

Lobbyingerfolg im europäischen Policy-Making:

Wer gewinnt wo und warum?

Ressourcen, Framing, Arenen, Issuetyphen und Koalitionen

Dissertation
zur Erlangung des akademischen Grades

**doctor philosophiae
(Dr. phil.)**

eingereicht an

der Kultur-, Sozial- und Bildungswissenschaftlichen Fakultät
der Humboldt-Universität zu Berlin

von

M.R.E., MA (UK) Simone Ehrenberg-Silies

Präsident der Humboldt-Universität zu Berlin
Prof. Dr. Jan-Hendrik Olbertz

Dekanin der Kultur-, Sozial- und Bildungswissenschaftlichen Fakultät
Prof. Dr. Julia von Blumenthal

Gutachter: 1. Prof. Ph.D. Ellen M. Immergut
2. Prof. Dr. Michael Kreile

Tag der mündlichen Prüfung: 16. Juli 2015

Zusammenfassung

Wie kann Lobbyingerfolg von Interessengruppen erklärt werden? Lange Zeit standen ausschließlich Ressourcen als Explanans für Lobbyingerfolg im Zentrum der theoretischen Auseinandersetzung. Später traten weitere unabhängige Variablen zur Erklärung von Lobbyingerfolg hinzu: Framing, Arenen, Issuetyphen, Koalitionen und die politisch-ideologische Ausrichtung der Entscheidungsträger als intervenierende Variable. Die empirischen Beobachtungen am Beispiel der EU-Emissionspolitik zeigen, dass keine der genannten Variablen Lobbyingerfolg alleine erklären kann. Die Kongruenzanalyse wird belegen, dass die Erklärungs- und Prognosekraft der Variablen in den einzelnen Arenen variiert. Ressourcen sind ein guter Prädiktor für Lobbyingerfolg in der Arena der Kommission. In der Arena des Europäischen Parlaments ist vor allem das Lobbyingziel der einzelnen Interessengruppen entscheidend. In der Arena des Rats hängt der Lobbyingerfolg von einem komplexen Zusammenspiel aus Lobbyingziel, formellen Abstimmungsregeln und der Positionierung der Mitgliedstaaten ab, die wiederum von der Zusammensetzung der jeweiligen Regierungsexekutiven und der Ressourcenstärke einzelner Interessengruppen in den Mitgliedstaaten beeinflusst wird. In der Arena des Vermittlungsausschusses entscheidet die politisch-ideologische Position des Berichterstatters. Darüber hinaus kann gezeigt werden, dass sowohl in der Arena des Europäischen Parlaments als auch in der Arena des Rats bestimmte Framing-Strategien erfolgversprechend sind. Wohingegen die Zugehörigkeit eines Issues zu einem bestimmten Issuetypus von vornherein die Erfolgsaussichten mindert. Lobbyingerfolg am Ende des Mitentscheidungsverfahrens ist also das Resultat von Lobbyingerfolgen, die in den einzelnen Arenen auf unterschiedliche kausale Effekte zurückzuführen sind. Bemerkenswert ist, dass Lobbyingerfolg von einer Reihe von Faktoren abhängt, die von Interessengruppen selbst nicht unmittelbar beeinflussbar sind.

Schlagwörter: Europäische Union, Lobbying, Lobbyingerfolg, Emissionspolitik, Arenen, Koalitionen, Framing, Issuetypus, Ressourcen, Policy-Making, Kongruenzanalyse

Abstract

How can lobbying success of interest groups be explained? For a long time, solely resources were at the centre of the theoretical debate. Later, other independent variables were added to explain lobbying success: framing, arenas, types of issues, coalitions and the political-ideological position of decision-makers as an intervening variable.

Empirical observations using the example of the EU emissions policy however show that none of the above variables can explain lobbying success alone. A congruence analysis demonstrates that the explanatory and predictive power of the variables varies in different arenas. Resources are a potent predictor of lobbying success in the arena of the Commission. In the arena of the European Parliament, it is the lobbying goal of stakeholders, which determines success. In the arena of the Council, lobbying success is the result of a complex interplay of lobbying goal, formal voting rules and the political position of the Member States. The political position of Member States, in turn, is influenced by the political-ideological composition of the government executive and the resources of individual stakeholders in the Member States. In the arena of the Conciliation Committee, the political and ideological position of the rapporteur is pivotal. In addition, it can be shown that both in the arena of the European Parliament and of the Council certain framing strategies support lobbying success. In contrast, the nature of an issue can diminish the chances of lobbying success right from the outset.

Thus, lobbying success at the end of the co-decision procedure is the result of the combination of lobbying successes in the co-decision arenas, which are due to different causal effects. It is noteworthy that lobbying success depends on a number of factors, which cannot be directly influenced by interest groups themselves.

Key words: European Union, Lobbying, Lobbying success, EU emissions policy, Arena, Coalitions, Framing, Issue, Resources, Policy-Making, Congruence analysis

Vorwort

Es ist endlich geschafft. Als ich mit meinen Forschungsarbeiten zum Lobbying im Politikfeld der EU-Emissionspolitik begann, konnte ich nicht erahnen, wie aktuell das Thema bei Veröffentlichung meiner Dissertation sein würde. Der Skandal um manipulierte Abgaswerte bei Volkswagen und der Dokumentarfilm „Democracy“ von David Bernet über den Gesetzgebungsprozess in der EU sorgen dafür, dass das europäische *Policy-Making* auch jenseits der politikwissenschaftlichen Zunft auf Interesse stößt. Ich hoffe, dass auch die Lektüre dieses Textes einen Beitrag dazu leistet, Brüssel besser zu verstehen, wo sich vieles um die Frage dreht: „Wer gewinnt wo und warum?“ Ohne die Auskunftsbereitschaft meiner Interviewpartner und die Einblicke, hätte ich keine Ansätze für eine Antwort gefunden. Ihnen allen und vor allem Bernd Lange, der etliche Jahre der zuständige Berichterstatter der SPE-Fraktion im Europäischen Parlament für die EU-Emissionspolitik war, gebührt mein aufrechter Dank.

Wohl in keinem Vorwort fehlt der Hinweis des Doktoranden, dass es nicht immer einfach war, so auch in diesem nicht. Ein Teil dieser Dissertation ist während meiner Vollzeitberufstätigkeit in einem Berliner Unternehmen entstanden, in dem ich mich mit Technologieförderung und Technologieanalyse beschäftige. Eine solche Doppelbeanspruchung ist ohne das Verständnis und die Unterstützung von Familie, Freunden, Kollegen und den *Supervisors* nicht möglich.

Zuvorderst möchte ich mich bei meinen Gutachtern – Professor Ellen M. Immergut und Professor Michael Kreile – für die wissenschaftliche Betreuung dieser Arbeit bedanken.

Viele meiner Freunde haben mich während der intensiven Phasen sehr eng begleitet und dafür gesorgt, dass ich immer den Kopf über Wasser halten konnte. Vor allem möchte ich mich bedanken bei André, Helga und Reyk für unser Schottland-Abenteuer und die gemeinsamen Wochenenden an der Ruhr, bei Carsten und Katja für die erdenden Worte und die frische Brise um die Nase, bei Natalie für ihr Sprachgefühl, bei Sabine und Katharina für ihren unbändigen Glauben an meine Fähigkeiten, bei Regina für die Mallorca-*Retreats* und für die Möglichkeit, an ihrer

Lebenserfahrung teilhaben zu können sowie bei Victoria für die unerschöpfliche Versorgung mit Literatur und Ironie. Mein besonders herzlicher Dank gilt Sonja: Sie weiß wahrscheinlich gar nicht, wie groß ihr Anteil an meinem Durchhaltevermögen ist.

Last but not least möchte ich mich bei meiner Harzer und Grafschafter Familie bedanken, die während des gesamten Entstehungsprozesses dieser Arbeit intensiv mitgefiebert hat. Manche Verzweiflung konnte von ihr am Küchentisch mit einem frisch aufgebrühten Kaffee vertrieben werden.

