein anderer Umweltverband oder die Zusammenarbeit aller – wir nicht unzufrieden auf das zurückblicken können, was wir da erreicht haben.

BS: Direkt die Frage hintendran, ob Sie mit Vertretern anderer Interessengruppen zusammengearbeitet haben und wenn ja, mit wem?

DO: Es gab eine weitestgehend abgestimmte Position unter den wichtigsten, größten Umweltverbänden in Deutschland.

BS: Welche waren das genau?

DO: In dem Bereich würde ich sagen waren das einmal der BUND, dann der Verkehrsclub Deutschland, die Deutsche Umwelthilfe und auch Greenpeace. Wobei Greenpeace hat immer wieder nur so stichpunktartig, bzw. aktionsmäßig zu dem Thema was gemacht. Die sind eher ein Verband, der teilweise über die Aktionen Politik macht und mit denen war der Abstimmungsprozess sicherlich nicht so intensiv wie mit den drei anderen. Aber es gibt eine abgestimmte Position, über die man sich selber im Vorfeld versucht zu einigen. Da gibt es auch gar nicht so wahnsinnig viel Dissens. Aber es ist klar, wenn Umweltverbände sich in der Öffentlichkeit widersprechen und verschiedene Forderungen stellen, ist man einfach nicht so stark. Das gleiche macht die Automobilindustrie auch, die einigt sich auch über den VDA oder über den europäischen Dachverband. Also diese Einigung hat stattgefunden.

BS: Wenn Sie es vergleichen mit der Automobilindustrie, wie schätzen Sie Ihren Einfluss da ein, den Einfluss der Umweltverbände generell?

DO: Ich glaube das der Einfluss der Umweltverbände schon sehr groß ist. Das ist vielleicht eine Frage, die man der Automobilindustrie stellen müsste: Wie sehr schätzen oder schätzen sie unsere Arbeit auch nicht oder wie weit haben sie Respekt oder sogar Angst vor der Arbeit der Umweltverbände? Aber mein Eindruck ist schon, dass das sehr, sehr stark von der Automobilindustrie und dann auch von der Bundesregierung gesehen wird, dass die Umweltverbände mit ihrer Position die Bevölkerung weitestgehend hinter sich hatten. Von daher würde ich unseren Einfluss schon als relevant bezeichnen. Im Vergleich zur Automobilindustrie ist das immer schwer zu sagen. Die wollten gar keine Regulierung, das ist klar. Und von daher müsste das Ergebnis letztlich vielleicht von anderen Leuten beurteilt werden, schwer zu sagen. Ich glaube der Einfluss ist da, auf jeden Fall. Ist er groß genug, um die Probleme die da sind, oder die Herausforderungen letztlich zu erfüllen? Schwer zu sagen.

BS: Das heißt aber der NABU übt hier Einfluss auch primär durch Lobbying aus, nicht wie Greenpeace durch Aktionen, sondern mehr durch Gespräche?

DO: Wir haben auch Aktionen gemacht, öffentliche Aktionen. Das ist aber nicht in dem Umfang wie Greenpeace das macht, das ist klar. Die leben auch von der Skandalisierung. Bei uns ist es auch schon eher so, dass man Hintergrundgespräche führt oder auch Pressearbeit gemacht hat.

BS: Greenpeace hat gerade was die Detailregelungen der Verordnung angeht gesagt, das sei gar kein Fortschritt, weil es so viele Löcher gibt, dass gar kein wirklicher Fortschritt erzielt ist. Das lag vor allem daran, dass sie es in der Öffentlichkeit nicht so breit verankern konnten, dadurch, dass die Technik in dem Fall so eine große Rolle gespielt hat und die Verordnung so kompliziert ist. Sehen Sie das anders oder können Sie das nachvollziehen?

DO: Ja, also wie gesagt, wir hatten ja andere Ansprüche. Von daher haben wir nicht hundertprozentig erreicht was wir wollten. Aber ich sehe es nicht so, dass die Regelung nichts gebracht hat. Weil erstens diese ganze öffentliche Diskussion über das Thema, natürlich immer in Verbundenheit mit dem Klimaschutz, hat schon dazu geführt, dass, wenn Sie heute jemandem sagen, mein Auto emittiert 120g/km – da wusste vor ein paar Jahren noch niemand etwas mit anzufangen. Das ist mittlerweile in der Öffentlichkeit viel, viel stärker angekommen. Das ist das eine, also die öffentliche Wahrnehmung mein Fahrzeug emittiert X Gramm klimaschädliche Emissionen ist deutlich mehr verbreitet als noch vor wenigen Jahren, vor der Diskussion um die Regulierung. Und zum zweiten haben wir ganz klar festgestellt, dass unmittelbar nachdem die Regulierung beschlossen worden ist, hat es in den letzten zwei Jahren plötzlich einen wirklichen *turn around* in der Modellpolitik gegeben. Man findet mittlerweile ungleich mehr Fahrzeuge in dem Bereich unter 120g oder unter 140g als noch vor der Regulierung. Man muss irgendwann mal abwarten, was wirklich unterm Strich bei rauskommt, ob das wirklich zu einer Reduzierung führt. Aber mein Eindruck ist schon, dass die Autoindustrie durch diese Regulierung auch erkannt hat, da ist kein Weg mehr zurück, das geht in die Richtung und die Regulierung ist dazu der erste Schritt.

BS: Der BUND sieht das inhaltlich ähnlich, sagt aber: Das die Verordnung so gekommen ist, beruht hauptsächlich auf der EU-Ebene, in Deutschland ist es uns nicht gelungen, unsere Position durchzusetzen und gerade in Deutschland ist es eben so, dass die Regierung sehr industrienah Positionen vertreten hat.

DO: Ja, sehe ich ähnlich, klar. Das liegt wie gesagt am Standort Deutschland, als wichtiger Standort vor allem fürs Premiumsegment. Würde ich so unterstreichen, dass uns das vielleicht auf EU-Ebene, also das wir da offene Ohren bekommen haben.

BS: Denn ich unterscheide ja in meiner Arbeit ganz klar nochmal die Ergebnisse der Verordnung und das was die deutsche Bundesregierung dazu gesagt hat. Da gibt es ja schon nochmal Unterschiede. Und jetzt zur letzten Frage. Sie haben in einer Pressemitteilung gesagt, die Bundesregierung und auch der Umweltminister hätten „puren Industrie-Nationalismus zugunsten der Hersteller der europaweit schwersten Fahrzeuge“ betrieben. Haben Sie dafür konkrete Belege, um das nachzuweisen? Wie kommen Sie zu dieser Aussage?

DO: Das ist immer schwer zu sagen, rückblickend. Aber federführend war ja das Umweltministerium auf nationaler Ebene. Und es war natürlich auch immer wieder ein Zusammenspiel zwischen Umweltminister und Frau Merkel. Man hätte sie da wahrscheinlich auch noch mit adressieren müssen. In der Pressearbeit wird natürlich auch skandalisiert, das ist klar. Aber es ist schon so, wenn man den ursprünglichen Entwurf von Dimas damals sich betrachtet hat und die Entwicklung über die Monate bzw. Jahre und sieht dann, welche Position hat die Bundesregierung eingebracht, dann hat sie auf jeden Fall nicht zu einer

Verschärfung der Position beigetragen, sondern ganz klar zu einer Abschwächung. Und wenn man dann noch schaut, welche Fahrzeuge werden in Deutschland hergestellt und in welchen Segmenten bewegen sich die deutschen Autohersteller, dann kann man schon zu der Position kommen, dass die deutsche Regierung den deutschen Herstellern da sehr entgegen gekommen ist.

