

Informationelles Lobbying auf EU-Ebene:
Verzerren Interessengruppen Entscheidungen oder liefern sie
wertvolle Information?

Masterarbeit

Gutachterin: Prof. Dr. Elisabeth Schulte

Zweitgutachter: Matthias Verbeck

Vorgelegt von: Steffen Güttler

Abgabe: 16.02.2016

Matrikelnummer: 2556324

Studiengang: Europa: Integration und Globalisierung

Fachsemester: 5

Steffen Güttler

Sophienstraße 29a

38118 Braunschweig

E-Mail: steffen@guetters.de

Tel.: 0172 2429571

Abkürzungsverzeichnis

ACEA	Association des Constructeurs Européens d'Automobiles Association (Europäischer Automobilherstellerverband)
AVELE	Asociación Española para la promoción de la Movilidad Eléctrica
AVERE	Europäischer Verband für Batterie-, Hybrid- und Brennstoffzellenfahrzeuge
Bspw.	Beispielsweise
Bzw.	Beziehungsweise
CO ₂	Kohlenstoffdioxid
EG	Europäische Gemeinschaft (Vorläuferin der EU)
ETRMA	European Tyre and Rubber Manufacturers Association (Europäischer Reifen- und Gummiherstellerverband)
EU	Europäische Union
EU-Kommission	Europäische Kommission
EU-Parlament	Europäisches Parlament
JAMA	Japan Automobile Manufacturers Association (Japanischer Automobilherstellerverband)
Kfz.	Kraftfahrzeug
LKW	Lastkraftwagen
NGO	Non-Governmental Organisation (Nichtregierungsorganisation)
ÖPNV	Öffentlicher Personennahverkehr
PKW	Personenkraftwagen
SMMT	Society of Motor Manufacturers and Traders (Britischer Automobilherstellerverband)
Sog.	Sogenannte(r,s)
SUV	Sport Utility Vehicle (geländegängiges Sport- und Nutzfahrzeug)
VDA	Verband der Automobilindustrie (Deutscher Automobilherstellerverband)
Z.B.	Zum Beispiel

Aus Gründen der besseren Lesbarkeit wird in der vorliegenden Arbeit das Binnen-I verwendet, um geschlechterspezifisch zu differenzieren. Entsprechende Begriffe schließen selbstverständlich auch alle Personen ein, die sich keinem dieser Geschlechter zuordnen.

Gliederung

1. Einleitung	1
2. Theorien des Lobbyings als Feld der Neuen Politischen Ökonomie	2
2.1 Formen des Lobbyings	3
2.2 Lobbying mit endogener Information	5
2.3 Der Wettbewerb zwischen Lobbygruppen	12
3. Die Gesetzgebung der Europäischen Union als Mehrebenensystem	24
4. Informationelles Lobbying für die Gesetzgebung der EU	27
4.1 Die Regeln des Lobbyings auf EU-Ebene	27
4.2 Transparenz des Lobbyings in der EU	30
4.3 Strategien des Lobbyings in der EU	33
5. Informationelles Lobbying im Rahmen der Begrenzung des CO ₂ -Ausstoßes von PKW durch die EU	46
5.1 Die AkteurInnen und ihre Rollen im Gesetzgebungsprozess	47
5.2 Die Positionen der AkteurInnen	51
5.3 Die Wettbewerbssituation	55
5.4 Die Entscheidung	57
6. Fazit	59
7. Ausblick	60
8. Anhang	61
9. Abbildungsverzeichnis	69
10. Literaturverzeichnis	71

1. Einleitung

Mit fortschreitender Integration der Europäischen Union wächst ihr Einfluss auf das geltende Recht, insbesondere im Bereich des Freihandels, des gemeinsamen Marktes, des Verbraucherschutz und des Umwelt-, sowie Klimaschutz. Dies sind Bereiche, die für große Teile der europäischen Industrie hoch sensibel sind. Es ist also nicht verwunderlich, dass Unternehmen und Industrieverbände große Summen aufwenden, um die Gesetzgebung in ihrem Sinne zu beeinflussen. Allerdings sind sie damit nicht allein. Auch NGOs, wie Umwelt- oder VerbraucherInnenverbände, sowie Gewerkschaften und AkteurInnen des Finanzmarkts betreiben Lobbying, damit politische Entscheidungen möglichst nicht zu ihren Nachteilen gefällt werden. Daraus entsteht ein Wettbewerb der unterschiedlichen Lobbygruppen untereinander. Die ökonomische Theorie des informationellen Lobbyismus geht davon aus, dass EntscheiderInnen mit Information (Singular, da unbestimmte Menge) über den Zustand der Welt in ihren Präferenzen beeinflusst werden können. Somit ist die Information eine Ware, die von LobbyistInnen unter Einsatz von Kapital gewonnen wird und im Austausch gegen für sie günstige Entscheidungen an politische EntscheiderInnen weitergegeben wird. Dabei drängt sich die Frage auf, ob der Wettbewerb zwischen finanzstarken Industrieverbänden und finanziell eher schwach ausgestatteten NGOs fair ist und wer sich am Ende durchsetzt. Dies könnte die AkteurIn sein, die über die beste Information verfügt. Allerdings ist zu hinterfragen, ob diese ihre Information auch stets weitergibt oder nur dann, wenn diese ihrem Interesse entspricht. Und es erscheint fraglich, ob die gleiche Information immer dasselbe Gewicht hat, unabhängig davon, von welcher AkteurIn sie der Politik übermittelt wird.

Die vorliegende Arbeit soll aufzeigen, welche Rolle die von LobbyistInnen gelieferte Information bei der Entscheidungsfindung spielt und welche AkteurIn strukturell die höchste Wahrscheinlichkeit hat, sich durchzusetzen. Dabei erhebt sie nicht den Anspruch, abschließend zu klären, ob die Existenz von LobbyistInnen zu im Sinne der Gesamtwohlfahrt besseren politischen Entscheidungen führt, da die Theorie hier davon ausgeht, dass die Politik auf die Information von Lobbygruppen angewiesen ist und eine empirische Untersuchungen nicht Gegenstand dieser Arbeit ist. Eine besondere Aktualität gewinnt die Frage jedoch durch den Skandal um manipulierte Abgaswerte von PKW durch Volkswagen. Hierbei wurden unter anderem die Angaben über den CO₂-Ausstoß der Fahrzeuge geschönt, was eine direkte Reaktion auf die von Seiten der EU vorgeschriebenen Flottenausstoßmengen sein könnte. Es kann also gefragt werden, ob sich in diesem Gesetzgebungsprozess eine schlechte politische Entscheidung eingestellt hat, die derart unrealistisch ist, dass sie von der Industrie nicht zu erfüllen ist, was auf eine Niederlage der Interessenvertretung der Autokonzerne gegenüber

den Umweltverbänden schließen ließe. Oder, ob sich tatsächlich eher die Industrie durchgesetzt hat, die bereits damit gerechnet hat, die Vorgaben durch Trickserien einhalten zu können. Dabei kann keinesfalls jegliche Information untersucht werden, die den entsprechenden LobbyistInnen zur Verfügung stand, sondern nur jene, die die LobbyistInnen auch veröffentlichen wollten. Somit muss der Frage hauptsächlich auf theoretischer Ebene begegnet werden. Die volkswirtschaftliche Forschung ist in diesem Bereich in den letzten Jahren zügig vorangeschritten und bietet eine Reihe theoretischer Überlegungen, deren Ziel die modellbasierte Erklärung von Lobbying-Aktivitäten ist. Außerdem kann sich mit Einschätzungen von ExpertInnen bezüglich der Lobbying-Strategien der Industrie gegenüber der EU einer Beantwortung dieser Frage zumindest angenähert werden, was wiederum einen Ausblick auf mögliche Lehren geben kann, die aus der Affäre für zukünftige Regulierungen auf EU-Ebene gezogen werden können. Die Arbeit gliedert sich dabei in zunächst eine Einführung in die Theorie, sowie in das politische System der EU. Anschließend folgt eine Anwendung der Theorie auf die EU und die Erläuterung am Beispiel der CO₂-Thematik. Abschließend soll ein Fazit gezogen und ein kurzer Ausblick auf die Folgen der CO₂-Regulierung gegeben werden.

2. Theorien des Lobbyings als Feld der Neuen Politischen Ökonomie

Die Neue Politische Ökonomie (im Englischen meist als Political Economics bezeichnet) ist der Bereich der Volkswirtschaftslehre, der sich mit politischen Prozessen befasst und diese im Gegensatz zur Politikwissenschaft mit ökonomischen Methoden und Modellen untersucht. Die Politische Ökonomie ist im Prinzip relativ alt, stammt sie doch aus einer Zeit, als zwischen Ökonomie, Politikwissenschaft, sowie Geschichtswissenschaft und Philosophie noch keine scharfe Trennung existierte. Später trat sie gegenüber der klassischen Betrachtung des Funktionierens von Märkten unter Ausblendung politischer Rahmenbedingungen lange in den Hintergrund. Erst seit den 1960er Jahren etwa wird sich in der Mainstream-Volkswirtschaftslehre (wieder) verstärkt mit der Analyse politischer Prozesse beschäftigt. Ein in diesem Feld noch junger Zweig ist die Analyse von Lobbying-Prozessen. Deshalb soll im folgenden Kapitel zunächst ein kurzer Überblick über die unterschiedlichen Erklärungsmuster von Lobbying gegeben werden. Anschließend werden die Kosten und die Begrenztheit von Information in diesem Zusammenhang eingehend untersucht. Schließlich soll eine Einführung in den komplexesten und bisher auch nur teilweise erforschten Zweig des Bereichs gegeben werden: Die Mechanismen des Wettbewerbs von Lobbying-AkteurInnen untereinander.

2.1 Formen des Lobbyings

Der Begriff des Lobbyings kommt vom englischen Wort Lobby. Seit dem 16. Jahrhundert wird die Eingangshalle des britischen Unterhauses in Westminster als Lobby bezeichnet. Dort und insbesondere im 19. Jahrhundert in der Lobby des US-Kongresses, sowie des Weißen Hauses, das in den 1870er Jahren vorübergehend in einem Hotel untergebracht war, bekam der Begriff seine heutige Bedeutung. Von Beginn an war dabei der Einfluss der Personen, die in den Lobbys auf Politiker (zu der Zeit ausschließlich männlich) warteten durchaus kritisch gesehen worden. Seitdem wird diskutiert, ob es sich hierbei um berechnete Interessenvertretung oder um illegale Einflussnahme handelt. (Moessing 2014: 44) Der Politikwissenschaftler Wörner definiert den Begriff des Lobbyings wie folgt:

"Lobbying kann demzufolge als wertneutraler Sammelbegriff für die Einflussnahme auf Entscheidungen von Behörden und offiziellen Institutionen angesehen werden, wobei es die Beeinflussung von öffentlichen Akteuren (hauptsächlich Beamten) mit einschließt. Diese Einflussnahme wird von Personen und von Interessenverbänden vorgenommen, die nicht Teil des Entscheidungsprozesses sind." (Wörner 2004: 28)

Das ist noch relativ allgemein gehalten. Präziser wird Joos, der Lobbying wie folgt definiert:

"Der Begriff des Lobbyings beziehungsweise (synonym) der Interessenvertretung lässt sich definieren als: Erstens die Beschaffung, Selektion und Auswertung von Informationen, die für das vertretene Unternehmen zu einem Wettbewerbsvorteil führen beziehungsweise einen Wettbewerbsnachteil verhindern können; Zweitens das direkte oder indirekte Einwirken eines Unternehmens auf legislative und/oder exekutive Entscheidungsträger mittels Information mit dem Ziel, Wettbewerbsvorteile zu erreichen beziehungsweise Wettbewerbsnachteile abzuwenden." (Joos 2011: 44)

Er bezieht sich hier zwar nur auf Unternehmen, die Definition ist jedoch äquivalent auch auf Verbände oder zivilgesellschaftliche AkteurInnen anwendbar.

Grundsätzlich kann beim Lobbying zwischen Einflussnahme über das Bereitstellen von Information (sog. Informationelles Lobbying), über das Erhalten von Zugang zu politischen EntscheiderInnen, z.B. durch das Bestehen persönlicher Kontakte und über materielle Zuwendungen (ob es sich hierbei automatisch um (meist verbotene) Bestechung handelt, soll später besprochen werden) unterschieden werden.

Teilweise wird in der Literatur außerdem zwischen drei Arten des Lobbyings unterschieden. Dies ist erstens Lobbying als Prävention, was Gesetzesinitiativen schon im Vorfeld verhindern soll, zweitens Lobbying als Reaktion, was eine Reaktion auf einen bereits bestehenden, konkreten Gesetzesvorschlag bedeutet und drittens Lobbying als Aktion, womit LobbyistInnen versuchen, einen noch nicht einmal in der Planung existierenden Gesetzesvorschlag gezielt herbeizuführen. (Bender et al. 2004: 117)

Um Lobbying zu verstehen, muss man auch verstehen, wie PolitikerInnen handeln. Politische EntscheiderInnen sind rationale AkteurInnen. Das heißt, dass sie ihren eigenen Nutzen maximieren wollen. Dieser setzt sich je nach individuellen Präferenzen aus guten Entscheidungen, die ihre Chancen für die nächsten Wahlen erhöhen und persönlichen Vorteilen, wie Geschenken oder anderen Privilegien zusammen. Sie würden also niemals vorsätzlich eine schlechte Entscheidung fällen. Kommt es doch dazu, waren für sie persönlich entweder die Kosten, sich ausreichend zu informieren zu hoch, oder sie haben privat von der für die Allgemeinheit schlechten Entscheidung mehr profitiert als sie der Stimmenverlust dadurch kostet. (Calvert 1985: 530) Die Politik ist dabei abhängig von LobbyistInnen, da nur diese Information über den Zustand eines Wirtschaftszweigs, einer gesellschaftlichen Gruppe oder der Umwelt beschaffen können, die die Politik als außenstehende Instanz sonst nicht erhalten kann. Somit ist die Frage, ob sich die Politik vollständig von Lobbygruppen frei machen könnte nicht zu stellen. Ohne deren Information wäre eine Abschätzung der Folgen einer möglichen politischen Entscheidung faktisch nicht möglich. (Bennedsen und Feldmann 2006: 649)

Dabei gibt es verschiedene Bereiche, in denen LobbyistInnen sowohl PolitikerInnen, als auch ihre AuftraggeberInnen mit Information versorgen können. Dazu zählen: Die öffentliche Meinung zu einem bestimmten Thema, die anderen PolitikerInnen, die sich zu einem bestimmten Thema einbringen, diese einzuteilen in UnterstützerInnen, GegnerInnen und Neutrale gegenüber einem bestimmten Projekt und weitere geplante oder bestehende Gesetze, die ein Projekt betreffen. Daraus erstellen sie eine Materialsammlung auf deren Grundlage Kampagnen entwickelt und Antworten auf mögliche Vorstöße konstruiert werden können. Darüber hinaus können LobbyistInnen oder Lobbying-Agenturen Treffen organisieren, Meinungsumfragen erstellen, online-Kampagnen entwerfen, oder die Medien betreuen, sprich beobachten, auswerten und gezielt mit Information versorgen. (Zetter 2008: 71-73)

In der vorliegenden Arbeit soll das Informationelle Lobbying vertieft werden. Dennoch muss hier auch der Aspekt der materiellen Zuwendungen noch kurz vertieft werden, da eine saubere Trennung von der Bereitstellung von Information kaum möglich ist. Dies ist der Fall, da Information in der Praxis häufig erst übermittelt werden kann, wenn der Zugang durch Zuwendungen erkaufte oder die Information um Sachleistungen ergänzt wurde. In der Literatur ist dabei die Ansicht vorherrschend, dass materielle Zuwendungen an politische EntscheiderInnen meistens geschehen, um zunächst einmal überhaupt Zugang zu diesen zu erhalten. Somit ist dies ein Ausweichweg, falls direkte persönliche Kontakte fehlen. (Bennedsen und Feldmann 2006: 633) Dabei ist Lohmann (1995: 268f.) der Auffassung, dass Zugangs-

zahlungen zur Übermittlung von Information nicht zwangsläufig eine Form von Bestechung sein müssen, sondern diese lediglich die Kosten decken würden, die der EntscheiderIn durch die Notwendigkeit des sich Informierens über die eingebende AkteurIn entstehen würden. Darüber hinaus kommen Austen-Smith und Wright (1992: 245) in ihrer Untersuchung zu dem Schluss, dass es für erfolgreiches Lobbying weder eines besonderen Zugangs zu EntscheidungsträgerInnen (sog. Insider-Lobbying) noch eines Umwegs über öffentlichen Druck auf gewählte Parlamentsmitglieder (sog. Outsider-Lobbying) bedürfe. Sie sind vielmehr der Auffassung, dass rein informationelles Lobbying auf offiziellen Wegen bereits große Wirkung auf Entscheidungen haben könne. In der Literatur wird also teilweise kritisch hinterfragt, ob man den Zugang von Interessengruppen zu politischen EntscheidungsträgerInnen mit Einfluss gleichsetzen und diesen entsprechend daran messen könne. So meint Seifer (2009: 103f.), dass Zugang höchstens ein Indikator dafür sein könne, ob Insider-Lobbying möglich ist. Da jedoch nur ein Teil des Lobbyings über persönliche Kontakte liefere, könne Zugang nicht das einzige Kriterium zur Einflussmessung bleiben. Gerade in Zeiten des Internets sei indirektes Lobbying über das Bereitstellen von Information für die Öffentlichkeit und deren Druck auf gewählte EntscheiderInnen immer relevanter, während das klassische Lobbying hinter verschlossenen Türen und über persönliche Kontakte immer mehr ins Licht der Öffentlichkeit gezerrt würde und damit an Bedeutung verlöre.

Zusammenfassend kann also gesagt werden, dass Informationelles Lobbying kaum vollständig vom Aspekt des Zugangs und dem der Zuwendungen getrennt werden kann. Dennoch sollen die letzten beiden Aspekte aus Gründen des Umfangs in dieser Arbeit nur dort weiter theoretisch vertieft werden, wo eine direkte Bedeutung für das Informationelle Lobbying besteht.

2.2 Lobbying mit endogener Information

In diesem Abschnitt wird in das ökonomische Modell der zwei Zustände der Welt eingeführt, mit dem Lobbying-Prozesse und die Motivation, die dahinter steckt, veranschaulicht werden können. Dieses besagt, dass sich die Welt, in der wir leben, in zwei möglichen Zuständen befinden kann, die jeweils unterschiedliche politische Entscheidungen nötig machen. Im Beispiel des Anwendungsbereichs der vorliegenden Arbeit heißt dies, dass sich bei einer Frage des Umweltschutzes die Welt in einem guten oder in einem schlechten Zustand befinden kann, was jeweils unterschiedlich restriktive Umweltschutzmaßnahmen erfordern würde. Die Information, die Lobbygruppen an die Politik übermitteln, bezieht sich in der Realität natürlich zumeist auf die möglichen Folgen von politischen Entscheidungen. Somit geben

LobbyistInnen eigentlich nicht nur Information über den gegenwärtigen Zustand der Welt weiter, sondern indirekt auch über den möglichen zukünftigen. Aus Gründen der Vereinfachung wird die Information jedoch als reine Information über den gegenwärtigen Zustand der Welt betrachtet. Die weitergehende Überlegung verdeutlicht jedoch noch einmal, dass Politik selbst deren Beschaffung in keinem Fall leisten kann, da hier langjährige Erfahrung auf einem Gebiet oder in einer Branche nötig ist, um einschätzen zu können, wie sich eine Veränderung der äußeren Gegebenheiten auswirken könnte. (Austen-Smith und Wright 1992: 229) Die Interessen der beteiligten Seiten sollen anhand ihres Nutzens in der folgenden Grafik verdeutlicht werden: Wenn man davon ausgeht, dass die LobbyistIn Entscheidung 1 bevorzugt und daraus einen Nutzen von 1 generiert und die PolitikerIn die zum Zustand der Welt passende Entscheidung präferiert und daraus einen Nutzen von 1 erhält, ergibt sich die folgende Nutzenverteilung. (Felgenhauer und Schulte 2014: 79)

Nutzen (LobbyistIn PolitikerIn)	Zustand der Welt: s = 0	Zustand der Welt: s = 1
	Entscheidung: x = 0	(0 1)
Entscheidung: x = 1	(1 0)	(1 1)

Daraus ergibt sich, dass die gesamtgesellschaftliche Wohlfahrt bei $s = 1$ und $x = 1$ am höchsten (2) und damit anzustreben ist. Bei $s = 1$ und $x = 0$ ist sie dagegen am niedrigsten (0). Doch auch Lobbying-AkteurInnen verfügen nicht über vollständige Information, sondern lediglich über Schlüsse, die sie aus Experimenten ziehen, die sie durchführen, um zu erfahren, wie der wahre Zustand der Welt ist. Felgenhauer und Schulte (2014: 74) gehen hier davon aus, dass diese Experimente Kosten verursachen und dass es deshalb stets eine Abwägungsentscheidung der LobbyistIn ist, ob sich ein Experiment lohnt. Kosten entstehen für LobbyistInnen dadurch, dass Themen erkannt und bewertet werden, Stellungnahmen geschrieben und AnsprechpartnerInnen gefunden werden müssen. Außerdem müssen Gespräche mit EntscheiderInnen gut vorbereitet werden, da nur kompetent wirkende InteressenvertreterInnen ihre Reputation durch das Bereitstellen von Information erhöhen können. (Bender et al. 2004: 35) Zu beachten ist allerdings, dass nicht nur die Beschaffung von Information durch das Durchführen von Experimenten Kosten verursacht, sondern auch deren Übermittlung an die Politik. Dazu gehören Druck- oder Post-Kosten, aber auch die Personalkosten, um MitarbeiterInnen zu beschäftigen, die EntscheidungsträgerInnen direkt ansprechen können und deren Spesen. Dies ist entscheidend, da die Empirie zeigt, dass Information ein größeres

Gewicht zukommt, wenn sie immer wieder, sowohl schriftlich, als auch persönlich vorgebracht wird. (Potters und van Winden 1992: 285)

Signale, die informierte AkteurInnen an die Politik oder die Öffentlichkeit geben, können also mit Kosten verbunden sein oder aber auch nicht. Kostenfreie Signale, die hauptsächlich im Outsider-Lobbying eine Rolle spielen, werden in der Literatur häufig als Cheap-Talk bezeichnet. Das heißt, dass es billig ist, Dinge, die nicht überprüfbar sind, einfach zu behaupten. Dabei ist es jedoch mehr als ungewiss, ob man gehört wird und man kann dabei nicht steuern, wer die Information erhält. Extrem relevante Information wird dabei eventuell den Weg zu den EntscheidungsträgerInnen finden, sehr detaillierte oder fachliche Information geht hingegen vermutlich unter. Messbar ist der eventuelle Erfolg jedenfalls nicht. (Austen-Smith und Banks 2002: 263f.) Cheap-Talk soll in dieser Arbeit nicht weiter untersucht werden, da es sich hierbei nicht um Signale handelt, die LobbyistInnen über den Zustand der Welt erhalten haben und weitergeben können, sondern eher um willkürliches Streuen von nicht valider Information.

Das besondere an den Signalen, mit denen in dieser Arbeit argumentiert wird, ist, dass sie nicht veränderlich sind. In der ökonomischen Theorie wird davon ausgegangen, dass LobbyistInnen, die sich über Experimente ihrerseits Information über den Zustand der Welt beschafft haben, diese weitergeben oder zurückhalten, aber nicht manipulieren können. Sie haben nur die Option, die Original-Information so weiterzugeben, wie sie sie erhalten haben. (Bennedsen und Feldmann 2006: 649f.) Dabei ist natürlich strittig, wo Selektion von Information aufhört und wo Manipulation beginnt. So stellt Austen-Smith (1998: 293f.) die Frage, wann Information politisch neutral ist. Hierbei sieht er zwei Kriterien, die erfüllt werden müssten. Einmal müsse der Agent, der Information beschafft, immer jene mit der höchsten Qualität auswählen, was durchaus das Durchführen des teuersten möglichen Experiments erfordern könne. Zweitens müsse ein Experiment neutral durchgeführt werden und keine Tendenz im Versuchsaufbau inhärent sein. So müsse das Experiment in jedem Fall vollständig durchgeführt und ausgewertet und nicht abgebrochen werden, sobald ersichtlich ist, dass die daraus resultierende Information nicht im Interesse der Experimentierenden ist. Außerdem dürfe ein Experiment natürlich auch von seiner Anlage her nicht einseitig aufgebaut sein.

Wenn, wie in der ökonomischen Theorie des Informationellen Lobbyings, zwei mögliche politische Entscheidungen angenommen werden, ist eine davon in der Regel im Interesse einer bestimmten Lobbygruppe und die andere nicht. Die Lobbygruppe wird also versuchen, möglichst viel Information an die politisch Verantwortlichen weiterzugeben, die für jenen

Zustand der Welt spricht, welcher eine Entscheidung in ihrem Sinne sinnvoll erscheinen lässt. Anderslautende Information wird sie verschweigen. (Bennedsen und Feldmann 2006: 632)

Da starke Anreize für die LobbyistInnen bestehen, Signale für den Zustand der Welt, den sie nicht bevorzugen, zu verheimlichen, ist es für die AdressatInnen schwer, die Qualität einer einzelnen Information zu bewerten, wenn sie den Kontext ihrer Entstehung nicht kennen. Tendenziell kann gesagt werden, dass die Qualität der Information mit den Kosten ihrer Gewinnung steigt. Wenn also nur wenige Signale an EntscheiderInnen weitergegeben werden können, werden LobbyistInnen versuchen die besten und damit teuersten weiterzugeben. Somit liefern LobbyistInnen bessere Information, je mehr sie dafür aufwenden können. (Felgenhauer und Schulte 2014: 94) Das stellt jedoch zunächst die Frage, ob die Übermittlung von Information mengenmäßig begrenzt werden sollte. Felgenhauer und Schulte (2014, S. 95) kommen dabei zu dem Schluss, dass es durchaus sinnvoll sei, die Zahl der Signale, die an politische EntscheiderInnen übermittelt werden können, zeitlich oder mengenmäßig zu begrenzen. Dies würde dazu führen, dass LobbyistInnen höhere Kosten aufwendeten, um qualitativ hochwertigere Information zu generieren, anstatt EntscheiderInnen mit einer Flut schlecht recherchierter Informationsbruchstücke zu überfordern. Außerdem würde dies dazu führen, dass weniger unliebsame Information verschwiegen wird und damit das Bild vom Zustand der Welt verzerrt wird, da LobbyistInnen bei ausbleibenden für sie vorteilhaften Signalen schneller das Experimentieren einstellen und gar keine Information weitergeben, was für EntscheiderInnen ein wichtiger Einblick sein kann.

Um das letzte Argument zu verstehen, muss zunächst untersucht werden, wie LobbyistInnen an Information gelangen und unter welchen Bedingungen sie deren Gewinnung betreiben. Ob eine Lobbying-AkteurIn weitere Experimente durchführt, hängt im Wesentlichen von drei Faktoren ab: Dem Interesse, dass sie an für sie günstigen Signalen hat, dem Verhältnis von positiven und negativen Signalen im Laufe ihrer Untersuchungen und den Erkenntnissen, die sie aus diesen Signalen gewinnt, also der Qualität der Information. (Felgenhauer und Schulte 2014: 76) Dies lässt sich wie folgt darstellen:

Die LobbyistIn führt gegen den Einsatz von Kosten (c) Experimente (t) durch und erhält dadurch Signale ($y_i = 0$ für Zustand 0 und $y_i = 1$ für Zustand 1). Daraus ergibt sich dann ihre persönliche Experimentierhistorie: $h_t = (y_1, y_2, \dots, y_t)$. Zusammenfassend wird dann die Zahl der Experimente, die ein Signal für Zustand 0 ergeben haben, mit $n^0(h_t)$ und die andere mit $n^1(h_t)$ notiert: $t = n^0(h_t) + n^1(h_t)$. Nach jedem durchgeführten Experiment muss die LobbyistIn ihre Wahrscheinlichkeit einschätzen, mit einem weiteren Experiment ein favorisiertes Signal zu erhalten. Diese ist höher, wenn in der Historie bereits viele positive Signale vermerkt sind,

weil dann die Wahrscheinlichkeit für den favorisierten Zustand der Welt hoch ist. (Felgenhauer und Schulte 2014: 79–81) Dieses Vorgehen wird Updating genannt. Bevor dies genauer erläutert wird, muss noch einmal der positive Effekt, den Informationsbeschaffungskosten auf die Glaubwürdigkeit haben, ins Gedächtnis gerufen werden. Dies ist der Fall, wenn angenommen wird, dass die EntscheiderInnen wissen, dass das Beschaffen von Information mit Kosten verbunden ist. Dann können die EmpfängerInnen der Information einschätzen, wie stark das finanzielle Interesse ist, das hinter dem Engagement einer Lobbygruppe steht. Ein großer finanzieller Aufwand lässt eine Lobbygruppe ernsthaft erscheinen. (Karabay 2009: 1) Dies ist relevant, da PolitikerInnen Information nicht einfach nur zur Kenntnis nehmen, sondern diese auch interpretieren. Entscheidend ist hierbei das Verhältnis von PolitikerIn und LobbyistIn, sowie was die PolitikerIn über die Struktur und Mittel der Lobbying-AkteurIn weiß. Dadurch, dass PolitikerInnen nicht wissen, wie viel Information Lobbygruppen ihnen vorenthalten, besteht ein Informationsnachteil zu ihren Ungunsten. Wenn sie jedoch wissen, wie hohe Kosten die Informationsbeschaffung verursacht und wie viele Mittel einer Lobbygruppe zur Verfügung stehen, können sie einschätzen, über wie viel Information eine Lobbygruppe verfügt und dementsprechend beurteilen, ob diese wesentliche Information für sich behält. Im wohlfahrtsökonomischen Sinne heißt dies nicht automatisch, dass Informationsbeschaffung, die mit Kosten verbunden ist, auch Nutzen stiftet. Falls die Informationsbeschaffung mehr Kosten verursacht, als an Nutzen durch eine politische Entscheidung entsteht, kann dies zum gesamtwirtschaftlichen Nachteil sein. (Karabay 2009: 25f.)