Ein ganz besonderer Mensch ist vom Anfang bis zum Ende mit mir durch alle Höhen und Tiefen gegangen, hat meine Launen ertragen, für Ablenkung gesorgt, die Wohnung sauber gehalten, mich beraten und vor allem immer wieder zum Lachen gebracht. Thomas, Dir soll diese Arbeit gewidmet sein, verbunden mit meinem Versprechen, ab jetzt weniger Zeit am Schreibtisch zu verbringen. *Fingers crossed!*

Berlin, im November 2015

Simone Ehrenberg-Silies

Inhaltsverzeichnis

| | |
|--|------------|
| Abkürzungsverzeichnis | xvi |
| I. Einleitung..... | 1 |
| II. Theorie | 6 |
| 1. Wellen der Forschung..... | 7 |
| 2. Renaissance der Einflussforschung..... | 11 |
| 2.1 Ressourcen | 12 |
| 2.2 Koalitionen..... | 14 |
| 2.3 Issuetypen | 16 |
| 2.4 Framing | 20 |
| 2.5 Positionen der Entscheidungsträger..... | 26 |
| 2.6 Institutionen/Arenen..... | 29 |
| 2.7 Exkurs: Ablauf des Mitentscheidungsverfahrens..... | 35 |
| III. Forschungsdesign..... | 38 |
| 1. Methodik | 38 |
| 1.1 Kongruenzanalyse in Verbindung mit Process-Tracing..... | 38 |
| 1.2 Multiple-Case-Design mit eingebetteten Analyseeinheiten..... | 39 |
| 2. Begründung der methodischen Vorgehensweise | 40 |
| 2.1 Restriktionen existierender Forschungsarbeiten..... | 40 |
| 2.2 Die Notwendigkeit von Process-Tracing..... | 42 |
| 2.3 Verwerfung alternativer methodischer Instrumente | 43 |
| 3. Fallauswahl | 45 |
| 4. Datenerhebung | 47 |

| | | |
|------------|--|-----------|
| 5. | Definition zentraler Konzepte und Operationalisierung der Variablen..... | 51 |
| 5.1 | Konzepte..... | 51 |
| 5.2 | Variablen..... | 55 |
| IV. | Fallstudie 1: Die Schwefelrichtlinie der Europäischen Union | 60 |
| 1. | Forschungspuzzle | 60 |
| 2. | Politischer Hintergrund und Ausgangssituation..... | 61 |
| 3. | Die zentralen Interessengruppen im Gesetzgebungsprozess | 62 |
| 3.1 | Die Mineralölindustrie | 62 |
| 3.2 | Die Automobilindustrie..... | 63 |
| 3.3 | Die Hersteller von Verbrennungsmotoren | 66 |
| 3.4 | Die Umweltinteressen | 66 |
| 4. | Das Einflusspotenzial der Interessengruppen | 67 |
| 5. | Die Arena der Kommission | 68 |
| 5.1 | Wie die Kommission ihren Vorschlag vorbereitet hat | 68 |
| 5.1.1 | Die Stakeholderkonsultation..... | 68 |
| 5.1.2 | Die Kosten-Nutzen-Analyse der Generaldirektion Umwelt..... | 70 |
| 5.2 | Der Kommissionsvorschlag: Who gets what – so far? | 72 |
| 5.2.1 | Die Markteinführung von schwefelfreien Kraftstoffen..... | 72 |
| 5.2.2 | Das Main-Szenario-2005 | 74 |
| 5.2.3 | Frühere Frist für Marktdurchdringung | 79 |
| 5.2.4 | Keine Revision der anderen Kraftstoffspezifikationen außer Schwefel | 80 |
| 5.2.5 | Revisionsklausel Diesel | 82 |
| 5.2.6 | Kraftstoffe für mobile Maschinen und Geräte sowie landwirtschaftliche Zugmaschinen | 84 |
| 5.2.7 | Keine Abschaffung alter Ausnahmeregeln | 85 |

| | | |
|-----------|--|------------|
| 5.3 | Zwischenfazit: Bedingungen für die Beeinflussung des Kommissionsvorschlags | 87 |
| 6. | Die Arena des Europäischen Parlaments: Erste Lesung im Umweltausschuss und Plenum..... | 91 |
| 6.1 | Die Änderungsanträge des Ausschusses für Umweltfragen, Volksgesundheit und Verbraucherpolitik oder wie färbt man den Kommissionsvorschlag „grün“ ein | 91 |
| 6.1.1 | Die Vorziehung der Frist für die vollständige Marktdurchdringung auf 2008 und die Reaktion der Stakeholder | 92 |
| 6.1.2 | Mehrheit des Ausschusses gegen Revision anderer Kraftstoffparameter außer Schwefel | 94 |
| 6.1.3 | Aufhebung der Revisionsklausel für Dieselmotoren | 95 |
| 6.1.4 | Die Verschärfung der Kraftstoffspezifikation für mobile Maschinen und Geräte sowie landwirtschaftliche Zugmaschinen und die Reaktion der Stakeholder | 97 |
| 6.1.5 | Abschaffung alter Ausnahmeregeln | 99 |
| 6.1.6 | Keine neuen Ausnahmeregeln..... | 100 |
| 6.1.7 | Die Definition von „flächendeckend“ | 103 |
| 6.2 | Abstimmung, Stimmung und Abstimmungsmodi im Plenum | 104 |
| 6.3 | Zwischenfazit: Bedingungen für die Beeinflussung der Stellungnahme des Europäischen Parlaments | 111 |
| 7. | Die intergouvernementale Arena: Die Beratungen der Mitgliedstaaten zum Gemeinsamen Standpunkt..... | 115 |
| 7.1 | Parallelität der Beratungen im Rat und im Europäischen Parlament..... | 115 |
| 7.1.1 | Die umstrittenen Einführungsfristen oder wie sich eine Minderheit durchsetzt | 116 |
| 7.1.2 | Wie mobile Maschinen und Geräte gegen Normalbenzin ausgespielt wurden | 119 |
| 7.1.3 | Definition „flächendeckend“ beziehungsweise „auf angemessener geografischer Grundlage“ | 122 |
| 7.1.4 | Revisionsklausel Diesel | 123 |

| | | |
|------------|--|------------|
| 7.1.5 | Deutschlands Vorstoß zum PAK-Gehalt im Diesel..... | 123 |
| 7.2 | Zwischenfazit: Bedingungen für Einflussnahme auf Ratsebene | 125 |
| 7.2.1 | Politische Zusammensetzung des Ministerrats..... | 125 |
| 7.2.2 | Sanktionsfähigkeit und Konfliktfähigkeit der Interessengruppen | 127 |
| 7.2.3 | Framing im Ministerrat..... | 132 |
| 8. | Die Arena des Europäischen Parlaments: Zweite Lesung im Umweltausschuss und im Plenum | 133 |
| 8.1 | Einigung zwischen Rat und EP auf Einführungsfristen..... | 133 |
| 8.1.1 | Einbeziehung von Offroadkraftstoffen | 133 |
| 8.1.2 | Definition „flächendeckend“ | 136 |
| 8.1.3 | Alte Ausnahmeregeln..... | 137 |
| 8.1.4 | Revisionsklausel Diesel | 137 |
| 8.2 | Zwischenfazit: Bedingungen für die Einflussnahme in der zweiten Lesung | 139 |
| 9. | Die Arena des Vermittlungsverfahrens..... | 139 |
| 9.1 | Zwischenfazit: Bedingungen für die Beeinflussung des Vermittlungsverfahrens | 142 |
| 10. | Schlussbemerkung zur Fallstudie | 143 |
| V. | Fallstudie 2: Die Motorradrichtlinie der Europäischen Union | 147 |
| 1. | Das Forschungspuzzle | 147 |
| 2. | Politischer Hintergrund und Ausgangssituation..... | 148 |
| 3. | Die zentralen Interessengruppen im Gesetzgebungsprozess | 149 |
| 3.1 | Die Motorradindustrie..... | 149 |
| 3.2 | Die Motorradfahrer | 151 |
| 3.3 | Die Katalysatorenhersteller..... | 152 |
| 3.4 | Die Umweltinteressen | 153 |
| 4. | Das Einflusspotenzial der Interessengruppen | 155 |

| | | |
|-----------|--|------------|
| 5. | Die Arena der Kommission | 157 |
| 5.1 | Die Basis für den Kommissionsvorschlag..... | 157 |
| 5.2 | Der Kommissionsvorschlag..... | 160 |
| 5.3 | Zwischenfazit: Bedingungen für die Beeinflussung des Kommissionsvorschlags | 163 |
| 6. | Die Arena des Europäischen Parlaments: Erste Lesung im Umweltausschuss und im Plenum | 165 |
| 6.1 | Die Änderungsanträge des Ausschusses für Umweltfragen, Volksgesundheit und Verbraucherpolitik..... | 165 |
| 6.1.1 | Verbindliche Grenzwerte für 2006 und neuer Testzyklus | 167 |
| 6.1.2 | Keine Verschärfung von Grenzwerten für Stufe I (2003)..... | 169 |
| 6.1.3 | Einführung von Partikelgrenzwerten für Drei- und Vierradfahrzeuge | 170 |
| 6.1.4 | Neue Konzepte aus dem PKW-Bereich: Dauerhaltbarkeitsanforderungen/Feldüberwachung/OBD | 171 |
| 6.1.5 | Ermittlung von CO ₂ -Emissionen und Einbeziehung der Motorräder in die CO ₂ -Strategie der Europäischen Union | 175 |
| 6.1.6 | Steuerliche Anreize für Motorradfahrer | 177 |
| 6.1.7 | Eigene Vorschläge von ACEM für Änderungsanträge zum Kommissionsvorschlag..... | 177 |
| 6.2 | Abstimmung, Stimmung und Abstimmungsmodi im Plenum | 181 |
| 6.3 | Zwischenfazit: Bedingungen für die Beeinflussung der Stellungnahme des Europäischen Parlaments | 186 |
| 7. | Die intergouvernementale Arena: Die Beratungen der Mitgliedstaaten zum Gemeinsamen Standpunkt..... | 190 |
| 7.1 | Parallelität der Beratungen im Rat und im Europäischen Parlament..... | 190 |
| 7.1.1 | Der deutsche Vorstoß zur Verschärfung der Grenzwerte für die Stufe I | 190 |
| 7.1.2 | Verpflichtende Grenzwerte für die Stufe II und neue Testzyklen..... | 193 |
| 7.1.3 | Ablehnung neuer Konzepte aus dem PKW-Bereich | 195 |
| 7.1.4 | Partikelgrenzwerte für Drei- und Vierradfahrzeuge | 197 |