BS: Herr Oeliger, vielen Dank für dieses Gespräch.

Interview mit einem Mitarbeiter der Ministerialbürokratie

Interviewer: Benjamin Scharte (BS)

Datum: 26.07.2010

BS: Hält die Bundesregierung den festgelegten Grenzwert von 130g CO₂/km und Auto für angemessen oder hätte sie einen anderen präferiert?

Antwort: Das können Sie aus den offiziellen Stellungnahmen der Bundesregierung ersehen. Es gab einen Vorschlag der EU-Kommission, den Wert auf 120g festzulegen. Im Vorfeld wurde der diskutiert, 120g mit technischen Maßnahmen, die im Rahmen der Typprüfungsgenehmigung feststellbar sind. Der Wert wurde dann abgemildert zu 130g und die fehlenden 10g sollen durch so genannte andere, anrechenbare Maßnahmen erbracht werden. So kam der Wert von 130g zustande und den hat die Bundesregierung mitgetragen. Über den wurde dann auch nicht mehr diskutiert, bis auf die Diskussion im Vorfeld ob es 120 oder 130 sein sollten. Wenn ich da noch einen kleinen Hinweis geben darf: Dieser Wert von 120 existiert seit Beginn der neunziger Jahre so in etwa. Der Wert 120 ist damals politisch vom Europäischen Parlament mehr oder weniger durchgedrückt worden auf der Basis des so genannten Drei-Liter-Autos, damals von Greenpeace vorgestellt. Ein Drei-Liter-Auto liegt tendenziell bei 90g CO₂/km. Dieses reine Demonstrationsauto, das letztendlich nicht vermarktbare war, sondern nur so weit abgemildert, damit dieser Wert zustande kam, wurde immer wieder in die politische Diskussion eingeführt für die so genannte Machbarkeit eines solchen Fahrzeuges. Die Politik hat das aufgenommen und hat dann natürlich festgestellt, dass die 90g für ein besonders abgespecktes Fahrzeug vielleicht gelten können, aber nicht für eine Flotte bzw. sehr viele Fahrzeuge umsetzbar waren. So ist der Wert im Rahmen der Diskussion – wir reden jetzt von 1995 – langsam hoch gegangen auf 120. Zu dem Wert 120 hat es kein *Impact Assessment* gegeben. Zu Beginn der neunziger Jahre war es nur in einigen Fällen üblich, dass man politische Werte tatsächlich durch technische *Impact Assessments* untermauert und ordentliche Kosten- und Machbarkeitsanalysen durchführt. Es war also ein reiner politischer Wert, der sich ewig und drei Tage gehalten hat und dann letztendlich bei der Kommission ankam. Da muss man aber sagen: Es gibt ja vom Februar 2007 diesen ersten Kommissionsvorschlag zu einer Verordnung, da ist der Wert aufgetaucht und wurde dort dann auch untermauert im Sinne von wäre eigentlich machbar. Und das wurde aber dann doch sehr schnell in Frage gestellt, auch die Zahlen wurden in Frage gestellt, die von dieser Studiengruppe benutzt wurden. So kam es letztlich dazu, dass der Wert 130 für die Typprüfung und der Wert 120 für die Strategie festgelegt wurden. Den Wert von 130g hat die Bundesregierung mitgetragen.

BS: Die durchschnittlichen spezifischen Emissionsvorgaben eines Herstellers werden ja anhand des Flottengewichts ermittelt. Wie steht die Bundesregierung dazu? Hält sie das für den geeigneten Parameter oder wäre sie da eher – wie beispielsweise die Umweltverbände – für den Parameter Fahrzeugstandfläche gewesen?

Antwort: Innerhalb ihrer *Impact Assessments* hat die Kommission eine Reihe von Parametern untersucht und dann diese beiden raus gefiltert hat, die sozusagen machbar wären. Um dann aber im ersten Satz festzustellen, dass die Fläche doch nicht machbar ist, weil ihnen eigentlich die Werte fehlen. Deshalb ist in der Verordnung letztendlich auch die Pflicht der Mitgliedsstaaten enthalten, Daten über die Fläche der Fahrzeuge systematisch und vergleichbar zu sammeln, die lagen nämlich nicht vor. Dann gibt es darüber sozusagen ganz allgemeine philosophische Unterschiede in der Betrachtungsweise. Die Masse hat nun mal den Vorteil, dass sie als definierte Größe auch eine gut nachvollziehbare Abhängigkeit zum

Fahrzeugmarkt erzeugt. Tendenziell sind leichtere Fahrzeuge kleiner und schwerere größer. Das ist nicht immer und automatisch so gegeben bei der Fläche. Wenn Sie sich die Werte anschauen ist die Punktwolke wesentlich zusammengeschobener. Die Fläche bildet den Markt nicht so gut ab, das ist ein Argument dagegen. Der Hauptvorwurf der Umweltverbände war immer der, die Industrie würde einfach manipulieren, indem sie die Fahrzeuge schwerer macht, um so leichtere Grenzwerte zu erzeugen. Das haben wir rein fachlich von Anfang an für Humbug gehalten. Kein Automobilhersteller baut mit Absicht schwere Fahrzeuge. Das eine solche Maßnahme unsinnig wäre, können Sie allein schon über den hohen Stahlpreis nachweisen. Es wäre also unsinnig, Fahrzeuge zur Kosteneinsparung schwerer zu machen. Die Kommission hat diese Sorge sehr hoch gespielt muss man sagen und aufgrund dessen auch diesen Anpassungsfaktor eingeführt, der regelmäßig überprüfen soll, wie die Gewichte sich entwickeln und gegebenenfalls die Grenzwerte nachbessern soll. Dann haben wir darauf hingewiesen, dass nach unserer Einschätzung die Entwicklung der Durchschnittsgewichte den *peak* schon längst erreicht hat und tendenziell nach unten geht. Das haben auch die statistischen Zahlen, die uns jetzt vorliegen, belegt. Die Fahrzeuge werden also im Durchschnitt wieder leichter. Insofern ist dieses eine Hauptargument von der ökologischen Seite, das durch Gewichtserhöhung manipuliert würde, nicht belegbar. Es ist nicht einmal im Einzelfall belegbar. Wenn Sie sich schwere Fahrzeuge anschauen wie den neuen VW Touareg, der ist ungefähr 200kg leichter als sein Vorgängermodell, obwohl es eine Hybridversion ist. Also das die Hersteller auf die Idee kommen, das Gewicht ihrer Fahrzeuge künstlich zu erhöhen, ist Quatsch. Es gibt einen Vorteil – auch aus ökologischer Sicht – der für Fahrzeugfläche spricht nach meinem Dafürhalten, nämlich das sie dann quasi ein Modell auf einer Achse haben. Wenn Sie den Golf sehen, der von der Tendenz her ein und dieselbe Grundfläche hat, unterscheiden sich die CO₂-Emissionen nur von der Ausstattung. Und da kann man natürlich als Kunde sich besser überlegen, welchen Wert man lieber hätte. Aber das ist ein vergleichsweise kleiner Vorteil dieses Wertes. Dazu muss man noch sagen, dass die Manipulationsmöglichkeiten bei der Fläche auch vorhanden sind. Es ist nicht so, dass die Fläche nicht manipuliert werden könnte. Man könnte fast umgekehrt sagen: Während die Masse einfach schon aus technischen Gründen zurückgeht, ist die Notwendigkeit größere Autos zu bauen, auch größer in der Fläche, in den letzten Jahren klar erkennbar. Wenn Sie den Golf von 1995 mit dem von heute vergleichen oder ein anderes Massenauto, den Peugeot 206 zum Beispiel, nehmen, da sind die heutigen Modelle deutlich größer. Sie können auch überall sehen, wie die Fläche sich nach oben entwickelt. Auch daran sehen Sie: Bei der Fläche könnte nach meinem Dafürhalten viel leichter manipuliert werden und zwar deshalb, weil der Kunde ja tatsächlich eher größere Fahrzeuge nachfragt, selbst im Segment der Kleinfahrzeuge. Ein kleiner Hinweis noch zur Fläche: Die Amerikaner haben es ja über Fläche gemacht. Und wenn Sie sich mal die Argumentation der Amerikaner anschauen, weshalb die über Fläche regulieren, dann tun sie das aus dem Grund, um die großen Fahrzeuge zu schützen. Also sprich ihre großen Pick-ups insbesondere müssen dann weniger tun als beispielsweise europäische Importfahrzeuge, die ja flächenmäßig kleiner sind. Die ganze Argumentation wird da also genau anders herum genutzt. Langer Rede kurzer Sinn: Die Bundesregierung findet die Masse als Parameter okay.