PolitikerInnen verwenden bei der Einordnung von Information das bereits angesprochene sog. Updating-Verfahren nach Bayes. Während LobbyistInnen durch Experimente neu hinzugekommene Information dafür nutzen, ein Update der jeweiligen Wahrscheinlichkeiten für die beiden Zustände der Welt durchzuführen, ergänzen PolitikerInnen die Information, die sie von den LobbyistInnen erhalten um Information über die LobbyistInnen selbst. Dies soll ihnen helfen, einzuschätzen, inwiefern die gelieferten Signale die Wahrscheinlichkeiten für die jeweiligen Zustände der Welt verändern. Dabei muss von einer a priori-Wahrscheinlichkeit der Grundgesamtheit zu einer a posteriori-Wahrscheinlichkeit gekommen werden, die das strategische Verhalten der LobbyistInnen einbezieht. (Bennedsen und Feldmann 2006: 635) Gentzkow und Kamenica (2009: 2) erklären die Beeinflussung, die auch LobbyistInnen betreiben und die das Bayes'sche Updaten notwendig macht, an einem einfachen Beispiel, das hier kurz wiedergegeben werden soll: Vor Gericht gibt es ebenfalls zwei Zustände der Welt: Die angeklagte Person kann entweder schuldig oder nicht schuldig sein. Deren AnwaltIn und die StaatsanwältIn liefern während der Verhandlung Signale an die RichterIn,

aus denen diese herausfinden muss, welcher Zustand tatsächlich besteht. Die AnwältIn generiert Nutzen, wenn die angeklagte Person freigesprochen wird, die StaatsanwältIn wenn sie verurteilt wird und die RichterIn generiert lediglich aus einer dem wahren Zustand der Welt angemessenen Entscheidung Nutzen. Die a-priori-Wahrscheinlichkeit, dass die angeklagte Person schuldig ist, wird hier mit 30% angegeben, da dies dem Durchschnitt entspricht. Nun wird davon ausgegangen, dass die StaatsanwältIn aufgrund ihrer vollständigen Information 100% der schuldigen Personen erkennt und dann auch sämtliche Information ans Gericht weiterleitet, während sie, wenn sie eine Person als unschuldig erkennt, zu diesem Fall keinerlei Information liefert. Die RichterIn könnte jetzt davon ausgehen, dass 30% von den Angeklagten, über die keinerlei Information existiert, schuldig sind. Dann würde sie jedoch mehr als die Hälfte aller Angeklagten verurteilen, obwohl nur 30% schuldig sind. Deshalb muss sie die erhaltene Information mit der Information über die Motivation der StaatsanwältIn updaten. Dies kann ebenso auf das Verhältnis von LobbyistInnen und PolitikerInnen übertragen werden. Formal kann dies wie folgt ausgedrückt werden: Der Satz von Bayes besagt allgemein, dass die Wahrscheinlichkeit, dass A eintritt, wenn zuvor bereits B eingetreten ist, der Wahrscheinlichkeit, dass A und B gleichzeitig eintreten, geteilt durch die Wahrscheinlichkeit, dass B eintritt entspricht: $P(A | B) = \frac{P(B|A)P(A)}{P(B)}$

Dabei ist $P(A)$ eine a-priori-Wahrscheinlichkeit und $P(A | B)$ eine a-posteriori-Wahrscheinlichkeit, da hier zunächst ein Ereignis eingetreten sein muss, damit die Aussage gilt. Im vorliegenden Fall könnte also A die gesuchte Größe sein, also der Zustand der Welt s , wobei beide Zustände $s=0$ und $s=1$ im Vorhinein als gleichwahrscheinlich angenommen werden können ($P(s=0)=P(s=1)=0,5$). B hingegen ist die für den jeweiligen Zustand der Welt sprechende Information y , die von den LobbyistInnen geliefert wird. So kann zum Beispiel gesagt werden, dass die Wahrscheinlichkeit, dass die Signale, die man als PolitikerIn bekommt dem Zustand der Welt entsprechen höher ist, wenn der Zustand der Welt den politischen Zielen der liefernden Lobbygruppe entspricht. Wenn der Zustand der Welt also beispielsweise 1 ist, ist die Wahrscheinlichkeit hoch, dass eine Lobbygruppe, die Zustand 1 favorisiert, deutlich mehr Signale für diesen Zustand vorlegt, als wenn der Zustand 0 ist: Z.B.: $P(y=1 | s=1) = 0,4$ und $P(y=1 | s=0) = 0,1$.

Die Wahrscheinlichkeit für das Vorliegen von Information ist also allgemein:

$$P(y) = P(y=1 | s=1)P(s=1) + P(y=1 | s=0)P(s=0) = 0,4 \cdot 0,5 + 0,1 \cdot 0,5 = 0,25.$$

Wenn also mehr Information geliefert wird, als dem mittleren Wahrscheinlichkeitswert entspricht, liegt der Verdacht nahe, dass ein den Präferenzen der Lobbygruppe entsprechender

Zustand der Welt besteht. Daraus ergeben sich im Einzelnen die folgenden Wahrscheinlichkeiten für die beiden Zustände der Welt bei Vorliegen entsprechender Signale:

$$P(s=1 \mid y=1) = \frac{P(y=1|s=1)P(s=1)}{P(y=1)} = \frac{0,20}{0,25} = \frac{4}{5}, \quad P(s=0 \mid y=1) = \frac{P(y=1|s=0)P(s=0)}{P(y=1)} = \frac{0,05}{0,25} = \frac{1}{5}$$

Es zeigt sich also nach dem Update mithilfe der gelieferten Information, dass die beiden Zustände der Welt a-posteriori nicht, wie zuvor a-priori angenommen, gleich wahrscheinlich sind. (Block und Thams 2007: 206-208) Daraus ergibt sich ein sog. Schwellenwert des Zweifels von PolitikerInnen, oberhalb dessen sie aufgrund der ihnen vorliegenden Information einen bestimmten Zustand der Welt für wahrscheinlicher halten als den anderen. LobbyistInnen werden immer versuchen, so viel Information zu liefern, dass dieser Schwellenwert überschritten wird, ohne dass dabei ihre Experimentierkosten den Nutzen übersteigen, den sie aus einer für sie günstigen politischen Entscheidung ziehen würden. (Felgenhauer und Schulte 2014: 81–85) Dies soll hier jedoch aufgrund des Umfangs nicht näher ausgeführt werden.

Darüber hinaus spielt jedoch nicht nur die finanzielle Ausstattung einer Lobbying-AkteurIn eine Rolle bei der Bewertung von Information durch PolitikerInnen. Ainsworth gibt in seinem Signal-Modell zu bedenken, dass Signale, die nicht dem Interesse einer LobbyistIn entsprechen, ein höheres Gewicht haben müssten. Dies sei der Fall, da wenn eine LobbyistIn ein Signal sendet, das für eine politische Entscheidung spricht, die nicht in ihrem Interesse ist, es wahrscheinlich ist, dass diese über keine anderslautenden Signale verfügt und somit die Wahrscheinlichkeit für diesen Zustand der Welt hoch ist. (Ainsworth 1993: 47) Somit hat nicht unbedingt jedwede Information das gleiche Gewicht. Wenn eine LobbyistIn eine Information bereitstellt, die ihrem Interesse zuwider läuft, oder sich zu einem Thema, das sie direkt betrifft gar nicht äußert (auch das Fehlen von Signalen kann, wie bereits erwähnt, ein wichtiger Einblick sein), ist diese Information für die Politik wesentlich wertvoller als eine, die im Interesse der LobbyistIn ausfällt, da die Weitergabe von unerwünschter Information darauf schließen lässt, dass die LobbyistIn über keine Information in ihrem Interesse verfügt. Dies lässt entweder den Rückschluss zu, dass die AkteurIn nicht über ausreichende Mittel verfügte, um Experimente zur Informationsbeschaffung durchzuführen, oder dass bei den Experimenten keine Information in ihrem Sinne ausfiel. (Potters und van Winden 1992: 269) Zusammenfassend kann also gesagt werden, dass die meisten Lobbygruppen wissen, dass PolitikerInnen damit und aufgrund der finanziellen Ausstattung schätzen können, wie viel Information ihnen vorenthalten wird. Deshalb kombinieren einige von ihnen die Bereitstellung von Informationen mit persönlichen Zuwendungen an politische EntscheiderInnen. Dies werde laut Bennedsen und Feldmann (2006: 631) von Lobbygruppen zumeist als eine

Form von Bereitstellungspauschale betrachtet. Damit sei der Anreiz, Information zu beschaffen und bereitzustellen geringer, da diese stets mit zusätzlichen Zuwendungen verbunden sein müssten. Somit stünden in einem System, in dem materielle Zuwendungen wirksam unterbunden werden in der Regel mehr Mittel zur Informationsbeschaffung und –weitergabe zur Verfügung. Im Sinne der Theorie ist dies jedoch hoch problematisch, da sich somit der Nutzen, den PolitikerInnen aus Entscheidungen ziehen verändert. Normalerweise zieht eine PolitikerIn einen positiven Nutzen aus einer im Sinne der Wohlfahrt passenden Entscheidung, da dies ihre Wiederwahlchancen erhöht. Wenn es zu Korruption kommt, kann jedoch der Nutzen aus der gegenteiligen Entscheidung höher sein. Auch hier wird also deutlich, dass das Informationelle Lobbying nicht vollständig von der Frage materieller Zuwendungen getrennt betrachtet werden kann. In der Literatur wird diesbezüglich teilweise diskutiert, ob die Übermittlung von Information bei derartigen Zugangszahlungen noch lohnt, doch das soll nicht Thema der vorliegenden Arbeit sein.

2.3 Der Wettbewerb zwischen Lobbygruppen

Um den Wettbewerb zwischen Lobbygruppen erklären zu können, muss man sich zunächst eingehender mit den Motiven und dem Verhalten von PolitikerInnen und LobbyistInnen befassen. Hierdurch lässt sich deren Zusammenspiel verstehen und daraus lassen sich Rückschlüsse auf das Verhalten von Lobbygruppen untereinander ziehen. Denzau und Munger (1986: 89, 103) stellen ein Modell auf, wonach erstens Interessengruppen ihren Wohlstand und damit ihren Nutzen maximieren, indem sie politische Entscheidungen so beeinflussen, dass sie zu ihren Gunsten ausfallen, zweitens WählerInnen den Parteien ihre Stimme geben, von denen sie sich erhoffen, dass sie durch ihre Entscheidungen ihren Nutzen maximieren und drittens PolitikerInnen ihren Nutzen maximieren, indem sie ihr Amt behalten. Dies erreichen sie, indem sie Entscheidungen treffen, die die Zustimmung der WählerInnen finden und damit ihren Stimmenanteil erhöhen. Mit ihrem Modell kommen Denzau und Munger zu dem Schluss, dass Interessengruppen sich vorrangig an PolitikerInnen wenden, deren WählerInnen indifferent in der Frage sind, in der die jeweilige Interessengruppe eine bestimmte Entscheidung herbeiführen will. Dies sei die einzig beeinflussbare PolitikerInnengruppe, da die anderen sich nicht überzeugen ließen, entgegen einer klaren Positionierung ihrer WählerInnen einzutreten. Doch die Frage, welche PolitikerInnen von Lobbygruppen vorrangig mit Information versorgt werden, soll bei der Analyse des Verhaltens von LobbyistInnen noch ausführlich erörtert werden. Zunächst sei festgehalten, dass nicht automatisch geschlussfolgert werden kann, dass PolitikerInnen immer die im Sinne der Wahlbevölkerung beste Ent-

scheidung fällen. Ansonsten würde nämlich ein wichtiges Problem, das bei solchen Entscheidungen in der Realität eine Rolle spielt, ausgeklammert werden. Tatsächlich kommt es häufig vor, dass EntscheiderInnen gar nicht alle Lobbygruppen gleichermaßen einbeziehen können, da meistens Alternativen existieren, die den Handelnden nicht bekannt sind. Und solange deren Fürsprecher nicht von sich aus auf die Politik zugehen, bleibt deren Information unberücksichtigt. (Calvert 1985: 554) In der Realität kann Information von einer Lobbying-AkteurIn somit mehr Einfluss haben, wenn der EmpfängerIn nicht bekannt ist, auf welcher Seite diese steht, weil sie dann nicht nach alternativer Information sucht. Wenn der EntscheiderIn umgekehrt bekannt ist, welchen Standpunkt die AkteurIn vertritt, kann sie bewusst noch Information heranziehen, von der sie weiß, dass diese von einer Quelle stammt, die den gegenteiligen Standpunkt vertritt. (Austen-Smith 1994: 955) Der immer wieder vorgebrachte Vorwurf, dass nicht die WählerInnen über die politischen Entscheidungen bestimmen würden, sondern die finanzstärksten LobbyistInnen, ist nicht zutreffend. Dies ist der Fall, da LobbyistInnen überhaupt nur Einfluss ausüben können, wenn ihnen Zugang gewährt wird, damit sie ihre Information vortragen können. Diesen Zugang gewähren allein die gewählten PolitikerInnen und dazu kann sie niemand zwingen. Es ist also egal, wie finanzstark eine Lobbying-AkteurIn ist, wenn ihr kein Zugang gewährt wird und sie somit keine Möglichkeit hat, ihre Information an die Politik zu übermitteln. Theoretisch bliebe noch der Weg des Outsider-Lobbyings über die Öffentlichkeit, doch auch hierauf muss die Politik nicht eingehen, wenn sie nicht möchte. (Joos 2011: 25)

Um zu verstehen, wie PolitikerInnen handeln, muss nun also nur noch eingeordnet werden, nach welchen Kriterien PolitikerInnen die Lobbying-AkteurInnen auswählen, die sie mit Information versorgen dürfen. Teilweise wird in der Literatur dazu angeführt, dass sich PolitikerInnen über die Ziele einer Interessengruppe, die Information liefert, selbst informieren und unterscheiden, ob diese Gruppe gute oder schlechte Ziele verfolgt. Sollte die PolitikerIn überzeugt sein, dass die Lobbygruppe für ein gutes Ziel kämpft, sei es wesentlicher leichter für diese, ihre Information zu platzieren und auch das Misstrauen bezüglich möglicher zurückgehaltener Information sei deutlich geringer. Somit sei die Erfolgswahrscheinlichkeit dieser Gruppe wesentlich höher. (Dahm und Porteiro 2008: 533) Allerdings ist es sehr simplifiziert, von guten und bösen LobbyistInnen auszugehen. Auch PolitikerInnen sind hier bei der Auswahl ihrer GesprächspartnerInnen mit Sicherheit differenzierter. So kann die Reputation einer Lobbying-AkteurIn als Gradmesser gesehen werden. Es ist natürlich schwierig, die Glaubwürdigkeit von LobbyistInnen allgemein zu messen. Allerdings kann gesagt werden, dass die Information weniger unabhängig erscheint, wenn sie von Personen

stammt, die ein starkes Interesse daran haben, dass diese Information berücksichtigt wird. So wird eine LobbyistIn nicht gerade glaubwürdiger, wenn sie schon mehrfach experimentiert hat, ohne ihre Ergebnisse zu präsentieren. Dies deutet darauf hin, dass sie Signale, die ihr unliebsam sind, verbirgt. (Felgenhauer und Schulte 2014: 95) Wenn jedoch umgekehrt bekannt ist, dass eine AkteurIn in der Vergangenheit immer wieder sehr gute Information geliefert hat, die sich im Nachhinein als zutreffend herausgestellt hat, ist die Beachtung ihrer Information mitunter höher. Eine AkteurIn, die erstmals in Erscheinung tritt, oder in der Vergangenheit unzureichende Information geliefert hat, hat hier das Nachsehen. (Potters und van Winden 1992: 286) Lobbygruppen haben dementsprechend ein hohes Interesse daran, als verlässlich wahrgenommen zu werden. Eine Möglichkeit, diese Verlässlichkeit zu demonstrieren, ist Transparenz. Wenn also Interessengruppen die Möglichkeit hätten, glaubhaft zu versichern, dass sie jegliche ihr zur Verfügung stehende Information auch weitergeben, würde das ihre Glaubwürdigkeit erhöhen. Dies würde ihnen einen Vorteil gegenüber konkurrierenden Lobbygruppen verschaffen. Allerdings birgt dies auch das Risiko, dass Lobbygruppen damit einen hohen Maßstab an sich selbst setzen, hinter den sie bei zukünftigen Fragen nur schwer wieder zurücktreten können. Also selbst wenn einer Lobbying-AkteurIn zu einer spezifischen Frage ausschließlich Information vorliegt, die eine Entscheidung in ihrem Sinne sinnvoll erscheinen lässt, ist es mitunter nicht sinnvoll dies bekanntzugeben, weil dies sonst auch bei zukünftigen Fragen erwartet werden würde. Sollte die AkteurIn dann nicht jegliche Information offenlegen, liegt dann der Verdacht nahe, dass sie in der Frage etwas zu verbergen hat. (Dahm und Porteiro 2008: 552)

Wenn man sich nun im Gegensatz dazu das Verhalten der Lobbying-AkteurInnen genauer anschaut, entdeckt man Verhaltensmuster, die direkt hierauf reagieren. Dabei ist die erste Frage, die sich jede LobbyistIn stellen muss natürlich jene bereits angesprochene, nämlich welche PolitikerIn sie mit Information versorgen sollte. Die Frage, ob hier eher PolitikerInnen angesprochen werden, deren Positionen den eigenen nahe stehen, ist in der Wissenschaft hoch umstritten. So zeigten Crawford und Sobel (1982: 1431), dass der Nutzen, den eine Information liefernde AgentIn und eine EntscheiderIn ziehen dann am höchsten sei, wenn ihre Präferenzen möglichst nah beieinander liegen. Nur dann gäbe die InformantIn die meiste Information weiter, sodass die beste Entscheidung zu Stande kommen könne. Austen-Smith und Wright (1992: 246) haben sich gegen diese traditionelle Auffassung gewandt. Sie vertreten die Ansicht, dass vielmehr das Gegenteil der Fall ist und Lobbygruppen vorrangig versuchten, ihre Information bei GegnerInnen ihrer politischen Überzeugung zu platzieren. Der Gedanke dahinter ist, dass die Wirkung viel größer sei, wenn diese sich von ihrer Position

überzeugen ließen. EntscheiderInnen, die sowieso eine Lösung in ihrem Sinne präferieren mit Information zu versorgen sei schlicht Geldverschwendung. Ideologische GegnerInnen zu überzeugen bedürfe allerdings eines hohen Einsatzes an Information. Somit konzentrierten sich Lobbygruppen, wie auch oben von Denzau und Munger konstatiert, vorrangig auf die unentschlossenen EntscheiderInnen, bzw. jene, welche keine extreme Auffassung vertreten und somit potentiell empfänglich für Information sein könnten. Potters und van Winden (1992: 283f.) versuchten, empirische Ergebnisse der Lobbyismus-Forschung, die besagten, dass LobbyistInnen sich vorrangig an ihnen freundliche gesinnte PolitikerInnen wenden, damit zu erklären, dass in diesen Fällen der Begriff der freundlichen Gesinnung zu unscharf definiert gewesen sei. Sie sind ebenfalls der Auffassung, dass die zweidimensionale Aufteilung des politischen Spektrums in BefürworterInnen und GegnerInnen zu kurz greift, da LobbyistInnen Information vorrangig an Unentschlossene und Gemäßigte ohne klare Lagerzugehörigkeit übermitteln würden. Wenn diese dann teilweise zur Gruppe der potentiellen UnterstützerInnen gezählt werden, entstehe der falsche Eindruck, dass LobbyistInnen Information vorrangig an PolitikerInnen liefern würden, die ihre Position sowieso schon unterstützen. Deardorff und Hall (2006: 80) geben darüber hinaus zu bedenken, dass es auch zwischen LobbyistInnen und ihnen im Prinzip nahe stehenden PolitikerInnen noch erhebliche Unterschiede bei den Positionen geben kann. So starteten Interessengruppen in der Regel mit einer Maximalforderung, also einem Idealzustand, den sie gerne erreichen würden. PolitikerInnen würden jedoch nur Positionen vertreten, deren Umsetzung ihnen auch realistisch erscheint, da sie mit unerreichbaren Forderungen Glaubwürdigkeit verspielten. Hojnacki und Kimball (1998: 775, 785) stellen hiervon abweichend die Hypothese auf, dass sich nur Lobbying-AkteurInnen mit überdurchschnittlicher finanzieller Ausstattung direkt an ihnen gegenüber kritisch eingestellte EntscheiderInnen wendeten, da nur diese viele Experimente durchführen könnten, um ausreichend Information bereitzustellen zu können, um PolitikerInnen von der Notwendigkeit eines Umdenkens zu überzeugen. AkteurInnen mit geringer finanzieller Ausstattung hingegen würden eher ihnen freundlich gesinnte PolitikerInnen mit zusätzlicher Information versorgen und darauf setzen, dass diese anschließend andersdenkende KollegInnen überzeugen. In beiden Fällen würden die Lobbying-AkteurInnen versuchen, sowohl die Gruppe jener unter den PolitikerInnen zu vergrößern, die ihnen gegenüber freundlich eingestellt sind und andererseits den jeweiligen Gesetzestext in ihrem Sinne zu beeinflussen. Der Unterschied liegt hierbei nur in der Reihenfolge der Faktoren. So liefern die einen Information, um ihre Anhängerschaft zu vergrößern und damit die Gesetzgebung zu beeinflussen und die anderen liefern direkt Information, um die Gesetzgebung zu beeinflussen

und vergrößern darüber indirekt ihre Anhängerschaft unter den PolitikerInnen. Dabei sei jeder Lobbying-Vorgang eine Einzelfallentscheidung. So wägen die LobbyistInnen bei jeder entscheidungsrelevanten Person einzeln ab, ob es sich lohnt, diese mit Information zu beliefern. Dies sei der Fall, wenn dadurch die Gruppe der UnterstützerInnen vergrößert werden kann, indem diese Person entweder selbst überzeugt wird, oder anschließend andere überzeugt. Damit widersprechen Hojnacki und Kimball der These, dass freundlich gesinnte EntscheiderInnen nur mit Information versorgt werden, wenn gegnerische Lobbygruppen am Werk sind, die die Person auf ihre Seite ziehen könnten. Im Weiteren soll der Übersichtlichkeit halber der Literatur folgend davon ausgegangen werden, dass PolitikerInnen nicht untereinander Lobbying betreiben.

Doch die Frage des Informierens von befreundeten PolitikerInnen betrifft dennoch einen Kernbereich der Theorie des Wettbewerbs von Lobbygruppen und ist unter dem Begriff Counteractive Lobbying bekannt. Dabei streben Lobbying-AkteurInnen an, befreundete EntscheiderInnen in ihrer Entscheidung zu bestärken, um somit den Effekt, den gegnerisches Lobbying haben könnte zu negieren. Dies hat viel mit Glaubwürdigkeit zu tun. Deshalb ist es für AkteurInnen, die Counteractive Lobbying betreiben, besonders wichtig, verlässliche und gute Information an ihnen wohlgesonnene EntscheiderInnen zu liefern. So erhöhen diese ihre Reputation. Der Wettbewerb zwischen Lobbying-AkteurInnen trägt also dazu bei, die Qualität der an EntscheiderInnen gelieferten Information zu erhöhen. (Austen-Smith und Wright 1994: 42f.) Ganz so einfach sollte man es jedoch nicht betrachten. Austen-Smith (1998: 294-296) kommt nämlich auch zu dem Schluss, dass je mehr LobbyistInnen sich an einer Entscheidung beteiligen, desto mehr versuchen sie vor allem, die Glaubwürdigkeit der anderen infrage zu stellen, indem sie deren Argumente widerlegen. Dabei kann die Reihenfolge, in der die LobbyistInnen ihre Information präsentieren können, entscheidend werden. Voraussetzung hierfür ist die Annahme, dass die LobbyistInnen ihre Experimente privat durchführen und selbst entscheiden können, wem sie welche Signale zukommen lassen. Außerdem kann es auch sinnvoll sein einer Interessengruppe traditionell nahestehende EntscheidungsträgerInnen mit zusätzlicher Information zu versorgen, wenn diese sich dann in besonderem Maße für ihre gemeinsame Sache einsetzen. Hierzu können beispielsweise zukünftige Logrolling-Prozesse zählen, in denen die der Lobbygruppe freundlich gesinnten PolitikerInnen mit Gegnern eine Vereinbarung treffen. Nach dieser unterstützen sie erstere, wenn diese umgekehrt die andere Seite in einer anderen, inhaltlich nicht damit verknüpften, politischen Frage unterstützen. Dies kann für beide Seiten einen Nutzenzugewinn bedeuten, wenn die AkteurInnen unterschiedlich starke Präferenzen in den voneinander unabhängigen Fragen haben und somit eine Frage in

ihrem Sinne entscheiden können, die ihnen mehr bedeutet als eine andere Frage, in der sie dafür ihre GegnerInnen entscheiden lassen. (Austen-Smith und Wright 1992: 246) Dies führt jedoch von der eigentlichen Frage des Wettbewerbs zwischen den Lobbygruppen weg und soll deshalb hier nicht weiter vertieft werden.

Deshalb soll stattdessen der in Kapitel 2.1 bereits angesprochene Gegensatz zwischen Insider- und Outsider-Lobbying vor dem Gesichtspunkt des Wettbewerbs zwischen Lobbygruppen hier noch in aller Kürze wieder aufgegriffen werden. So könnte man fragen, ob es nicht effektiver wäre, wenn Lobbygruppen ihre Information statt an PolitikerInnen an die Öffentlichkeit geben würden. Dann könnte sich die Öffentlichkeit ein Bild der Lage machen und entscheiden, welche Entscheidung die beste ist und dann genügend Druck auf die Politik ausüben, damit diese die entsprechende Entscheidung trifft. In der Praxis ist das jedoch kaum umsetzbar und das aus denselben Gründen, aus denen eine repräsentative Demokratie einer Basisdemokratie vorzuziehen ist. Die Öffentlichkeit wäre mit der Flut an Information von allen Interessengruppen völlig überfordert und könnte mit dem Großteil davon nichts anfangen, da ihr das Hintergrundwissen fehlen würde. Deshalb bedarf es ExpertInnen für einzelne Fragen, die sich sowohl in der Frage auskennen, als auch jegliche Information einordnen können. Hinzu kommt, dass es in der Öffentlichkeit keine Organisationsform gibt, über die alle BürgerInnen zur Teilnahme aufgefordert und die Meinungen gesammelt werden können. Zudem gibt es einen zu großen Teil der Bevölkerung, der als TrittbrettfahrerInnen sich weder informieren noch einmischen würde und nur der Mehrheit zustimmen würde, um keinen Aufwand zu haben. (Lohmann 1998: 825) Deshalb ist Outsider-Lobbying nicht nur unkontrollierbar, sondern auch gefährlich, da sich hier einzelne Informationsbruchstücke selbständigen können und aus dem Zusammenhang gerissen das Bild vom Zustand der Welt stark verzerren können, was nur schwer wieder zu korrigieren ist, da die Öffentlichkeit nicht für jede Form von Information gleichermaßen empfänglich ist. Folglich ist reines Outsider-Lobbying selten erfolgreich. So hat eine Untersuchung unter Interessengruppen in Dänemark gezeigt, dass die meisten davon sich sowohl direkt an EntscheiderInnen wenden, als auch indirekt über die Veröffentlichung von Information und den daraus resultierenden öffentlichen Druck Einfluss auf die Gesetzgebung ausüben. Damit besteht eine positive Korrelation. Es kann also nicht gesagt werden, dass je weniger direkten Zugang eine Gruppe zu EntscheidungsträgerInnen hat, desto mehr würde sie den indirekten Weg über die Mobilisierung von Mitgliedern und Medienkampagnen wählen. Auch eine zeitliche Reihung ist nicht zu beobachten. Besonders starkes Lobbying über die Öffentlichkeit ist hingegen generell dort zu beobachten, wo ein besonders intensiver Wettbewerb sowohl um Einfluss, als auch um Mit-

glieder aufgrund vieler konkurrierender Interessengruppen besteht. (Binderkrantz 2005: 694) Das Outsider-Lobbying verwenden Interessengruppen hier also eher, um zusätzliche Mitglieder zu gewinnen und weniger, um politische Entscheidungen zu beeinflussen. Jordan, Maloney und McLaughlin (1994: 36f.) wenden sich hingegen ganz gegen die hergebrachte Unterteilung von LobbyistInnen in sog. Insider und Outsider. Dies würde implizieren, dass dieselben LobbyistInnen, die einen leichteren und direkteren Zugang zu politischen EntscheidungsträgerInnen haben, auch über mehr oder bessere Information verfügen würden. Was hier Ursache und was Wirkung ist, lässt die Theorie offen. Sie besagt jedoch, dass Insider wesentlich größere Einflussmöglichkeiten haben. Ihre Kritik begründen die Wissenschaftler vor allem mit Protest-Bewegungen als einflussreiche und gut informierte Interessengruppen, die jedoch nicht als Insider bezeichnet werden könnten, da sie statt auf Verhandlungen auf Protest setzen. Der entscheidende Unterschied sei hier nicht der Weg, über den eine Lobbying-AkteurIn Zugang zur Politik hat, sondern ob zwischen beiden Seiten ein Verhältnis des gegenseitigen Profitierens und damit einer gegenseitigen Abhängigkeit entsteht. So könne die Politik Interessengruppen über den Stand ihrer Entscheidungen informieren und von diesen im Gegenzug Information erhalten. Genauso sehen diese Autoren allerdings auch ideologische Gründe als unzureichend an, um die Nähe zu PolitikerInnen und damit den vermeintlichen Einfluss von LobbyistInnen zu erklären.

Eine weitere Frage, die man untersuchen muss, wenn man den Wettbewerb zwischen Lobbygruppen verstehen möchte ist die nach dem Zeitpunkt des Lobbying-Vorgangs. Untersuchungen im Vereinigten Königreich haben gezeigt, dass es in der Regel schwierig ist, politische Vorhaben, die PolitikerInnen bereits öffentlich vorgestellt haben, noch grundlegend zu verändern. Dies hat vermutlich damit zu tun, dass PolitikerInnen hier bereits ihren Namen mit einem bestimmten Projekt verknüpft haben und es als Schwäche oder Beeinflussbarkeit wahrgenommen werden würde, wenn sie ihre Meinung diesbezüglich noch vollständig ändern würden. Daraus folgt, dass Interessengruppen möglichst früh im Gesetzgebungsprozess Information an die Verantwortlichen liefern sollten, um ihre Chancen auf Erfolg zu erhöhen. Wenn Information jedoch frühzeitig eingebracht und in der Konstruktion eines Gesetzgebungsvorschlages Niederschlag findet, erhöht dies die gesetzgeberische Qualität und verbessert die Chancen auf eine positive Resonanz bei Umsetzung. (Bernhagen 2013: 34) Die Empirie zeigt außerdem, dass eine Information wahrscheinlicher Einfluss auf das Ausfallen einer politischen Entscheidung hat, wenn sie initiativ an EntscheidungsträgerInnen herangebracht wird und nicht offiziell angefragt wird. Dies liegt daran, dass ein Bewusstsein über das Vorhandensein von Information schon existiert, wenn diese offiziell angefragt wird. Somit

kann diese kaum überraschend ausfallen und die Sachlage in einem grundlegend anderen Licht erscheinen lassen. (Potters und van Winden 1992: 285) Wenn hingegen bei den Interessengruppen Unsicherheit darüber herrscht, ob die finale politische Entscheidung zugunsten oder entgegen eines Gesetzesvorschlags ausfällt, bringen sie sich bereits in der frühen Phase der Formulierung dieses Vorschlags ein. Sodann versuchen sie, mit der gezielten Bereitstellung von Information schon den Gesetzesvorschlag in ihrem Sinne zu beeinflussen. Gelingt dies, ist dies für sie von Vorteil, wenn der Vorschlag angenommen wird und andernfalls zumindest nicht von Nachteil. Lehnt eine Interessengruppe hingegen einen Gesetzesvorschlag komplett ab und ist auch der Überzeugung, dass sie dessen Scheitern im Gesetzgebungsprozess mit der Bereitstellung entsprechender Information erwirken kann, bringt sie sich in der Phase der Formulierung des Vorschlags nicht ein. Diese Energie wäre verschwendet, wenn er wirklich abgelehnt würde. (Austen-Smith 1993: 824f.) Allerdings besteht auch über die frühzeitige Einbringung von Lobbying-Anliegen in der Wissenschaft kein vollständiger Konsens. So hat Yackee (2004: 119f.) am Beispiel des US-Kongresses untersucht, wann und wo erfolgreiches Lobbying stattfindet. Danach sei dies nicht nur im Vorfeld der Einbringung von Gesetzesvorlagen und über Verbände an die Politik der Fall. Auch während der Ausgestaltung einer Regulierung durch die Verwaltung könnten AkteurInnen noch Information einbringen, die in der Gesetzgebung Niederschlag fände.