| | | |
|------------|--|------------|
| 7.1.5 | Ambivalenter Umgang des Rats mit Vorlaufzeiten | 197 |
| 7.1.6 | Ablehnung steuerlicher Anreize für die Nachrüstung | 199 |
| 7.2 | Zwischenfazit: Bedingungen für Einflussnahme auf Ratsebene | 200 |
| 7.2.1 | Politische Zusammensetzung des Ministerrats..... | 200 |
| 7.2.2 | Sanktionsfähigkeit und Konfliktfähigkeit der Interessengruppen im Rat | 203 |
| 7.2.3 | Framing im Ministerrat..... | 210 |
| 8. | Die Arena des Europäischen Parlaments: Zweite Lesung im Umweltausschuss und im Plenum | 211 |
| 8.1 | Der Verzicht des Europäischen Parlaments auf OBD | 211 |
| 8.2 | Feldüberwachung: Die Annäherung des Europäischen Parlaments an den Ministerrat | 213 |
| 8.3 | Dauerhaltbarkeit..... | 214 |
| 8.4 | Ermittlung von CO ₂ -Verbrauchswerten und CO ₂ -Strategie..... | 215 |
| 8.5 | Partikelgrenzwerte für Drei- und Vierradfahrzeuge | 215 |
| 8.6 | Steuerliche Anreize für die Nachrüstung..... | 216 |
| 8.7 | Kehrtwende von ACEM bei Grenzwerten und neuen Testzyklen für Stufe II..... | 216 |
| 8.8 | Zwischenfazit: Bedingungen für die Einflussnahme in der zweiten Lesung | 220 |
| 9. | Die Arena des Vermittlungsverfahrens..... | 222 |
| 9.1 | Feldüberwachung | 222 |
| 9.2 | Steuerliche Anreize für Nachrüstung..... | 223 |
| 9.3 | CO ₂ -Strategie und Einbeziehung in CO ₂ -Strategie..... | 223 |
| 9.4 | Dauerhaltbarkeit..... | 224 |
| 9.5 | Festlegung von Grenzwerten und Testzyklen für die II. Stufe..... | 225 |
| 9.6 | Zwischenfazit: Bedingungen für die Beeinflussung des Vermittlungsverfahrens | 227 |
| 10. | Schlussbemerkung zur Fallstudie | 229 |

| | | |
|------------|---|------------|
| VI. | Fallstudie 3: Die Rasenmäherrichtlinie der Europäischen Union | 233 |
| 1. | Das Forschungspuzzle | 233 |
| 2. | Politischer Hintergrund und Ausgangssituation..... | 234 |
| 3. | Die zentralen Interessengruppen im Gesetzgebungsprozess | 236 |
| 3.1 | Die Vereinigung der Hersteller von Verbrennungsmotoren - EUROMOT | 236 |
| 3.2 | Einzelne Hersteller von Verbrennungsmotoren..... | 239 |
| 3.3 | Die Katalysatorenhersteller..... | 242 |
| 4. | Das Einflusspotenzial der Interessengruppen | 243 |
| 5. | Die Arena der Politikformulierung: Die Kommission | 246 |
| 5.1 | Der Kommissionsvorschlag..... | 246 |
| 5.2 | Zwischenfazit: Bedingungen für die Beeinflussung des Kommissionsvorschlags | 249 |
| 6. | Die Arena des Europäischen Parlaments: Erste Lesung im Umweltausschuss | 251 |
| 6.1 | Ein vollwertiger Bericht: Die Änderungsanträge des Ausschusses für Umweltfragen, Volksgesundheit und Verbraucherpolitik | 251 |
| 6.1.1 | Das System der Mittelwertbildung und des Ansparens | 252 |
| 6.1.2 | Schärfere Fristen für Stufe II | 253 |
| 6.1.3 | Angriff auf die Stufe I | 255 |
| 6.1.4 | Ausnahmen für kleine Hersteller und Nischenprodukte | 257 |
| 6.1.5 | Zuordnung von Geräten zu handgehaltenen und nicht-handgehaltenen Motorklassen | 259 |
| 6.1.6 | Kennzeichnung (Labelling) mit steuerlichen Anreizen..... | 262 |
| 6.1.7 | Möglichkeiten der Verschiebung der Umsetzung der Richtlinie..... | 262 |
| 6.2 | Zwischenfazit: Lobbyingergebnisse am Ende der Beratungen im Umweltausschuss | 263 |

| | | |
|------------|--|------------|
| 7. | Die intergouvernementale Arena: Die Beratungen der Mitgliedstaaten im informellen Dialog mit dem Berichtstatter | 267 |
| 7.1 | Parallelität der Beratungen im Rat und im Europäischen Parlament..... | 267 |
| 7.1.1 | Das System der Mittelwertbildung und des Ansparens | 268 |
| 7.1.2 | Ausnahmen für kleine Hersteller und kleine Motorfamilien, Zuordnung von Geräten | 268 |
| 7.1.3 | Schärfere Fristen für den Beginn der Stufe II, keine Veränderung der Stufe I und „ältere“ Motoren..... | 269 |
| 7.1.4 | Kennzeichnung (Labelling) und EUROMOTs Ausnahmewunschliste..... | 271 |
| 7.2 | Zwischenfazit: Bedingungen für Einflussnahme auf Ratsebene | 272 |
| 7.2.1 | Politische Zusammensetzung des Ministerrats..... | 272 |
| 7.2.2 | Sanktionsfähigkeit und Konfliktfähigkeit der Interessengruppen im Rat..... | 275 |
| 7.2.3 | Framing im Ministerrat..... | 282 |
| 8. | Die Arena des Europäischen Parlaments: Die Beratungen im Plenum | 285 |
| 8.1 | Das Kompromisspaket zwischen Rat und Berichtstatter | 285 |
| 8.1.1 | Ausnahmen für kleine Hersteller | 285 |
| 8.1.2 | Zuordnung von Geräten | 286 |
| 8.1.3 | Fristen der Stufen I und II..... | 286 |
| 8.2 | Die neue Ausnahmewunschliste EUROMOTs..... | 288 |
| 8.3 | Abstimmung und Stimmung im Plenum..... | 292 |
| 8.4 | Zwischenfazit: Bedingungen für die Beeinflussung der Stellungnahme des Europäischen Parlaments | 297 |
| 9. | Die Arena des Europäischen Parlaments: Zweite Lesung im Umweltausschuss und im Plenum | 302 |
| 9.1 | Zwischenfazit: Bedingungen für die Einflussnahme in der zweiten Lesung | 305 |
| 10. | Schlussbemerkung zur Fallstudie | 307 |

| | | |
|---------------|--|------------|
| VII. | Conclusio..... | 310 |
| 1. | Kongruenzanalyse: Fallstudien- und issueübergreifende Theoriediskussion und Hypothesenüberprüfung | 310 |
| 1.1 | Die Erklärungskraft von Ressourcen | 310 |
| 1.2 | Die Erklärungskraft von Framing | 315 |
| 1.3 | Die Erklärungskraft des Issuetypus | 325 |
| 1.4 | Die Erklärungskraft von Koalitionen | 329 |
| 1.5 | Die Erklärungskraft der Arenen..... | 333 |
| 2. | Zusammenfassung - Lobbyingerfolg im europäischen Policy-Making: Wer gewinnt wo und warum?..... | 339 |
| 3. | Impulse für zukünftige Forschungsansätze | 342 |
| | Literaturverzeichnis | 345 |
| | Quellenverzeichnis | 353 |
| | Quellen der Fallstudie 1: Die Schwefelrichtlinie | 353 |
| | Quellen der Fallstudie 2: Die Motorradrichtlinie | 359 |
| | Quellen der Fallstudie 3: Die Rasenmäherrichtlinie | 364 |
| | Quellen Kapitel III Forschungsdesign..... | 369 |
| | Quellenangaben der verwendeten Datenbanken | 370 |
| | Tabellenverzeichnis..... | 372 |
| | Abbildungsverzeichnis..... | 374 |
| Anhang | | 375 |
| | Interviewliste | 375 |
| | Masterleitfaden für Experteninterviews mit nationalen Ministerien | 377 |
| | Masterleitfaden für Experteninterviews mit Ständigen Vertretungen der Mitgliedstaaten in Brüssel | 379 |
| | Masterleitfaden für Experteninterviews mit Interessengruppen..... | 382 |
| | Leitfaden für das Experteninterview mit der Europäischen Kommission | 385 |
| | Leitfaden für das Experteninterview mit dem Berichterstatter der EU- Abgasgesetzgebung (1994-2004) | 388 |