BS: Die Kurve, die letztendlich beschlossen wurde, war der *slope-60*. Ich habe gelesen die Bundesregierung hätte da eher *slope-80* präferiert, die Franzosen, Italiener sogar *slope-20* oder *slope-30*. Ist diese Aussage zutreffend?

Antwort: Das ist im Prinzip zutreffend. [...] wir haben damals den Ansatz getroffen, dass die Regelung – so wie es nebenbei auch in den Kriterien der Kommission in deren Klimamitteilungen drinsteht – möglichst wettbewerbsneutral sein muss. Und da ist die Frage, wie kann man Wettbewerbsneutralität umsetzen? [...] wir haben als Kriterium genommen,

dass die Kosten für alle Fahrzeugsegmente sich um den gleichen Prozentsatz erhöhen sollen. Natürlich sind das absolut bei einem 10.000€-Fahrzeug und einer Quote von 6,5% geringere Mehrkosten als bei einem Luxusfahrzeug von 100.000€-Fahrzeug. Mit anderen Worten: Absolut steht dann mehr Geld zur Verfügung, um die Technik einzubauen bei den großen und teuren Fahrzeugen als bei den kleinen. Aber relativ verändert sich nichts. Und wenn sich relativ zueinander das Preisniveau nicht ändert, haben Sie eine gewisse Garantie, dass auch der Markteinfluss minimiert wird. Das hat die Kommission vollkommen anders gemacht. Die hat – mal hart gesagt – eigentlich überhaupt kein Kriterium gehabt für die Ableitung der 60%-Kurve. Wenn Sie sich das *Impact Assessment* der Kommission anschauen, da steht über viele Seiten drin 80% ist richtig, 80% ist gut. Und am Ende der ganzen Betrachtungsweise kommen die zu dem Schluss: Trotzdem schlagen wir jetzt 60% vor und dann kommt die Begründung, weil bei 80% ein Hersteller von Kleinfahrzeugen – die meinten dabei Fiat – eben mehr belastet werden würde als ein Hersteller von größeren Fahrzeugen – die meinten dabei BMW. Das Ganze war eine *lex fiat*. Und unsere kleinen Hinweise darauf, dass Fiat zwar einerseits kleine Fahrzeuge herstellt, aber andererseits mit Maserati und Ferrari und den größeren Lancias nicht unbedingt ein Kleinwagenhersteller ist, wurden ignoriert. Dieses drückt die Lobbyarbeit nicht nur der Firmen sondern auch der Mitgliedsstaaten, insbesondere Italien und Frankreich, aus, die in Anführungsstrichen mehr Gehör fanden bei der Kommission als die auch vorhandene Gegenposition der Bundesregierung. Da müssen Sie auch gar nicht groß Zitieroptionen suchen, da können Sie einfach in den Februar 2007 in die Nachrichten reingehen, weil die erste, die sich da zu Wort gemeldet hat, vollkommen außerhalb der normalen Regeln, war die Bundeskanzlerin selbst, die darauf hinwies, dass dieser Vorschlag der Kommission eben letztendlich kein Vorschlag zur CO₂-Reduzierung ist, sondern ein Vorschlag zur Verzerrung des Wettbewerbs. Sie müssen sich dabei immer darüber klar sein, dass der Wert von 130 ja gar nicht mehr zur Debatte stand. Die Frage – und da sind wir wieder bei der Kurve – war ja nur, wer muss wie viel beitragen, um letztlich den Wert 130 zu erreichen. Mit anderen Worten es ging gar nicht darum, den Wert in Frage zu stellen, sondern es ging nur darum, wer muss welchen Beitrag leisten. Und da war dieser Vorschlag der Kommission nicht mehr wettbewerbsneutral, das war vollkommen klar. Was soll ich sagen, das lag an der Kommission, die sich da hat breitschlagen lassen von den Franzosen und den Italienern.

BS: Es gibt noch einige andere inhaltliche Punkte, Streitfragen, wo man verschiedener Meinung sein kann. Zum Beispiel Übergangsregelungen, das *pooling*, das *phasing in*. Gibt es da Punkte wo die Meinung der Bundesregierung noch von dem abweicht, was in der Verordnung beschlossen wurde?

Antwort: Nein, mit der Verordnung leben wir jetzt. Von unserer Seite, [...], hätte man keine Ausnahmen benötigt. Die Ausnahmen waren ein Wunsch der Engländer, die damit insbesondere Aston Martin, Land Rover und Jaguar schützen wollten, weil die alle unter die 300.000 bzw. 10.000-Fahrzeugregel fallen. Wir hatten kein Interesse an Ausnahmen. Denn die Ausnahmen, das ist ja klar, stellten dann nochmal eine Wettbewerbsverzerrung dar. Mit den anderen Regeln sind wir im Großen und Ganzen zufrieden. Wir haben in den Ratsdiskussionen die 60% schlucken müssen, anders kann man es nicht sagen, obwohl wir anfangs dagegen argumentiert haben. Die Mehrheitsverhältnisse im Rat waren einfach nicht so, dass wir damit hätten durchkommen können. Ich muss sagen, es hat auch immer viel mit der allgemeinen Stimmung im Rat zu tun, die so ist das man den Deutschen die Dinge gerne aufbürdet, weil man weiß, das es dann auch passiert. Sie müssen sich das prinzipiell so vorstellen: Die Interessenslage ist so, dass allgemeine CO₂-Ziele erreicht werden sollen. Die sind für viele Länder – auch für uns – relativ hart, man muss relativ viel tun. Und da bieten sich die drei Großsektoren an, also Energieversorgung, der Verkehr und die Haushaltsquellen.