Eine letzter Aspekt, der eingehender untersucht werden muss, um ein vorläufiges Fazit für das Zusammenspiel konkurrierender Lobbygruppen ziehen zu können, ist die Struktur der Lobbying-AkteurInnen. So kann es entscheidend sein, ob es sich um eine homogene AkteurIn, wie beispielsweise ein Unternehmen, oder um eine aus vielen EinzelakteurInnen zusammengesetzte Einheit wie einen Verband handelt. Bei Verbänden stellt sich die Frage, ob sie immer alle ihre Mitglieder vertreten. Teilweise haben Verbände sehr unterschiedlich große Mitglieder und wenn es zu politischen Fragen der Bevor- bzw. Benachteiligung von einer dieser Gruppen geht, liegt der Verdacht nahe, dass die großen Mitglieder die Position und das Handeln des gesamten Verbands bestimmen. Schließlich stemmen sie auch den Großteil der Finanzierung des Verbands. (Ainsworth 1993: 45) Große Verbände haben in der Regel einen größeren Einfluss auf politische Entscheidungen als kleine, da sie normalerweise über mehr Mittel verfügen, um Information zu beschaffen und auch über mehr Mitglieder, um diese zu vermitteln. Allerdings treten in großen Verbänden auch verstärkt TrittbrettfahrerInnen-Effekte auf, da die Leistungen, welche die einzelnen Mitglieder in den Verband einbringen und der Umfang, in dem sie profitieren, schwerer zu überwachen sind. Somit sind kleine Verbände im Verhältnis zur Zahl ihrer Mitglieder und damit Mittel produktiver. Deshalb kann es für die

Politik durchaus lohnend sein, offen für viele kleine Verbände, als für einzelne große zu sein, da diese mitunter über mehr Information verfügen. Außerdem können kleine Verbände die Politik teilweise genauer beobachten und deren Verhalten somit umfangreicher an die Öffentlichkeit tragen. (Lohmann 1998: 809)

Auch hier muss jedoch noch einmal die Frage des Zugangs angesprochen werden, da sie maßgeblich für das Auftreten von TrittbrettfahrerInnen-Effekten ist und somit entscheidend für das Funktionieren eines Verbands sein kann. Lohmann kommt zu dem Schluss, dass Interessengruppen, die ähnliche Präferenzen haben wie eine EntscheiderIn, die sie beeinflussen wollen, dieser ihre Information kostenlos zukommen lassen könnten. LobbyistInnen mit gegensätzlichen Präferenzen müssten hingegen eine Art Zusatzleistung entrichten, um ihre Information platzieren zu können. Dies hieße in der Praxis, dass diese mehr Information liefern müssten, was zusätzliche Kosten verursachen würde. Dies würde ein TrittbrettfahrerInnen-Problem in Verbänden erzeugen, da hier einmal Zusatzkosten entstünden und anschließend alle Mitglieder ihre Information übermitteln könnten. (Lohmann 1995: 267)

Wenn Lobbying-AkteurInnen also nur über diese Form der Zuwendungen Zugang zu PolitikerInnen bekommen und somit finanzstärkere AkteurInnen im Vorteil sind, bildet dies einen Anreiz, dass sich mehrere Verbände mit gleichen oder zumindest ähnlichen Interessen zusammenschließen, da sie sich so die Zugangskosten teilen können. (Cotton 2012: 380)

Daraus entstehen dann sogenannte Lobbying-Koalitionen. Klüver definiert eine Lobbying-Koalition als ein *"Set von Akteuren, die das selbe politische Ziel teilen"* (Klüver 2013: 54). Sie geht davon aus, dass das Basisinteresse aller Lobbying-AkteurInnen das eigene Überleben ist. Wenn die politischen Entscheidungen, die dazu beitragen, übereinstimmen, ist dies bereits Grundlage für eine mögliche Lobbying-Koalition. Das darüber hinausgehende Ziel von Verbänden ist außerdem die Mitgliedergewinnung, die über besonders öffentlichkeitswirksame Maßnahmen und guten Mitgliederservice erreicht wird, sowie bei Unternehmen die Gewinnmaximierung. Letztere wird über die Gewinnung von KundInnen, Kostenreduktionen und politischen Einfluss erreicht. Da in diesem letzten Punkt Übereinstimmung zwischen Verbänden und Unternehmen herrscht, können diese gemeinsame Lobbying-Koalitionen eingehen. (Klüver 2013: 26)

Klüver (2011: 502) kommt dementsprechend weiter zu dem Schluss, dass es nicht ausreicht, allein die individuellen Interessengruppen einzeln zu analysieren, um Rückschlüsse auf ihren möglichen Erfolg ziehen zu können. Entscheidend sei, ob es im Kontext mehrere Interessengruppen gibt, die mit den gleichen, oder sehr ähnlichen Zielen antreten. Wenn dies der Fall ist, handelte es sich um sogenannte Lobbying-Koalitionen. Diese würden sich nur für die Begleitung eines einzelnen politischen Projekts

bilden und würden sich danach wieder auflösen, um sich im nächsten Projekt mitunter völlig anders zusammenzusetzen. Dabei würde sich jedoch nur die größte derartige Koalition jeweils durchsetzen. Somit sei es für individuelle AkteurInnen attraktiv, sich einer Lobbying-Koalition anzuschließen, wenn diese auch die größte im Wettbewerb ist. In einer unterlegenen Koalition hingegen hätten die AkteurInnen sogar noch weniger Einfluss als alleine. Wenn alle politischen EntscheiderInnen in einer Frage Positionen vertreten, die nah beieinander liegen, sodass alle LobbyistInnen-Positionen extremer ausfallen, bilden sich in der Regel zwei Lobbying-Koalitionen und zwar in beiden extremen Richtungen je eine. Wenn diese zwei Koalitionen etwa gleich extrem sind und über gleich viele Mitglieder verfügen, wird sich die politische Entscheidung ziemlich genau in der Mitte zwischen beiden Extremen einpendeln. Wenn eine Lobbying-Koalition mehr Mitglieder hat, wird sie nach der gängigen Theorie die politische Entscheidung in ihre Richtung beeinflussen. (Klüver 2013: 53f.) Zusammenfassend stellt Klüver (2013: 57) die drei Hypothesen auf, dass Mitglieder einer Lobbying-Koalition Politik erfolgreicher in ihrem Sinne beeinflussen, je mehr die Koalition erstens Information bereitstellt, zweitens mehr Unterstützung aus der Bevölkerung erfährt und drittens ökonomische Macht hat.

Doch auch wenn nur die reine Informationsbereitstellung betrachtet wird, können mithilfe einiger abschließender Anmerkungen einige interessante Schlüsse über den Erfolg und Misserfolg von Lobbying in Wettbewerbssituationen gezogen werden. So wird in der Literatur die Frage aufgeworfen, was der Effekt ist, wenn die Information einer Lobbygruppe nicht überzeugen kann. Sollte sich eine EntscheiderIn trotz erfolgreich übermittelter Information nicht im Sinne der eingebenden Interessenvertretung entscheiden, weil beispielsweise andere Gruppen mehr oder relevantere Information geliefert haben oder glaubwürdiger waren, kann sich dies negativ auf die Reputation der Lobbying-AkteurIn auswirken. Zudem schmälern sich ihre Chancen, in der Zukunft durch die Vermittlung von Information Einfluss auf Entscheidungen zu nehmen. Eine Lobbygruppe ist also gut beraten, eine EntscheiderIn erst gut kennenzulernen und einzuschätzen, bevor sie dieser Information übermittelt. Dennoch bleibt immer ein Restrisiko, sich nicht durchsetzen zu können. Somit ist informationelles Lobbying eine risikobehaftete Form der Einflussnahme. (Dahm und Porteiro 2008: 533) Wörner gibt überdies zu bedenken, dass, wenn man von asymmetrischen Akteurkonstellationen ausgeht, allgemeine Interessen schwieriger zu vermitteln seien als spezifische. Dies sei der Fall, da es bei spezifischen Interessen um konkrete monetäre Vorteile bzw. Nachteile für die Betroffenen ginge. Allgemeine Interessen hingegen sind eher ideeller Natur, weshalb Verbände, die für letztere eintreten eher unter Trittbrettfahrer-Effekten zu leiden hätten. Allerdings sei dies

schwer messbar, da gerade das Vertreten allgemeiner Interessen häufig mit dem Erlangen ideeller Gegenleistungen verbunden sei. So würden hier nicht monetarisierbare Interessen an Geselligkeit, Anerkennung, Status und Macht eine Rolle spielen. (Wörner 2004: 99-101)

Abschließend kann also über den Wettbewerb zwischen Lobbying-AkteurInnen gesagt werden, dass Anreize entstehen, zusätzliche Information zu beschaffen und zu vermitteln, wenn zwei Gruppen mit gegensätzlicher Motivation informationelles Lobbying betreiben. Dabei versucht jede AkteurIn zusätzlich zur eigenen Beeinflussung, den Einfluss der gegnerischen Gruppe auszugleichen. Somit verursacht eine Lobbygruppe ihrer gegnerischen Gruppe indirekt zusätzliche Kosten, indem diese dank ihr zusätzliche Information generieren und übermitteln muss, um denselben Effekt auf die Politik zu erzielen. (Bennedsen und Feldmann 2006: 639) Nach Bernhagen (2013: 21) gibt es vier Kriterien, anhand derer man vorhersagen kann, ob die Einflussnahme von Interessengruppen auf die Politik erfolgreich verlaufen dürfte. Das ist zunächst das Verhältnis der LobbyistIn zur EntscheiderIn. Zweitens, wie sehr sich die PolitikerIn gegenüber einer bestimmten Politik verpflichtet fühlt. Drittens, der Nutzen bzw. Schaden, der der InteressenvertreterIn bei entsprechender Entscheidung entstehen würde. Und viertens die Kosten die der PolitikerIn durch die Rücknahme bzw. Durchführung einer bestimmten Politik zugunsten der Interessengruppe entstehen würde. Milgrom und Roberts (1986: 30f.) hinterfragen allerdings dabei den Gedanken, dass Wettbewerb zwischen Interessengruppen dazu führt, dass alle verfügbare Information die für die jeweils favorisierte Entscheidung spricht offengelegt wird. Sie sind der Auffassung, dass es auch bei einer Vielzahl von Lobbying-AkteurInnen immer Informationsbestandteile gebe, die keinem Interesse entsprechen und somit nicht in die Politik gelangten. Hinzu käme, dass Lobbying-AkteurInnen bei mancher Information nicht einschätzen könnten, welche Auswirkungen deren Übermittlung auf die Entscheidung hätte, weshalb sie diese vorsichtshalber zurückhielten. Doch auch wenn Information übermittelt wird, gäbe es auf Seiten der politischen EntscheiderInnen häufig Unsicherheit bei der Bewertung von Information, wenn beispielsweise über die ÜbermittlerIn oder ihre Interessen wenig bekannt ist. Dieses Verhalten sei das Ergebnis eines skeptischen Verhaltens auf beiden Seiten, der Information und deren ÜbermittlerInnen gegenüber. Bernhagen und Bräuninger (2005: 57) sehen die Reputation der AkteurInnen und die Kosten des Lobbyings als entscheidende Faktoren bei der Herstellung eines Gleichgewichts des informationellen Lobbyings. So würde ein Unternehmen oder Verband zwischen den Kosten des Lobbyings und dem Reputationsgewinn, den es damit erreichen kann, abwägen, während die EntscheiderInnen zwischen dem negativen Effekt auf die Reputation, wenn sie beeinflusst werden, und dem andernfalls

negativen Effekt einer schlechten politischen Entscheidung abwägen. Wenn man nun davon ausgeht, dass insbesondere großen Unternehmen und Verbänden ihre Reputation wichtig ist, sind sie durchaus bereit, große Summen für seriöses Lobbying mit valider Information aufzuwenden. Somit hat die Politik durchaus mehr Handlungsspielraum als man annehmen könnte, wenn man davon ausgeht, dass Unternehmen und Verbände politische Entscheidungen um jeden Preis zu ihren Gunsten beeinflussen wollen und ihnen ihr Ruf dabei egal ist.

Wenn man die Ergebnisse der Wettbewerbssituation nun bezüglich des Nutzens oder Schadens für die Gesellschaft im Sinne ökonomischer Wohlfahrt betrachtet, kann gesagt werden, dass nur manche politische Entscheidungen, die zum großen Nutzen weniger und Schaden vieler ausfallen, mit den simplen Kriterien des Zugangs zu PolitikerInnen einerseits und den Kosten, die Interessengruppen und PolitikerInnen bei den möglichen Entscheidungen jeweils entstehen würden andererseits, erklärt werden können. Dies lässt darauf schließen, dass die Information inhaltlich tatsächlich eine nicht zu vernachlässigende Rolle spielt. Selbst wenn große finanzielle Interessen hinter Lobbying stehen und der Zugang zur Politik gut ist, muss sich die Gruppierung nicht automatisch durchsetzen. In diesen Fällen müssen also noch weitere Faktoren eine Rolle spielen. (Bernhagen 2013: 35)

Wie stark die Auswirkungen des Handelns von Interessengruppen tatsächlich sind, ist in der Wissenschaft umstritten. So sehen Deardorff und Hall (2006: 69) LobbyistInnen nicht als BeeinflusserInnen, sondern als AnbieterInnen von Information, die politische Entscheidungen nur dadurch verändern, indem sie ihnen freundlich gesinnte PolitikerInnen mit Information versorgen, die denen hilft, ihre jeweiligen Positionen zu vertreten. Cotton (2012: 379) vermutet außerdem, dass das Handeln der PolitikerInnen besser sei, als ihr Ruf. Nur das würde erklären, weshalb reichere InteressenvertreterInnen mit besserem Zugang zu den PolitikerInnen und mehr Information nicht unbedingt mehr Einfluss auf die Gesetzgebung hätten. PolitikerInnen sind von LobbyistInnen scheinbar so unabhängig, dass sie sich zwar viel Information zukommen lassen und in Form von Zugangsgebühren auch Zuwendungen annehmen, am Ende jedoch frei entscheiden. Somit zeigt sich, dass Politik auch ohne Lobbying immer ein Wettstreit der Interessen ist. Dies legt nahe, dass der Vorwurf, Lobbying sei stets undemokratisch, da hier nicht die Interessen der Allgemeinheit, sondern Privatinteressen vertreten würden, nicht schlüssig ist. Gute Politik zeichnet sich nicht dadurch aus, dass nur Entscheidungen getroffen werden, die im Interesse restlos aller sind, da dies nur extrem vage und unkonkrete Fernziele sein könnten. In der Praxis wäre eine solche Politik handlungsunfähig. Gute Politik zeichnet sich dadurch aus, dass sie allen Interessen gleichermaßen Raum gibt, vorgetragen und begründet zu werden. Die Abwägung zwischen den

Interessen sollten die gewählten PolitikerInnen dann schließlich im Sinne jener Menschen vornehmen, die sie in ihre Positionen gewählt haben. Somit können allen Menschen, indem sie von ihrem Wahlrecht Gebrauch machen, dafür sorgen, dass ihre Interessen berücksichtigt werden. Dann werden politische Entscheidungen auch dergestalt gefällt, dass die gesamtstaatliche Wohlfahrt maximiert wird, indem schließlich im Gesetzgebungsverfahren im Interesse einer Mehrheit entschieden wird und damit deren Nutzen maximiert wird. Dabei wird natürlich mitunter der Nutzen der Minderheit verringert. (Joos 2011: 21f.)

3. Die Gesetzgebung der Europäischen Union als Mehrebenensystem

Um die Mechanismen des Informationellen Lobbyings auf die EU zu übertragen und verständlich machen zu können, muss zunächst einmal ein grundlegendes Verständnis über die Funktionsweise der EU an sich vorherrschen. Deshalb sei diese hier knapp skizziert.

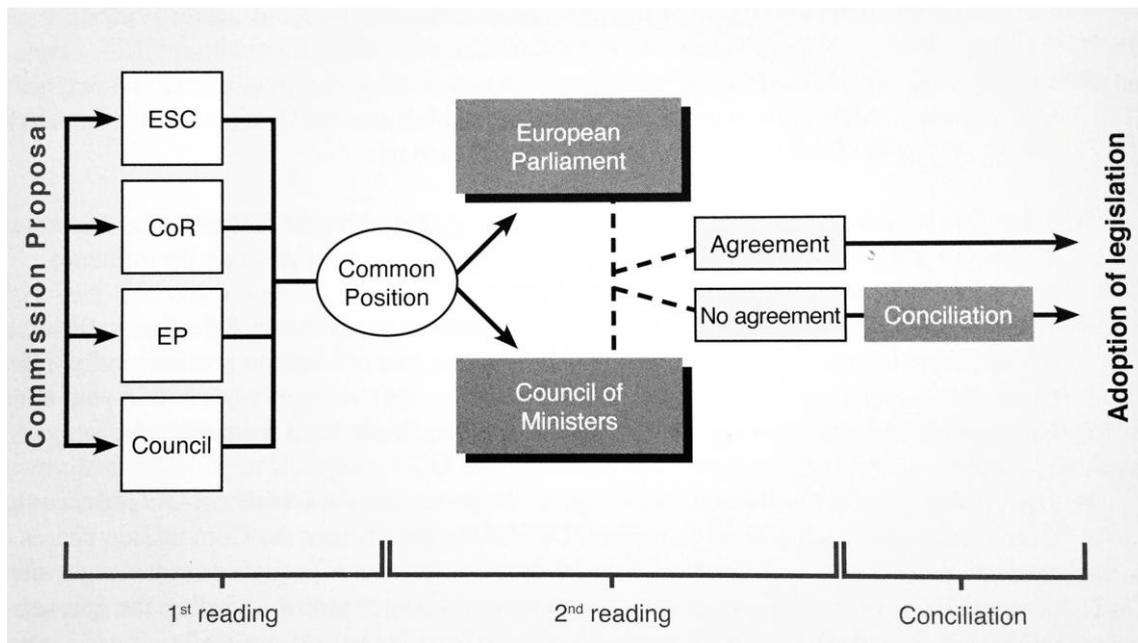
In supranationalistischen Theorien wird in der Politikwissenschaft in Bezug auf die EU immer mehr von sogenannter Multilevel Governance gesprochen. Dies bedeutet, dass immer mehr Entscheidungen auf supranationaler Ebene getroffen werden und somit die nationalstaatliche Ebene nicht mehr allein vorherrschend ist. Diesen Machtzuwachs erfahren dabei nicht nur die Institutionen der EU, wie die Europäische Kommission oder das Europäische Parlament, sondern auch nicht-staatliche Akteure, wie supranational tätige Verbände und Unternehmen. Insbesondere der Europäischen Kommission kommt in der EU nach wie vor eine Schlüsselrolle zu, da nur sie Gesetzesvorschläge machen und damit die Richtung bestimmen kann, in die sich die EU weiterentwickelt. (Christensen und Gulbrandsen 2014: 506f.) Der Begriff der Multilevel Governance geht in der Europaforschung erstmals über die klassische Trennung zwischen nationaler, europäischer und internationaler Politik hinaus. Unter dem Begriff wird eine Betrachtung eines integrierten Systems verstanden, in dem Interdependenzen zwischen allen Ebenen bestehen, die eine Betrachtung getrennt voneinander nicht sinnvoll erscheinen lassen. Dieses Multilevel-Governance-System der EU wird überdies als ein politisches System betrachtet und nicht als ein intergouvernementales Verhandlungssystem oder eine Bürokratie. Tatsächlich könnte man diskutieren, ob die EU-Kommission im volkswirtschaftlichen Sinne eine Bürokratie ist, doch das EU-System als Ganzes ist es sicher nicht. Dies ist der Fall, da die EU selbst politisch handelt und nicht bloß das Ergebnis der Verhandlungen der Mitgliedstaaten untereinander ist. Außerdem ist nach dem Verständnis der Multilevel Governance die Macht in der EU auf verschiedene Ebenen aufgeteilt, da keine alleinige Letztentscheidungsbefugnis besteht und die Regierungsautorität aufgeteilt ist. (Seifer 2009: 76)

Eine zentrale Debatte in der Integrationsforschung, die die Entwicklung der EU untersucht, fragt, ob es automatisch zu einer immer weiteren Integration der EU kommen wird. Der Neofunktionalismus geht hier davon aus, dass sich die Integration immer weiter selbst beschleunigt. Sobald die grundlegenden politischen Weichen gestellt waren, kam es demzufolge zu einem immer weitergehenden wirtschaftlichen und zivilgesellschaftlichen Austausch, der wiederum eine weitere politische Integration unabdingbar machte. Dies führte schließlich zu einer Verflechtung dergestalt, dass ein supranationaler Staat de facto geschaffen wurde, bevor darüber politisch entschieden werden konnte. Der Intergouvernementalismus hingegen sieht die EU lediglich als das Ergebnis zwischenstaatlicher Verhandlungen, bei denen die Mitgliedstaaten weiter entscheidend bleiben. Hiernach gäbe es keine automatische Integration, sondern nur eine Integration in den Bereichen, in denen es den Mitgliedstaaten nützt, um ihre Macht und ihren Einfluss auszubauen. (Seifer 2009: 79) Eine Staatlichkeit der EU im herkömmlichen Sinne besteht jedenfalls nicht. Der Verfassungsvertrag, der nach seinem Scheitern durch den Vertrag von Lissabon ersetzt wurde, kam schließlich nicht zustande. Wenn man die politikwissenschaftlichen Begriffe des Intergouvernementalismus und des Supranationalismus in die Volkswirtschaft übertragen möchte, findet man in der Bottom-Up-, sowie der Top-Down-Perspektive äquivalente Denkansätze.

Dahingegen ist eine Aufteilung der Kompetenzen zwischen EU und Mitgliedstaaten eindeutig nach Politikfeldern festgelegt. Die Bereiche, in denen die EU die alleinige Zuständigkeit innehat, sind: Landwirtschaft, Wettbewerb, Arbeitsbedingungen, Fischerei, Handel und der gemeinsame Binnenmarkt. Bereiche, in denen sich die EU die Kompetenz mit den Mitgliedstaaten teilt, sind: Rundfunk, Kultur, Energie, Umwelt, auswärtige Angelegenheiten, Auslands-/Entwicklungshilfe, Postwesen, Regionalentwicklung, Sozialpolitik, Fortbildung und Transport. Damit bleiben für die Mitgliedstaaten nur die folgenden Bereiche, in denen die EU keinerlei Einfluss hat: Staatsangehörigkeit, Strafjustiz, Verteidigung, Bildung, Wahlen, Gesundheit, Steuern und der Wohlfahrtsstaat. (Zetter 2008: 340) Das politische System der EU ist damit durch den nach wie vor großen Einfluss der unteren nationalstaatlichen Ebenen hoch dezentralisiert und komplex, da sich die Kompetenzen aller Ebenen überlappen. Demokratisch ist das politische System der EU dual legitimiert. Das heißt, dass die Abgeordneten des Europäischen Parlaments direkt gewählt werden, während die Mitglieder des Rates auf nationalstaatlicher Ebene gewählt und somit indirekt legitimiert werden, auch auf EU-Ebene Entscheidungen zu treffen. Der politische Einfluss ist zwischen der EU-Kommission, die das alleinige Initiativrecht besitzt, sowie Parlament und Rat aufgeteilt, welche beide fast allen Gesetzen zustimmen müssen, damit diese in Kraft treten können. Die Europäischen Verträge,

auf denen die EU beruht, werden jedoch allein von den Mitgliedstaaten ausgehandelt. Die EU-Kommission ist lediglich die sog. Hüterin dieser Verträge und überwacht ihre Einhaltung. Bei Verstößen gegen diese oder europäisches Sekundärrecht kann sie den Europäischen Gerichtshof anrufen, der auf Grundlage der Verträge Mitgliedstaaten zu Vertragsstrafen verurteilen kann. (Moessing 2014: 31–36)

Abbildung 1: Das Mitentscheidungsverfahren im Überblick



Quelle: Guéguen 2008: 106

Insgesamt ist ein Organstreit in der EU normal, eskaliert aber selten völlig. So wurden zwischen 1998 und 2008 etwa 25% der Gesetze in erster Lesung verabschiedet, 50% in zweiter Lesung und nur für etwa 25% war das Einsetzen eines Vermittlungsausschusses nötig. Kompletter gescheitert ist in diesem Zeitraum nur ein einziges Gesetzgebungsverfahren. (Guéguen 2008: 111)

Der liberale Intergouvernementalismus sieht die Implikationen politischer Programme auf EU-Ebene als Ergebnisse zwischenstaatlicher Verhandlungen, bei denen jeder Mitgliedstaat seine eigenen politischen Ziele durchzusetzen versucht. Zumindest ist ein großes Interesse der Mitgliedstaaten an ihrem Einfluss in der EU jedenfalls nicht von der Hand zu weisen. Folglich müssten die Verhandlungsziele und -strategien untersucht werden, um das Zustandekommen von Politik auf EU-Ebene zu verstehen. Die Präferenzen der Mitgliedstaaten sind wiederum schwer einzuschätzen. Sie werden durch politische Institutionen und Abläufe, sowie die jeweiligen Volkswirtschaften bestimmt. (Christensen und Gulbrandsen 2014: 506) Mit zunehmender Europäischer Integration und dem fortschreitenden Ausbau der Kompetenzen

und Befugnisse der EU stellte sich immer wieder die Frage, ob die EU und ihre Institutionen noch ausreichend demokratisch legitimiert seien. Das generell umfangreich behandelte Thema soll hier nur insofern eine Rolle spielen, als die EU diesem Vorwurf nach eigenem Bekunden mit mehr Bürgernähe begegnet. Dazu zählt auch die verstärkte Einbindung von Interessengruppen. Da sie sich damit jedoch wiederum dem Vorwurf der Intransparenz aussetzte, versuchte sie das Lobbying schließlich in geordnete Bahnen zu lenken. (Klüver 2013: 211f.) Dies soll im nächsten Kapitel eingehender besprochen werden.

4. Informationelles Lobbying für die Gesetzgebung der EU

Mit zunehmender Bedeutung der EU für das in den jeweiligen Mitgliedstaaten geltende Recht, hat auch das Interesse von Lobbygruppen am Geschehen in Brüssel zugenommen. Zwischen 1983 und 2003 ist die Zahl der Unternehmen, die eigene Büros für Regierungsangelegenheiten in Brüssel unterhalten, von 50 über 200 im Jahr 1993 auf 350 angewachsen. Das entspricht einer Versiebenfachung. Es kann also gesagt werden, dass die EU aus Sicht der Unternehmen immer weiter an Bedeutung gewonnen hat und diese Chancen gesehen haben, die Gesetzgebung der EU in ihrem Sinne beeinflussen zu können, da sich andernfalls die immense Zahl von Vertretungen nicht erklären ließe. (Coen und Richardson 2011: 155) Im Anhang sind dabei Aufstellungen der Anzahl LobbyistInnen nach Art der AkteurIn zu finden (Anhang 1), sowie Nennungen der wichtigsten Lobbying-AkteurInnen im Handelsbereich (Anhang 2), im zivilgesellschaftlichen Bereich (Anhang 3) und der Industrie (Anhang 4).

Im folgenden Kapitel soll nun die ökonomische Theorie des Informationellen Lobbyings, die in Kapitel 2 dargestellt wurde auf die EU angewandt werden. Dabei sollen zunächst kurz die auf EU-Ebene geltenden Regeln des Lobbyings erklärt werden und auf den Aspekt der Transparenz eingegangen werden, da dieser relevant für den Aufbau der vorliegenden Arbeit war. Anschließend soll die Theorie des Wettbewerbs zwischen Lobbygruppen auf die EU angewandt und damit Strategien erfolgreichen Lobbyings erläutert werden.

4.1 Die Regeln des Lobbyings auf EU-Ebene

Für manche WissenschaftlerInnen ist, ebenso wie für die EU-Kommission, die Frage nach dem Einfluss von Interessengruppen eine Frage der demokratischen Legitimation eines institutionalisierten politischen Systems. So könnte auch die EU den Grad ihrer Legitimation und den ihrer Institutionen erhöhen, indem sie die Anliegen von Interessengruppen berücksichtigt. (Klüver 2009: 535) Dieses muss jedoch innerhalb gewisser Grenzen geschehen. So

genießt in der EU der Wert der Rechtsstaatlichkeit einen hohen Stellenwert. Dieser ist in Art. 2 Satz 1 EUV festgehalten. Die EU ist zwar kein Staat, aber da das Unionsrecht rechtsstaatlich verfasst ist, gelten hier folglich dieselben Grundsätze wie auf Ebene der Mitgliedstaaten. Alle staatliche Macht ist damit durch das Recht gebunden, womit staatliche Willkür ausgeschlossen werden soll. Dies wird formell auch auf EU-Ebene durch die Gewaltenteilung sichergestellt. Daraus lässt sich juristisch, ebenso wie auf Bundesebene, ableiten, dass Lobbying, solange es nicht gegen die Wettbewerbsfreiheit verstößt, mit den europäischen Grundrechten in Einklang steht. Selbstverständlich darf überdies auch kein Verstoß gegen die allgemeine Gleichheit, Diskriminierungsverbote, oder andere europäische Grundfreiheiten vorliegen. Die Frage nach der Rechtmäßigkeit und den Grenzen von Lobbying ist jedoch hoch komplex und bedarf einer eigenen, eingehenden Analyse, die im Rahmen dieser Arbeit nicht zu leisten ist und auch nicht in ihrem Fokus steht. (Jablonski 2012: 265-267)

Die EU-Kommission selbst definiert Lobbying wie folgt:

Es „werden mit ‚Lobbyarbeit‘ alle Tätigkeiten bezeichnet, mit denen auf die Politikgestaltung und den Entscheidungsprozess der europäischen Organe und Einrichtungen Einfluss genommen werden soll. Demzufolge sind mit ‚Lobbyisten‘ Personen gemeint, die Lobbyarbeit betreiben, und die in einer der zahlreichen Organisationen tätig sind, z.B. in Beraterorganisationen für öffentliche Angelegenheiten, Anwaltskanzleien, Nichtregierungsorganisationen, Denkfabriken, Wirtschaftsverbänden oder Unternehmenslobbys (,In-House-Vertreter‘).“ (Europäische Kommission 2006: 5)

In einer Umfrage unter Abgeordneten und leitenden MitarbeiterInnen der EU-Institutionen kam heraus, dass ein größerer Teil von ihnen eine Beteiligung von sozialen, ökonomischen, sowie zivilgesellschaftlichen AkteurInnen als positiveren Aspekt von Lobbying sehen, als die Bereitstellung von nützlicher Information. (Moessing 2014: 57) Dies ist jedoch vorsichtig zu deuten, da es vielen EU-PolitikerInnen sicherlich lieber ist, als KämpferInnen für die demokratische Mitbestimmung gesehen zu werden, denn als unzureichend informiert. Broscheid und Coen (2007: 360f.) unterstreichen dies, indem sie sagen, dass Lobbying in dem Maße stattfände, wie es nachgefragt würde. Das bedeutet, dass dort, wo politische EntscheiderInnen keine Hilfe von Lobbygruppen zur Informationsbeschaffung annehmen, sondern sich vollständig selbst informieren, auch keine Lobbygruppen entstehen. Danach würden sich Lobbygruppen nicht ungefragt aufdrängen und einmischen. In der EU sei es jedoch so, dass mit zunehmenden Kompetenzen auch ein zunehmender Informationsbedarf, insbesondere bei der EU-Kommission, bestanden hätte, der nur noch durch eine immer stärkere Nachfrage nach Eingaben von Interessengruppen zu decken gewesen wäre. Coen (1997: 106) meint dazu ebenfalls, dass mehr als die Privatwirtschaft die Politik selbst den immensen Zustrom an Lobbyisten nach Brüssel ab den 1980er Jahren verursacht habe. So hätte die Politik bei unter-

schiedlichsten AkteurInnen immer wieder explizit um Information gebeten und die Interessengruppen damit quasi nach Brüssel eingeladen.