Abkürzungsverzeichnis

Abkürzungen:

| | |
|-----------------|--|
| ACEA | European Automobile Manufacturers Association |
| ACEM | Motorcycle Industry in Europe |
| AECC | Association for Emissions Control by Catalyst |
| AIAM | Association of International Automobile Manufacturers |
| AIT | Alliance Internationale de Tourisme |
| ASTV | Ausschuss der Ständigen Vertreter |
| BEUC | Bureau Européen des Unions de Consommateurs |
| BMF | Bundesministerium der Finanzen |
| BMU | Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit |
| CARB | Californian Air Resources Board |
| ccm | Kubikzentimeter |
| CLEPA | European Association of Automotive Suppliers |
| CMMC | Comité des Constructeurs du Marché Commun |
| CO | Kohlenstoffmonoxid |
| CO ₂ | Kohlenstoffdioxid |
| COLIMO | Comité de Liaison de l'Industrie du Motorcycle |
| CONCAWE | Wissenschaftlich-technischer Dachverband der europäischen Mineralölindustrie |
| DG | Direction Générale (Generaldirektion) |
| EEB | European Environmental Bureau |
| EG | Europäische Gemeinschaft |
| EIoP | European Integration online Papers |
| EMA | European Motorcyclists' Association |
| EMPA | Eidgenössische Materialprüfungs- und Forschungsanstalt |
| ENVI | Environment, Public Health and Food Safety (Ausschuss für Umweltfragen, öffentliche Gesundheit und Lebensmittelsicherheit) |
| EP | Europäisches Parlament |
| EPA | Environmental Protection Agency |
| ET | Entscheidungsträger |
| EU | Europäische Union |
| EUCAR | European Council for Automotive R&D |
| EUROMOT | The European Association of Internal Combustion Engine Manufacturers |
| Europaia | Dachverband der europäischen Mineralölindustrie |
| Eurostat | European Statistical Office |
| EWR | Europäischer Wirtschaftsraum |
| FEM | The Federation of European Motorcyclists |
| FEMA | The Federation of European Motorcyclists Association |

| | |
|-----------------|--|
| FFMC | Fédération Française des Motards en Colère |
| FIA | Fédération Internationale de l'Automobile |
| FIM | Fédération Internationale de Motocyclisme |
| FuE | Forschung und Entwicklung |
| GD | Generaldirektion |
| HC | Hydro Carbon (Kohlenwasserstoff) |
| IG | Interessengruppe |
| IRU | International Road Transport Union |
| ISDE | International Society of Doctors for the Environment |
| ISO | The International Organisation for Standardization |
| JAMA | Japan Automobile Manufacturers Association |
| KFZ | Kraftfahrzeug |
| KMU | Kleine und mittlere Unternehmen |
| KOM | Europäische Kommission |
| kW | Kilowatt |
| LKW | Lastkraftwagen |
| LMI | Lëtzebuenger Moto-Initiativ |
| MOT.O.E | Fédération Motocycliste Hellenique |
| MAG Austria | Motorrad Aktions Gruppe Austria |
| MAG UK | Motorcycle Action Group United Kingdom |
| MVEG | Motor Vehicle Emissions Group |
| NFU | National Farmers' Union |
| NGO | Non-Governmental Organization |
| NO _x | Nitrogenium-Oxide (Stickoxide) |
| OBD | On-Board-Diagnose-Systeme |
| OECD | Organisation for Economic Co-operation and Development |
| OICA | Organisation Internationale des Constructeurs d'Automobiles |
| PAK | Polyzyklische aromatische Kohlenwasserstoffe |
| PKW | Personenkraftwagen |
| PM | Particulate matter (Feinstaub) |
| ppm | parts per million |
| R&D sector | Research & Development sector |
| SMMT | Society of Motor Manufacturers and Traders |
| T&E | European Federation for Transport and Environment |
| TNO | Nederlandse Organisatie voor toegepast-natuurwetenschappelijk onderzoek (Niederländische Organisation für Angewandte Naturwissenschaftliche Forschung) |
| UDC | Urban Driving Cycle (städtischer Fahrzyklus) |
| UN | United Nations |
| UNEP | United Nations Environment Programme |
| VDA | Verband der Automobilindustrie |
| VOC | Volatile Organic Compound (Flüchtige Organische Verbindung) |
| WMTC | Worldwide harmonized Motorcycle emission Test Cycle (weltweit harmonisierter Motorradtestzyklus) |

Länder:

| | |
|-----|--------------------------------|
| A | Österreich |
| B | Belgien |
| D | Deutschland |
| DK | Dänemark |
| E | Spanien |
| F | Frankreich |
| FIN | Finnland |
| GR | Griechenland |
| I | Italien |
| IRL | Irland |
| LUX | Luxemburg |
| NL | Niederlande |
| P | Portugal |
| S | Schweden |
| UK | Vereinigtes Königreich |
| USA | Vereinigte Staaten von Amerika |

Parteien:

| | |
|-----------|--|
| EDD | Europe of Democracies and Diversities |
| ELDR | European Liberal and Democratic Party |
| EVP | Europäische Volkspartei |
| GUE | Confederal Group of the European United Left/Nordic Green Left |
| SPE | Sozialdemokratische Partei Europas |
| UEN | Union für ein Europa der Nationen |
| Verts/ALE | Die Grünen/Europäische Freie Allianz |

Fallstudien

| | |
|----|------------------------------------|
| F1 | Fallstudie 1: Schwefelrichtlinie |
| F2 | Fallstudie 2: Motorradrichtlinie |
| F3 | Fallstudie 3: Rasenmäherrichtlinie |

I. Einleitung

Wie kann Lobbyingerfolg von Interessengruppen erklärt werden? Diese Frage beschäftigt die Forschung zum politischen System der Europäischen Union seit jeher und steht auch im Fokus dieser Forschungsarbeit.

Lange Zeit standen ausschließlich die Ressourcen einer Interessengruppe als Explanans für Lobbyingerfolg im Zentrum der theoretischen Auseinandersetzung, bis weitere unabhängige Variablen wie Framing, Arenen, Koalitionen und Issuetypen hinzutraten und Forscher begannen, die politisch-ideologische Ausrichtung der Entscheidungsträger als intervenierende Variable (wieder) zu entdecken (Mahoney 2007a: 54; Nordlinger 1981).

Der vermeintliche Gewinner interessenpolitischer Auseinandersetzung kann auf ressourcentheoretischer Grundlage, zumal für die beliebten *Produzenteninteressen-versus-Umwelt/Verbraucher-Szenarien*, einfach prognostiziert werden: Natürlich werden die ressourcenstärkeren Produzenteninteressen gewinnen. Würde der Konflikt hingegen allein zwischen privilegierten Gruppen ausgetragen werden (Baumgartner/Leech 1998: 81; Young/Wallace 2000: 10), wie im „regulatory model“ (Majone 1998: 5) der Europäischen Union aufgrund der Zunahme ökonomischer Diversität (Baumgartner/Leech 1998: 97-98) üblich, gewänne die vergleichsweise ressourcenstärkere Produzenteninteressengruppe.

Ein Blick in die Empirie zeigt jedoch, dass dieses Paradigma zu kurz greift. Es kann nicht erklären, weshalb im Mitentscheidungsverfahren zur Schwefelrichtlinie (Fallstudie 1) ausgerechnet die im Vergleich zur Automobilindustrie ressourcenschwächere Mineralölindustrie durchaus Lobbyingerfolge erzielen konnte. Ein Befund, der umso erstaunlicher ist, als die Automobilindustrie bei vielen Issues mit Umweltinteressengruppen koalierte und somit eine dieser vermeintlich Lobbyingerfolg versprechenden „*baptist-and-bootlegger coalitions*“ (Pollack 1997: 577-578) bilden konnte. Auch die empirischen Beobachtungen zur Motorradrichtlinie (Fallstudie 2) stellen die Erklärungskraft einiger in der Theorie spezifizierten unabhängigen Variablen für Lobbyingerfolg infrage. Warum gelang es ausgerechnet ACEM, dem Verband der europäischen Motorradhersteller, im Ministerrat Lobbyingerfolge zu erzielen, obschon es sich bei der Motorradindustrie um die

vergleichsweise ressourcenschwächste der in allen Fallstudien betrachteten Industrien handelte und zudem die politische Zusammensetzung des Ministerrats eigentlich einen *Policy-Outcome* zugunsten der Umweltinteressengruppen hätte vermuten lassen? Und warum war derselbe Verband in der Arena des Europäischen Parlaments gleichzeitig so erfolglos, obschon dessen politische Zusammensetzung doch eigentlich in Richtung eines ausgewogenen *Policy-Outcomes* deutete? Zudem bietet die Arena des Europäischen Parlaments mit seiner multinationalen und multiideologischen Zusammensetzung (Kreppel/Tsebelis 1999: 936) ein wunderbares Biotop für Framing, dennoch gelang es ACEM noch nicht einmal, auch nur eine nennenswerte nationale Gruppe einer Fraktion auf seine Seite zu ziehen. Die eingesetzten Frames, von denen einige in der intergouvernementalen Arena so gut funktionierten, verfielen im Europäischen Parlament nicht.

Ein leichtes Spiel hätte auch EUROMOT, der Verband der Verbrennungsmotorenhersteller, laut der gängigen Prädiktoren für Lobbyingerfolg in der Rasenmäherrichtlinie (Fallstudie 3) haben müssen: Zum einen war EUROMOT hinsichtlich der Ressourcenvariablen Sanktions- und Konfliktfähigkeit die stärkste Interessengruppe, zum anderen hatte der Verband einen schwachen Gegner, einen nicht-europäischen Konzern mit nur wenigen Produktionsstätten in der EU, der ganz offensichtlich auf dem europäischen Binnenmarkt für einen Wettbewerbsvorteil gegenüber den europäischen Herstellern kämpfte und damit eine potenzielle Gefahr für die in der EU Beschäftigten darstellte. Ein weiterer Vorteil für EUROMOT bestand darin, dass der Verband mit seinen Positionen den EU-(Master-)Frame – Freihandel (Baumgartner 2007: 485; Nylander 2000: 171) – unterstützte. Überdies fügte es sich für die Verbrennungsmotorenhersteller, dass just zum Zeitpunkt des Mitentscheidungsverfahrens die linke Mehrheit im Ministerrat verloren ging, also in der intergouvernementalen Arena eine politische Konstellation entstand, die EUROMOT hätte in die Hände spielen müssen. Doch trotz dieser zahlreichen Faktoren, die Lobbyingerfolge für EUROMOT verhiessen, musste der Verband herbe Niederlagen verkraften.