Die Länder, die keine Automobilindustrie haben, können die Emissionen im Verkehr am ehesten vermindern, indem sie Technik von anderen fordern. Das ist preiswerter als Verkehrsmaßnahmen zu ergreifen. Preiswerter und politisch einfacher, Verkehrsmaßnahmen wie Verkehrsberuhigung oder Erhöhung der Steuern sind sehr unbeliebt. Deshalb drücken die im Rat ständig darauf, dass die Emissionen an der Quelle – sprich bei den Fahrzeugen – vermindert werden müssen, um letztendlich dann weniger machen zu müssen bei den anderen ihnen bleibenden Quellen, nämlich Energieerzeugung und Haushalt. Das erzeugt Mehrheitsverhältnisse im Rat, die gegen die Automobilländer gerichtet sind. Dann kommt immer noch dazu, die Deutschen machen es ohnehin und es kommt immer noch so ein Neidfaktor dazu, der auf die Idee kommt, das Leute, die sich mehr leisten können, auch mehr machen müssen. Nebenbei gesagt ist das von der Umweltseite her nicht unbedingt zielführend. Wir reden nicht mal über Luxusautos sondern über ganz normale Oberklassefahrzeuge, die machen in der Gesamtflotte in Europa ca. 15% aus. Also sind 85% andere Fahrzeuge. Und wenn Sie diese 15% mit sehr großen Minderungsaufgaben versehen erreichen Sie nicht automatisch kosteneffizient Ihr Ziel. Ihr Ziel erreichen Sie viel eher, wenn Sie den CO₂-Ausstoß der großen Masse ein Stück vermindern. Das ist auch aus dem *Impact Assessment* der Kommission deutlich ersichtbar. Die Kommission hat dann aber argumentiert, dass das nicht so wichtig sei, weil die Unterschiede minimal sind. Aber es kam selbst bei dieser Rechnung heraus, dass es kosteneffizienter ist für die europäische Wirtschaft, wenn kleine Fahrzeuge ein bisschen machen, als wenn große Fahrzeuge viel machen, einfach aufgrund des geringen Anteils der großen Fahrzeuge am Gesamtmarkt. Das wurde aber von der Kommission wegdiskutiert. Und die Mitgliedsstaaten haben es ignoriert.

BS: Eine Frage noch zur Verordnung. Die Verordnung enthält ein langfristiges Ziel für 2020, nämlich den CO₂-Ausstoß im Durchschnitt auf 95g/km zu senken. Wie steht die Bundesregierung zu diesem Ziel?

Antwort: Wir haben das von Anfang an unterstützt. [...] Nachdem die Verordnung verabschiedet wurde haben wir Rechnungen durchgeführt, wie ist das mit oder ohne Langfristziel und da werden Sie sehen, dass eigentlich das Langfristziel der wirkliche Fortschritt ist an der ganzen Geschichte. Damit wird über die 130g hinaus ein zweites Zielwert definiert, der viel niedriger ist, und der einen erheblichen Emissionsverminderungsschub bringt. Von der Seite her waren wir dem Langfristziel gegenüber von vorne herein positiv eingestellt. Es ist natürlich so, das selbst ein Langfristziel – wir haben das ganze im Jahr 2008 diskutiert, es ist immer schwierig vorherzusehen, wie sich die Technik entwickelt. Wobei man sagen muss, es ist ja nicht nur der Technikentwickler, sprich die Fahrzeugindustrie muss als Anbieter die Technik auf den Markt bringen, es muss auch immer Akzeptanz der Fahrzeuge durch den Markt geben. Und diesen Aspekt kann man schlecht vorhersagen. Die Folge ist eben, dass die Notwendigkeit bestand, das nochmal zu prüfen. Insofern wird 2013 noch einmal eine Überprüfung erfolgen und dann sollen die Wege zu 95 mehr oder weniger festgelegt werden. Da muss man natürlich realistischere sagen, wenn die Entwicklung das so zeigt und auch die Kenntnisse in 2013 das so belegen sollten, das 95 im Rahmen der Typprüfung nicht machbar ist, muss man natürlich gucken, ob man andere Maßnahmen noch hinzu nimmt, die ähnlich wie bei der 120 zu 130-Regelung sagen: Man schafft 105 oder sowas mit der Typprüfung, aber man schafft 95 indem man noch andere Maßnahmen hinzu nimmt. Und die muss man dann wieder auflisten.

BS: Für meine Arbeit ist es nicht nur wichtig, die Position der BRD zu kennen, sondern auch, welche Interessengruppen im vorliegenden Fall versucht haben, Einfluss zu nehmen. Deswegen erstmal ganz generell gefragt: Welche Interessengruppen haben versucht, Einfluss

auf die inhaltliche Position der Bundesregierung zu dieser Verordnung zu nehmen? Und dann nochmal genauer: Wie haben diese Interessengruppen versucht, Einfluss zu nehmen?

Antwort: Sie meinen industrielle Interessengruppen?

BS: Ich meine damit einerseits die Automobilindustrie und andererseits – sozusagen als Gegenposition – die Umweltverbände und eventuell auch andere Interessengruppen, die da noch eine Rolle gespielt haben. Seien es Gewerkschaften, sei es der ADAC.

Antwort: Naja, das ist richtig. Die von Ihnen genannten Gruppen haben gewisse Interessen. Dazu kommen noch die Zulieferer, oder auch andere, die die Kraftfahrzeugindustrie mit Technik versorgen. Man darf nicht vergessen: Die großen Firmen, Daimler, BMW und so, bauen die Autos zusammen, aber die einzelnen Technikmodule kommen von Zulieferern, seien es das Getriebe oder die Benzineinspritzung oder sonst etwas. Die Zulieferer machen nebenbei gesagt bei der Wertschöpfung des Fahrzeuges zwei Drittel aus. Also zwei Drittel des Geldes, was am Ende das Fahrzeug kostet in der Herstellung, laufen mehr oder weniger über Zulieferer und nur ein Drittel über den Endhersteller. Mit anderen Worten: Die Zulieferer sind auch wichtig. Und die drücken natürlich – von der Interessenlage her – in Richtung modernste Technik einbauen. Das was sie selber entwickelt haben, damit sie ihre Entwicklungskosten wieder reinkriegen, sind daher prinzipiell dafür, dass Werte – soweit sie die realisieren können – festgelegt werden. Die Kraftfahrzeugindustrie hat logischerweise ein anderes Problem. Die Kraftfahrzeugindustrie sieht immer den Gesamtpreis. Es ist nicht so, dass die da irgendwas dagegen hätten. Aber es gibt eben sehr einfache Kurven, die nachweisen, dass die Zahl der abgesetzten Fahrzeuge eine Funktion des Preises der Fahrzeuge ist. Und infolgedessen möchten die den Preis natürlich niedrig halten von Fahrzeugen allgemein und sind deshalb immer sehr zurückhaltend. Wenn es diese Abhängigkeit nicht gäbe, hätten die da überhaupt nichts dagegen. Das wäre ihnen ja völlig egal, wenn der Kunde bereits ist, das zu bezahlen, dann nur zu. Aber dem ist eben nicht so. Deshalb haben die ein Interesse daran, die Gesamtkosten niedrig zu halten. Insbesondere wenn sie sehen, dass der Markt noch gar nicht aufnahmefähig ist.