Ein weiterer Aspekt, der die EU von Nationalstaaten unterscheidet, ist, dass es in der EU keine einheitlichen Parteien oder politischen Kräfte, sondern lediglich Parteienfamilien gibt. So bestehen beispielsweise die Fraktionen im EU-Parlament aus teilweise doch recht unterschiedlichen Parteien. Dies könnte laut Seifer (2009: 106) Grund dafür sein, dass es in der EU einen Mangel an sog. Agencies gibt, die die Anliegen der unterschiedlichen gesellschaftlichen Gruppen bündeln, in die politischen Institutionen tragen und somit kanalisieren. Wenn sich dadurch eine gesellschaftliche Gruppe in den Institutionen der EU nicht repräsentiert sieht, könnte dies dazu führen, dass sie versucht, über außenstehende Interessengruppen ihre Anliegen politisch umzusetzen. Dies wäre eine Erklärung dafür, weshalb es in Brüssel nach Washington die zweitmeisten LobbyistInnen weltweit gibt. Deshalb gibt Lagerlöf (2004: 138f.) auch zu bedenken, dass es hinsichtlich der Kanalisierung der Lobbying-Aktivitäten nicht sinnvoll sei, dies auf nationaler Ebene zu regulieren. Er begründet dies damit, dass viele politische Entscheidungen, bei denen Lobbying eine Rolle spielt, grenzüberschreitende Konsequenzen haben, insbesondere in der wirtschaftlich, infrastrukturell und kulturell eng vernetzten EU. Dies sei ganz besonders im Umweltbereich der Fall. Wenn also ein Staat Einschränkungen des Lobbyings damit begründen würde, dass dies stets zu Lasten der Umwelt geschehe, da hinter der Umwelt keine AkteurInnen mit monetärem Interesse stünden, ergibt dies auf nationaler Ebene keinen Sinn. Somit begrüßt Lagerlöf einen supranational, also EU-weit einheitlichen Umgang mit Lobbying. Bisher haben sich jedoch nur das EU-Parlament und die -Kommission mit der Frage der Regulierung des Lobbyings auseinandergesetzt. Mit Ausnahme der allgemeinen Verhaltensvorschriften für MitarbeiterInnen der EU gilt für den Europäischen Rat keine Regulierung, die Lobbying in irgendeiner Weise einschränken oder ordnen würde. Dasselbe ist für weitere Institutionen der EU, wie die Europäische Zentralbank oder den Europäischen Gerichtshof, die jedoch kein politisches Mandat haben, der Fall. (Coen und Richardson 2011: 298) Zur bestehenden Regulierung kam es, indem nach der Vertiefung des Binnenmarktes 1986 die Zahl der LobbyistInnen in Brüssel massiv anstieg, sodass Anfang der 1990er Jahre Stimmen aus dem EU-Parlament laut wurden, die mehr Kontrolle und Transparenz der Lobbying-Aktivitäten mithilfe eines Registers forderten. 1996 und 1997 führte dann das EU-Parlament als erstes eine Registrierungspflicht und einen Verhaltenskodex für LobbyistInnen ein. 2008 führte dann auch die EU-Kommission ein, zunächst noch freiwilliges, Lobbying-Register ein. (Moessing 2014: 49–52)

Der EU war Lobbying jedoch nicht nur stets wichtig, um ihre eigene Legitimität durch die Einbindung von Interessengruppen zu erhöhen, sondern sie habe laut Mahoney (2004: 461f.) darüber hinaus auch immer Einfluss auf die Herausbildung und Ausprägung der Lobbying-Landschaft in Brüssel genommen, um ihr Umfeld aktiv mitzugestalten. Dies geschehe einerseits direkt durch die Gewährung von Subventionen und andererseits indirekt durch die Ausgestaltung der politischen Debatte, insbesondere durch Anhörungen in bestimmten Bereichen. Dabei habe insbesondere die EU-Kommission stets versucht, Interessengruppen zu bevorzugen, die einer weiteren Vertiefung der Europäischen Integration gegenüber aufgeschlossen waren. Darüber hinaus habe sie durch die Gewährung erweiterten Zugangs faktisch Verträge mit bestimmten Lobbygruppen über die regelmäßige Versorgung mit Information geschlossen, von denen beide Seiten profitieren. Hinzu kommt die von Wörner (2004: 28) aufgeworfene Frage, ob im Fall der EU Lobbying-AkteurInnen wirklich immer außerhalb des Entscheidungsprozesses stehen. So sei es durchaus üblich, dass Mitglieder des Europaparlaments sozioökonomische Interessen vertreten würden und somit ihren Einfluss auf die Gesetzgebung in unerlaubter Weise nutzen würden. Dies sind jedenfalls Bereiche die, ob unbewusst oder bewusst, bisher nicht klar geregelt sind, die jedoch auch nicht im Fokus dieser Arbeit stehen. Deren Erwähnung war jedoch wichtig, um nicht den Eindruck aufkommen zu lassen, die EU hätte auch abseits des Informationsaspekts kein Interesse an einer aktiven Lobbyinglandschaft.

4.2 Transparenz des Lobbyings in der EU

Ein Aspekt der Regulierung von Lobbying in der EU, der hier kurz vertieft werden soll, ist die Frage der Transparenz. Dies ist für diese Arbeit von entscheidender Bedeutung, da hieran deutlich gemacht werden soll, weshalb es nahezu unmöglich ist, Informationelles Lobbying auf EU-Ebene hinsichtlich der Verzerrung von Information empirisch zu untersuchen. So ist es sehr schwierig, den Einfluss von Lobbygruppen empirisch zu messen, da schon Präferenzen für politische Entscheidungen kaum zu messen und noch weniger quantitativ darstellbar sind. So haben WissenschaftlerInnen wie Klüver (2009: 536) teilweise Methoden des Textvergleichs entwickelt, um festzustellen, in welchem Umfang Information einzelner Lobbygruppen Eingang in die Gesetzgebung gefunden hat. Gleichzeitig ist jedoch eine kontrafaktische Situation kaum darstellbar. So bleibt die Mutmaßung, wie die Gesetzgebung ohne die entsprechende Information ausgefallen wäre, reine Spekulation. Beim Textvergleich wird überdies nur die Häufigkeit des Vorkommens bestimmter Formulierungen oder Wörter in Positionspapieren von Lobbying-AkteurInnen einerseits und in den Gesetzestexten anderer-

seits verglichen. Dies ist extrem aufwendig und lässt nur näherungsweise gewisse Schlüsse zu. Deshalb wird meist eine qualitative Analyse der Aussagen hinzugezogen. (Bunea und Ibenskas 2015: 429-431)

Von Seiten der EU sind die Schritte zur Steigerung der Transparenz zudem, wie bereits im Zusammenhang mit der Lobbying-Regulierung allgemein angesprochen, bisher zurückhaltend. Das genannte Lobbyingregister geht auf die Europäische Transparenzinitiative der EU-Kommission aus dem Jahr 2006 zurück. Diese sollte gleichzeitig Interessengruppen aktiver in die Politikgestaltung der EU einbeziehen und für mehr Transparenz sorgen, sodass die Institutionen der EU jederzeit *"für öffentliche Überprüfung offen sein und für ihre Arbeit zur Rechenschaft gezogen werden können"* (Europäische Kommission 2006: 2). Genauer schreibt die EU-Kommission in ihrem Grünbuch:

„In einem demokratischen System hat Lobbyarbeit durchaus ihre Berechtigung. Dabei spielt es keine Rolle, wer diese Lobbyarbeit betreibt [...]. Lobbyisten können die europäischen Organe und Einrichtungen auf wichtige Themen aufmerksam machen. [...] Gleichzeitig sollte durch Lobbyarbeit aber kein unzulässiger Einfluss auf die europäischen Organe und Einrichtungen ausgeübt werden. Wenn Lobbygruppen die EU-Politik mitgestalten möchten, muss der Beitrag, den sie den europäischen Organen und Einrichtungen liefern, auch für die Öffentlichkeit transparent sein. Darüber hinaus muss klar sein, wen sie vertreten, welches ihre Aufgaben sind und wie sie finanziert werden. Die europäischen Organe und Einrichtungen haben die Pflicht, herauszufinden, was 'zum allgemeinen Wohl der Gemeinschaften' gehört und entsprechend zu handeln. Dies räumt ihnen auch das Recht ein, interne Beratungen abzuhalten, ohne dass von außen darauf Einfluss genommen wird.“

(Europäische Kommission 2006: 5)

Dies ist jedoch nur ein vergleichsweise kleiner Schritt, da es in der EU bereits seit 1992 einen Verhaltenskodex für LobbyistInnen gibt. Dieser besagt, dass LobbyistInnen stets angeben sollten, welche Interessen sie vertreten. Außerdem sollen sie keine missverständliche Information liefern und sie sollen keine finanziellen Zuwendungen anbieten, um für die Information, die sie liefern, eine Vorzugsbehandlung zu erreichen. (Europäische Kommission 2006: 9f.) Zudem wollte die EU-Kommission bereits auf Grundlage ihres Weißbuchs "Europäisches Regieren" von 1999 dafür sorgen, dass nachvollziehbarer wird, welche Gremien und Sachverständigenausschüsse sie beraten. Da dies jedoch hinter den Erwartungen zurückblieb, hat sie in ihrem Grünbuch "Europäische Transparenzinitiative" 2006 festgehalten, dass ein strukturierterer Rahmen für die Lobbyarbeit notwendig sei. Die Öffentlichkeit müsse *"über Möglichkeiten verfügen, die Beziehungen zwischen der Kommission und den Interessenvertretern zu kontrollieren"* (Europäische Kommission 2006: 4). Daraufhin kam das verpflichtende Lobbyingregister zustande. Dies war gegenüber dem Kodex, der nur für selbstständige BeraterInnen gilt (Angestellte größerer Lobbyorganisationen sind deren internen

Verhaltenskodizes verpflichtet) und bei dem als einzige Institution das EU-Parlament Verstöße mit Strafmaßnahmen, wie einem Ausschluss aus den Parlamentsgebäuden, ahndet, ein Schritt in Richtung mehr Transparenz, doch es war auch nur die logische Reaktion auf die Ineffektivität des Kodexes. Dies sollte jedoch nicht der letzte Schritt in diese Richtung bleiben. So kommen Coen und Richardson (2011: 299) zu dem Schluss, dass die EU-Politik insbesondere in der frühen Entstehungsphase von Gesetzen empfänglich für Einflussnahme sei. Deshalb halten sie ein gemeinsames Lobbying-Register für alle EU-Institutionen für sinnvoll, aus dem ersichtlich ist, welche LobbyistInnen sich an welche Institutionen gewandt haben. Doch auch dies kann für die Wissenschaft höchstens Grundlage für die Identifikation der tätigen Lobbying-AkteurInnen sein. Keinesfalls jedoch wird dadurch gelieferte Information selbst aufgedeckt, womit dem Anliegen dieser Untersuchung zusätzlich gedient wäre. Um die Verzerrung von Information durch Selektion im Sinne der ökonomischen Theorie messen zu können, müssten die Black Boxes der Lobbying-AkteurInnen geöffnet werden können, um zu schauen, wie viele Signale weitergegeben und wie viele zurückgehalten werden. Da dies nicht möglich ist, handelt es sich bei der vorliegenden Arbeit um eine theoriegeleitete Modellannahme.

Doch auch für die Theorie des Wettbewerbs von Lobbyinggruppen ist die Transparenzinitiative der EU-Kommission von Bedeutung, denn sie zielt in zwei Richtungen: Einerseits soll die Öffentlichkeit genauer darüber informiert werden, aus welchen Quellen die EU-Institutionen ihre Information beziehen. Andererseits sollen die LobbyistInnen selbst genauer über ihre Rechte und Pflichten informiert werden und deren Einhaltung auch besser überwacht werden. So müssen Öffentlichkeitsbefragungen durch die EU-Kommission im Internet veröffentlicht werden, wobei deutlich werden muss, welche AkteurInnen teilnehmen und welche Interessen sie vertreten. Außerdem erstellt die EU-Kommission eine Datenbank, in der alle Organisationen enthalten sind, die der Kommission ihre Daten zur Verfügung stellen möchten. Des Weiteren müssen sich LobbyistInnen, die an mehr als fünf Tagen im Jahr das EU-Parlament betreten möchten, öffentlich akkreditieren. (Europäische Kommission 2006: 6f.) Dadurch können sich Lobbying-AkteurInnen ein ziemlich genaues Bild von der Konkurrenz machen und so gezieltes Counteractive Lobbying betreiben, indem sie die Positionen ihrer Gegner mit der von ihnen bereitgestellten Information entkräften. Eike Kraft (2006: 59) gibt hier zu bedenken, dass somit Transparenz nicht nur im Interesse der Öffentlichkeit, sondern auch im Interesse der LobbyistInnen selbst ist, da sie nur so die Möglichkeit haben, die Lobbying-Aktivitäten anderer zu verfolgen und darauf zu reagieren.

4.3 Strategien des Lobbyings in der EU

Bevor das Anwendungsbeispiel der vorliegenden Arbeit besprochen wird, soll nun zunächst als Kern der theoretischen Arbeit die in Kapitel 2 vorgestellte Theorie auf die Europäische Union angewandt werden. Dabei soll zunächst geklärt werden, ob Lobbying in der Regel direkt bei der EU oder über die Mitgliedstaaten läuft. Dann sollen europäische Verbandsstrukturen näher erläutert werden und ein Überblick über die EU-Institutionen gegeben werden, bei denen Lobbying stattfindet. Anschließend werden die Themen strukturiert, die von Lobbying betroffen sind und ein erstes allgemeines Fazit zum Informationellen Lobbying auf EU-Ebene gezogen.

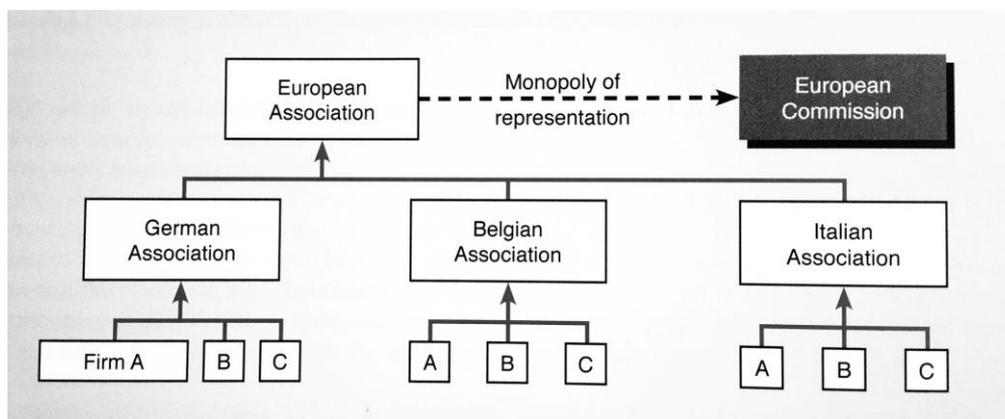
Heute sind in der EU etwa 75 Prozent der nationalen Gesetzgebungen aufgrund von EU-Gesetzgebung entstanden. Damit hat bereits eine massive Machtverschiebung von den Hauptstädten nach Brüssel stattgefunden. (Guéguen 2008: 94) Somit könnte man davon ausgehen, dass sich auch Lobbying heute vorrangig an die EU richtet. Es ist also zunächst die Frage relevant, ob sich Lobbying-AkteurInnen überhaupt direkt an die EU-Institutionen wenden, oder doch eher an die nationalen Regierungen und auf deren Wohlwollen im Rat setzen. Hier sei nochmals auf die in Kapitel 3 besprochene Multilevel Governance verwiesen, mit der auch ein Multilevel-Lobbying entstanden ist. Interessengruppen setzen nicht mehr nur auf einer Ebene an, sondern auf allen Ebenen gleichzeitig. Die Strategie der Interessengruppen richtet sich dabei nach der Beschaffenheit der politischen Möglichkeiten, sowie den Institutionen und Ideologien. (Marks und McAdam 1996: 249) Das heißt jedoch nicht, dass sich sämtliche Lobbying-Aktivitäten auf die EU-Ebene verlagert hätten. Eine Untersuchung hat hier gezeigt, dass etwa 40% der auf EU-Ebene tätigen Interessenvertretungen ihren Hauptsitz in einem Mitgliedstaat und etwa 10% außerhalb der EU haben. Somit ist gerade einmal die Hälfte der auf EU-Ebene tätigen Gruppen, die ihre Interessen hier vertreten auch eine auf EU-Ebene organisierte Vereinigung. Dies bedeutet, dass auch nationale oder außereuropäische Themen Eingang in die europäische Politik finden könnten. (Greenwood 2011: 8)

Detaillierter ist hier eine von Eising (2007: 329-331) durchgeführte Befragung von 800 Unternehmensverbänden zu den Gründen ihrer Lobbying-Aktivitäten auf EU-Ebene. Untersucht hat er dabei vier Dimensionen des Zugangs: Institutioneller Kontext, Abhängigkeiten von Ressourcen, die Organisationsform der Interessengruppe und strategische Entscheidungen. Dabei kommt er zu dem Schluss, dass alle diese Dimensionen eine Rolle spielten. Bei der Entscheidung, ob Verbände auf EU-Ebene oder auf nationalstaatlicher Ebene Lobbying betreiben, ist die Frage des Zugangs entscheidend. Verbände platzieren Information dort, wo sie sie erfolgreicher anbringen können. Bei der Frage, ob Verbände Zugang zu den

EU-Institutionen bekommen, spielt ihr Erfolg auf nationalstaatlicher Ebene keine Rolle. Dies bezog sich gezielt auf Verbände und nicht auf einzelne AkteurInnen, da diese seltener auf EU-Ebene tätig sind. So haben die EU-Institutionen in der Vergangenheit selten einzelne Unternehmen am politischen Entscheidungsfindungsprozess beteiligt, indem sie ausschließlich diese um Informationen ersuchen, da selten einzelne Unternehmen eine hinreichende Bedeutung für die Wirkung der Entscheidung haben. Doch nicht nur, weil die EU-Institutionen Verbänden bei der Entscheidungsfindung mehr Gehör schenken, ist es für Unternehmen attraktiv, sich in Verbänden zusammenzuschließen und gemeinsam Informationen an EntscheiderInnen weiterzugeben. Auch weil es innerhalb von Verbänden zu Synergie- und TrittbrettfahrerInnen-Effekten kommen kann, erscheint dies für Unternehmen attraktiv. (Bennett 1997: 84f.) Auf diese Thematik wird im späteren Verlauf der Arbeit erneut Bezug genommen.

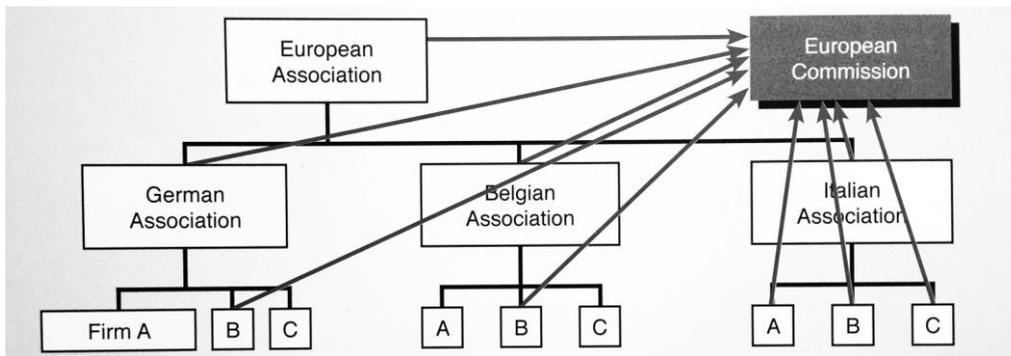
Generell kann gesagt werden, dass je größer ein Unternehmen ist, desto mehr Lobbying-Aktivitäten nimmt es selbst auf EU-Ebene vor. Kleinere Unternehmen hingegen legen ihren Lobbying-Fokus nach wie vor auf die nationale oder regionale Ebene. Bei Verbänden verhält es sich dementsprechend so, dass die Verbände auf EU-Ebene eher wenige Mitglieder haben, die dafür über große Marktmacht verfügen, während die meisten Verbände auf nationaler Ebene viele und kleinere Mitglieder haben. Gleichzeitig kann aber auch gesagt werden, dass ganz große Unternehmen teilweise doch auch direktes Lobbying betreiben, weil sie alleine über eine entsprechende Marktmacht verfügen. So betreiben Unternehmen, die einen großen Teil, insbesondere kleiner Märkte, beherrschen (Marktkonzentration) eher direktes Lobbying als Unternehmen mit kleinem Marktanteil, welche sich eher in Verbänden organisieren. (Bennett 1999: 256f.)

Abbildung 2: 1970-80er: Triumph des klassischen Europäischen Verbandes



Quelle: Guéguen 2008, S. 16

Abbildung 3: Ab 2000: Entwicklung neuer Einflussstrukturen



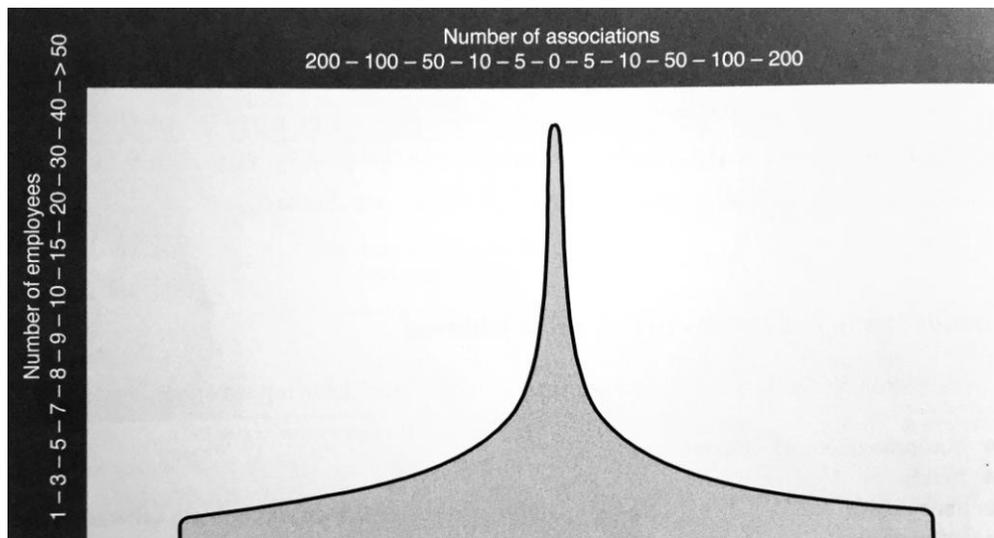
Quelle: Guéguen 2008, S. 17

Wie aus den Grafiken hervorgeht, hat es hier auch eine historische Veränderung gegeben. So betreiben Unternehmen selbst erst seit etwa 2000 verstärkt direkt Lobbying bei der EU. Wenn man nun die Verbände selbst genauer anschaut, fällt auf, dass etwa drei Fünftel der Verbände auf EU-Ebene aus nationalen Verbänden bestehen. Etwa ein weiteres Viertel sind europäische Verbände, die sich sowohl aus nationalen Verbänden, als auch Unternehmen zusammensetzen. Nur wenige EU-Verbände bestehen ausschließlich aus Unternehmen. Dies sind zumeist die bereits angesprochenen Verbände mit wenigen, aber sehr großen Mitgliedern. Zudem kann gesagt werden, dass die große Mehrheit der auf EU-Ebene tätigen Verbände hoch spezialisiert ist und nur einen sehr eng begrenzten Markt abdeckt. (Greenwood 2011: 71)

Hierzu passt, das Auftreten der bereits genannten TrittbrettfahrerInnen-Effekte. Wenn Verbände nur aus wenigen Mitgliedern bestehen, ist es wesentlich einfacher, diese zu vermeiden, da die Beiträge der einzelnen Mitglieder besser überwacht werden können. Dementsprechend ist Lobbying in Branchen schwieriger, die aus vielen kleinen Unternehmen bestehen. Hier besteht entweder ein kleiner Verband, dem von Seiten der EU-Institutionen wenig Bedeutung beigemessen wird, oder ein großer Verband, der aus vielen Mitgliedern besteht und damit nicht effizient ist, da TrittbrettfahrerInnen-Effekte entstehen und die Organisationskosten hoch sind. Besonderes Gewicht hat folglich die gelieferte Information von Verbänden, die aus wenigen großen Mitgliedern bestehe. (Bennett 1997: 85) Somit ist es zu einer unüberschaubaren Anzahl kleinerer Verbände mit wenigen Mitgliedern gekommen. Hinzu kommt, dass in der Form der Vertretung von Unternehmen bei der EU ein strategischer Wandel zu beobachten ist. Als viele Unternehmen Anfang der 1990er Jahre eigene Vertretungen eröffneten, setzten sie vor allem auf ehemalige Mitarbeiter der EU-Kommission und anderer EU-Institutionen, da sie sich dadurch einen Zugang für die Informationsübermittlung, sowie zu Insider-Berichte aus den EU-Institutionen erhofften. Diese Drehtür-Strategie kam

jedoch an ihre Grenzen, als das Phänomen um sich griff und der Zugang allein kein Alleinstellungsmerkmal mehr war. Daraufhin folgte eine zunehmende Professionalisierung des Lobbyings durch Verbände und externe Dienstleister im Bereich der politischen Kommunikation. (Coen und Richardson 2011: 159)

Abbildung 4: Ein Überblick über die Europäischen Handelsverbände in Brüssel



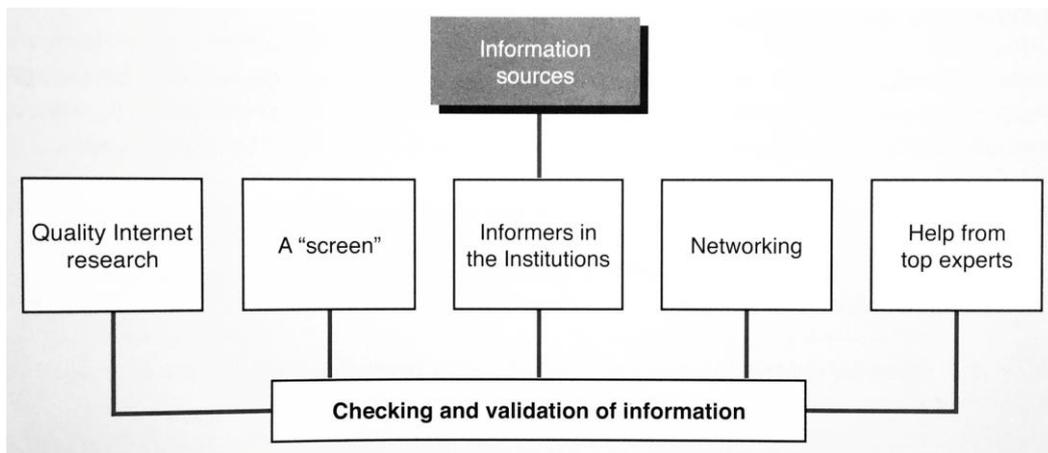
Quelle: Guéguen 2008: 22

Im Anhang (5, 6) sind der typische Aufbau einer Brüsseler Unternehmensvertretung und das wichtigste Mittel der Verbandsarbeit zu finden: Ein Bericht, in dem der Verband seine Mitglieder über das Geschehen und die eigene Arbeit in Brüssel unterrichtet.

Laut Klüver (2012: 505f.) hängt die Menge und Qualität von Information, die Lobbying-AkteurInnen liefern können, nicht nur von diesen Faktoren ab. Besonders wichtig sei neben dem Grad der Professionalisierung insbesondere die Dezentralisierung. Sie kommt also hier zu dem Schluss, dass eine umfangreiche Ressourcenausstattung nur effektiv in Informationelles Lobbying umgewandelt werden könne, wenn hierfür auch die nötigen organisatorischen Strukturen vorhanden sind. Tendenziell sei jedoch zwischen der Ressourcenausstattung allein und der Menge an Information, die beispielsweise an die EU-Kommission übermittelt wird, ein statistischer Zusammenhang herstellbar. Die reine Menge an Information sei jedoch wenig aussagekräftig, da beispielsweise komplexe technische Fragen grundsätzlich mehr Information erforderten, um sie verstehen und einschätzen zu können. Um darüber hinausgehende Aussagen über die vermutliche Durchsetzungskraft von Lobbygruppen machen zu können, dürften diese jedoch nicht als Black Boxes betrachtet werden, in die Ressourcen einfließen, da nicht automatisch entsprechend viel Einfluss dabei herauskommt. Die Strukturen und der Grad der Organisation der Gruppe seien hier entscheidend. Eine

dezentrale Struktur sei dabei vorteilhaft um zügig auf neue regionale politische Initiativen reagieren zu können. Eine starke Ausdifferenzierung steigert ebenfalls die Effizienz, indem eine derartige AkteurIn über ExpertInnen für unterschiedlichste Fragestellungen verfügt. Dabei sei entscheidend, ob es sich um ausgebildete Fachkräfte oder um angeleitete Freiwillige handelt.