Die empirischen Beobachtungen zu den drei analysierten Richtlinien stellen die einzelnen Theoriestränge zur Erklärung von Lobbyingerfolg vor ein Rätsel: Weder Koalitionen, Framings, Ressourcen und Arenen noch die politische Ausrichtung der Entscheidungsträger scheinen Lobbyingerfolge am Ende des Mitentscheidungs-

verfahrens erklären zu können. Müssen deshalb alternative theoretische Ansätze zur Erklärung von Lobbyingerfolg gesucht werden? Die Antwort lautet nein. Die in dieser Forschungsarbeit durchgeführte Kongruenzanalyse wird belegen, dass die einzelnen Theorien durchaus eine gewisse Erklärungs- und Prognosekraft besitzen, diese aber in den einzelnen Arenen variiert. Lobbyingerfolge am Ende des Mitentscheidungsverfahrens der Europäischen Union sind also nicht das Ergebnis einzelner Variablen, sondern das Ergebnis von Lobbyingerfolgen, die in den einzelnen Arenen auf unterschiedliche kausale Effekte zurückzuführen sind, wobei auch Äquifinalität möglich ist.

Bemerkenswert ist, dass der einst die politikwissenschaftliche Diskussion zum Einfluss von Interessengruppen dominierende Ressourcenansatz ausschließlich in der Arena der Kommission seine volle Erklärungskraft entfalten konnte. In der intergouvernementalen Arena hingegen führten bestimmte Framings zu einem Lobbyingerfolg sowie eine bestimmte Kombination der Variablen Ressourcenstärke einer Interessengruppe in den einzelnen Mitgliedstaaten/politische Zusammensetzung der Regierungsexekutiven und Abstimmungsmodi im Rat. In der Arena des Europäischen Parlaments hingegen konnte diejenige Interessengruppe einen Lobbyingerfolg erzielen, die sich für eine weitere Verschärfung des Gesetzgebungsvorschlags zugunsten der Umwelt einsetzte, unabhängig davon, ob es sich um eine Produzenten- oder Umweltinteressengruppe handelte. Das Europäische Parlament sah nur dann von einer Verschärfung ab, wenn eine Interessengruppe die „nationale Karte“ spielte oder mit der „Androhung von Marktengpässen“ argumentierte. Der Lobbyingerfolg in der Arena des Vermittlungsverfahrens wiederum hing von der politischen Position des Berichterstatters ab.

Diese in aller Kürze dargestellten Ergebnisse weisen aus der Perspektive der Kongruenzmethode ein unterschiedliches Maß an theoretischer Robustheit auf, zumal auf Issueebene (eingebettete Analyseeinheit im *Multiple-Case-Design*) nicht immer alle konkurrierenden Hypothesen getestet werden konnten. Dies wird in Kapitel VII. 1 dieser Arbeit ausführlich diskutiert. Auch stammen die untersuchten Richtlinien aus nur einem Politikfeld – der europäischen Emissionspolitik –, was bei jeglichem Generalisierungsanspruch zu bedenken ist. Dennoch kann für einen Teil der Ergebnisse (Kongruenzen) kausale Signifikanz behauptet werden, da sie sowohl theoretische Signifikanz aufweisen als auch konkurrierenden Hypothesentests

unterworfen worden sind (Blatter *et al.* 2007: 151 zitiert George/Bennett 2005: 183-195). Insofern eröffnet diese Forschungsarbeit auf Basis der Kongruenzanalyse einen arenenspezifischen Blick auf Lobbyingerfolg, zeichnet durch detailliertes *Process-Tracing* nach, welche Kausalmechanismen zum Lobbyingerfolg auf Issueebene führen und generiert zudem induktiv ergänzende Hypothesen, die in zukünftigen Forschungsarbeiten zu Lobbyingerfolg überprüft werden können (Kapitel VII. 3).

Kapitelübersicht

In Kapitel II. werden eingangs die einzelnen zur Erklärung von Lobbyingerfolg relevanten Theoriestränge – Ressourcen, Koalitionen, Issues, Framing, Position der Entscheidungsträger und Institutionen/Arenen – vorgestellt und in überprüfbare Ausgangshypothesen übersetzt. An dieser Stelle sei angemerkt, dass die intervenierende Variable „Positionen der Entscheidungsträger“ bei der Betrachtung der anderen unabhängigen Variablen mitberücksichtigt wird und deshalb zur Vermeidung von Redundanz in Kapitel VII. 1 kein eigenes Unterkapitel hierfür verfasst wurde.

In Kapitel III. wird das Forschungsdesign der Arbeit vorgestellt und begründet, alternative Methodendesigns diskutiert, Konzepte definiert und Variablen operationalisiert, die Fallauswahl dargestellt und die Art und Weise der Datenerhebung nachgezeichnet.

Kapitel IV., V. und VI. enthalten die drei Fallstudien – die Schwefelrichtlinie (Fallstudie 1), die Motorradrichtlinie (Fallstudie 2) und die Rasenmäherrichtlinie (Fallstudie 3). Alle drei Fallstudien können als in sich abgeschlossene Untersuchungen gelesen werden. Jedoch bauen in den jeweiligen Schlussbemerkungen zu den Fallstudien Beobachtungen mit Implikationen für die Erklärungskraft der Theorien aufeinander auf. Jede dieser Fallstudien enthält in ihren Zwischenfazits eine Tabelle, in der die erhobenen Daten aus dem *Process-Tracing* auf Issueebene (eingebettete Analyseeinheit) in Merkmalsausprägungen der einzelnen unabhängigen Variablen übersetzt werden.

Die Conclusio ist in drei Teile aufgeteilt. Kapitel VII. 1 enthält die fallstudien- und issueübergreifende Kongruenzanalyse, deren wesentliche Ergebnisse in Kapitel VII. 2

zusammengefasst werden. Hier werden die eingangs aus den Theoriesträngen deduktiv abgeleiteten Hypothesen aufgegriffen und induktive Befunde diskutiert und auf ihre kausale Signifikanz überprüft.

Die Conclusio endet mit einem Ausblick (Kapitel VII. 3) auf mögliche Forschungsansätze zur Weiterentwicklung der Forschungsergebnisse dieser Arbeit.

II. Theorie

In diesem Kapitel werden zunächst die Entwicklungslinien der politikwissenschaftlichen Forschung zu Interessengruppen, Einfluss und Lobbyingerfolg nachgezeichnet. Daraufhin werden in Vorbereitung der Kongruenzanalyse die einzelnen Theoriestränge – Ressourcen, Koalitionen, Issuetypen, Framing und Institutionen/Arenen –, die einen Beitrag zur Erklärung von Lobbyingerfolg leisten können, diskutiert und in überprüfbare Hypothesen übersetzt.

Die einzelnen Theoriestränge finden ganz unterschiedliche Antworten darauf, was Lobbyingerfolg ausmacht. Ist die Interessengruppe selbst (Ressourcen) oder sind doch eher ihre Argumentationsstrategien und ihre Lobbyingziele (Framing) ausschlaggebend? Ist es der richtige Koalitionspartner (Koalitionen) oder ist es der Umstand, dass die politischen Entscheidungsträger die gleichen Positionen vertreten? Sind es die institutionellen Rahmenbedingungen in den einzelnen Arenen des Mitentscheidungsverfahrens? Oder ist es am Ende sogar fast gleichgültig, welche Eigenschaften eine Interessengruppe hat, wie sie argumentiert und mit wem sie koalitiert, was die Entscheidungsträger wollen und in welcher Arena verhandelt wird, weil der Typus des Issues entscheidet, wer gewinnt?

Die Hypothesen eines Theoriestrangs stehen grundsätzlich in Konkurrenz zu den Hypothesen der anderen Theoriestränge, wobei es im Hinblick auf Institutionen/Arenen auch innerhalb des Theoriestrangs selbst zu konkurrierenden Annahmen kommt. Auch sind nicht alle Hypothesen frei von einem Rekurs auf Ressourcen. So lautet eine zentrale Hypothese zum Einflusspotenzial von Koalitionen, dass diejenigen am stärksten sind, die die meisten Ressourcen akkumulieren können. Überdies bezieht sich eine Hypothese zu Framing auf die Versuche von Interessengruppen, den *Scope* eines Issues zu erweitern mit dem Ziel, (ressourcen-)stärkere Koalitionspartner zur Unterstützung ihres Anliegen zu finden.