Interessengruppen auf der Umweltseite wollen natürlich so viel wie möglich Emissionsverminderungen haben. Und die Gewerkschaften stehen in solchen Kämpfen häufig eher auf der Seite ihrer Firmen, weil die Angst um die Arbeitsplätze haben. Dann müssen Sie sich das so vorstellen, dass alle auf den ihnen zugänglichen Kanälen versuchen, Einfluss zu nehmen. Die Einflussnahme ist natürlich einmal bei der Kommission selbst – ich habe ja zehn Jahre bei der Kommission gearbeitet. Schon dadurch, dass die Hersteller oder auch Verbände um Termine bitten auf verschiedenster Ebene vom Sachbearbeiter über den Generaldirektor bis hoch zum Kommissar oder Kommissarin. Bei diesen Terminen tragen sie letztendlich ihre Argumente und Bedenken vor. Kann auch mal schriftlich per Brief sein. Das gleiche findet logischerweise auf nationaler Ebene statt. Von der Bundeskanzlerin bis runter zu den Referenten in den verschiedenen Ministerien hat man Kontakte zu all diesen Gruppen – ich sag auch mit Absicht zu all diesen Gruppen, die einem dann die jeweilige Meinung, die sie gerade vertreten, mitteilen, in der ein oder anderen Form. Die dritte Ebene ist die direkte Abgeordnetenebene, sowohl im Europäischen Parlament als auch bei Bundestagsabgeordneten. Die vertreten alle irgendeinen Wahlkreis und in dem Wahlkreis sind manchmal bestimmte Firmen ansässig, die bestimmte Interessen haben. Die werden alle auch konkret bearbeitet. Dieses System hat sich in den letzten zwanzig Jahren – also der Lobbyismus – sehr stark ausgebreitet und ist auch wirklich flächendeckend vorhanden. Was andererseits – muss man auch mal sagen – wenn alle Lobbyismus betreiben, geht der dann zum Teil auch unter in einem großen Rauschen. Mit anderen Worten, man hört das eine und hört das andere, aber selbst denken kann einem niemand abnehmen. Da muss man immer

noch logischerweise sehen, was ist wirklich richtig. Lobbyismus hat dann von der Seite einen positiven Aspekt, wenn vernünftige Argumente vorgetragen werden und hat einen negativen Aspekt wenn nur populistische oder sogar falsche Argumente vorgebracht werden. Aber es spielt eine Rolle, da gibt es überhaupt keinen Zweifel.

BS: An welchen Stellen ist es Interessengruppen gelungen, ihre Interessen in die Position der Regierung zu dieser Verordnung mit einfließen zu lassen, wenn man sich die einzelnen Streitfragen nochmal genauer anschaut?

Antwort: Das habe ich ja schon gesagt. Auch die Mitgliedsstaaten sind Lobbyisten. Und der erste Punkt, der offensichtliche, war eben die Festlegung dieser 60%-Kurve. Da kamen die Lobbyisten als Mitgliedsstaaten eben Italien und Frankreich und dazu die entsprechenden Firmen aus diesen Ländern aber auch die Umweltverbände, insbesondere T&D in Brüssel, haben sehr stark in diese Richtung gedrückt. Und da ist die Kommission eingeknickt nach meinem Dafürhalten. Das war eine politische Entscheidung 60% zu nehmen, die hatte mit Fachargumenten nichts zu tun. Ich muss dazu sagen in der Nachfolgebearbeitung war natürlich dann zum großen Teil die Diskussion, wie man die Wettbewerbsverzerrung, die durch die Kurve de facto auftreten wird und jetzt schon auftritt – man kann sie ja schon sehen, abmildern kann. Und da ist relativ viel von den Deutschen gearbeitet worden, also von den deutschen Firmen insbesondere. Wenn der Vorschlag erstmal auf dem Tisch liegt ist es zu spät und die deutschen Firmen haben da überwiegend über das europäische Parlament gearbeitet. Nach meinen Erinnerungen ist ein Co-Berichtersteller im Europäischen Parlament, der auch aus der Gegend um Hannover kommt interessanterweise, recht aktiv gewesen, um da Dinge einzuführen wie *phasing in* oder *Supercredits* für Fahrzeuge mit geringen Emissionen und so weiter. Auch die Ökoinnovationen muss man sagen kamen von der deutschen Industrie als Idee. Ich meine dieses *phasing in* und die *Supercredits* fanden wir auch nicht so schlecht. *Phasing in* ist eine Abschwächung, da gibt es keinen Zweifel. Aber das *phasing in* hat in erster Linie etwas damit zu tun, dass für das Jahr 2012 von der Kommission bei den Werten 130 offensichtlich nicht mehr erreichbar war. Mit anderen Worten die Regelung trat ja erst 2009 in Kraft und da waren es nur noch 3 Jahre, bis das gelten sollte. Und die Fahrzeugmodellentwicklung dauert tendenziell 6 Jahre. Auch wenn sie in der Lage sind ohne neue Modelle durch Nachrüsten – siehe BMW zum Beispiel – einen nicht unbedeutenden Sprung zu schaffen. BMW hat ja in einem Jahr den Flottendurchschnitt um 8g gesenkt. Auch wenn sie das schaffen reicht es nicht, um so niedrige Werte zu erreichen. Für diese niedrigen Werte müssen Sie tatsächlich erheblichen zusätzlichen Aufwand betreiben und der war bis 2012 nicht schaffbar in den deutschen Flotten. Die Italiener, beispielsweise Fiat, hat ja gar nichts mehr machen müssen. Die sind so locker dabei rausgekommen mit der 60%-Kurve, das bei denen gar keine Kosten mehr auftraten. Die Folge ist das Fiat eine große Kriegskasse hat und eben Chrysler kaufen konnte. Die deutschen Hersteller hätten das aber nicht geschafft. Mit anderen Worten, das war eine notwendige Zeitverschiebung, die aufgrund dieser Kurve technisch erforderlich war. Das war *phasing in*. Dieser zweite Punkt Elektromobilität fördern, da stand im Hintergrund *Supercredits* für kleine Fahrzeuge. Dieser *Supercredits*-Punkt ist eine reine Werbemaßnahme. Der wird auf die tatsächlichen Durchschnittswerte überhaupt keinen Einfluss haben. Einfach deshalb, weil die Zahl der Fahrzeuge viel zu gering sein wird. Selbst mit einem Faktor von 3,5 werden sie die zahlenmäßig kaum spüren bei der Berechnung des Durchschnittswertes. Wie viele Fahrzeuge sollen denn bis 2015 auf den Markt kommen von Elektrofahrzeugen? Da sind Sie in der Größenordnung von deutlich unter 1% der Neufahrzeuge. Das spielt eigentlich keine Rolle, das ist mehr so ein Anschub. Wobei man natürlich überlegen muss, die Bundesregierung hat in der Zwischenzeit ihr Elektromobilitätsprogramm vorgestellt und sieht da auch gewisse Marktanzreizprogramme vor. Man hat sich auch Ziele gesetzt, eine Million Fahrzeuge in der Flotte im Jahr 2020, die

müssen natürlich erreicht werden. Wenn sich herausstellen sollte, dass der Absatz schleppend ist, muss man überlegen, ob man diese Supercredit-Regel noch weiterführt.

BS: Damit die Anreize für die Autoindustrie größer werden?