Abbildung 5: Die Informationsbeschaffung



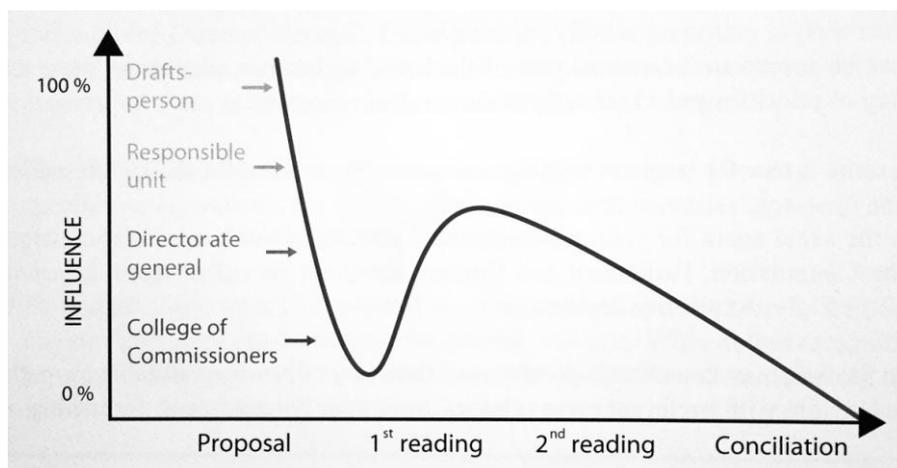
Quelle: Guéguen 2008: 77

Auf der Grafik ist die Arbeit der LobbyistInnen gut erkennbar. Interessant ist in diesem Zusammenhang außerdem ein historischer Vergleich zwischen einzelnen Mitgliedstaaten. So hat Coen (1998: 97f.) verglichen, wie schnell sich große Unternehmen auf die wachsende Bedeutung der EU eingestellt haben und ist zu dem Schluss gekommen, dass die Unternehmen des Vereinigten Königreichs dank ihrer langen, stark wettbewerbsorientierten Lobbying-Tradition sehr schnell erkannt haben, dass sie ihre Lobbying-Aktivitäten auch nach Brüssel verlagern müssen, um weiterhin Einfluss zu haben. In Frankreich, Deutschland und Italien hingegen besteht eine wesentlich institutionalisiertere Lobbying-Geschichte, in der Unternehmen sich entweder in nationalen Verbänden organisiert haben oder einen direkten und somit sehr persönlichen Kontakt zur Politik hatten. Diese Unternehmen haben die schwindende Bedeutung der nationalstaatlichen Politik langsamer realisiert. Dazu passt, dass Rasmussen mittels einer Umfrage herausfand, dass viele auf EU-Ebene tätige Verbände in nationalen Parteien nach wie vor wichtige AkteurInnen sehen, die sich lohnt, beim Lobbying zu berücksichtigen. Begründet wird dies mit dem Einfluss der nationalen Parteien auf die Wiederwahl in Form der Wiederaufstellung von Mitgliedern des EU-Parlaments, sowie auf die nationalen Regierungen, die den Rat bilden. Auch auf die Kommission haben nationale Parteien Einfluss, weil die KommissarInnen in der Regel von diesen nominiert werden.

Allerdings ist hier der nationale Einfluss spürbar am geringsten, da die KommissarInnen in der Regel über ein gewisses Maß an Unabhängigkeit verfügen. (Rasmussen 2011: 95f.)

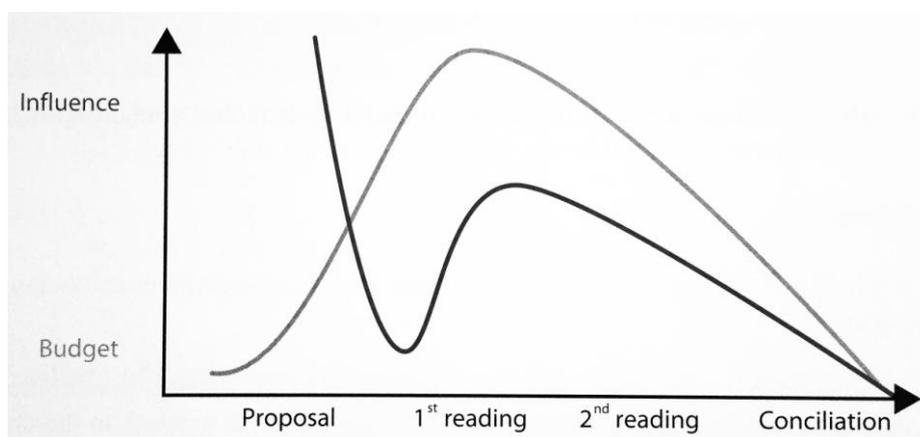
Ein letzter Faktor, um festzustellen, ob eher über die Mitgliedstaaten oder direkt bei der EU Lobbying betrieben wird, ist der Zeitpunkt. Denn ob vor allem nationale oder EU-basierte Verbände aktiv werden, hängt laut Eising (2007: 356f.) von der Phase des Gesetzgebungsprozesses ab. Da zwischen den Verbänden eine Arbeitsteilung bestünde, die auch meistens eingehalten würde, würden die nationalen Verbände den Gesetzgebungsprozess auf EU-Ebene zwar beobachten, aber maximal dann an ihre jeweilige nationale Regierung herantreten, wenn es um die Zustimmung des Rates geht. Ihre Hauptbetätigung begänne erst wenn die Umsetzung des Rechts auf nationalstaatlicher Ebene durchgeführt wird. Wenn nationale Verbände sich über den Rat hinaus auf EU-Ebene einbringen möchten, betrieben sie Outsider-Lobbying und würden versuchen, Druck auf die Abgeordneten im EU-Parlament auszuüben. Hier findet somit eine Ebenenverschränkung statt, die unter Multilevel Governance fällt.

Abbildung 6: Die Kurve des legislativen Einflusses



Quelle: Guéguen 2008: 99

Abbildung 7: Die Kurve des legislativen Einflusses gegen finanzielle Kosten

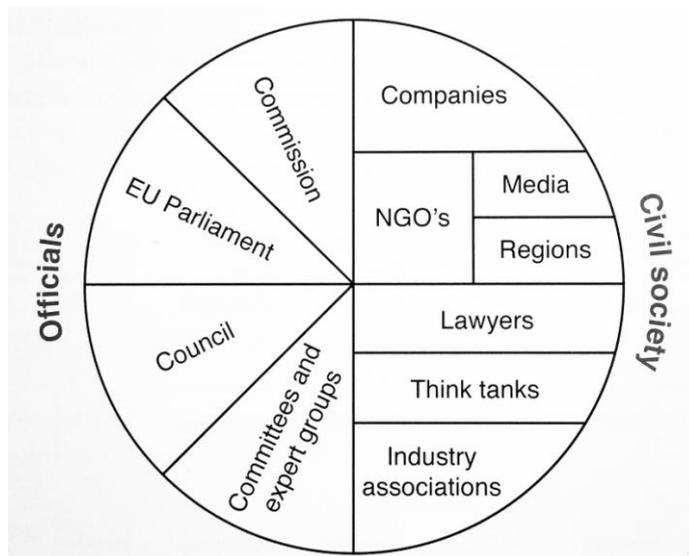


Quelle: Guéguen 2008: 100

Die beiden Grafiken verdeutlichen noch einmal die bereits angesprochene Relevanz der Phase des Gesetzgebungsprozesses, in der Lobbying betrieben wird. Danach ist Lobbying erfolgreicher und noch dazu kostengünstiger, je früher es stattfindet, nach Möglichkeit noch während der Vorschlagsphase. Lobbying während der parlamentarischen Lesungen ist wesentlich kostenintensiver und dank öffentlicher Aufmerksamkeit weniger effektiv.

Die nächste Frage, die sich bezüglich Informationellen Lobbyings auf EU-Ebene stellt, ist die Frage nach den AdressatInnen, also den Institutionen und wie sie jeweils mit Information versorgt werden. Dazu liefert die folgende Grafik zunächst eine Übersicht über die relevanten Institutionen und auch zivilgesellschaftlichen AkteurInnen, die ihnen gegenüber stehen.

Abbildung 8: Die Europäische Vernetzung



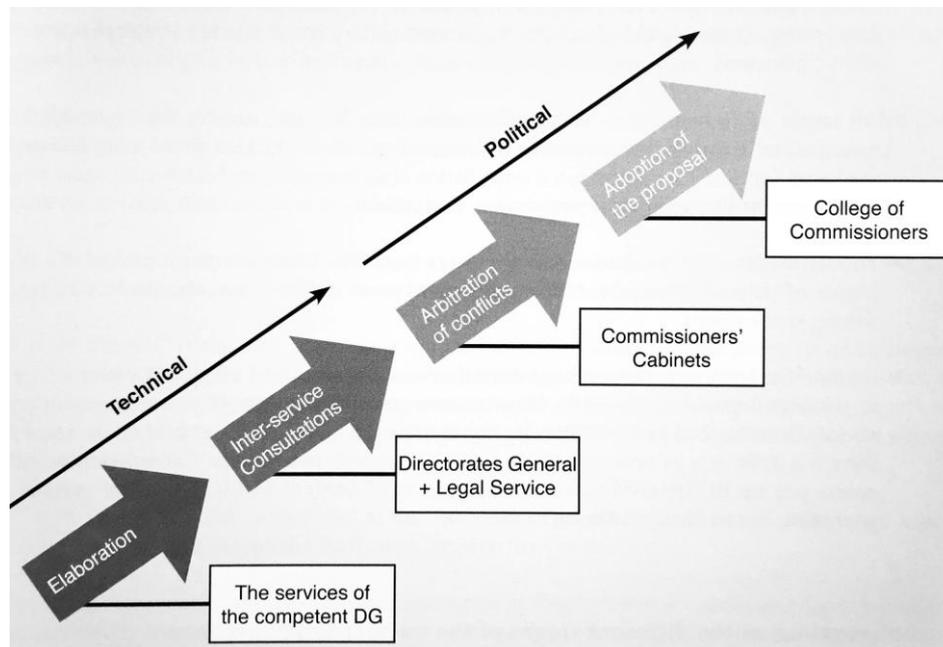
Broscheid und Coen (2003: 180) kommen zu dem Schluss, dass historisch betrachtet die EU-Kommission selbst den immensen Zuwachs an Lobbying-AkteurInnen auf EU-Ebene Anfang der 1990er Jahre verursacht hat, indem sie durch Einladungen bestimmter AkteurInnen zu internen Veranstaltungen und öffentlichen Anhörungen eine Unterscheidung zwischen Insider-, sowie Outsider-LobbyistInnen geschaffen

Quelle: Guéguen 2008: 80

hat. Auf nationalstaatlicher Ebene tätige AkteurInnen konnten als außerhalb des EU-Systems stehende externe LobbyistInnen nur noch zu Fragen mit hohem öffentlichem Interesse Information liefern, die die Entscheidung beeinflusste. Somit gab es einen starken Anreiz, europäische Verbände, sowie eigene Vertretungen in Brüssel zu gründen, um über einen ständigen Kontakt zu den EU-Institutionen zu internen AkteurInnen zu werden. Dabei bietet sich LobbyistInnen, die sich an die EU-Kommission wenden, neben der direkten Ansprache der KommissarInnen noch die Möglichkeit, Mitglieder der etwa 26.000 Beschäftigte zählenden Bürokratie zu adressieren. In der internen Arbeitsweise der EU-Kommission ist es so vorgesehen, dass fachliche Detailentscheidungen bis in die hierarchisch unterste Ebene der Referate hinein vorbereitet werden. Dabei ist es gängige Praxis, dass LobbyistInnen bereits auf Referatsebene Einfluss auf beispielsweise die Gestaltung von Grün- und Weißbüchern

nehmen, ohne dass diese bis dahin einem größeren Publikum bekannt wären. (Jablonski 2012: 261-263) Die einzelnen Ebenen der EU-Kommission sind in der folgenden Grafik gezeigt.

Abbildung 9: Ausarbeitung eines Vorschlages durch die Europäische Kommission



Quelle: Guéguen 2008: 105

Somit gehen viele WissenschaftlerInnen davon aus, dass der EU-Kommission eine zentrale Funktion bei der Verarbeitung des Lobbyings zukommt. Beispielsweise merkt Seifer an, dass die EU-Kommission einerseits besonders gut Vorschläge und Anregungen, die von außen an sie herangetragen werden, umsetzen könne, da sie über das alleinige Initiativrecht verfügt. Andererseits sei die EU-Kommission jedoch auch in besonderem Maße auf die Aktivitäten von Lobbygruppen angewiesen, da sie auch über eine personelle und finanzielle Ressourcenknappheit verfüge und ein Legitimationsdefizit habe, das sie über die Integration ansonsten ungehörter Bedürfnisse zu kompensieren suche. Allerdings sei es auch verfehlt, wenn Interessengruppen nur bei der EU-Kommission ihre Anliegen unterzubringen suchten, da die EU-Kommission nach dem Einbringen ihrer Gesetzesvorschläge in einen Verhandlungsprozess mit den anderen Institutionen treten muss, im Laufe dessen sich die Gesetzgebung noch deutlich verändern könne. (Seifer 2009: 107f.)

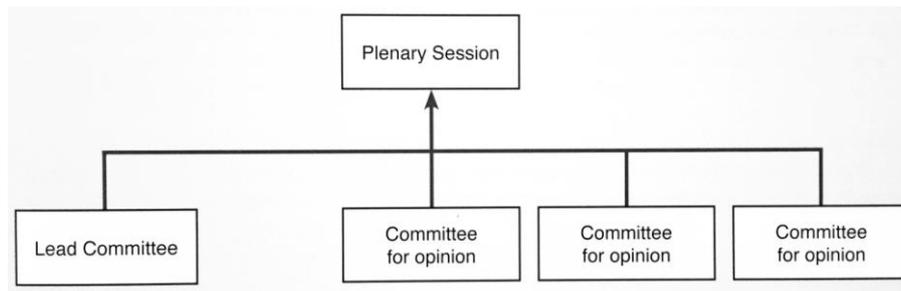
Klüver (2013: 32-34) stellt zudem die Hauptinteressen der EU-Institutionen dar. Die EU-Kommission hat dabei, wie alle Institutionen, das Basisinteresse, zu überleben. Hinzu kommt das spezifische Interesse, erfolgreiche Gesetzesvorschläge zu machen. Die bevorzugten Mittel dazu sind die Beschaffung aller relevanten Information, die Gewinnung der Unterstützung der BürgerInnen und ökonomisch mächtigen AkteurInnen. Die grundlegende Präferenz dabei ist,

einen Mehrwert für die Vertiefung der Integration zu schaffen. Das EU-Parlament hingegen hat zusätzlich zum reinen Überleben noch das Interesse aller Mitglieder, wiedergewählt zu werden. Die dazu präferierten Mittel sind dieselben wie bei der EU-Kommission, nur dass die Unterstützung der BürgerInnen hier am wichtigsten ist. Eine generelle Politik-Präferenz ist hier nicht feststellbar, sie hängt vom konkreten Politikfeld ab. Schließlich hat der Rat ebenfalls zusätzlich zum Überlebenswillen das Interesse an Wiederwahl, es steht also ebenfalls die Gewinnung von Unterstützung an erster Stelle. Grundsätzlich steht der Rat einer Vertiefung der Integration kritisch gegenüber, da dies mit Machtverlust der Mitgliedstaaten einhergeht, aus denen er sich zusammensetzt.

Wenn man sich nun die Arbeitsweise des Europäischen Parlaments anschaut, wird deutlich, dass Lobbying hier einen anderen Schwerpunkt hat. Diese sieht vor, dass wenn die EU-Kommission einen Gesetzesvorschlag macht, ein Mitglied des Parlaments als BerichterstatterIn zu diesem Vorschlag ausgewählt wird und in Gesprächen mit den Experten der anderen Fraktionen im Ausschuss (sog. SchattenberichterstatterInnen) eine Stellungnahme des Parlaments erstellt, die der EU-Kommission als Rückmeldung darüber dient, ob der Vorschlag im Parlament mehrheitsfähig ist. Dies ist auch der Moment, in dem die Abgeordneten Änderungswünsche angeben können, weshalb sie und insbesondere die BerichterstatterIn, sowie die SchattenberichterstatterInnen der anderen Fraktionen für Interessengruppen besonders interessant sind. Die EU-Kommission muss die Änderungswünsche der BerichterstatterInnen nicht übernehmen, doch hat sie ein Interesse daran, dass ihre Vorschläge nicht vom Parlament abgelehnt werden, weshalb sie sich hier meist kompromissbereit zeigt. (Moessing 2014: 36–39)

Somit haben die (Schatten-) BerichterstatterInnen eine entscheidende Bedeutung im Lobbying-Prozess und über ihre angestrebte Wiederwahl ein klares Motiv, das Lobbying-AkteurInnen adressieren können. Deshalb kommt Marshall zu der Einschätzung, dass die Zusammensetzung der Ausschüsse des EU-Parlaments entscheidend für den Erfolg von Lobbying-Strategien sei. Bei Ausschüssen, die mit in ihren jeweiligen Fraktionen wenig einflussreichen Abgeordneten besetzt sind, käme den (Schatten-) BerichterstatterInnen eine Schlüsselrolle zu. Im Gegensatz dazu könnten Abgeordnete, die in ihren Fraktionen einflussreich sind, auch dann, wenn sie weder BerichterstatterInnen, noch SchattenberichterstatterInnen sind, die Stellungnahme eines Ausschusses, die für die finale Abstimmung im Plenum extrem wichtig ist, deutlich in ihrem Sinne beeinflussen. (Marshall 2010: 571f.) Die beteiligten Ausschüsse sind der folgenden Übersicht zu entnehmen.

Abbildung 10: Möglichkeiten der Intervention beim Europäischen Parlament



Quelle: Guéguen 2008: 109

Wenn PolitikerInnen, wie im Falle des EU-Parlaments, sehr von der öffentlichen Meinung abhängig sind, kann man sagen, dass LobbyistInnen, die Outsider-Lobbying betreiben, zu diesen genauso viel Zugang haben, wie Insider-LobbyistInnen, da sich die PolitikerInnen in diesem Fall auch mit Information befassen, die öffentlich gestreut wird. Bei einer Bürokratie, wie der EU-Kommission, hingegen haben Insider-LobbyistInnen bei der Informationsübermittlung einen Vorteil gegenüber mit der Öffentlichkeit arbeitenden LobbyistInnen. Eising (2007: 355) kommt somit zu dem Schluss, dass Interessengruppen gegenüber dem EU-Parlament Insider- und Outsider-Lobbying kombinieren könnten, während sie sich gegenüber der EU-Kommission auf Insider-Lobbying konzentrieren könnten, wenn sie ihre Information anbringen möchten. Der Rat der Europäischen Union schließlich kann ebenfalls ein beliebtes Ziel von LobbyistInnen sein, da er nicht so transparent arbeitet, wie EU-Kommission und -Parlament. Insbesondere die von den jeweiligen Fachministerräten eingesetzten Arbeitsgruppen arbeiten meist hinter verschlossenen Türen und sind allein den Regierungen der Mitgliedstaaten gegenüber verpflichtet, die wiederum unter Beobachtung der nationalen Medien stehen, für welche jedoch häufig das Handeln der Regierungen im Rat nicht im Fokus ihrer Berichterstattung steht. (Moessing 2014: 37f.) Die folgende Grafik bietet eine Übersicht über den Rat.

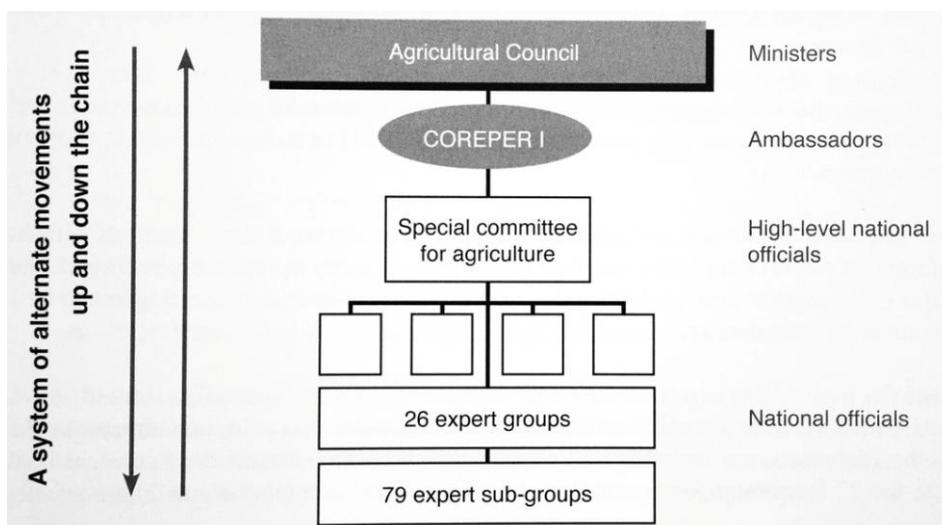


Abbildung 11:
Die Arbeitsweise
des Landwirt-
schaftsminister-
Innenrates

Quelle:
Guéguen 2008: 107

Somit kann zwar einerseits gesagt werden, dass die EU-Kommission besonders im Fokus von LobbyistInnen steht, dass Rat und Parlament andererseits aber auch nicht irrelevant sind. Entscheidend für erfolgreiches Lobbying ist laut Bouwen (2002: 382-384) vor allem die Form des Lobbyings, welche insbesondere in der EU maßgeblich von der Organisationsform der Lobbying-AkteurIn abhängig sei. Somit könne vielmehr gesagt werden, dass die Art der Mitgliedschaft in einem Verband oder einer Organisation, die Interessen vertritt, entscheidend sei. Die EU-Institutionen würden Zugang für jene AkteurInnen anbieten, die über besonders knappe Ressourcen, in diesem Fall private Information, verfügen oder von denen sie abhängig sind. Information oder Abhängigkeit sind also Zugangsgüter, die die Lobbying-AkteurInnen im Austausch für Zugang anbieten. Abhängigkeit können AkteurInnen herstellen, indem sie, beispielsweise durch große Bekanntheit oder hohe Reputation, Einfluss auf das Wahlverhalten der Menschen ausüben können, womit die PolitikerInnen über ihre Abhängigkeit vom Wahlvolk indirekt auch von ihnen abhängig sind. Dass dieser Zugang in der EU entscheidend ist, hat nicht nur mit der gerade angesprochenen zentralen Rolle der EU-Kommission zu tun, sondern auch mit der Art der Themen, die auf EU-Ebene verhandelt werden. So unterscheidet Beyers zwischen, wie er es nennt, diffusen und spezifischen Interessen. Diese zu vermitteln erforderte unterschiedliche Strategien. So wären die auf EU-Ebene vorherrschenden Interessen als spezifische kategorisiert, die vor allem Unternehmensinteressen umfassten, die sich wiederum auf die Regulierungen technischer Details bezögen und mit Kosten für die Unternehmen verbunden wären. Hier fände vor allem Insider-Lobbying statt, bei dem die Interessen klar seien und LobbyistInnen Kosten und Nutzen abwägen könnten. Wesentlich schwieriger sei hingegen die Analyse der Vermittlung von diffusen Interessen. Diese gingen in der EU hauptsächlich von heterogenen gesellschaftlichen Gruppen aus, gingen über privaten Nutzen hinaus und würden vor allem über Outsider-Lobbying gesellschaftlich diskutiert und somit in die Politik getragen. Hier sei nicht klar, wer welchen Nutzen aus dem Lobbying ziehen würde und nur schwer feststellbar, welchen AkteurInnen dadurch welche Kosten entstehen. (Beyers 2004: 216) Die LobbyistInnen, die in der EU tätig sind, befassen sich somit vor allem mit technischen Details von Gesetzgebungen, die für ihre Branchen oder Unternehmen relevant sind, für die sich jedoch die breite Öffentlichkeit nicht interessiert. Bei großen politischen Fragen, wie beispielsweise dem gescheiterten Verfassungsvertrag, halten sich die Lobbygruppen dafür zurück, da hier eine große öffentliche Sensibilität für Einflussnahme von außen besteht und somit eine erfolgreiche Beeinflussung schwierig ist, während die monetären Vorteile, die aus dieser gezogen werden könnten im Verhältnis zum Aufwand gering sind. Somit bewegt sich die Mehrzahl der LobbyistInnen in Brüssel außerhalb des

Blickfelds der Öffentlichkeit, was auch in ihrem Interesse ist. (Coen und Richardson 2011: 341f.) Dies ist ein Gegensatz zur nationalstaatlichen Ebene, auf der zumeist grundsätzliche ideologische Fragen öffentlich diskutiert werden und erst die Details in Expertengesprächen festgelegt werden. Das in der EU keine derartige öffentliche Diskussion stattfindet, liegt jedoch nicht nur an der Art der Themen, sondern auch am Fehlen einer gemeinsamen europäischen Medienlandschaft, sowie damit einer gemeinsamen europäischen Öffentlichkeit, an die Lobbyisten sich wenden könnten, um beispielsweise Druck auf die EU-Kommission auszuüben. (Beyers 2004: 213f.) Somit ist es nach Knill (2011: 243) in der EU auch eher selten, dass Interessengruppen die Institutionen auf ein Thema hinweisen, mit dem diese sich bisher nicht befasst haben. Sie begleiten eher laufende Gesetzgebungsvorhaben und tragen zur Koordination zwischen den politischen Institutionen bei. Zusammenfassend kann gesagt werden, dass die wenigen diffusen Interessen, die auf EU-Ebene existieren, eher ins Parlament getragen werden, da hier die Verbindung zur Öffentlichkeit direkter ist. Die Abgeordneten müssen sich einer Wiederwahl stellen und sind deshalb von der Öffentlichkeit abhängig, wo diffuse Interessen mehr Verbreitung finden als spezifische. Letztere sind sehr fachlich, sodass die entscheidenden gesetzgeberischen Fragen bereits auf Arbeitsebene geklärt werden. Deshalb wird hier schon bei der Formulierung durch die EU-Kommission versucht, Interessen einzubringen. Dies heißt allerdings in der Praxis nicht, dass die AkteurInnen ihr Anliegen nicht durch öffentlichkeitswirksame Maßnahmen unterstützen. Somit landet auch Information von AkteurInnen mit spezifischen Interessen in der Öffentlichkeit, sie wird nur nicht in dem Maße wahrgenommen. (Beyers 2004: 234)

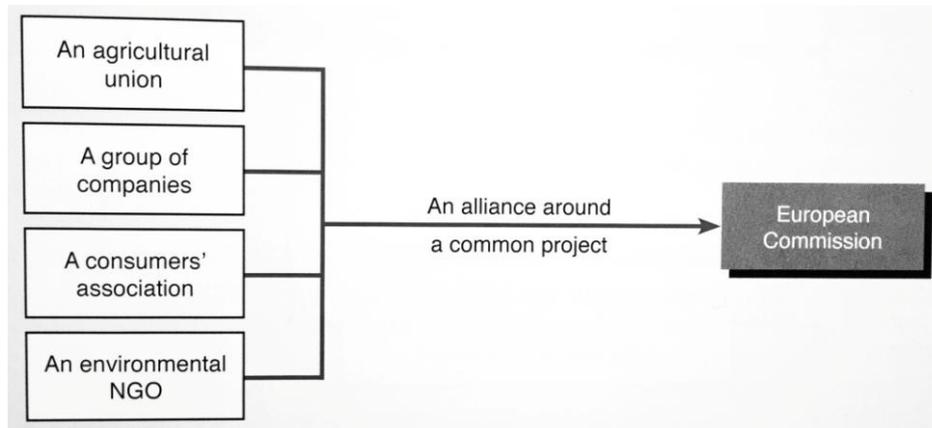
An dieser Stelle soll ein erstes Fazit bezüglich der Strategien des Informationellen Lobbyings auf EU-Ebene gezogen werden und eingeordnet werden, ob diese nun Information eher verzerren oder korrekt übermitteln und somit zu guten politischen Entscheidungen und einer damit verbundenen Steigerung der Wohlfahrt beitragen. Dazu muss zuerst geschaut werden, welche AkteurInnen sich allgemein gesprochen am ehesten durchsetzen. Hier wird in der Literatur mit dem Median-WählerInnen-Theorem argumentiert. Dies besagt, dass sich immer die Position der WählerIn durchsetzt, von der aus sich auf beiden Seiten jeweils genau gleich große Teile der Wählerschaft verorten. Sie vertritt also bildlich gesprochen, die durchschnittliche Position. Nun liegt der Verdacht nahe, dass sich auch im Lobbying eine AkteurIn am ehesten durchsetzt, wenn die von ihr vertretene Position möglichst nah an dieser Durchschnittsposition liegt. Bunea (2012: 566f.) konnte hier einen statistischen Zusammenhang herstellen, der diesen Schluss nahe legt. Außerdem kommt sie zu dem Schluss, dass sich Positionen für die Beibehaltung des Status Quo eher durchsetzen, als solche für mehr

Regulierung. Es ließe sich jedoch nicht sagen, ob sich hier WirtschaftsvertreterInnen durchgesetzt haben, für die mehr Regulierung meistens höhere Kosten bedeutet, oder ob dies der allgemein liberalen Politik der Barroso-Kommission des Untersuchungszeitraums geschuldet ist. Bernhagen, Dür und Marshall (2015a: 582f.) kommen hingegen in ihrer Untersuchung zu dem Schluss, dass jene LobbyistInnen am erfolgreichsten die gesetzgeberischen Vorschläge der EU-Kommission beeinflussen, welche die meiste und beste Information liefern und die gleichzeitig mit ihren Positionen nah an denen der EU-Kommission sind. So hätte eine LobbyistIn bessere Chancen, Vorschläge in ihrem Sinne zu beeinflussen, wenn sie ihre Position etwas jener der EU-Kommission annähert. Da die Positionen der EU-Kommission jedoch selten extrem sind, heißt dies also, dass sich in der Regel eher moderate AkteurInnen durchsetzen, was exakt dem Median-WählerInnen-Theorem entspricht. Die Wissenschaftler kommen überdies zu dem Schluss, dass sich zivilgesellschaftliche Interessen in der EU häufiger durchsetzen als Unternehmensinteressen. Dies sei der Fall, da zivilgesellschaftliche AkteurInnen häufig auf Seiten der EU-Kommission und des EU-Parlaments für eine Veränderung der Politik einträten, während Unternehmen oder ihre Verbände eher für eine Beibehaltung des Status Quo plädierten und damit weit von der Kommission und dem Parlament entfernt liegende Positionen vertreten würden. Dies sei in der EU häufig der Fall, da die institutionellen Gegebenheiten eher auf Veränderung ausgerichtet seien, da sich die Union durch ihr gesetzgeberisches Handeln immer noch selbst weiter festigt. Deshalb hätten für Veränderung sprechende Positionen es generell leichter. Dies stünde im Gegensatz zu den USA, wo grundsätzlich Positionen für eine Beibehaltung des Status Quo im Vorteil seien. Nur in Bereichen, in denen sich die Interessen der Wirtschaft mit denen der PolitikerInnen decken würden, die die Integration der EU vertiefen wollen, hätten sich die Unternehmen weitgehend durchgesetzt. Dies sei vor allem beim Aufbau des Binnenmarktes und des Euros der Fall gewesen. (Bernhagen et al. 2015b: 974-976)

Eine weitere Dimension kommt hinzu, wenn man hier die bereits erläuterte Theorie der Lobbying-Koalitionen wieder aufgreift. So kommt Klüver (2013: 24f.) zu der Einschätzung, dass insbesondere in der EU Lobbying-Koalitionen großes Potential haben. So wäre die aggregierte Information, die bereitgestellt werden kann, die Unterstützung durch die Bevölkerung und die wirtschaftliche Macht entscheidend dafür, wie viel Einfluss Interessengruppen auf EU-Ebene ausüben können. Dabei sind Koalitionen gegenüber einzelnen AkteurInnen klar im Vorteil. So sehen sich die Institutionen der EU mit einer Vielzahl mehr oder weniger bekannter Lobbygruppen konfrontiert, sodass sie nicht allen ermöglichen können, ihre Anliegen und Information vorzubringen. (Klüver 2013: 56)

In der folgenden Übersicht, sind beispielhaft AkteurInnen gezeigt, die sich zu einer Lobbying-Koalition zusammenschließen können.