Die Positionen der Entscheidungsträger werden als intervenierende Variable mitbetrachtet, das heißt, es wird kontrolliert, inwieweit die „politische“ Orientierung der agierenden Generaldirektionen der Kommission, die politische Zusammensetzung des Europäischen Parlaments oder des Ministerrats Lobbyingerfolge präjudizieren. Darüber hinaus ist keine Hypothesenbildung zur

Position der Entscheidungsträger vorgesehen und notwendig.

1. Wellen der Forschung

Zu Beginn der 1990er Jahre explodierten infolge des zunehmenden Kompetenztransfers auf die supranationale Ebene und der Einführung von qualifizierten Mehrheitsentscheidungen in zahlreichen Binnenmarktfragen die Aktivitäten von Interessengruppen in Brüssel und damit auch das Interesse an der theoretisch-analytischen Auseinandersetzung mit diesem Phänomen (Coen 2007: 3). Ein Blick in die Zahlen aus den 2000er Jahren, die die adäquate Kulisse für den Untersuchungszeitraum in dieser Arbeit bilden, zeigt Folgendes:

Für das Jahr 2000 hatten insgesamt 2.600 Interessengruppen ein Büro in Brüssel. Den größten Anteil daran hatten europäische Fachverbände (ca. 30 Prozent) gefolgt von Beratungsfirmen (20 Prozent). Numerisch auf gleicher Augenhöhe befanden sich mit jeweils zehn Prozent Firmen, europäische Nichtregierungsorganisationen (Umweltinteressengruppen etc.) sowie nationale Wirtschafts- und Arbeitnehmerverbände. Vertretungen von Regionen und internationalen Organisationen brachten es auf jeweils fünf Prozent und Think Tanks auf ein Prozent (Lehmann 2003: iii). Insgesamt wurde ein zahlenmäßiges Übergewicht von Produzenteninteressen konstatiert (Eising/Kohler-Koch 1994: 191-192).¹ Die wachsende Präsenz von Interessengruppen in der supranationalen Arena – auch als „overcrowding“ bezeichnet – provozierte ein Nachdenken über die Regulierungen von Zugangsmöglichkeiten und die Etablierung von Verhaltensregeln, auch um dem Eindruck entgegenzuwirken, die stark repräsentierten Produzenteninteressengruppen nähmen in unangemessener Weise Einfluss auf *Policy-Outcomes* (Greenwood 1998: 587-588).

¹ Anders als in den USA gab es in der EU im damaligen Untersuchungszeitraum keine einheitlichen Vorschriften zur Registrierung von Interessengruppen, so dass die Daten für derlei Aussagen in der Regel aus unterschiedlichen, teils freiwilligen Registern oder Handelsverzeichnissen stammen. Sie stellen deshalb bestenfalls eine Annäherung an die Wirklichkeit dar (Berkhout/Lowery 2008). Erst im Jahr 2011 wurde das EU-Transparenzregister eingeführt. Interessengruppen, die mit den EU-Organen interagieren, sind aufgefordert, sich hier registrieren zu lassen und Angaben zu ihren Aufwänden für Lobbying zu machen. Der Eintrag in das Register ist jedoch nicht verpflichtend.

Auch die politikwissenschaftliche Auseinandersetzung mit Interessengruppen in der EU blieb vom Phänomen der anwachsenden Lobbyingaktivitäten auf europäischer Ebene nicht unbeeindruckt und erfuhr eine epistemologische Erweiterung der mit Interessengruppen korrespondierenden Forschungsfragen. Ohne die von *Hix* im Jahr 1994 lancierte Debatte über den komplementären Erklärungswert von Theorien der Vergleichenden Politikwissenschaft im Unterschied zu Theorien der Internationalen Beziehungen wäre dies freilich nicht zu verstehen gewesen. *Hix* negierte den *Sui-generis*-Charakter der Europäischen Union und postulierte stattdessen, dass sich EU „politics“ nicht von „politics“ in den Nationalstaaten unterscheiden. Sowohl mit Blick auf die EU als auch mit Blick auf die politischen Systeme der Nationalstaaten selbst stünden grundsätzlich Fragen der Repräsentation, Partizipation, Distribution und Allokation von Ressourcen sowie der politischen und administrativen Effizienz auf den Forschungsagenden, so dass der Transfer der theoretischen Modelle und Ansätze der Vergleichenden Politikwissenschaft auf die Verhältnisse in der EU nicht nur sinnvoll erschien, sondern sogar zusätzliche Erkenntnisse auf bisher beinahe unberührtem Terrain versprach (*Hix* 1994: 1).

Die durch die *Internationale-Beziehung-versus-Vergleichende-Politikwissenschaft*-Debatte ausgelöste Erweiterung des theoretischen Instrumentenkastens ermöglichte die Übertragung von Forschungsansätzen, die sich zur Analyse der Interessenvermittlung in Nationalstaaten bereits bewährt hatten, auf die Europäische Union. So beschäftigte sich ein zentraler Forschungsstrang zunächst mit dem Typus des sich herausbildenden Interessengruppensystems zwischen Korporatismus, Pluralismus und Politiknetzwerken.

Unter Bezugnahme auf Beobachtungen zum *Policy-Making* im Nationalstaat Mitte der 1970er Jahre, als die Rolle von Interessengruppen als Intermediäre und „Träger öffentlicher Aufgaben“ (*Streeck* 1983: 187) in der Phase der Politikimplementierung unter die Lupe genommen wurde, fahndete die Politikwissenschaft zunächst nach der Entstehung neokorporatistischer Arrangements. Fündig ist man in einigen Politikfeldern mit Bezug zur „*New Economy*“ geworden, in denen eine stärkere Tendenz weg von der Regulierung hin zur Selbstregulierung zu beobachten war. Zumindest die Entstehung sektoraler mesokorporatistischer Arrangements in der EU konnte also nicht ganz von der Hand gewiesen werden (*Pedler* 2002: 323). Zu einer ähnlichen Einschätzung gelangten *Greenwood und Ronit* im Hinblick auf die

neokorporatistischen Tendenzen in den Beziehungen zwischen Interessengruppen der Pharmaindustrie und der Biotechnologie mit der Kommission (Greenwood/Ronit 1994).

Die Entstehung eines starken EU-Korporatismus und die damit verbundene Dominanz von Arbeitgeber- und Arbeitnehmerverbänden im politischen Diskurs wurden jedoch als sehr unwahrscheinlich eingeschätzt. Die Gründe hierfür sind zum einen systemisch: Es existiert keine zentrale EU-Regierung, die in monopolistischer Manier das alleinige Durchführungsrecht für „Makrokonzertierung“ [Herv. i. Org.] (Traxler/Schmitter 1994: 53) für sich in Anspruch nehmen könnte; zum anderen stehen ihr als Verhandlungspartner keine durchsetzungs- und ressourcenstarken europäischen Unternehmer- und Arbeitnehmerverbände zur Verfügung (Visser/Ebbinghaus 1994); zu heterogen sind die Interessen der nationalstaatlichen Äquivalente, als dass sie sich in einem nach dem Mehrheitsprinzip verfahrenen Dachverband integrieren lassen würden. Vor diesem Hintergrund prognostizierten Autoren wie *Traxler und Schmitter* der europäischen Interessenvermittlung eine pluralistische Zukunft (Traxler/Schmitter 1994: 53).

Coen taxierte wenig später das Interessenvermittlungssystem der EU als Elitenpluralismus (Coen 1997: 106). Dieses System habe sich nicht zufällig entwickelt, sondern sei das Ergebnis einer bewussten Strukturierung einer immer unübersichtlicher werdenden Landschaft von Produzenteninteressen durch die Kommission. Die Kommission reagiere auf ein Überangebot an Lobbyisten, wie es sich nach der Schaffung des Binnenmarkts zu Beginn der 1990er Jahre entwickelt hatte, mit der Schaffung von spezifischen Anreizen für einzelne Lobbyisten, damit diese trotz hoher Lobbyingkosten und sich verschärfender Konkurrenzsituation weiterhin Informationen in hoher Qualität zur Verfügung stellten. Anreize seien zum Beispiel ein privilegierter Zugang zu Foren und Insiderinformationen zu Gesetzesvorhaben der Kommission (Broscheid/Coen 2003).

Die Austauschbeziehungen, die sich auf diese Weise zwischen EU-Organen auf der einen Seite und Interessengruppen auf der anderen Seite entwickeln, sind der Nukleus der „theory of access“, die Asymmetrien in der europäischen Interessenvermittlung nicht als Einflussasymmetrien, sondern als Zugangsasymmetrien interpretiert. *Bouwen* begreift die Gewährung von Zugang

(access) und die Bereitstellung von Informationen/Expertise als Ressourcen, die im ersten Fall von privaten Akteuren, zum Beispiel Interessengruppen, und im zweiten Fall von öffentlichen Akteuren, ergo EU-Organen, benötigt respektive nachgefragt werden. Da der jeweils andere Akteur im Besitz der begehrten Ressource ist, entsteht eine Art Abhängigkeitsverhältnis zwischen privaten und öffentlichen Akteuren. Entscheidend dafür, wer Zugang zu welchem EU-Organ erhält, ist das „access good“ (Zugangsgut), welches der private Akteur anbieten kann (Bouwen 2002a: 369). Zugangsgüter sind dabei nicht nur Expertise und Informationen, sondern auch organisatorische, sektorielle und systemische Eigenschaften von Interessengruppen (Eising 2004: 495). Die neuere Forschung in diesem Bereich lenkt den Untersuchungsfokus stärker auf die Taktiken, die Interessengruppen nutzen, um Zugang zu erhalten. *Chalmers* kommt sogar zu dem Schluss, dass die Taktiken der Informationsvermittlung wichtiger sind als die vermittelten Informationen selbst und hebt erstmals die Bedeutung von *Outside-Lobbying*-Strategien (größere Medienkampagnen, politische Events etc.) hervor. Anders als in der Politikwissenschaft bisher behauptet, führten diese allein schon wegen ihres Seltenheitswerts zu einem verbesserten Zugang als die institutionalisierten *Inside-Tactics*, die sich in der Teilnahme von Interessengruppen an diversen Konsultationsprozessen der Kommission erschöpften (*Chalmers* 2013: 52-54).