Antwort: Naja, für die Autoindustrie ist das auf der einen Seite ein Vorteil, es ist aber auch ein indirekter Vorteil deshalb, weil die dann einen Anreiz haben, diese Elektrofahrzeuge verstärkt auf den Markt zu bringen und diesen damit letztendlich zu fördern. Im Augenblick, wenn sie einfach die Marktmechanismen sehen, bringt jeder Hersteller in den nächsten zwei, drei Jahren ein Elektrofahrzeug auf den Markt. Dann stehen die da und werden nicht gekauft und dann sagt natürlich der Hersteller, da können wir auch nichts machen und unsere Pläne, noch ein zweites auf den Markt zu bringen stellen wir mal zurück, und so weiter. Mit anderen Worten: Es gibt keinen Anreiz. Und natürlich ist so eine *Supercredit*-Geschichte unter Umständen ein Anreiz für die Hersteller auch tatsächlich noch mehrere Fahrzeuge auf den Markt zu bringen und damit den Markt zu bereichern und die Entwicklung weiter zu führen. Also es ist ein kleiner Ansatz muss man immer sagen, es ist fast mehr Dekoration als eine wirkliche Erleichterung. Aber dieser Vorschlag, gegen den haben wir auch nichts gehabt. Die andere Abmildung, die Strafen für geringere Überschreitungen als 3g mit weniger als 95€ pro Gramm zu bestrafen, hat sich aus der von mir anfangs erwähnten Logik ableiten lassen. Nämlich dass die Hersteller zwar die Fahrzeuge auf den Markt bringen, aber nicht sicher sein können, ob die auch tatsächlich gekauft werden. Und eine Punktlandung, so ein *super-fine-tuning* kann kein Hersteller garantieren. Die Folge davon ist, wenn 1 oder 2g nicht erreicht werden, obwohl die Fahrzeuge da sind, aber der Kunde – man weiß ja nicht, wie im Jahre 2015 oder zwischen 2013 und 2015 die Ökonomie ist, wenn wir gerade einen Boom haben sollten wird der Kunde schlicht und einfach eher größere Fahrzeuge kaufen und dann können die die kleinen Fahrzeuge, obwohl sie auf dem Markt sind, nicht in dem geplanten Umfang absetzen. Sie können die 130 nur sicher erreichen, wenn alle Hersteller kein Fahrzeug anbieten, das über 130 ist. Das wiederum können Sie nicht verlangen. Mit anderen Worten daher kommen diese Regelungen dieser minderen Strafen für kleine Abweichungen. Über die Ausnahmen hab ich schon geredet, das war nicht unsere Idee, das kam von England und das mussten wir wieder schlucken. Da hat niemand so richtig dagegen gesprochen muss man sagen, aus irgendwelchen Gründen. Die Poolbildung war von vorneherein die Idee der Kommission. Wir haben da nichts dagegen gehabt, haben aber zur gleichen Zeit gesagt, weil auch die Kraftfahrzeugindustrie gleich gesagt hat, dass sie die wahrscheinlich nicht in Anspruch nehmen wird. Die E85-Regelung kam von den Schweden, weil die ihr spezielles Programm für Biokraftstoffe fahren und da nochmal einen kleinen Bonus für Volvo rausholen wollten. Das sind immer so kleine Sonderinteressen, die da Eingang finden.

BS: Zum Abschluss noch zwei Fragen. Wenn Sie einerseits die Umweltverbände und andererseits die Automobilindustrie als Interessenvertreter nehmen. Wie groß ist deren genereller Einfluss auf die Bundesregierung, worauf beruht der und wie ist er auch im Vergleich zueinander? Wer hat mehr Einfluss und warum?

Antwort: Tendenziell hat natürlich die Industrie mehr Einfluss auf die Bundesregierung als die Umweltverbände. Das hat damit zu tun, dass die Industrie halt die Arbeitsplätze schafft und die Arbeiter sind halt die Wähler. Und dadurch ergibt sich automatisch eine größere Bedeutung von Industrielobbyismus gegenüber Umweltlobbyismus. Man muss natürlich sagen, dass der Umweltlobbyismus sehr erfolgreich ist, in erster Linie über die Medien. Natürlich auch sicherlich durch Direktkontakte, wenn jetzt hier Greenpeace oder sonst wer mit uns reden will ist die Tür genauso offen, wir telefonieren ja auch häufig mit denen. Wir machen nebenbei gesagt ja sowieso zwangsläufig, also verpflichtend, immer offizielle

Anhörungen zu allen Gesetzgebungsverfahren und da dürfen sich natürlich die Umweltverbände genauso wie alle anderen äußern. Das tun sie auch. Insoweit ist es formal ähnlich. Aber das Gewicht, welches bei Entscheidungsträgern hängen bleibt, ist sicherlich häufig eher die wirtschaftliche Seite, insbesondere wenn damit der Verlust von Arbeitsplätzen einhergehen könnte oder der Verlust von Wirtschaftskraft allgemein. Denn man muss es ja auch so sehen: Die Umweltverbände formulieren natürlich – häufig wünschenswerte – Maximalforderungen für die Umwelt und können einfach aus ihrer lobbyistischen Position heraus das Gesamtbild unter Einbeziehung sozialer und ökonomischer Aspekte nicht im vollen Maße nachzeichnen. Ich habe jetzt ökonomische und soziale Aspekte deshalb genannt, weil die Folgenabschätzung der Kommission genau diese drei Aspekte Umwelt, Soziales und Ökonomie abzu prüfen hat. Und wie gesagt der Umweltverband ist tendenziell natürlich nur auf diesen einen Umweltpunkt beschränkt. Und dem kann natürlich eine Regierung nicht immer im vollen Umfang folgen. Andererseits über Meinungsbildung und Massenmedien haben die schon eine Bedeutung, sowohl bei uns als auch in Brüssel. T&D in Brüssel ist eigentlich sehr gut verankert. Die haben mit dem Jos Dings auch einen sehr aktiven Vorsitzenden, der Zugang hat zu höchsten Kreisen innerhalb der Kommission und auch im Europäischen Parlament. Die kriegen schon Gelegenheit, das was sie denken dort vorzutragen. So ist das nicht. Man muss aber auch sagen die Kommission ist natürlich nochmal ein Unterschied gegenüber einer Landesregierung, die wird ja nicht gewählt in letzter Konsequenz. Und die dort sitzenden Beamten müssen ja auch nicht in Anführungsstrichen einem gewählten Vertreter zuarbeiten, wenn Sie so wollen, sondern die arbeiten doch relativ frei. Und die sind – muss man auch nochmal sagen – in der Regel auch recht frei was so eine Art lokale Bindung betrifft. Sie sind alle nach Brüssel gekommen, haben keinen Wahlkreis vertreten, keine anderen Sonderinteressen. Die können also auch relativ frei agieren. Die Folge davon ist, dass Lobbyismus gerade der Umweltgruppen in Brüssel sehr intensiv betrieben wird, weil die da ein relativ offenes Ohr finden im Verhältnis. Mit anderen Worten, die Einflussmöglichkeit der ökologisch orientierten Lobbyisten in Brüssel ist nicht unbedeutend.

BS: Schätzen Sie den auch als größer ein als beispielsweise bei der Bundesregierung, die ja als das beachten muss, was die Kommission nicht beachten muss? Also Wahlkreise, Arbeitsplätze, usw.