Abbildung 12: Neue Allianzen und Koalitionen



Quelle: Guéguen 2008: 137

Wenn man diese beiden Dimensionen nun zusammenbringt, heißt dies, dass sich auf EU-Ebene insbesondere zivilgesellschaftliche AkteurInnen durchsetzen würden, da diese in besonders großen Koalitionen agieren würden. Wenn man dies auf die Theorie der Lobbying-Koalitionen überträgt, erscheint dies auch unter dem Gesichtspunkt des Informationsaspekts schlüssig. So können große Koalitionen immer die mengenmäßig meiste Information liefern, während dadurch den einzelnen Mitgliedern der Koalition die verhältnismäßig geringsten Kosten entstehen. Allerdings scheint dadurch auch naheliegend, dass hier eine nennenswerte Selektion der Information, die an die EntscheiderInnen übertragen wird, stattfindet. Dies ist der Fall, da sich die einzelnen LobbyistInnen nicht in der Koalition zusammenschließen würden, wenn sie auch im Alleingang ausreichend Information generieren könnten, ohne dass ihnen dadurch Kosten entstünden, die den Nutzen einer günstigen politischen Entscheidung übersteigen würden.

5. Informationelles Lobbying im Rahmen der Begrenzung des CO₂-Ausstoßes von PKW durch die EU

Die bisher vorgestellte Theorie des Informationellen Lobbyings und ihre Anwendung auf das politische System der Europäischen Union soll im Folgenden noch durch ein Anwendungsbeispiel ergänzt werden, um sie begreifbarer zu machen. Bei diesem Beispiel handelt es sich um die Verordnung (EC) 443/2009 zur Festsetzung verbindlicher Grenzwerte für den klimaschädlichen Kohlenstoffdioxid(CO₂)-Ausstoß von Personenkraftwagen (PKW) in der EU. Die Verordnung besagt, dass die Fahrzeughersteller ihren durchschnittlichen Flottenausstoß bis

2012 (mit Übergangsphase bis 2015) auf 130 Gramm pro Kilometer und dann bis 2020 auf 95 g/km reduzieren sollen. Dabei gibt es Ausnahmen, die für den Einsatz innovativer Technologien gewährt werden und eine Berücksichtigung des Fahrzeuggewichts bei der Berechnung (Berechnung nach Verordnung (EG) 715/2007. Dies, sowie ein gegenüber dem ursprünglichen Gesetzesvorschlag verringertes Strafmaß (Strafzahlungen) lassen den Verdacht aufkommen, dass hier die Automobilindustrie in ihrem Sinne erfolgreich Lobbying betrieben hat. Zur Einführung in die Thematik soll im Folgenden zunächst das Zustandekommen der Regulierung chronologisch erläutert werden. Dabei werden die relevanten AkteurInnen vorgestellt und ihre Positionen, soweit bekannt, kurz dargelegt. Anschließend soll die Wettbewerbssituation der Lobbying-AkteurInnen auf Grundlage, der in der vorliegenden Arbeit dargebrachten Theorie eingeordnet werden. Abschließend soll, vor dem Hintergrund der eingangs erwähnten Aktualität und medialen Omnipräsenz des sog. Abgasskandals von Volkswagen mittels einer Mikrofundierung gezeigt werden, wie sich eine derartige Regulierung auswirken kann und weshalb das Finden eines finanziell erreichbaren Ausstoßniveaus für den gewünschten Erfolg der Regulierung entscheidend ist.

5.1 Die AkteurInnen und ihre Rollen im Gesetzgebungsprozess

Im Jahre 1998 war der Transport-Sektor für 28% des CO₂-Ausstoßes in Europa verantwortlich. Allein der Straßenverkehr machte 23% aus. Da sich auch die europäischen Staaten im Vertrag von Kyoto verpflichtet hatten, ihren CO₂-Ausstoß zu reduzieren und damit die Erderwärmung zu begrenzen, war es zwingend notwendig, auch den Straßenverkehr stärker zu regulieren. (Lazarou und Zervas 2008: 248) Der Politik steht dabei theoretisch eine Reihe von Instrumenten zur Verfügung. Dazu zählen Regulierungen, Steuern und Subventionen bzw. Anreize, sowie Kampagnen zur KonsumentInnen-Information. (Bastard 2010: 5) Eine Steuer, in der man für KundInnen Anreize für niedrigen CO₂-Ausstoß verankern kann, kann dabei entweder beim Kauf eines Fahrzeugs (Registrierungssteuer), bei seinem Besitz (herkömmliche Kfz-Steuer) oder bei seiner Benutzung (z.B. Mineralölsteuer) anfallen. Überdies können die Hersteller, bzw. Händler über Produktions- bzw. Verkaufssteuern beteiligt werden. (Bastard 2010: 12) All diese möglichen Instrumente wurden zunächst in Betracht gezogen, denn bereits 1992 und 1994 forderte der Rat der UmweltministerInnen die EU-Kommission auf, den CO₂-Ausstoß von PKW regulatorisch zu begrenzen. Das Europäische Parlament unterstützte dieses Ansinnen, sodass sich die Kommission dies 1995 zum Ziel setzte. Dabei wurde das Ziel festgesetzt, den durchschnittlichen Ausstoß von neuen PKW in der EU bis 2005 auf 120 Gramm pro Kilometer zu begrenzen. Zunächst wollte die EU-Kommission dies

über eine Selbstverpflichtung der Automobilindustrie erreichen, was bei der Begrenzung der Maximalgeschwindigkeit von Serienfahrzeugen auf 250 km/h bereits funktioniert hatte. (Christensen und Gulbrandsen 2014: 509) Der Einfluss der Automobilindustrie darf dabei nicht unterschätzt werden. Die EU ist der größte Produktionsstandort von PKW weltweit. Es sind 2,3 Millionen Menschen direkt in der europäischen Automobilindustrie beschäftigt. Einschließlich der Zulieferindustrie und der Infrastruktur sind es insgesamt rund 12 Millionen. Damit kann die Automobilindustrie sowohl auf nationalstaatlicher Ebene, als auch auf EU-Ebene großen Druck ausüben, da alle, die von ihr abhängig sind, auch WählerInnen sind, weshalb die PolitikerInnen wiederum von ihnen abhängig sind. (Christensen und Gulbrandsen 2014: 503f.)

Im Jahre 1998 einigten sich deshalb die drei großen Automobilindustrieverbände Association des Constructeurs Européens d'Automobiles (ACEA), Japan Automobile Manufacturers Association (JAMA) und Korea Automobile Manufacturers Association mit der EU-Kommission auf eine freiwillige Selbstverpflichtung zur Reduktion des CO₂-Ausstoßes von ca. 186 g/km im Jahr 1995 (Basiswert) auf 140 g/km im Schnitt der Flotte neuer Modelle ab 2008 bzw. 2009. Außerdem sagte die Industrie zu, dass bis zum Jahr 2000 jeder Hersteller mindestens ein Fahrzeug mit einem Ausstoß von höchstens 120 g/km im Angebot haben sollte. Dies war jedoch lediglich eine Selbstverpflichtung der Automobilindustrie ohne jegliche Sanktionsmechanismen, weder von Seiten der EU-Kommission, noch von Seiten des Automobilverbands. Um das politische Ziel des Ausstoßes von maximal 120 g/km dennoch zu erreichen, setzte die EU-Kommission neben der Selbstverpflichtung auf Angebotsseite auch auf Anreize auf der Nachfrageseite. Hierzu entstand eine Regulierung, die eine Kennzeichnungspflicht des CO₂-Ausstoßes vorsah. (Christensen und Gulbrandsen 2014: 509f.) Parallel empfahl die EU-Kommission den Mitgliedstaaten, im nationalen Steuerrecht nachfrageorientierte Anreize zur Reduktion des CO₂-Ausstoßes von PKW in Form einer jährlichen (Besitz-)Steuer (nicht Registrierungssteuer) zu setzen. Dies kam jedoch nicht in Form einer Richtlinie zu Stande, da der Rat, also die Mitgliedstaaten, diese Initiative 2005 ablehnten. Deutschland stellte in diesem Zusammenhang trotzdem die Berechnung der Kfz-Steuer von einem Hubraum- auf ein CO₂-basiertes Modell um. In den folgenden Jahren kam der europäische Automarkt aufgrund der internationalen Wirtschafts- und Finanzkrise so sehr unter Druck, dass der Erhalt von Arbeitsplätzen zunächst vorrangig im Fokus der Politik stand. In Deutschland wurde diesbezüglich die sogenannte Abwrackprämie aufgelegt, die keinerlei Bezug zum CO₂-Ausstoß hatte. Laut der Automobilindustrie war ein weiterer Faktor, der einen fehlenden Anreiz zur CO₂-Reduktion bildete der, aufgrund der Krise, sehr

volatile Ölpreis, der damit kein verlässliches Argument für den Kauf eines sparsamen PKW darstellte. (Bastard 2010: 7f.)

Köhler und Whitmarsh (2010: 433f.) haben die Selbstverpflichtung des europäischen Automobilindustrieverbandes ACEA bereits 2010 als nicht ausreichend bewertet. Die Reduktion des CO₂-Ausstoßes sei in den ersten Jahren äußerst gering ausgefallen und allein der verbesserten Technologie, sowie dem veränderten KundInnenverhalten des vermehrten Kaufs von Diesel-PKW geschuldet. Das dadurch mögliche Einsparpotential sei jedoch nicht ausgeschöpft worden, da Fahrzeuge gleicher Klassen über immer mehr Leistung verfügten, sowie immer mehr große Fahrzeuge (vor allem sog. SUV) verkauft würden. Es wurde schnell deutlich, dass die freiwillige Selbstverpflichtung der europäischen Automobilindustrie ihr Ziel verfehlen würde. So wurde der durchschnittliche CO₂-Ausstoß der Hersteller bis 2004 anstatt auf die geforderten 140 g/km nur auf 163 g/km reduziert. Deshalb forderte bereits 2003 der deutsche Umweltminister Jürgen Trittin im Ministerrat eine verbindliche Regulierung mit einem Ziel von 120 g/km im Jahr 2012. Daraus entstand 2004 eine Entschließung des Ministerrats, in dem er die EU-Kommission aufforderte, einen Entwurf einer entsprechenden Regulierung vorzulegen. Das Europäische Parlament schloss sich Anfang 2005 dieser Forderung an, sodass die EU-Kommission Mitte 2005 eine Arbeitsgruppe aus MitarbeiterInnen der EU-Kommission und VertreterInnen der Automobilindustrie einsetzte, um einen entsprechenden Gesetzesvorschlag auszuarbeiten. (Christensen und Gulbrandsen 2014: 510f.) Von Seiten von Umweltverbänden wurde die Arbeitsgruppe CARS21 von Beginn an als partiisch und intransparent kritisiert. Es wären weder NGOs, noch VertreterInnen des EU-Parlaments beteiligt worden. Die EU-Kommission verteidigte ihren Ansatz damit, dass die Wettbewerbsfähigkeit der europäischen Automobilindustrie ein zentrales Ziel der Industriepolitik der EU-Kommission sei und dass sie deshalb unbedingt vermeiden wollte, eine Regulierung zu schaffen, welche die europäische Automobilindustrie global benachteiligt. Hierzu sei sie auf jegliche Information zu diesem Thema angewiesen. Die EU-Kommission lenkte schließlich ein, verlagerte den Prozess vom Direktionsbereich Industriepolitik in den Bereich Umweltpolitik und startete 2006 eine öffentliche Anhörung zum Thema. Schließlich gründete die EU-Kommission eine zweite Arbeitsgruppe unter dem Dach des Klimawandelprogramms der EU-Kommission, an der insbesondere auch Umweltverbände beteiligt wurden. (Christensen und Gulbrandsen 2014: 511) Im Laufe des folgenden Prozesses der Erarbeitung eines Gesetzesvorschlages führte die EU-Kommission eine Reihe von Anhörungen durch. Bunea und Ibenskas (2015: 437-439) nennen diesbezüglich zehn Fragen, zu denen die Kommission in den Anhörungen Positionen von Interessengruppen einholte.

Dies seien die notwendigen Maßnahmen zum Erreichen eines 120 Gramm-Ziels, der Zeitrahmen bis zum möglichen Erreichen dieses Ziels, die Einbeziehung gewerblicher Kleintransporter, die Parameter zur Entscheidung darüber welche Fahrzeuge allgemein einbezogen werden sollen, die Freiwilligkeit der Zielerreichung, mögliche Strafen bei Nichteinhalten, steuerliche Maßnahmen, eine Überarbeitung des Verbrauchs-Labelings, ein möglicher Code of Conduct und Flexibilität bei der Zielerreichung gewesen. Wenn man nun wissen möchte, welche AkteurInnen hier besonders einflussreich waren, oder welche überhaupt Bedeutung im Gesetzgebungsprozess haben, hängt dies maßgeblich von der angewandten Theorie ab. So hätte aus Bottom-Up-Sicht die EU-Kommission mit ihrer Gesetzesvorlage nur auf ein Bestreben der Mitgliedstaaten reagiert. Dieser Vorschlag wäre dann von den Mitgliedstaaten im Rat entscheidend verändert worden und die Mitgliedstaaten hätten dabei einen eigenen Spielraum bei der Umsetzung gehabt. Nach dieser Theorie hätten also die Mitgliedstaaten den größten Einfluss auf die Gesetzgebung gehabt. Aus Top-Down-Sicht hingegen käme der Vorschlag von der EU Kommission, wäre lediglich marginal von EU-Parlament und -Rat verändert worden und würde in seiner Umsetzung von der EU-Kommission überwacht werden. In diesem Fall hätte also der größte Einfluss bei der Kommission gelegen. Vermutlich handelt es sich um eine Mischung beider Faktoren, sodass sowohl LobbyistInnen bei der EU-Kommission, als auch bei den Regierungen der Mitgliedstaaten die Möglichkeit hatten, Einfluss zu nehmen. Zudem sollte der Einfluss des Parlaments nicht unterschätzt werden, da speziell diese Regulierung öffentliches Interesse geweckt hat, was über die Abgeordneten direkter ins Europäische Parlament getragen wird, als in Rat oder Kommission (Christensen und Gulbrandsen 2014: 507) Was die weitere Entwicklung des CO₂-Ausstoßes von PKW angeht, gibt es mehrere gegenläufige Effekte. So hat eine Untersuchung 2009 in Griechenland gezeigt, dass in den davor liegenden Jahren (vor der Krise) immer mehr PKW zugelassen wurden und, dass diese mit immer stärkeren Motoren ausgestattet waren. Gleichzeitig ist die jährlich gefahrene Strecke pro Fahrzeug im selben Zeitraum zurückgegangen und der CO₂-Ausstoß der Fahrzeuge ist durch technischen Fortschritt im Verhältnis zur Leistung zurückgegangen. In Dänemark ist im Vergleich zu Griechenland die Anzahl der neu zugelassenen Fahrzeuge im genannten Zeitraum nur minimal gestiegen. Dabei ist jedoch der Anteil an Diesel-Fahrzeugen stärker als in Griechenland gewachsen, was den CO₂-Ausstoß insgesamt stärker hat zurückgehen lassen. Grund hierfür könnten Fahrverbote in griechischen Großstädten für Dieselfahrzeuge sein. (Diakoulaki und Papagiannaki 2009: 3265f.) Dies soll lediglich deutlich machen, dass es noch eine Reihe weiterer Einflussfaktoren gibt, welche die Entwicklung des CO₂-Ausstoßes von PKW beeinflussen.

5.2 Die Positionen der AkteurInnen

Um zu einer Einordnung der Lobbying-Aktivitäten auf EU-Ebene kommen zu können, muss noch herausgearbeitet werden, welche Positionen die AkteurInnen beziehen. Aus deren Zusammenspiel lässt sich anschließend ableiten, von welchem Zustand der Welt sie ausgehen, wie sie mit ihrer Information darüber umgehen und welche politische Entscheidung in ihrem Sinne ist.

Die EU trat dabei von Anfang an für einen Ausgleich der Interessen von Industrie und Umwelt ein. So sollte zunächst der Markt dafür sorgen, dass sich die Industrie aus eigenem Interesse umweltbewusst weiterentwickelt. Bereits 1999 legte die EU mit Richtlinie (EC) 94/1999 die rechtliche Grundlage für die Energie-Kennzeichnung für Fahrzeuge. Dies ist eine Maßnahme, mit der VerbraucherInnen informiert werden sollten, damit sie die Umweltverträglichkeit eines Autos beim Kauf berücksichtigen können. Von der Wissenschaft wurde dies jedoch als nicht ausreichend kritisiert, da der Verbrauch nur ein Kriterium unter vielen bei der Anschaffung eines Neuwagens sei. Wem dies wichtig ist, der hätte bereits zuvor die Gelegenheit gehabt, die entsprechenden Angaben zu erhalten und andere würden dies auch mit entsprechendem Effizienz-Label nicht berücksichtigen. Wenn es überhaupt einen Einfluss auf Kaufentscheidungen gäbe, dann nur innerhalb einer Fahrzeugklasse. Durch das Label würde niemand angeregt, ein Fahrzeug einer anderen (kleineren) Klasse zu kaufen. (Köhler und Whitmarsh 2010: 434–437) Zu den Alternativvorschlägen der Wissenschaft später mehr. Der Effekt der Maßnahme blieb jedenfalls überschaubar. Doch darüber, welche Maßnahmen darüber hinaus ergriffen werden sollten, herrschte innerhalb der EU-Kommission Uneinigkeit. Im Februar 2007 legte die EU-Kommission nach zweimaliger interner Ablehnung den bereits genannten Vorschlag einer verbindlichen Regulierung des CO₂-Ausstoßes von PKW vor. Während der griechische Umweltkommissar Dimas den Vorschlag unterstützte und sich für eine Obergrenze von 120 g/km aussprach, warnte der deutsche Industriekommissar Verheugen vor einer Benachteiligung von Herstellern großer, luxuriöser Fahrzeuge. Verheugen sah hier insbesondere die deutsche Automobilindustrie gefährdet und warnte vor einer Abwanderung tausender Arbeitsplätze. Statt der vorgeschlagenen Regulierung allein der Automobilindustrie forderte er eine Verteilung der Lasten auch auf Mineralöl- und Reifenhersteller, sowie Reparaturbetriebe, FahrerInnen und die öffentliche Hand. Schließlich griff Kommissionspräsident Barroso ein und forderte die Kommissare Dimas und Verheugen, sowie die von den beiden eingesetzten Arbeitsgruppen zur Zusammenarbeit auf. (Christensen und Gulbrandsen 2014: 512) Hier zeigt sich, dass sich die Interessen erheblich entlang nationaler Grenzen unterschieden. Und nach dem Bottom-Up-Ansatz müssten größere,

reichere und damit mächtigere Mitgliedstaaten mehr Einfluss auf die Gesetzgebung der EU haben als kleine Staaten. Angesichts der CO₂-Regulierung von PKW traten Mitgliedstaaten, die selbst über Automobilindustrie verfügen gegen eine strikte Regulierung ein. Insbesondere Deutschland verfügt mit Mercedes-Benz, BMW, Audi und Porsche über vier weltweit vertretene Premiummarken dreier großer deutscher Automobilkonzerne (Porsche gehört, ebenso wie Audi, zu Volkswagen), die sich vor allem durch große, leistungsstarke Motoren auszeichnen, die entsprechend mehr CO₂ ausstoßen als kleinere. Dies wirkt sich auch aufs Kaufverhalten aus. Der durchschnittliche CO₂-Ausstoß deutscher Autos ist unter den in der EU zugelassenen Fahrzeugen am höchsten. Frankreich und Italien sind ebenfalls große und einflussreiche Mitgliedstaaten der EU, die PKW herstellen. Mit Ausnahme einzelner Sportwagenmarken mit geringer wirtschaftlicher Bedeutung (Bugatti, Lamborghini, Ferrari, Maserati) verfügen diese Staaten jedoch vorrangig über Marken, unter denen hauptsächlich kleine, verbrauchsarme Autos vertrieben werden (Renault, Peugeot, Citroen, Fiat, Alfa Romeo, Lancia). Deshalb haben sich diese Staaten deutlich weniger stark gegen eine strikte CO₂-Begrenzung eingesetzt. Deutschland verfügt zwar auch über Massenmarken, unter denen vor allem kleine, sparsame Fahrzeuge angeboten werden, diese gehören jedoch entweder zu US-Amerikanischen Konzernen (Opel, Ford) oder zu Konzernen, die auch Premiummarken anbieten und mit letzteren mehr Gewinn erwirtschaften (Volkswagen, bzw. Smart zu Daimler). (Christensen und Gulbrandsen 2014: 506)

Dementsprechend heterogen zeigt sich auch die Bank der Interessenverbände der Industrie. Bunea und Ibenskas (2015: 434f.) haben die Positionen einiger Lobbying-AkteurInnen qualitativ untersucht. Auf der Seite der Lobbying-AkteurInnen, die gegen eine strikte Regulierung des CO₂-Ausstoßes eintraten, finden sich dabei unter anderem der europäische Automobilherstellerverband ACEA, seine Pendanten aus Japan JAMA, Großbritannien SMMT und Deutschland VDA, sowie der US-amerikanische Hersteller General Motors (GM). Insbesondere der ACEA und GM fallen durch besonders viele Argumente auf, die für eine weniger strikte Regulierung des CO₂-Ausstoßes sprechen. (Bunea und Ibenskas 2015: 442) Der europäische Automobilherstellerverband ACEA positionierte sich zwar wohlwollend bezüglich einer Grenze von 120 Gramm pro Kilometer, dies sollte aber realisierbar sein durch eine Begrenzung auf 135 Gramm durch Maßnahmen der Automobilindustrie an den Fahrzeugen und Motoren, sowie weitere 15 Gramm durch Maßnahmen während des Betriebs. Letzteres könnte sich beispielsweise auf Reifen oder den Treibstoff beziehen. Es wird ersichtlich, dass hier ein Industriezweig einem anderen die Verantwortung zuschiebt. Andere Industriezweige zeigten sich im Gegensatz dazu teilweise offen für eine strikte CO₂-

Begrenzung. Allerdings machten diese, zumindest öffentlich, keine konkreten Änderungsvorschläge zu den Gesetzesinitiativen, sondern begnügten sich mit dem Veröffentlichung allgemeiner Information zu Notwendigkeit und Möglichkeiten der CO₂-Reduktion. Das waren unter anderen der spanische Verband für regenerative Energien ADTS, der europäische Verband für Batterie-, Hybrid- und Brennstoffzellenfahrzeuge AVERE und der spanische Elektromobilitätsverband AVELE. Näher am schlussendlich vorgelegten Gesetzesvorschlag war mit seinen Vorstellungen hingegen der europäische Reifenherstellerverband ETRMA. Eine gewisse sprachliche Nähe der Positionen des Verbands bedeutet jedoch nicht automatisch, dass dieser besonders erfolgreich Lobbying betrieben hätte. Möglicherweise hat dieser Verband einfach eine gemäßigte Position vertreten, die in keine Richtung extrem ausfällt und somit einem klassischen Kompromiss entspricht. Dies erscheint hier naheliegend, da die Reifenhersteller sowohl an dem wirtschaftlichen Wohlergehen der Automobilindustrie interessiert sein dürften, als auch daran, dass diese Anstrengungen zur Verbrauchsreduktion unternehmen, da sie somit teure, auf Verbrauchsoptimierung ausgelegte, rollwiderstandsarme Reifen verkaufen können. (Bunea und Ibenskas 2015: 433f.)

Die Automobilindustrie sieht die Verantwortung nicht nur bei anderen Industriezweigen. So meint der europäische Automobilindustrieverband ACEA, dass die Selbstverpflichtung lediglich aus Gründen des KonsumentInnenverhaltens nicht einzuhalten gewesen sei. Anstatt einer Regulierung sollte die EU-Kommission besser weitere nachfragebasierte Anreize schaffen, um das KäuferInnenverhalten im Sinne einer CO₂-Reduktion zu beeinflussen. Der Automobilindustrie entstünde ein großer Schaden und Wettbewerbsnachteil, wenn sie per Verordnung gezwungen werden würde, andere Fahrzeuge zu produzieren als die KonsumentInnen nachfragen würden. (Christensen und Gulbrandsen 2014: 511f.) Untersuchungen haben gezeigt, dass PKW, unter anderem aufgrund gestiegener Ansprüche an Komfort und Sicherheit in den letzten Jahren immer schwerer geworden sind. Hinzu kommt der anhaltende SUV-Boom. Dies bringt eine besondere Herausforderung für die Konstrukteure mit sich, wenn damit nicht auch der CO₂-Ausstoß steigen soll. Bei ansonsten gleichen Voraussetzungen benötigt ein schwereres Auto zwangsläufig eine höhere Motorleistung, um in Fahrt zu kommen, was zu höherem Verbrauch und somit auch zu höherem CO₂-Ausstoß führt. (Lazarou und Zervas 2008: 248) Die Automobilhersteller beklagen außerdem mangelnde Einheitlichkeit bei der Besteuerung des Kaufs von PKW in der EU. So konnte es zu bestimmten Zeitpunkten vorkommen, dass die Besteuerung bzw. Förderung des Kaufs eines PKW in geografisch nahe beieinander liegenden EU-Mitgliedstaaten so unterschiedlich geregelt war, dass sich Kostenunterschiede von über einem Viertel des Kaufpreises des PKWs

ergaben. Dies sei der Grund für ein neues Geschäftsmodell, das darin liegt, Neuwagen von einem EU-Mitgliedstaat in einen anderen zu verbringen, um so von der Arbitrage unterschiedlicher Besteuerungen zu profitieren. Um dieses System der Re-Importe, die jegliche Bestrebungen der CO₂-orientierten Besteuerung zunichtemachen, zu verhindern, sei eine EU-weit einheitliche Besteuerung wünschenswert. (Bastard 2010: 14f.) Damit wird jedoch nur ein weiteres Mal das Argument vorgebracht, dass nachfragebasierte Maßnahmen effektiver als angebotsorientierte seien, was wiederum die Verantwortung auf die KonsumentInnen abschieben würde.

Die Wissenschaft, deren relativ unverzerrte Information wertgeschätzt wird, hält sich aus der Diskussion Kaufanreize versus Ausstoßbegrenzung weitgehend heraus. So kommen hier noch weitere, grundlegend andere, Vorschläge, wie der CO₂-Ausstoß im Straßenverkehr reduziert werden könnte. Zum Beispiel sei es effektiver, Güterverkehr von der Straße auf die Schiene zu verlagern, da der Bahnverkehr erheblich weniger CO₂ pro Tonne bewegter Güter ausstieße als der Straßenverkehr. (Diakoulaki und Papagiannaki 2009: 3266) Zervas und Lazarou (2008: 257) kommen, auf das Argument der Industrie eingehend, zu dem Schluss, dass eine effektive regulatorische Begrenzung des Gewichts von Fahrzeugen automatisch eine Reduktion des CO₂-Ausstoßes mit sich bringen würde. Dies sei zudem leichter zu überprüfen, da bei Messungen des CO₂-Ausstoßes ein gemeinsamer Standard der Abgas-Überprüfung schwer einzuhalten und mitunter nicht sehr realitätsnah sei (beim sog. Abgasskandal von Volkswagen geht es um Manipulationen bei der Kontrolle des Stickoxid-Ausstoßes, nicht des Kohlenstoffdioxid-Ausstoßes). Außerdem herrscht in der Wissenschaft die Meinung vor, dass ein CO₂-armes Verkehrsverhalten am effektivsten durch kostenlosen ÖPNV oder durch Einschränkungen der Parkmöglichkeiten erreicht werden kann. Wenn Menschen ganz auf den privat genutzten PKW verzichten, würde deutlich mehr CO₂-Ausstoß vermieden, als wenn Neuwagen minimal weniger ausstoßen. (Köhler und Whitmarsh 2010: 437) Die Positionen von Politik und Wissenschaft werden von Whitmarsh und Köhler (2010: 438) zusammengebracht. Sie sind der Ansicht, dass sich Politik zur Vermeidung von CO₂-Ausstoß im Verkehr sowohl an Produzenten (z.B. Autoindustrie), als auch an Konsumenten richten sollte. Letztere sollten dabei nicht nur informiert werden, sondern auch von alternativen Verkehrskonzepten Gebrauch machen können. Vernetzte Mobilität, also die Kombination von ÖPNV, öffentlichem Fernverkehr auf Schiene, Straße und in der Luft, dem privaten PKW und weiteren Angeboten wie Carsharing und Mitfahrgelegenheiten, berge dabei das größte Potential zur Einsparung von CO₂ im Verkehrssektor. Schließlich seien es jedoch auch die VerbraucherInnen, die von diesen Angeboten Gebrauch machen müssten und bei der Wahl

eines PKW den Schadstoffausstoß berücksichtigen sollten. Nur dann setzen sich die Automobilhersteller gegenseitig unter Druck. Insbesondere in der Autobranche ist das Image einer Marke sehr wichtig, da KundInnen zu Autos eine sehr starke emotionale Beziehung haben. Mit Automarken werden besonders stark Werte und Lebensstile verbunden. Somit ist es für die Hersteller wichtig, nicht gegenüber anderen mit immer niedrigerem Verbrauch und geringeren Emissionswerten immer offensiver werbenden Herstellern alt und umweltschädlich auszusehen. (Köhler und Whitmarsh 2010: 429f.)

5.3 Die Wettbewerbssituation

Um die Wettbewerbssituation zwischen den unterschiedlichen Interessengruppen anschaulicher zu machen, soll die folgende Tabelle einen Überblick über die gängigsten Argumente dafür und dagegen geben, dass der Zustand der Welt so schlecht ist, dass es einer strikten CO₂-Begrenzung bedarf. Dies ist relevant, da die Argumente gleichzeitig Information darstellen, die darüber Auskunft geben kann, wie der Zustand der Welt ist und wie er bei einer entsprechenden Regulierung wäre. Zu einer besseren Übersicht sind die an den in diesem Kapitel genannten Stellen zu findenden Argumente noch einmal tabellarisch zusammengefasst:

Gründe für die 130g/km-Obergrenze	Gründe gegen die 130g/km-Obergrenze
Freiwillige Selbstverpflichtung habe nicht funktioniert.	Markt könne dies alleine regeln, die Nachfrage bestimme das Angebot.
Europa habe moralische Verantwortung, beim Klimaschutz voranzugehen.	<u>KundInnen</u> wollen immer mehr Leistung. Ausstoß-Leistungs-Verhältnis relevant!
Mitgliedstaaten mit Autoindustrie hätten bisher profitiert.	<u>KundInnen</u> über transparente Ausstoß-Angaben zu informieren sei effektiver.
Auch Mitgliedstaaten ohne Autoindustrie litten unter Umweltschäden.	<u>KundInnen</u> über steuerliche Anreize zum Kauf ausstoßarmer PKW bewegen!
Europäische Autoindustrie könne sich durch Investition in Elektromobilität global langfristigen Vorteil verschaffen.	Hersteller, die auf große, sportliche PKW spezialisiert sind, würden benachteiligt. Ausstoß-Minderung statt Status Quo messen!
	Arbeitsplätze würden wegfallen.
	Nur Autoindustrie würde belastet. Zuliefer- und Service-Industrie sollten beteiligt werden!