Dass Zugang zu EU-Organen jedoch nicht zwangsweise mit dem erfolgreichen Durchsetzen von „eigenen Interessen“ und damit mit dem, was gemeinhin unter Einfluss zu verstehen ist, gleichzusetzen ist, wird von Seiten der Apologeten der Zugangsansätze durchaus konzediert (Eising 2004: 497; Bouwen 2004: 474; *Chalmers* 2013: 55).

2. Renaissance der Einflussforschung

Seit der zweiten Hälfte der 2000er Jahre kündigte sich in der Politikwissenschaft eine Rückbesinnung auf den traditionellen Gegenstand aller Forschungsanstrengungen im Zusammenhang mit Interessengruppen an: auf deren Macht und Einfluss. In dem im Jahr 2007 im *Journal of Public Policy* erschienenen Artikel „*The Question of Interest Group Influence*“ rufen die Autoren *Dür und De Bièvre* in Erinnerung, weshalb die Frage nach Macht und Einfluss – trotz aller Schwierigkeiten bei der Operationalisierung dieser Konzepte – im Fokus des politikwissenschaftlichen Interesses stehen sollte. Zum einen sei dies aus demokratietheoretischer Sicht von besonderer Bedeutung, da die Dominanz bestimmter Interessengruppen enormen Zweifel an der Legitimität eines politischen Systems wecken würde, zum anderen sei das Verstehen der Kontextbedingungen von Macht und Einfluss von Interessengruppen relevant für die Erklärung des Zustandekommens von *Policy-Outcomes* (Dür/De Bièvre 2007; Woll 2007).

Als unabhängige Variablen zur Erklärung von Einfluss werden typischerweise genannt: Ressourcen, politische Institutionen, Issueeigenschaften, die Verfügbarkeit von Verbündeten sowie die Strategien von Interessengruppen (Baumgartner/Leech 1998: 127; Dür/De Bièvre 2007; Dür 2008: 1213-1218). Ähnliche Überlegungen stellte *Truman* bereits in den 1950er Jahren an. Er nannte drei Faktoren, die bestimmen, ob eine Gruppe „effective access“ zu Regierungsinstitutionen erhält oder nicht. Zum einen ginge es um die strategische Position der Gruppe in der Gesellschaft, die unter anderem auf der Verwertbarkeit ihres politischen und technischen Wissens basiere. Zum anderen sei die innere Verfasstheit der Gruppe relevant, wozu sowohl ihre Fähigkeit zur Kohäsion als auch ihre materiellen und personellen Ressourcen zählten. *Last but not least* käme es auf die Charakteristika der Regierungsinstitutionen selbst an, zumal diese selbst Zugangsmöglichkeiten strukturierten (Truman 1971: 506-507).

Vor diesem Hintergrund berücksichtigt auch diese Forschungsarbeit die wesentlichen in der Interessengruppenforschung verwendeten Variablen Ressourcen, Institutionen/Arenen, Issues, Koalitionen und Strategien – hier in der neueren Ausprägung der Framingforschung – sowie die Positionen der Entscheidungsträger selbst.

2.1 Ressourcen

Über Jahrzehnte der politikwissenschaftlichen Theoriebildung zum Einfluss von Interessengruppen werden ähnliche Ressourcentypen genannt, die für den Einfluss von Interessengruppen ausschlaggebend sein sollen. Dazu zählen finanzielle Ressourcen (Alemann 1989: 225; Woll: 2007: 63), „policy“-relevante[s] Fachwissen (Eising 2004: 502) wie zum Beispiel rechtliche und technische Expertise (Woll 2007: 63), Konfliktfähigkeit (Offe 1972: 146) sowie Sanktionsfähigkeit gegenüber dem politischen System (Lindblom 1980: 293), beispielsweise durch die Androhung von Arbeitsplatzverlagerung (Eising 2004: 515). Auch ökonomische Macht ganz allgemein, gemessen an der Fähigkeit von Interessengruppen, Arbeitsplätze zu schaffen, Investitionen zu kontrollieren und dadurch Wahlergebnisse zu beeinflussen (Klüver 2013a: 61), wird als bedeutsam angesehen. Überdies werden als zentrale Variablen identifiziert: die Organisationsfähigkeit in Abhängigkeit von der Gruppengröße (Olson 1971) oder von der Abgrenzbarkeit einer Gruppe gegenüber der „Gesamtheit der Individuen“ (Offe 1972: 145) sowie die Generalisierbarkeit des Vertretungsanspruchs, Kontrollfähigkeit und Assoziationsfähigkeit (Traxler/Schmitter 1994: 54-61). Ebenfalls gelten die Fähigkeit zur Kampagnenfinanzierung, der Besitz von Informationen über Wahlkreise und Informationen über die Meinung anderer *Policy-Maker* als relevant (Dür/De Bièvre 2007: 5).

Bei all diesen Variablen besteht der Eindruck, dass Produzenteninteressen besser abschneiden als beispielsweise Verbraucher- oder Umweltinteressen. So unterstreicht auch die neuere Forschung die besondere Rolle der Produzenteninteressen, die in der politischen und sozialen Bedeutung ihrer Investitions- und Allokationsentscheidungen sowie ihrer Zugriffsmöglichkeiten auf relevante Informationen besteht, konzidiert jedoch, dass sich politische Entscheidungsträger nicht um jeden Preis beeinflussen lassen, beispielsweise wenn die Kosten aufgrund des Verlusts der eigenen politischen Glaubwürdigkeit im Vergleich zu allen anderen Kosten als besonders hoch erscheinen (Bernhagen/Bräuninger 2005: 57).

Im Allgemeinen sei es ohnehin überholt, politische Konflikte allein als Antagonismen zwischen Produzenteninteressen und anderen vermeintlich „schwächeren“ Interessengruppen zu interpretieren, auch wenn zahlreiche Forschungsarbeiten nach wie vor diesen Gegensatz bereits im Forschungsdesign unterstellen. Der

wahrscheinlichere Fall ist, dass allein schon aufgrund der zunehmenden ökonomischen Diversität (Baumgartner/Leech 1998: 97-98) in einem „regulatory model“ (Majone 1998: 5) wie der Europäischen Union Konflikte in der Regel häufiger zwischen privilegierten Gruppen ausgetragen werden (Baumgartner/Leech 1998: 81; Young/Wallace 2000: 10). Auch ist die Bildung von „baptist-and-bootlegger coalitions“ aus Produzenteninteressen und beispielsweise Verbraucher- und Umweltinteressengruppen nicht selten (Pollack 1997: 577-578).

Ebenfalls zeigen neuere Studien, dass die Annahme, nur Produzenteninteressen könnten das vor allem für die Arbeitsebene der Kommission relevante technische Fachwissen im Austausch für Einfluss zur Verfügung stellen, differenziert werden muss. Vielmehr würden diese Informationen, wenn auch im geringeren Ausmaß gleichfalls von NGOs bereitgestellt (Chalmers 2013: 51). Klüver kommt in ihren jüngeren Arbeiten sogar zum Ergebnis, dass weder die Natur des vertretenen Interesses noch dessen Organisationsform entscheidend für Lobbyingerfolg in der Phase der Politikformulierung in der EU sind, also kein *Bias* zugunsten von Produzenteninteressen feststellbar ist. Selbst die Überrepräsentation von Produzenteninteressen und Firmen in den Konsultationen der Kommission führe zu keiner Bevorzugung der Industrie im europäischen *Policy-Making* (Klüver 2012: 1130-1131). Allerdings ist Klüvers Befund deutlich von ihrer Operationalisierung von Ressourcen in der zitierten Arbeit beeinflusst, so dass er nicht als starkes Argument gegen die Ressourcenhypothese gewertet werden kann (vgl. Diskussion von Klüvers Operationalisierung in Kapitel III. 2.1).

Auch insgesamt sind die hier diskutierten Argumente gegen die Ressourcenhypothese nicht gänzlich überzeugend. Weder die Tatsache, dass Interessenkonflikte nicht mehr nur zwischen Produzenteninteressengruppen und „schwächeren“ Interessengruppen ausgefochten werden, noch die Beobachtung, dass auch NGOs Expertise zur Verfügung stellen können, bieten Anhaltspunkte für begründete konkurrierende Hypothesen. Zum einen variieren auch die Ressourcen von unterschiedlichen Produzenteninteressen, wenngleich nicht so stark wie die von Produzenten- versus Umweltinteressen, so dass die Ressourcenhypothese durchaus zu *Produzenten-versus-Produzenten-Szenarien* eine Prognose abgeben kann. Zum anderen bedeutet vermeintliche „Waffengleichheit“ im Bereich Expertise nicht, dass nicht die anderen variierenden Ressourcen von Interessengruppen eigentlich den Unterschied

ausmachen. Einzig der Verweis auf die eigenen politischen Überzeugungen der Entscheidungsträger stellt eine Herausforderung der Ressourcenhypothese dar. Deshalb werden in dieser Forschungsarbeit die Positionen der Entscheidungsträger auch als intervenierende Variable beobachtet.