Antwort: Naja, sicherlich. In Brüssel bestehen eben wie gesagt diese ganz besonderen Rahmenbedingungen. Es ist ja umgekehrt so, die Kommission und Kommissionsvertreter haben immer ein gewisses Interesse gegenüber den Mitgliedsstaaten möglichst unabhängig zu sein. Wenn da jemand aus den Mitgliedsstaaten kommt und sagt, wir haben hier und da Bauchschmerzen, sind die erstmal zurückhaltend und sagen, das ist das Interesse eines Mitgliedslandes aber wir haben ja 27. Wenn eine besondere Industrie kommt, also die deutsche oder französische und die haben ein besonderes Interesse sagen sie natürlich auch, naja, die eine Firma, aber wir ja viele Firmen, wir müssen an ganz Europa denken. Also diese Partikulär- oder auch lokalen oder nationalen Interessen, die kann man leichter zur Seite schieben. Und umgekehrt kann man sich viel stärker aufs Große und Ganze beziehen und das im Auge behalten und entsprechend offener ist man eben für Lobbyisten, die das Große und Ganze vertreten. Und das sind eben die Umweltverbände. Deshalb ist da eher die Möglichkeit Einfluss zu nehmen als wahrscheinlich hier in Deutschland.

BS: Wo dann genau das Gegenteil gelten würde?

Antwort: Nein, das Gegenteil wäre falsch. Es ist nicht so, dass die Umweltverbände in Deutschland keinen Einfluss hätten. Sie dürfen ja nicht vergessen, dass da ja auch

Verbindungen wieder in die politische Szene hinein existieren, auch da Personalunion zum Teil existiert zwischen Verbandsaktivität und Politik, oder persönliche Nähe zumindest zwischen Verbandsaktivität und Parteiarbeit. Es gibt ja 1003 Kreise, die sich da treffen und austauschen. Also so ist es nicht. Aber es ist natürlich schon so, das ein Land anders als die EU-Kommission halt gucken muss, was macht der Arbeitsmarkt, was machen meine Wähler, wie kommt's Geld rein? Und da ist das Ohr sicherlich für die, die in Firmen arbeiten und am Markt stehen – ganz allgemein gesagt – offen. Also der Einfluss ist etwas größer als der von Umweltverbänden, die das Grundsätzliche vertreten. Gegen das man ja in der Regel gar nichts hat. Das ist ja nicht fachlich falsch. Aber wenn es fachlich richtig ist, wer hätte denn von der Bundesregierung was dagegen, wenn die Durchschnittsemissionen der Fahrzeuge schon gleich auf 95g runter gehen? Wenn es denn machbar wäre und kostenmäßig akzeptabel. Wir arbeiten ja alle daran. Auch wir wollen die 95 sehen, wir wollen unter Umständen dann später sogar noch eine andere Zahl sehen. [...] Aber wir werden natürlich immer das Machbare machen. Und das Machbare können die Umweltverbände ausblenden.

BS: Vielen Dank für dieses Gespräch.

[...] = Auslassungen, um die Anonymität des Interviewpartners zu wahren.

Fragebogen beantwortet durch die IG Metall

zur Magisterarbeit „Do domestic interests matter?“ von Benjamin Scharte

1. Wieviele Menschen (Arbeitnehmer/innen) vertreten Sie?

Antwort: 2009: knapp 6,4 Millionen Beschäftigte in der Metallwirtschaft (davon 3,9 Millionen in der Metall- und Elektroindustrie)

2. Wieviele Mitglieder haben Sie?

Antwort: 2,3 Millionen

3. Wie hoch ist Ihr Organisationsgrad?

Antwort: 26,8% (Netto-Organisationsgrad)

4. Wieviele hauptberufliche Mitarbeiter/innen beschäftigen Sie zurzeit?

Antwort: knapp 2500 (Mitarbeiterzahl der IGM Gesamt. D.h. in Verwaltungsstellen, Bezirksleitungen, Vorstandsverwaltung und Bildungsstätten)

5. Wie hoch waren die Einnahmen der IG Metall im Jahr 2009?

Antwort: keine Angabe – unterliegen der Geheimhaltung

6. Aus welchen Quellen stammten diese Einnahmen? (Geben Sie bitte die drei wichtigsten Quellen und den prozentualen Einnahmeanteil an)

Antwort: Beitragseinnahmen sind mit weitem Abstand die größte Einnahmequelle

7. Was ist das primäre Interesse der IG Metall? (Antworten Sie bitte mit max. zwei Sätzen)

Antwort: Der ökologische Umbau der Automobilindustrie soll durch die Richtlinie forciert werden. Das ist aus ökologischen Gründen notwendig, es ist aber auch Voraussetzung zur dauerhaften Sicherung der Wettbewerbsfähigkeit der europäischen Autoindustrie und der mit ihr verbundenen qualifizierten und vernünftig entlohnten Arbeitsplätze.

8. Innerhalb der EU-Verordnung gibt es verschiedene inhaltliche Gesichtspunkte, deren genaue Ausgestaltung umstritten war. Geben Sie bitte jeweils kurz an, wie die IG Metall dazu steht, bzw. welche inhaltliche Ausgestaltung Sie präferiert hätten:

Inhalt	Position
generelles Reduktionsziel von 130g/km, zusätzlich 10 durch weitere technische Maßnahmen	Zustimmung
Berechnung der spezifischen Emissionsreduktionsvorgaben anhand des durchschnittlichen Flottengewichts	keine öffentliche Positionierung der IGM. Zu dieser Thematik gab es eine sehr frühe Entscheidung der Politik. Dieses Thema wurde in den weiteren Gesprächen nicht mehr thematisiert.
Übergangsregelungen bei der Berechnung	keine öffentliche Positionierung der IGM

der spezifischen Emissionen eines Herstellers bis 2015	
Bildung von Emissionsgemeinschaften, Emissionen werden über alle Neufahrzeuge berechnet	keine öffentliche Positionierung der IGM
Strafzahlungen von 95€ pro zusätzlichem Gramm CO ₂ ab 2015, bzw. gestaffelt von 5€-95€ bis 2015	Ablehnung, da dies eine Benachteiligung der Autoindustrie gegenüber anderen Industrien bedeutet, die deutlich weniger pro Tonne CO ₂ zahlen müssen. 40€, wie vom Industrieausschuss vorgeschlagen, werden als Obergrenze des verkraft- und vertretbaren angesehen (das liegt immer noch deutlich über den Kosten pro Tonne CO ₂ mit denen andere Industrien belegt werden).
Ausnahmeregelungen für kleine (<10.000) und mittelgroße (10.000<X<300.000 Neufahrzeuge) Hersteller	keine öffentliche Positionierung der IGM
Anrechnung von bis zu 7g durch Öko-Innovationen	Zustimmung – die IGM schlägt eine vollumfängliche Anrechnung von Öko-Innovationen vor.
Langfristiges Ziel von 95g/km bis 2020	Die exakte Festlegung des Langfristziels zum jetzigen Zeitpunkt ist aus Sicht der IGM nicht realistisch. Dieser CO ₂ -Wert steht für Durchschnittsverbräuche von deutlich unter 4 Liter auf 100km. Nach heutigem Kenntnisstand, sind diese Werte im Flottendurchschnitt nicht mehr ohne den Einstieg in neue, alternative Antriebssysteme erreichbar. Da heute noch niemand genau vorhersagen kann, mit welchen Technologien diese Werte zu vertretbaren Kosten erreichbar sein werden, erscheint eine Fixierung eines Langfristziels problematisch. Sinnvoll erscheint demgegenüber, heute einen Zielkorridor für ein Langfristziel zwischen 95 und 110 g/km festzulegen (das entspricht dem französisch-deutschen Kompromissvorschlag). Im Rahmen einer Revisionsklausel in 2014 sollte dann ein exaktes Langfristziel fixiert werden. Einer solchen Fixierung muss dabei ein <i>Impact Assessment</i> zu Grunde liegen, welches die dann in 2012 für 2020 absehbare technische Machbarkeit analysiert.