Mitgliedstaaten würden ungleich belastet.

Vorschriften für Sicherheit stiegen, womit PKW schwerer würden. Gewichtskomponente stärker berücksichtigen!

Um gegen stärker werdende asiatische (Billig-) Konkurrenz zu bestehen, müssten weltweit gefragte, ausstoßintensive (Premium-) SUV gebaut werden.

Höhe des Ausstoßes würde auch durch Fahrweise bestimmt.

Diese Übersicht erhebt nicht den Anspruch auf Vollständigkeit, da es sich nicht um eine empirische Arbeit handelt. Was aus dieser Übersicht jedoch erkennbar ist, ist eine Flut an von Interessengruppen gelieferten Argumenten, die PolitikerInnen einordnen müssen. Dabei fällt zunächst auf, dass es sich bei einigen Argumenten gar nicht um Signale handelt, die auf den wahren Zustand der Welt hindeuten. Moralische Erwägungen oder Einschätzungen der Fähigkeiten von Märkten tragen nicht zur Klärung der Frage bei, ob der Zustand von Wirtschaft und Umwelt die vorgeschlagene CO₂-Begrenzung erfordert. Doch auch wenn man diese Argumente weglässt, wird deutlich, dass man die übrig bleibende Information nicht einfach gegeneinander aufrechnen kann. Ein Abzählen der Signale auf beiden Seiten lässt keine Aussage darüber zu, ob der Nutzen der Maßnahme für die Umwelt höher zu werten wäre als der Schaden für die Wirtschaft. Dies ist der Fall, da die gelieferte Information von unterschiedlich hoher Qualität ist. Beispielsweise ist bei einer politischen Abwägung der Hinweis auf eine Anhäufung von Umweltkatastrophen aufgrund des Klimawandels höher zu gewichten, als der Hinweis darauf, dass einzelne Hersteller gegenüber anderen benachteiligt werden könnten. Somit empfiehlt es sich nicht, jede Information gleich zu gewichten und somit eine Entscheidung zugunsten der Seite zu fällen, die der Menge nach mehr Information in ihrem Interesse liefern kann. Man muss in der Realität die Signale auch inhaltlich in ihrer Bedeutung bewerten. Und darüber hinaus stellt sich hier natürlich die Frage, ob es sinnvoll ist, eine binäre Entscheidung für oder gegen das 130g/km-Ziel zu fällen, und ob man nicht in der Realität die Höhe der Grenze aufgrund der vorliegenden Information über den Zustand der Welt festlegen sollte.

5.4 Die Entscheidung

Laut Gulbrandsen und Christensen ist die Verordnung (EC) 443/2009 ein großer Schritt, da sie die erste allgemeinverbindliche Regulierung des CO₂-Ausstoßes von PKW durch die EU ist. Allerdings sei sie stark verwässert worden, da insbesondere Deutschland sich wegen seiner starken Industrie, die vor allem große und teure Fahrzeuge herstellt, vehement gegen eine zu strikte Regulierung gewehrt hätten. (Christensen und Gulbrandsen 2014: 503) Hier soll nun noch einmal die Theorie der Zustände der Welt eingebracht werden. Im folgenden Modell wird davon ausgegangen, dass Zustand 0 eine intakte Umwelt beschreibt, die das ausgestoßene CO₂ kompensieren kann, während Zustand 1 eine bereits stark belastete Umwelt bezeichnet, die durch zusätzliches CO₂ akut vom Klimawandel bedroht wäre. Nun gibt es in einem binären Entscheidungsmodell zwei mögliche Entscheidungen (1 für eine strikte Ausstoßbegrenzung und 0 für keine Regulierung). Wonach die Politik hier entscheidet, ist in der folgenden Abbildung abzulesen:

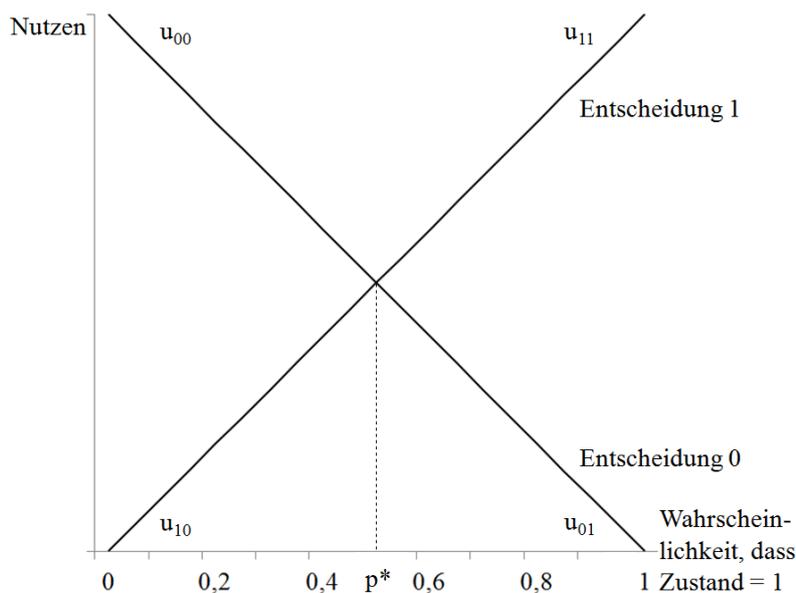


Abbildung 13: Die Entscheidungssituation

In dieser Entscheidungssituation gibt es vier mögliche Ereignisse mit den folgenden Effekten:

U_{00} : Entscheidung 0, Zustand der Welt 0 $\rightarrow U_{00} = 0$ (keine Kosten, kein Umwelteffekt)

U_{10} : Entscheidung 1, Zustand der Welt 0 $\rightarrow U_{10} = -c$ (Kosten, kein Umwelteffekt)

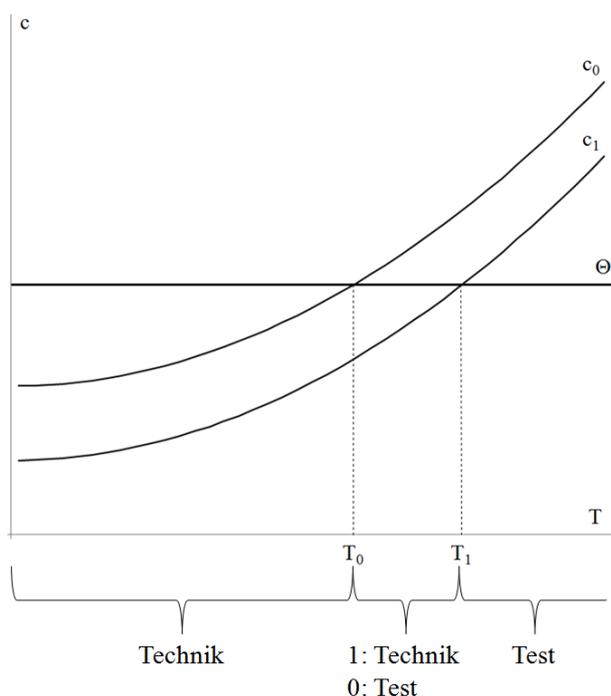
U_{01} : Entscheidung 0, Zustand der Welt 1 $\rightarrow U_{01} = -U$ (keine Kosten, Umweltschaden)

U_{11} : Entscheidung 1, Zustand der Welt 1 $\rightarrow U_{11} = -c + U$ (Kosten, Umweltnutzen)

Daraus ergibt sich, dass die nicht zum Zustand der Welt passenden Entscheidungen (U_{10} , U_{01}) direkt oder indirekt (Umweltschaden) Kosten verursachen, während die angemessenen Entscheidungen (U_{00} , U_{11}) für die Gesellschaft kostenneutral sind. Die Politik sollte also versuchen, herauszufinden, wie der Zustand der Welt ist und die angemessene Entscheidung fällen. Dafür ist der bereits angesprochene Schwellenwert des Zweifels entscheidend

(hier: p^*). Ist dieser überschritten, ist die Wahrscheinlichkeit höher, dass der Zustand der Welt = 1 ist. Andernfalls ist der Zustand der Welt = 0. Dabei sollte jedoch gefragt werden, ob die willkürlich erscheinende Grenze von 130 g/km wirklich angemessen ist. Der Punkt hierbei ist, dass es sich um eine binäre Frage handelt, wenn man die Entscheidung für oder gegen die exogen gegebene Grenze von 130 g/km hat. Dies ist möglicherweise zu eindimensional, da die EU natürlich auch eine höhere oder niedrigere Grenze hätte festlegen können. Um vor dem Hintergrund des bereits angesprochenen sog. Abgasskandals von Volkswagen zu klären, wie hoch eine solche Grenze sein sollte, dient die folgende Mikrofundierung:

Abbildung 14: Investitionen in Technik oder Tests?

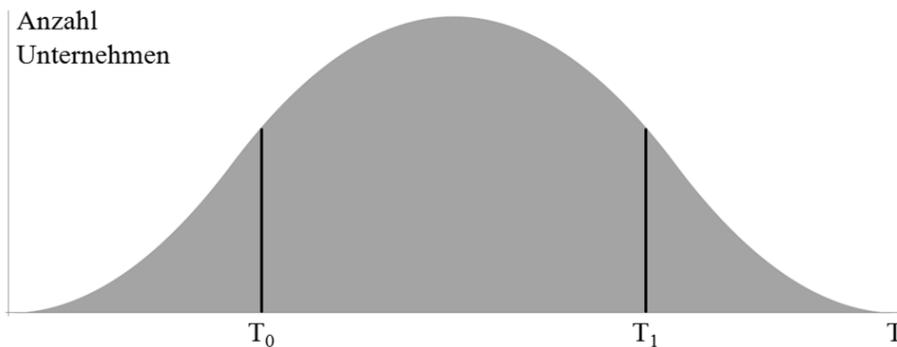


Hier ist die Flottenausstoßobergrenze als zu regulierender Wert mit T angegeben, wobei ein höheres T einer stärkeren Regulierung, also eines niedrigeren Grenzwertes entspricht. Um diesen Grenzwert einzuhalten, muss die Automobilindustrie in die Entwicklung neuer Technologie investieren. Die daraus entstehenden Kosten kennt nur die Industrie selbst. Es ist jedoch klar, dass wenn der Grenzwert zu streng ausfällt, die Industrie diesen nicht mit angemessenen Investitionen in ihre Technik erreichen kann. In einem sol-

chen Fall könnte es zu der Entscheidung seitens der Industrie kommen, die Volkswagen gefällt hat. Hier wurde nicht in abgasärmere Technologie, sondern in eine Betrugssoftware investiert, die den Testablauf erkennt und in der Situation weniger Schadstoffausstoß auslöst, als im normalen Fahrbetrieb. Die Kosten für einen derartigen Betrug sind mit Θ angegeben. Die Politik wird also immer versuchen, einen Grenzwert festzulegen, den die Industrie gerade noch einhalten wird, weil die Investitionen in die Technik hier zumindest keine höheren Kosten verursachen, als es Investitionen in einen Betrug (inklusive möglicher Strafen bei Entdeckung) tun würden. Die Politik muss also herausfinden wo diese Grenze liegt und dazu die entsprechenden Investitionskostenstrukturen der Unternehmen einschätzen. Dabei sind c_0 die Investitionskosten eines Unternehmens, welches besonders schadstoffintensive PKW produziert oder besonders hohe Entwicklungskosten hat. Dieses würde ab einer Regulierung auf dem Niveau von T_0 in Betrugsmittel, anstatt in schadstoffarme Technik investieren. Ein

Unternehmen mit einem eher geringen Flottenausstoß oder günstigen Entwicklungskosten hingegen würde erst ab einem Schwellenwert von T_1 in Betrugsmittel investieren. Eine Übersicht über das Verhalten aller Unternehmen soll hier noch gezeigt werden:

Abbildung 15: Anzahl der betrügenden Unternehmen bei entsprechenden Schwellenwerten



Daraus wird deutlich, dass bei der Festlegung einer Obergrenze des Flottenausstoßes abgewogen werden

muss zwischen dem Umweltinteresse einerseits und der Gefahr, dass Unternehmen betrügen andererseits. Ein Grenzwert T_1 würde dabei bedeuten, dass die Grenze so niedrig ist, dass sie bei Umsetzung der Umwelt stark helfen würde, dass jedoch die Kosten für die Unternehmen so hoch sind, dass nahezu alle betrügen würden. Ein Grenzwert T_0 wäre wiederum so leicht zu erreichen, dass kein Unternehmen betrügen würde. Dabei wäre jedoch auch der Umweltgewinn am geringsten. Die Politik sollte also einen dazwischen liegenden Grenzwert wählen.

6. Fazit

Es ist deutlich geworden, dass PolitikerInnen und LobbyistInnen gegenseitig voneinander abhängig sind. PolitikerInnen einerseits brauchen die Information, die nur die LobbyistInnen haben, um dem Zustand der Welt angemessene Entscheidungen zu treffen. LobbyistInnen andererseits brauchen bestimmte politische Entscheidungen, da die ihnen oder ihren AuftraggeberInnen Nutzen stiften. In der Bevölkerung gibt es dabei bei jeder politischen Entscheidung Menschen, die profitieren und andere, denen diese schadet. Wenn man das Informationelle Lobbying allein betrachtet, fällt zunächst auf, dass es schwer von Aspekten des Zugangs oder der Zuwendungen getrennt werden kann. Wenn man dies im Modell dennoch vornimmt, fällt einerseits auf, dass Wettbewerb die Menge an verfügbarer Information erhöht, da sich AkteurInnen gegenseitig zu widerlegen suchen und dass andererseits finanzstarke LobbyistInnen scheinbar einen großen Vorteil haben müssten, da sie mehr Information beschaffen und weiterleiten können. Dies relativiert sich allerdings rasch, wenn man berücksichtigt, dass PolitikerInnen Möglichkeiten haben, die Motivation und die Mittel einer LobbyistIn einzuschätzen und deren Information dahingehend in einen Kontext zu stellen. Natürlich sind PolitikerInnen bestrebt, ihren Nutzen zu maximieren, doch das heißt

nicht automatisch, dass sie immer nur versuchen, ihre Informationsbeschaffungskosten zu minimieren und deshalb allein mit großen Verbänden zusammenarbeiten, die viel Information auf einmal bereitstellen können. Die meisten PolitikerInnen haben auch das ideelle Ziel, sich umfassend zu informieren und allen Seiten Gehör zu verschaffen. Deshalb setzen sich in vielen Politischen Fragen auf EU-Ebene auch zivilgesellschaftliche AkteurInnen gegen Unternehmen und Unternehmensverbände durch. Ein anderer Grund hierfür könnte die öffentliche Aufmerksamkeit sein, die besonders im EU-Parlament eine große Rolle spielt. Diese ist allerdings, ebenso wie die Rolle der aufgrund des Fehlens europäischer Medien starken nationalen Medien kaum zu analysieren. Es wird jedoch deutlich, dass Unternehmen und EntscheiderInnen in der EU nicht oder nicht mehr nur hinter verschlossenen Türen agieren können. Die EU ist ein hoch politisierter Raum mit einer aufmerksamen Öffentlichkeit, sodass LobbyistInnen diese immer mehr einbeziehen und Insider- und Outsider-Lobbying kombinieren. Dies wurde auch im Fall der CO₂-Begrenzung für PKW deutlich. Hinzu kommt, dass die Automobilhersteller sehr auf ihre Reputation bedacht sind. Nachdem freiwillige Selbstverpflichtungen nicht erfolgreich waren, bewirkte die Öffentlichkeit ein hartes Vorgehen der EU-Kommission. Auch wenn Lobbying hier sicher in einigen Bereich erfolgreich war, was an der um ein Jahr auf 2021 verschobenen Frist und der Gewichtsberücksichtigung deutlich wird, hat dies gezeigt, dass die EU handlungsfähig ist und auch Industriezweige mit finanzstarken Lobbying-Aktivitäten empfindlich regulieren kann.

7. Ausblick

Es ist Aufgabe, empirisch arbeitender WissenschaftlerInnen, Lobbying-Aktivitäten auf EU-Ebene stärker in den Fokus zu nehmen, da mittlerweile der Großteil nationaler Gesetzgebung auf Entscheidungen in der EU beruht. Gerade auch in Bezug auf Klimapolitik gibt es hier ein spannendes Forschungsfeld. Im Zuge der vorliegenden Untersuchung wurde deutlich, dass die EU und insbesondere die EU-Kommission ambitioniert sind und mit Sicherheit in nächster Zeit weitere Regulierungen im Klimaschutzbereich vorantreiben werden. Inwiefern diese im Fall der CO₂-Begrenzung für PKW langfristig erfolgreich sein werden, muss sich erst noch zeigen. Wenn man sich die Situation insgesamt (Anhang 7), sowie die Werte der einzelnen Hersteller anschaut (Anhang 8, 9, 10, 11) wird zwar deutlich, dass noch ein Stück des Wertes vor ihnen liegt, dass sich die meisten, sowie die Situation insgesamt jedoch auf einem guten Weg befinden, die Grenzwerte zu erfüllen. Dass jedoch auf gesetzgeberischer Seite noch Verbesserungen möglich sind, wird deutlich, wenn man sich den Unterschied zwischen Testwerten und Realität anschaut (Anhang 12). Hier hat die EU noch Regulierungsbedarf.

8. Anhang

Anhang 1:

Abbildung 16: Ein Überblick über Lobbying in Brüssel

Actors	Description	Number of structures	Number of employees
European Trade Associations	Represent the interests of their members by domain in all sectors of economic life: tobacco, nutrition, agriculture, chemicals... National federations with headquarters in Brussels.	+/- 1,200	5,000
National Trade Associations			
Corporations	Firms who have established a European office in Brussels.	+ 500	2,000
Lawyers' offices	Jurists specialised in community law.	+/- 200	2,300
European affairs consultants	Associations dealing with information, lobbying and communication for firms, NGOs or trade associations.	+ 150	1,300
European trade unions	Essentially the European confederation of trade unions and its specialised branches.	+/- 20	100
Representatives of territorial collectivities	Offices or "delegations" of towns or regions.	+/- 200	1,500
NGOs	Non-profit organisations acting in the field of environment, culture, social issues and consumer rights.	+ 750	4,000
Think tanks	Centres for brainstorming or research on European issues.	+/- 50	300
Total amount	+/- 3,000 structures employing approximately 16,500 people		

Quelle: Guéguen 2008: 20

Anhang 2:

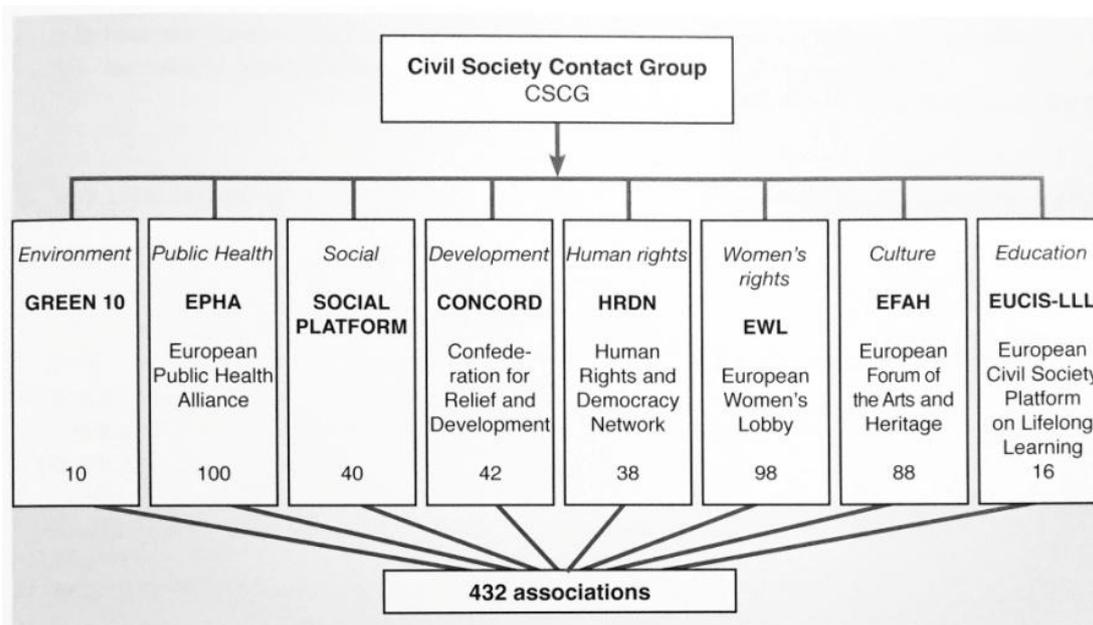
Abbildung 17: Die großen Europäischen Handelsverbände

Name of the Association	Number of Staff
European Chemical Industry Council (CEFIC)	150
Committee of Professional Organisations in the European Union (COPA-COGECA)	57
Union of Industrial and Employers' Confederations of Europe (BUSINESSEUROPE)	51
European Trade Unions Confederation (ETUC)	50
European Federation of Pharmaceutical Industries and Associations (EFPIA)	43
Aerospace and Defence Industries Association of Europe (ASD)	39
European Insurance Committee (CEA)	34
Eurelectric	32
European Banking Federation (EBF)	32
EuroChambres	30
European Automobile Manufacturers Association (ACEA)	30
European Wind Energy Association (EWEA)	27
PlasticsEurope	25
Confederation of the Food and Drink Industries of the EU (CIAA)	23
Association of European Airlines (AEA)	22
Community of European Railway and Infrastructure Companies (CER)	22
European Cement Association (CEMBUREAU)	22
Eurocommerce	20
European Cosmetic Toiletry and Perfumery Association (COLIPA)	20
European Association of Craft, Small and Medium-sized Enterprises (UEAPME)	19
Confederation of European Paper Industries (CEPI)	19
European Aluminium Association (EAA)	16
European Landowners Organisation (ELO)	15
European Crop Protection Association (ECPA)	15

Quelle: Guéguen 2008: 23

Anhang 3:

Abbildung 18: Die Zivilgesellschaftliche Kontaktgruppe

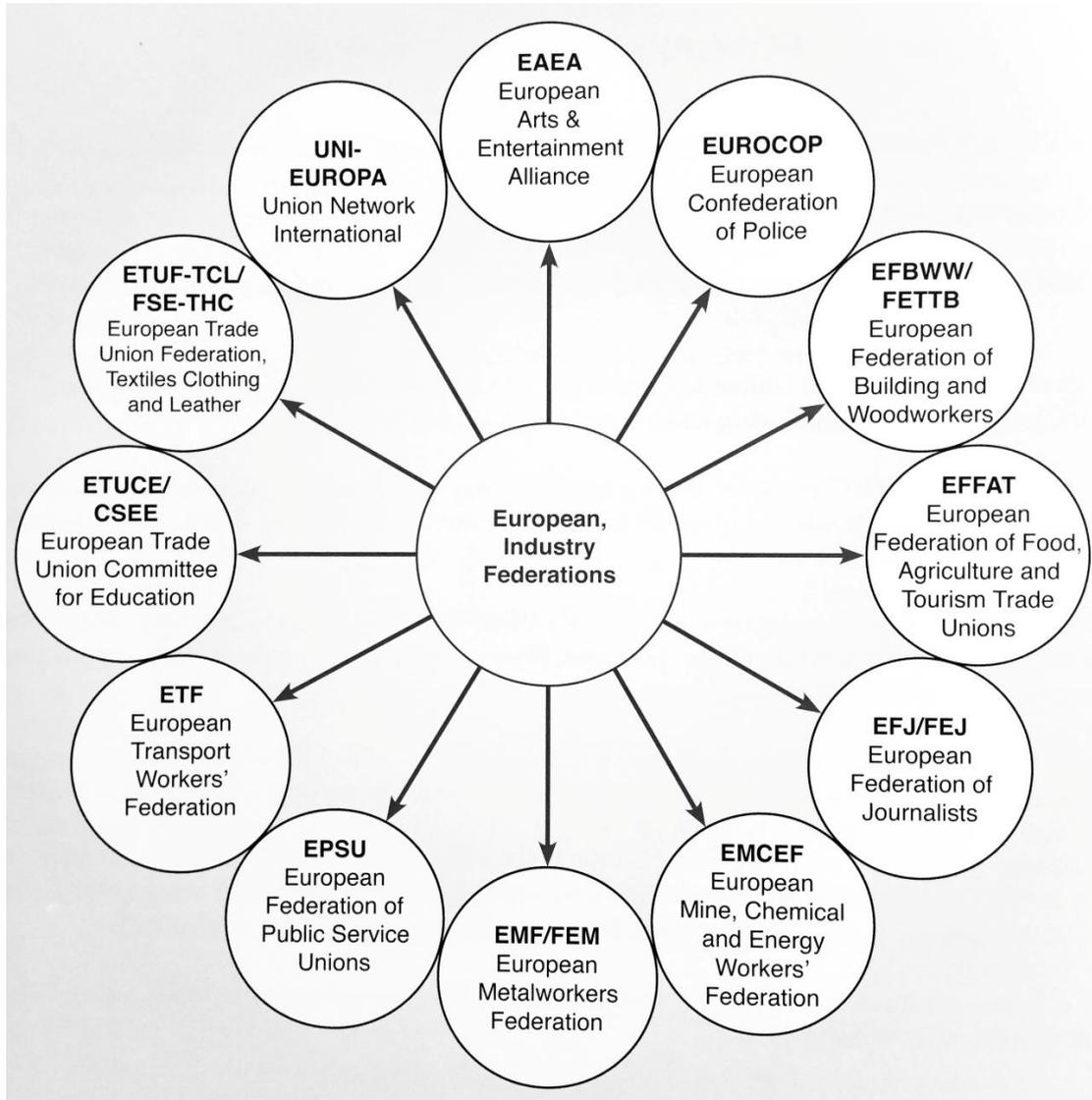


Environment GREEN 10	WWF – European Policy Office – Friends of the Earth Europe (FOE) – Greenpeace European Unit – European Environmental Bureau – EPHA Environment Network (EEN) – Climate Action Network Europe – Birdlife International (EC Office) – CEE Bankwatch, ...
Public Health EPHA	European Heart Network – European Patient Forum – European Network for Smoking Prevention – European Aids Treatment Group – World Cancer Research Fund International (WCRF) – EURO CARE – European Breast Cancer Coalition, ...
Social SOCIAL PLATFORM	European Anti Poverty Network (EAPN) – European Blind Union (EBU) – European Disability Forum (EDF) – European Network of the Unemployed (ENU) – European Network Against Racism (ENAR) – European Social Action Network (ESAN) – The European Consumers Association (BEUC) – Red Cross EU Liaison Bureau, ...
Development CONCORD	OXFAM – CARE International – Caritas Europa – Handicap International – SOLIDAR – Action Aid International – International Save the Children Alliance, ...
Human rights HRDN	Amnesty International (EU Office) – Human Rights Watch (HRW) – International Federation for Human Rights (FIDH) – Open Society Institute World Organisation against Torture (OMCT) – World Vision, ...
Women's rights EWL	European Centre of the International Council of Europe (EICW) – Women's Commission of the International European Movement – European Federation of women working in the Home (FEFAF) – European Federation of Business and Professional Women, ...
Culture EFAH	Performing Arts Employers Association League Europe (PEARL) – Association des centres culturels de rencontre (ACCR) – European Cultural Capitals and Months (ECCM) – Association Européenne des Festivals, ...
Education EUCIS-LLL	The European Vocational Training Association (EVTA) - European Student Forum (AEGEE) - International Association of Educating Cities (AIVE) - European Association for Education of Adults (EAEA) - European Council for Steiner Waldorf Education (ECSWE) - European Forum for Freedom in Education (EFFE)...