10. Auf welche Weise und mithilfe welcher Mittel hat die IG Metall versucht, ihren Interessen in diesem Fall bei der Bundesregierung Gehör zu verschaffen? Ist dies gelungen?

Antwort: kein Kommentar zum ersten Teil der Frage. Zweiter Teil: siehe Antwort auf Frage 11

11. Welche anderen Interessengruppen haben in diesem Fall hauptsächlich auf die Bundesregierung gewirkt? Schätzen Sie deren Einfluss als größer oder kleiner ein, relativ zur IG Metall?

Antwort: VDA, IG Metall, Umweltverbände. Die IG Metall Ziele und Konzepte für eine nachhaltige ökologische Industriepolitik für den Automobilbereich lassen sich nicht auf die Auseinandersetzung um die EU-Verordnung zur Minderung des CO₂-Ausstosses reduzieren. Sie müssen im Gesamtpaket der Vorschläge gesehen werden. Inwiefern die Vorschläge der IGM z.B. zur Einrichtung eines Branchenrates und zur Förderung der Elektromobilität nachhaltig und inhaltlich im Sinne der IGM umgesetzt werden, lässt sich zurzeit noch nicht beurteilen.

Fragebogen beantwortet durch den Verkehrsclub Deutschland
zur Magisterarbeit „Do domestic interests matter?“ von Benjamin Scharte

1. Wieviele Menschen vertreten Sie?

Antwort: nicht messbar

2. Wieviele Mitglieder haben Sie?

Antwort: 60.000

3. Wie hoch ist Ihr Organisationsgrad?

Antwort: s.o.

4. Wieviele hauptberufliche Mitarbeiter/innen beschäftigen Sie zurzeit?

Antwort: 40

5. Wie hoch waren die Einnahmen des VCD im Jahr 2009?

Antwort: 2008, 2009 liegen noch nicht vor: 3,3 Mio.

6. Aus welchen Quellen stammten diese Einnahmen? (Geben Sie bitte die drei wichtigsten Quellen und den prozentualen Einnahmeanteil an)

Antwort: 55% Mitgliedsbeiträge, 28% Drittmittel/Projektzuschüsse, 10% Spenden

7. Was ist das primäre Interesse des VCD? (Antworten Sie bitte mit max. zwei Sätzen)

Antwort: VCD setzt sich ein für eine umwelt- und sozialverträgliche Verkehrspolitik. VCD ist Rat- und Lobbyverband sowie Interessenvertretung für alle umweltbewussten mobilen Menschen.

8. Innerhalb der EU-Verordnung gibt es verschiedene inhaltliche Gesichtspunkte, deren genaue Ausgestaltung umstritten war. Geben Sie bitte jeweils kurz an, wie der VCD dazu steht, bzw. welche inhaltliche Ausgestaltung Sie präferiert hätten:

Inhalt	Position
generelles Reduktionsziel von 130g/km, zusätzlich 10 durch weitere technische Maßnahmen	120g/km ab 2012
Berechnung der spezifischen Emissionsreduktionsvorgaben anhand des durchschnittlichen Flottengewichts	besserer Parameter Grundfläche oder <i>footprint</i> ; Gewichtsbezug verhindert Leichtbauweise und bestraft leichte PKW
Übergangsregelungen bei der Berechnung der spezifischen Emissionen eines Herstellers bis 2015	wird abgelehnt, da dies de facto eine Verschiebung des Flottenwerts auf 2015 darstellt
Bildung von Emissionsgemeinschaften, Emissionen werden über alle Neufahrzeuge berechnet	Langfristig analog zu Schadstoffgrenzwerten, zulassungsrelevanter CO ₂ -Grenzwert pro Fahrzeug

Strafzahlungen von 95€ pro zusätzlichem Gramm CO ₂ ab 2015, bzw. gestaffelt von 5€-95€ bis 2015	Strafen sind zu niedrig, in Einzelfällen sind diese günstiger als Investitionen in Spritspartechniken
Ausnahmeregelungen für kleine (<10.000) und mittelgroße (10.000<X<300.000 Neufahrzeuge) Hersteller	für kleine Hersteller okay, aber bei bis zu 300.000 nicht vertretbar
Anrechnung von bis zu 7g durch Öko-Innovationen	ablehnend, warum sollten Sachen positiv eingerechnet werden, die nicht im Prüfzyklus erfasst werden
Langfristiges Ziel von 95g/km bis 2020	muss unbedingt kommen, VCD fordert aber 80g/km

10. Auf welche Weise und mithilfe welcher Mittel hat der VCD versucht, seinen Interessen in diesem Fall bei der Bundesregierung Gehör zu verschaffen? Ist dies gelungen?

Antwort: Hintergrundpapiere + Fahrzeugbeispiele in Bezug zur Grenzwertkurve, Medienarbeit, Parl. Abend, öffentliche Aktionen, Briefing von deutschen EP-Abgeordneten vor wichtigen Abstimmungen im EP, bei EP Erfolg, bei Bundesregierung weniger

11. Welche anderen Interessengruppen haben in diesem Fall hauptsächlich auf die Bundesregierung gewirkt? Schätzen Sie deren Einfluss als größer oder kleiner ein, relativ zum VCD?

Antwort: größte Interessengruppe ist Automobilindustrie, in D vertreten durch VDA. Diese haben maßgeblich die Gesetzgebung verwässert. Umweltverbände haben bei Bundesregierung ggü. Industrieverbänden so gut wie keine Chance

Per Mail gestellte Fragen:

Frage: Letztlich wurde in der Verordnung ja die so genannte *slope-60* verankert. Ist der VCD damit einverstanden oder hätte er eine andere Kurve zur Berechnung der spezifischen CO₂-Emissionen bevorzugt und wie wichtig war ihnen dieser Punkt? Und welche der inhaltlichen Streitfragen (*slope*, *phasing in*, generelles Reduktionsziel, Strafzahlungen,...) war für Sie aus welchen Gründen von besonderer Bedeutung, welche weniger wichtig?

Antwort: zum *slope*: Dieser ist ganz zentral: denn je steiler die Gerade desto mehr werden schwere Fahrzeuge bevorzugt. Insofern haben wir uns für eine möglichst flache Gerade ausgesprochen, die dann auch den Leichtbau stärker fördern würde. Allerdings nicht zu flach, denn Kleinwagen müssen ja auch reduzieren. Da allerdings auch eine 80%-Steigung im Raum stand, sind wir dann doch mit den 60% halbwegs zufrieden.

Das *phasing-in* haben wir abgelehnt, genauso die Supercredits und die Einrechnung der Ökoinnovationen, was letztlich zu einem Grenzwert von 137 Gramm führt. Das Ziel 120 war für uns ab 2012 zentral. Strafzahlungen sollten so hoch sein, das sie wirklich einen Anreiz darstellen, die Effizienz zu steigern und sich eben nicht freizukaufen. Letztlich ist aber der Zielwert das Entscheidende.