Quelle: Guéguen 2008: 51

Anhang 4:

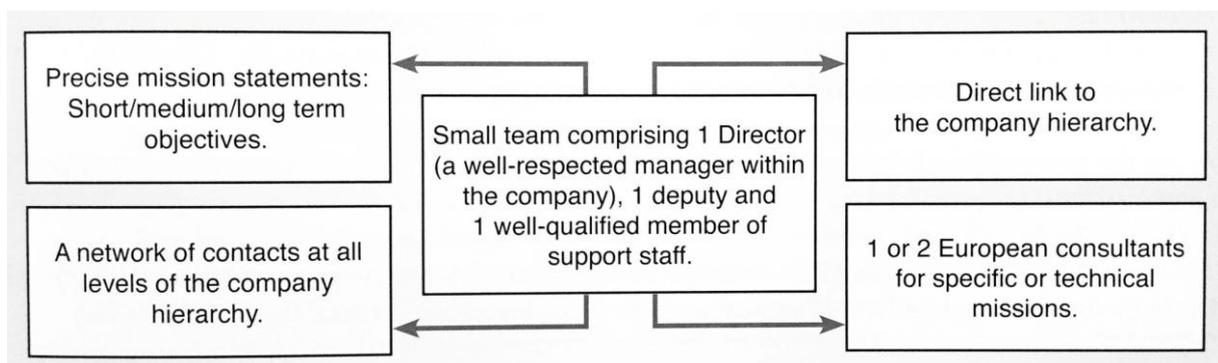
Abbildung 19: Europäische Industrieverbände



Quelle: Guéguen 2008: 60

Anhang 5:

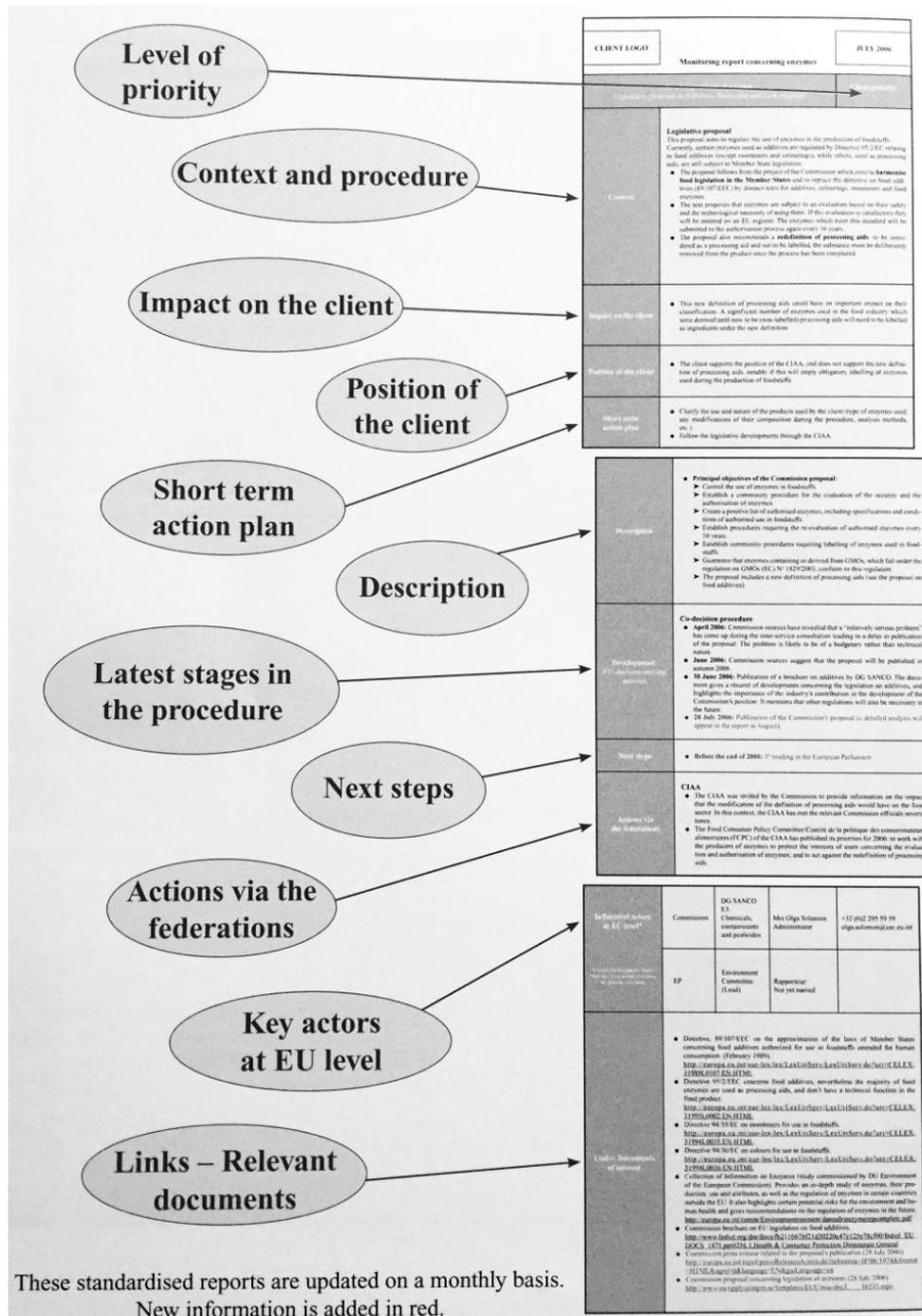
Abbildung 20: Die typische Struktur einer Unternehmensvertretung in Brüssel



Quelle: Guéguen 2008: 63

Anhang 6:

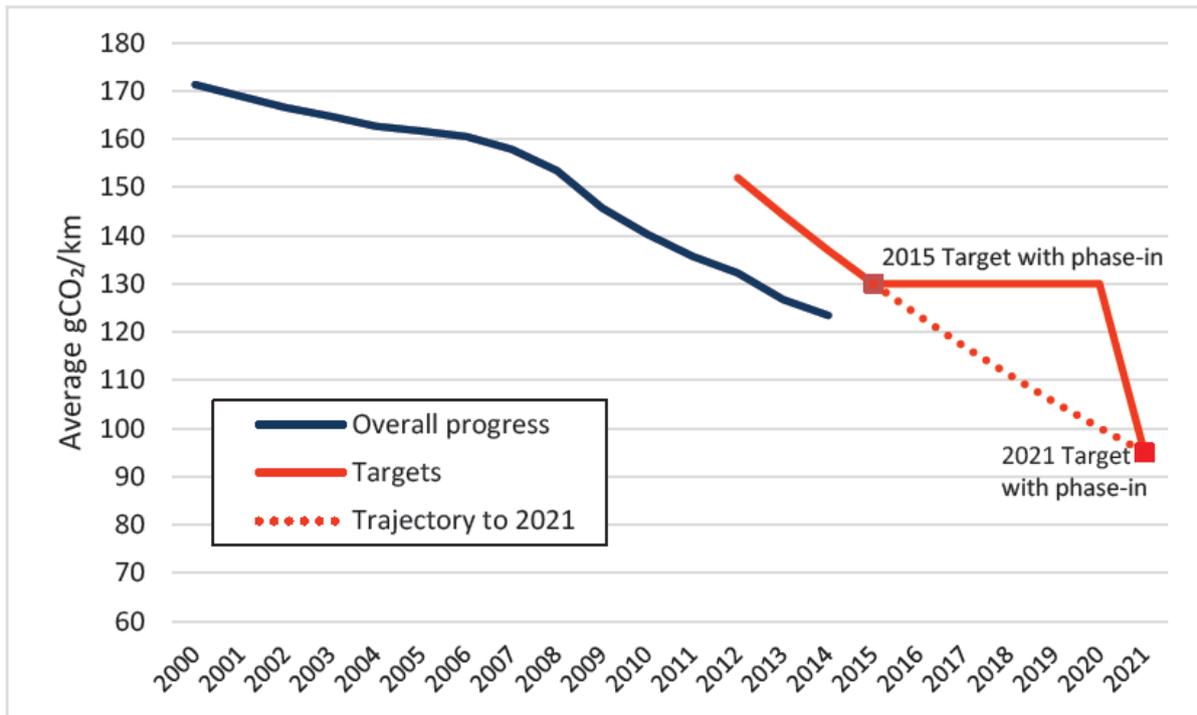
Abbildung 21: Die Methode: Ein System standardisierter Berichte



Quelle: Guéguen 2008: 74

Anhang 7:

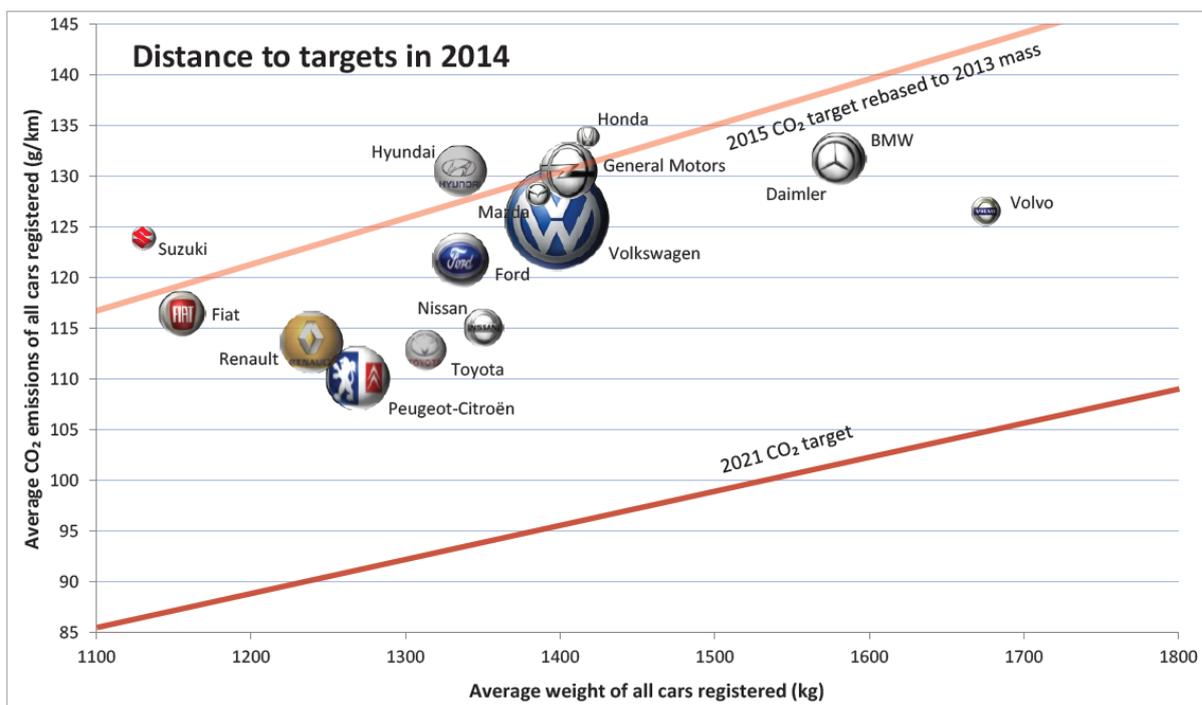
Abbildung 22: Fortschritt des durchschnittlichen Flottenausstoßes von CO₂ neuer PKW in der EU im Vergleich mit den regulatorischen Zielen



Quelle: Dings 2015: 5

Anhang 8:

Abbildung 23: Der Fortschritt der Autohersteller in der EU in Richtung der Ziele



Quelle: Dings 2015: 2

Anhang 9:

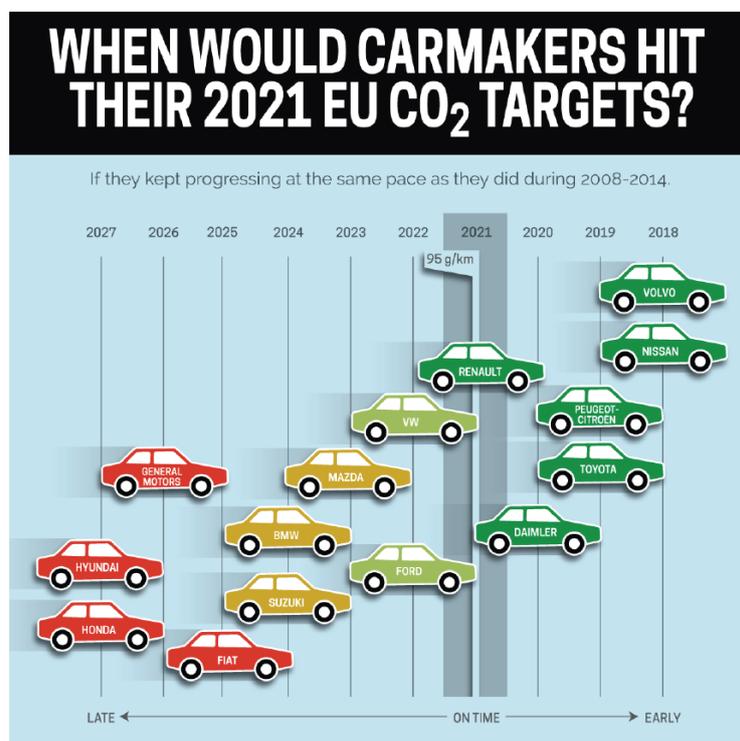
Abbildung 24: Fortschritt und Positionen der Autohersteller in der EU 2014

	2014 CO ₂ Ranking	Registrations 2014	Average CO ₂ 2014	Average CO ₂ 2013	Improvement Ranking	2013-14 % change
↑	1 Peugeot-Citroën	1,360,773	110.1	115.7	1 Nissan	-12.1%
↑	2 Toyota	538,732	112.8	116.5	2 Peugeot-Citroën	-4.8%
↓	3 Renault	1,246,046	113.6	114.6	3 Mazda	-4.4%
↑	4 Nissan	469,203	115.0	130.9	4 Daimler	-3.9%
↓	5 Fiat	671,767	116.4	116.6	5 Volvo	-3.3%
↓	6 Ford	941,009	121.7	121.6	6 Toyota	-3.2%
↓	7 Suzuki	153,500	123.8	126.9	7 Honda	-2.8%
↓	8 Volkswagen	3,159,286	125.8	128.8	8 Suzuki	-2.4%
→	9 Volvo	231,915	126.5	130.8	9 Volkswagen	-2.3%
↑	10 Mazda	159,729	128.2	134.1	10 BMW	-2.2%
↓	11 Hyundai	756,435	130.5	130.0	11 General Motors	-1.7%
↓	12 General Motors	897,024	130.5	132.8	12 Renault	-0.9%
↑	13 Daimler	686,590	131.5	136.8	13 Fiat	-0.2%
↓	14 BMW	798,543	131.7	134.6	14 Ford	0.1%
→	15 Honda	126,106	133.9	137.8	15 Hyundai	0.4%
	All Manufacturers	12,546,165	123.4	126.8	All Manufacturers	-2.6%

Quelle: Dings 2015: 6

Anhang 10:

Abbildung 25: Voraussichtliche Erreichung des 2021-Ziels



Quelle: Dings 2015: 2

Anhang 11:

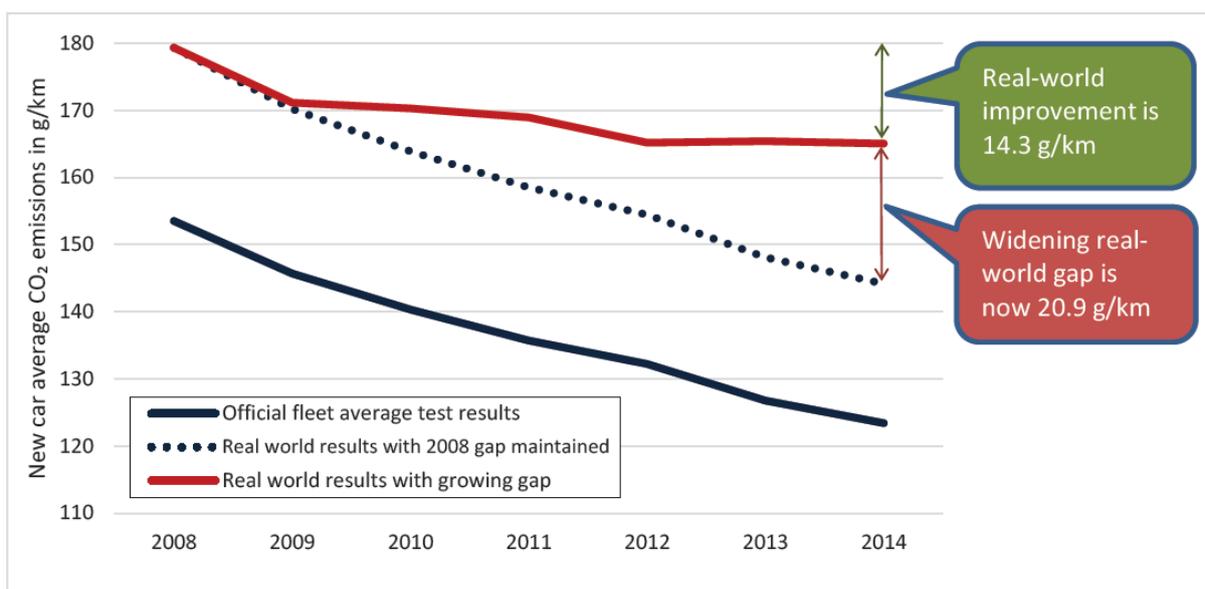
Abbildung 26: Vergleich des vergangenen und zukünftigen Fortschritts zur Erreichung des 2021-Ziels in der EU

Ranking		Progress as % year on year		
		2000-2008	2008-2014	2014-2021
1	Peugeot-Citroën	1.9%	3.8%	2.7%
2	Volvo	n/a	5.1%	2.7%
3	Toyota	1.8%	4.3%	2.8%
4	Nissan	1.0%	5.5%	2.9%
5	Renault	1.5%	3.8%	3.3%
6	Daimler	1.5%	4.7%	3.7%
7	BMW	3.6%	2.6%	3.7%
8	Ford	2.4%	3.6%	3.7%
9	Volkswagen	0.6%	3.8%	3.9%
10	Fiat	1.6%	2.8%	4.0%
11	Mazda	2.1%	3.5%	4.2%
12	General Motors	0.8%	2.6%	4.4%
13	Honda	3.0%	2.3%	4.6%
14	Hyundai	2.8%	2.2%	4.7%
15	Suzuki	1.3%	3.8%	5.0%
All Manufacturers		1.4%	3.6%	3.7%

Quelle: Dings 2015: 8

Anhang 12:

Abbildung 27: Offizielle CO₂-Testergebnisse verglichen mit den Ausstößen im Privatbetrieb



Quelle: Dings 2015: 9

9. Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1: Das Mitentscheidungsverfahren im Überblick	26
Abbildung 2: 1970er-1980er: Der Triumph des klassischen Europäischen Verbandes	34
Abbildung 3: Ab 2000: Entwicklung neuer Einflusstrukturen	35
Abbildung 4: Ein Überblick über die Europäischen Handelsverbände in Brüssel	36
Abbildung 5: Die Informationsbeschaffung	37
Abbildung 6: Die Kurve des legislativen Einflusses	38
Abbildung 7: Die Kurve des legislativen Einflusses gegen finanzielle Kosten	38
Abbildung 8: Die Europäische Globale Vernetzung	39
Abbildung 9: Ausarbeitung eines Vorschlages durch die Europäische Kommission	40
Abbildung 10: Möglichkeiten der Intervention beim Europäischen Parlament	42
Abbildung 11: Die Arbeitsweise des Rates der EU am Beispiel des LandwirtschaftsministerInnenrates	42
Abbildung 12: Neue Allianzen und Koalitionen	46
Abbildung 13: Die Entscheidungssituation	57
Abbildung 14: Investitionen in Technik oder Tests?	58
Abbildung 15: Anzahl der betrügenden Unternehmen bei entsprechenden Schwellenwerten	59
Abbildung 16: Ein Überblick über Lobbying in Brüssel	61
Abbildung 17: Die großen Europäischen Handelsverbände	62
Abbildung 18: Die Zivilgesellschaftliche Kontaktgruppe	63
Abbildung 19: Europäische Industrieverbände	64
Abbildung 20: Die typische Struktur einer Unternehmensvertretung in Brüssel	64
Abbildung 21: Die Methode: Ein System standardisierter Berichte	65

Abbildung 22: Fortschritt des durchschnittlichen Flottenausstoßes von CO ₂ neuer PKW in der EU im Vergleich mit den regulatorischen Zielen	66
Abbildung 23: Der Fortschritt der Autohersteller in der EU in Richtung der Ziele	66
Abbildung 24: Fortschritt und Positionen der Autohersteller in der EU 2014	67
Abbildung 25: Voraussichtliche Erreichung des 2021-Ziels	67
Abbildung 26: Vergleich des vergangenen und zukünftigen Fortschritts zur Erreichung des 2021-Ziels in der EU	68
Abbildung 27: Offizielle CO ₂ -Testergebnisse verglichen mit den tatsächlichen Ausstößen im Privatbetrieb	68

10. Literaturverzeichnis

- Ainsworth, Scott (1993): Regulating Lobbyists and Interest Group Influence. In: *Journal of Politics* 55 (01), S. 41.
- Austen-Smith, David (1993): Information and Influence: Lobbying for Agendas and Votes. In: *American Journal of Political Science* 37 (3), S. 799–833.
- Austen-Smith, David (1994): Strategic Transmission of Costly Information. In: *Econometrica* 62 (4), S. 955.
- Austen-Smith, David (1998): Allocating Access for Information and Contributions. In: *Journal of Law, Economics, and Organization* 14 (2), S. 277–303.
- Austen-Smith, David; Banks, Jeffrey S. (2002): Costly signaling and cheap talk in models of political influence. In: *European Journal of Political Economy* 18 (2), S. 263–280.
- Austen-Smith, David; Wright, John R. (1992): Competitive lobbying for a legislator's vote. In: *Social Choice and Welfare* 9 (3).
- Austen-Smith, David; Wright, John R. (1994): Counteractive Lobbying. In: *American Journal of Political Science* 38 (1), S. 25.
- Bastard, Luc (2010): OECD/ITF Joint Transport Research Centre Discussion Papers. The impact of economic instruments on the auto industry and the consequences of fragmenting markets - focus on the EU case (2010/08).
- Bender, Gunnar; Reulecke, Lutz; Ledwon, Martin David (2004): Handbuch des deutschen Lobbyisten. Wie ein modernes und transparentes Politikmanagement funktioniert. 2. Aufl. Frankfurt am Main: F.A.Z.-Inst. für Management- Markt- und Medieninformationen (Frankfurter-Allgemeine-Buch im F.A.Z.-Institut).
- Bennedsen, Morten; Feldmann, Sven E. (2006): Informational lobbying and political contributions. In: *Journal of Public Economics* 90 (4-5), S. 631–656.
- Bennett, Robert J. (1997): The impact of European economic integration on business associations. The UK case. In: *West European Politics* 20 (3), S. 61–90.
- Bennett, Robert J. (1999): Business Routes of Influence in Brussels. Exploring the Choice of Direct Representation. In: *Political Studies* 47 (2), S. 240–257.

Bernhagen, Patrick (2013): When do politicians listen to lobbyists (and who benefits when they do)? In: *European Journal of Political Research* 52 (1), S. 20–43.

Bernhagen, Patrick; Bräuninger, Thomas (2005): Structural Power and Public Policy. A Signaling Model of Business Lobbying in Democratic Capitalism. In: *Political Studies* 53 (1), S. 43–64.

Bernhagen, Patrick; Dür, Andreas; Marshall, David (2015a): Information or context. What accounts for positional proximity between the European Commission and lobbyists? In: *Journal of European Public Policy* 22 (4), S. 570–587.

Bernhagen, Patrick; Dür, Andreas; Marshall, David (2015b): Interest Group Success in the European Union. When (and Why) Does Business Lose? In: *Comparative Political Studies* 48 (8), S. 951–983.

Beyers, Jan (2004): Voice and Access. Political Practices of European Interest Associations. In: *eur union polit* 5 (2), S. 211–240.

Binderkrantz, Anne (2005): Interest Group Strategies. Navigating Between Privileged Access and Strategies of Pressure. In: *Political Studies* 53 (4), S. 694–715.

Block, Jörn H.; Thams, Andreas (2007): Bayesianische Ökonometrie. In: *Wirtschaftswissenschaftliches Studium* 36 (4), S. 205–212.

Bouwen, Pieter (2002): Corporate lobbying in the European Union. The logic of access. In: *Journal of European Public Policy* 9 (3), S. 365–390.

Broscheid, Andreas; Coen, David (2003): Insider and Outsider Lobbying of the European Commission. An Informational Model of Forum Politics. In: *European Union Politics* 4 (2), S. 165–189.

Broscheid, Andreas; Coen, David (2007): Lobbying activity and fora creation in the EU. Empirically exploring the nature of the policy good. In: *Journal of European Public Policy* 14 (3), S. 346–365.

Bunea, Adriana (2012): Issues, preferences and ties. Determinants of interest groups' preference attainment in the EU environmental policy. In: *Journal of European Public Policy* 20 (4), S. 552–570.

Bunea, Adriana; Ibenskas, Raimondas (2015): Quantitative text analysis and the study of EU lobbying and interest groups. In: *European Union Politics* 16 (3), S. 429–455.

Calvert, Randall L. (1985): The Value of Biased Information. A Rational Choice Model of Political Advice. In: *Journal of Politics* 47 (02), S. 530.

Christensen, Anne Raaum; Gulbrandsen, Lars H. (2014): EU Legislation to Reduce Carbon Emissions from Cars. Intergovernmental or Supranational Policy Making? In: *Review of Policy Research* 31 (6), S. 503–528.

Coen, David (1997): The evolution of the large firm as a political actor in the European Union. In: *Journal of European Public Policy* 4 (1), S. 91–108.

Coen, David (1998): The European Business Interest and the Nation State. Large-firm Lobbying in the European Union and Member States. In: *J. Pub. Pol.* 18 (1), S. 75–100.

Coen, David; Richardson, Jeremy (Hg.) (2011): Lobbying the European Union. Institutions, actors, and issues. Reprinted. Oxford: Oxford Univ. Press.

Cotton, Christopher (2012): Pay-to-play politics. Informational lobbying and contribution limits when money buys access. In: *Journal of Public Economics* 96 (3-4), S. 369–386.

Crawford, Vincent P.; Sobel, Joel (1982): Strategic Information Transmission. In: *Econometrica* 50 (6), S. 1431.

Dahm, Matthias; Porteiro, Nicolás (2008): Informational lobbying under the shadow of political pressure. In: *Social Choice and Welfare* 30 (4), S. 531–559.

Deardorff, Alan V.; Hall, Richard L. (2006): Lobbying as Legislative Subsidy. In: *American Political Science Review* 100 (01).

Denzau, Arthur T.; Munger, Michael C. (1986): Legislators and Interest Groups. How Unorganized Interests get Represented. In: *American Political Science Review* 80 (1), S. 89.

Diakoulaki, Danae; Papagiannaki, Katerina (2009): Decomposition analysis of CO₂ emissions from passenger cars. The cases of Greece and Denmark. In: *Energy Policy* 37 (8), S. 3259–3267.

Dings, Jos (2015): How clean are Europe's cars? An analysis of carmaker progress towards EU CO₂ targets in 2014. Hg. v. European Federation for Transport and Environment (T&E). Brüssel.

Eising, Rainer (2007): Institutional Context, Organizational Resources and Strategic Choices. Explaining Interest Group Access in the European Union. In: *European Union Politics* 8 (3), S. 329–362.

Europäische Kommission (2006): Grünbuch Europäische Transparenzinitiative. Brüssel (KOM (2006) 194 endgültig). Online verfügbar unter ec.europa.eu/archives/transparency/eti/docs/gp_de.pdf, zuletzt geprüft am 31.12.2015.

Felgenhauer, Mike; Schulte, Elisabeth (2014): Strategic Private Experimentation. In: *American Economic Journal: Microeconomics* 6 (4), S. 74–105.

Gentzkow, Matthew; Kamenica, Emir (2009): Bayesian Persuasion. Cambridge, MA: National Bureau of Economic Research.

Greenwood, Justin (2011): Interest representation in the European Union. 3. ed. Basingstoke: Palgrave Macmillan (The European Union series The major institutions and actors).

Guéguen, Daniel (2008): European lobbying. 3. ed., rev. and augm. London: John Harper Publishing.

Hojnacki, Marie; Kimball, David C. (1998): Organized Interests and the Decision of Whom to Lobby in Congress. In: *The American Political Science Review* 92 (4), S. 775.

Jablonski, Andreas (2012): Rechtliche Zulässigkeit des Einsatzes von Lobbyisten in der öffentlichen Verwaltung. Eine Untersuchung lobbyistischer Einflussnahme auf die deutsche Ministerialbürokratie und die Europäische Kommission unter besonderer Berücksichtigung möglicher Regulierungsansätze. Univ., Diss.--Hannover, 2012. Hamburg: Kováč (Schriftenreihe Studien zur Rechtswissenschaft, 286).

Joos, Klemens (2011): Lobbying im neuen Europa. Erfolgreiche Interessenvertretung nach dem Vertrag von Lissabon. 1. Aufl. Weinheim: Wiley-VCH.

Jordan, Grant; Maloney, William A.; McLaughlin, Andrew M. (1994): Interest Groups and Public Policy. The Insider/Outsider Model Revisited. In: *Journal of Public Policy* 14 (01), S. 17.

- Karabay, Bilgehan (2009): Lobbying under asymmetric information. In: *Economics & Politics* 21 (1), S. 1–41.
- Klüver, Heike (2009): Measuring Interest Group Influence Using Quantitative Text Analysis. In: *European Union Politics* 10 (4), S. 535–549.
- Klüver, Heike (2011): The contextual nature of lobbying. Explaining lobbying success in the European Union. In: *European Union Politics* 12 (4), S. 483–506.
- Klüver, Heike (2012): Informational Lobbying in the European Union. The Effect of Organisational Characteristics. In: *West European Politics* 35 (3), S. 491–510.
- Klüver, Heike (2013): Lobbying in the European Union. Interest groups, lobbying coalitions, and policy change. Oxford: Oxford University Press. Online verfügbar unter <http://lib.myilibrary.com/detail.asp?id=479873>, zuletzt geprüft am 31.12.2015.
- Knill, Christoph (2011): Private governance across multiple arenas. European interest associations as interface actors. In: *Journal of European Public Policy* 8 (2), S. 227–246.
- Köhler, Jonathan; Whitmarsh, Lorraine (2010): Climate change and cars in the EU. The roles of auto firms, consumers, and policy in responding to global environmental change. In: *Cambridge Journal of Regions, Economy and Society* 3 (3), S. 427–441.
- Kraft, Eike (2006): Lobbying in der EU. Regulierung nach US-Vorbild? Saarbrücken: VDM Verl. Dr. Müller. Online verfügbar unter http://deposit.d-nb.de/cgi-bin/dokserv?id=2843370&prov=M&dok_var=1&dok_ext=htm., zuletzt geprüft am 31.12.2015.
- Lagerlöf, Johan (2004): Are we better off if our Politicians have more Information? In: *Scandinavian Journal of Economics* 106 (1), S. 123–142.
- Lazarou, Christos; Zervas, Efthimios (2008): Influence of European passenger cars weight to exhaust CO2 emissions. In: *Energy Policy* 36 (1), S. 248–257.
- Li, Tao (2007): The Messenger Game. Strategic Information Transmission Through Legislative Committees. In: *Journal of Theoretical Politics* 19 (4), S. 489–501.
- Lohmann, Susanne (1995): Information, access, and contributions. A signaling model of lobbying. In: *Public Choice* 85 (3-4), S. 267–284.

- Lohmann, Susanne (1998): An Information Rationale for the Power of Special Interests. In: *The American Political Science Review* 92 (4), S. 809.
- Mahoney, Christine (2004): The Power of Institutions. State and Interest Group Activity in the European Union. In: *European Union Politics* 5 (4), S. 441–466.
- Marks, Gary; McAdam, Doug (1996): Social movements and the changing structure of political opportunity in the European union 1. In: *West European Politics* 19 (2), S. 249–278.
- Marshall, David (2010): Who to lobby and when. Institutional determinants of interest group strategies in European Parliament committees. In: *European Union Politics* 11 (4), S. 553–575.
- Milgrom, Paul; Roberts, John (1986): Relying on the Information of Interested Parties. In: *Rand Journal of Economics* 17 (1), S. 18–32.
- Moessing, Lisa (2014): Lobbying uncovered? Lobbying registration in the European Union and the United States. Stuttgart: Ibidem-Verl.
- Potters, Jan; van Winden, Frans (1992): Lobbying and asymmetric information. In: *Public Choice* 74 (3), S. 269–292.
- Rasmussen, Anne (2011): Interest group-party interaction in EU politics. In: *Party Politics* 18 (1), S. 81–98.
- Seifer, Kerstin (2009): Governance als Einfluss-System. Der politische Einfluss von NGOs in asymmetrisch strukturierten Interaktionsarrangements. Univ., Diss.--Hamburg, 2007. 1. Aufl. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften / GWV Fachverlage GmbH Wiesbaden.
- Wörner, Tilmann (2004): Einflussmöglichkeiten von NGOs auf die Umweltpolitik der Europäischen Union. Marburg: Tectum-Verl. (Diplomica, 15).
- Yackee, Susan W. (2004): Sweet-Talking the Fourth Branch. The Influence of Interest Group Comments on Federal Agency Rulemaking. In: *Journal of Public Administration Research and Theory* 16 (1), S. 103–124.
- Zetter, Lionel (2008): Lobbying. The art of political persuasion. Petersfield: Harriman House. Online verfügbar unter <http://search.ebscohost.com/login.aspx?direct=true&scope=site&db=nlebk&db=nlabk&AN=252587>, zuletzt geprüft am 31.12.2015.

Ich versichere durch eigenhändige Unterschrift, dass ich die Arbeit selbständig und ohne Benutzung anderer als der angegebenen Hilfsmittel angefertigt habe. Alle Stellen, die wörtlich oder sinngemäß aus Veröffentlichungen entnommen sind, habe ich als solche kenntlich gemacht. Ich weiß, dass bei der Abgabe einer falschen Versicherung die Masterarbeit gem. § 23 Abs. 7 Allgemeine Bestimmungen für Studien- und Prüfungsordnungen vom 29.08.2011 als mit „nicht ausreichend“ bewertet gilt.

Braunschweig, den

(Steffen Güttler)