Insgesamt lässt sich der theoretische Diskurs zu Ressourcen auf folgende Hypothese zuspitzen:

Hypothese: Die ressourcenstärkste Interessengruppe hat im Vergleich zu ressourcenschwächeren Interessengruppen ein größeres Potenzial, Lobbyingenerfolge zu erzielen.

2.2 Koalitionen

Gemeinhin geht die politikwissenschaftliche Literatur davon aus, dass Koalitionen von Interessengruppen ein größeres Einflusspotenzial haben als allein agierende Gruppen (Rozbicka 2013: 846). Das liegt zum einen an der größeren Legitimität (Pollack 1997: 578), die Koalitionen aufweisen, besonders wenn sie aus unterschiedlichen Interessentypen zusammengesetzt sind, zum anderen an den Ressourcen, die Koalitionen naturgemäß akkumulieren (Mahoney 2007b: 370). *Pedler* sieht in der Fähigkeit von Interessengruppen, Allianzen mit anderen Interessengruppen zu knüpfen, zumal zwischen Produzenteninteressen und zivilgesellschaftlichen Gruppen, sogar den Schlüssel zur Einflussnahme (Pedler 2002: 323).

Klüver zieht aus ihren Forschungsarbeiten die Schlussfolgerung, dass diejenige Koalition Lobbyingenerfolge erzielen wird, die im Vergleich zur konkurrierenden Koalition durch ihre Mitglieder mehr „information supply“, „citizen support“ und „economic power“ aggregieren kann (Klüver 2013b: 207). Sie verweist zudem darauf, dass Koalitionen nicht nur dann ein größeres Einflusspotenzial haben, wenn sie aufgrund gezielt strategischen Handelns einzelner, sich zusammenschließender Interessengruppen zustande kommen, sondern bereits die Tatsache ausreicht, dass mehrere Interessengruppen rein zufällig die gleiche Position vertreten (Klüver 2011: 487).

Die Empirie des politischen Systems der Europäischen Union zeigt, dass beabsichtigte Koalitionsbildung unter Interessengruppen weitaus weniger typisch ist als beispielsweise im politischen System der USA. Grund hierfür ist der größere

Rechtfertigungsdruck der Entscheidungsträger gegenüber der Wählerschaft. US-amerikanische Entscheidungsträger neigen folglich eher dazu, den Forderungen von Interessengruppenkoalitionen nachzugeben, die ein breites Interessenspektrum umfassen (Mahoney 2007b).

Auch der Typus der Interessengruppe selbst ist ausschlaggebend für die Tendenz, Koalitionen zu bilden. So engagieren sich Produzenteninteressen in der EU eher in Koalitionen als zivilgesellschaftliche Interessen. Dies lässt sich damit erklären, dass der Koalitionszusammenschluss an sich wie auch die Konsensfindungsprozesse in der Koalition selbst Ressourcen (Zeit, Geld, Arbeitskraft) erfordern, die oftmals von zivilgesellschaftlichen Gruppen nicht aufgebracht werden können (Mahoney 2007b: 378-380).

Eine Zeit lang dominierte der „advocacy coalition framework“ Sabatiers die Diskussion über das Gewicht und den Einfluss von Koalitionen im europäischen *Policy-Making*. Zentrale theoretische Annahme dessen ist es, dass Koalitionen von längerer Dauer und Stabilität, deren Akteure gemeinsame „policy beliefs“ teilen, über längere Zeit funktionale Politikfelder bestimmen (Sabatier 1998: 102-105; 111). Neuere Befunde zeigen jedoch, dass die sich im legislativen Lobbying bildenden Interessengruppenkoalitionen keinesfalls als stabile „advocacy coalitions“ agieren, sondern sich eher extrem volatile, zielspezifische Ad-hoc-Koalitionen bilden, die nach Zielerreichung wieder zerfallen (Rozbicka 2013: 848).

Mahoney setzt sich mit der Frage auseinander, unter welchen Bedingungen Interessengruppen überhaupt einer Ad-hoc-Issue-Koalition beitreten, wohlwissend, dass nicht bei jedem Issue eine automatische Koalitionsbildung stattfindet. Sie kommt zu dem Schluss, dass Interessengruppen in der Europäischen Union tendenziell eher dann Koalitionen bilden, wenn das Konfliktniveau eines Issues und seine Wichtigkeit/Sichtbarkeit (*saliency*) steigen. Die Bandbreite (*scope*) eines Themas hat im Unterschied zur USA hingegen kaum eine Bedeutung (Mahoney 2007b: 378). Dies wird dadurch begründet, dass ein höheres Konfliktniveau den Druck auf Interessengruppen erhöht, die Reihen zu schließen, denn sie müssen die Entscheidungsträger davon überzeugen, dass sie mit ihrer Position nicht allein stehen. In die gleiche Richtung wirkt die höhere öffentliche Sichtbarkeit/Wichtigkeit eines Themas. Zudem bedarf es bei öffentlich sichtbareren Themen einer besseren

Kampagnenfähigkeit der Gruppen, was die Zusammenlegung von Ressourcen attraktiver und notwendiger erscheinen lässt (Mahoney 2007b: 371-372).

Aus dem vorgestellten politikwissenschaftlichen Diskurs zu Koalitionen und Interessengruppen lassen sich im engeren Sinn drei Hypothesen mit Prognosekraft für Lobbyingerfolg ableiten:

Hypothese: Koalitionen haben aufgrund von Ressourcenakkumulation ein höheres Einflusspotenzial. Interessengruppen, die in Koalitionen Lobbying betreiben, erzielen daher eher einen Lobbyingerfolg (Mahoney 2007b).

Hypothese: Koalitionen aus Produzenteninteressen und zivilgesellschaftlichen Gruppen haben eine größere Legitimität als andere Koalitionen (Pollack 1997; Pedler 2002). Sie können daher leichter einen Lobbyingerfolg erzielen.

Hypothese: Die Koalition, die im Vergleich zu konkurrierenden Koalitionen durch ihre Mitglieder mehr „information supply“, „citizen support“ und „economic power“ aggregieren kann, hat ein höheres Potenzial, einen Lobbyingerfolg zu erzielen als ihre Konkurrenten (Klüver 2013b).

2.3 Issuetypen

Issuetypen bestimmen nicht nur Koalitionsbildungsprozesse. Bereits *Lowi* wies als einer der ersten Politikwissenschaftler darauf hin, dass „policies“ sehr wohl „politics“ beeinflussen können, also die Art der „policy“ – bei ihm unterschieden nach „distributive, regulative, redistributive und constituent policy“ – bestimmt, wer in mögliche Konflikte involviert wird, wer profitiert und ob Lösungen eher durch Verhandlungen der Regierung mit Interessengruppen oder durch Kuhhandel zwischen den Parteien gefunden werden (Lowi 1972: 299-301). Von *Lowi* inspiriert zeigen *Dür und De Bièvre* die Wahrscheinlichkeit auf, dass bei regulativen Issues opponierende Gruppen existieren, da Kosten und Nutzen eines Gesetzgebungsvorschlags unterschiedlich verteilt sind. In diesen regulativen Szenarien ist der Gesetzgeber meistens in der vorteilhaften Position, sich seine Koalitionspartner aussuchen zu können (Dür/De Bièvre 2007: 6). Obschon in der

Politikwissenschaft seit geraumer Zeit Issuecharakteristiken in Zusammenhang mit Lobbyingserfolg gebracht werden, werden sie in vielen Studien nicht variiert, so dass letztlich keine Schlussfolgerungen über ihren Einfluss auf den Lobbyingserfolg von Interessengruppen gezogen werden können (Baumgartner/Leech 1998: 134). Erst einige neuere Forschungsarbeiten stellen einen deutlichen Bezug zwischen Lobbyingserfolg, Issueeigenschaften, Konfliktniveau und den jeweils gewählten Lobbyingstrategien der Interessengruppen her (Beyers 2008; Mahoney 2008; Klüver 2011; Bunea 2013). *Mahoney* geht davon aus, dass Bandbreite (scope), Bedeutung/Wichtigkeit (salience), Konfliktniveau (conflict) sowie die Geschichte eines Issues, plötzliche Ereignisse historischer Dimension (focusing events) und das Gesetzgebungsverfahren mit seinen spezifischen Regeln und Verfahrensweisen selbst Einfluss auf Lobbyingstrategien und -erfolg haben (Mahoney 2007a: 47; Mahoney 2008: 40-42). Sie nimmt beispielsweise an, dass Issues mit großer Bandbreite nicht nur mehrere unterschiedliche, möglicherweise im Widerstreit stehende Interessen tangieren, sondern dies ebenfalls die Kompromissbereitschaft der beteiligten Interessengruppen sowie ihre Neigung, Ad-hoc-Koalitionen zu bilden, erhöht. Die Bedeutung eines Issues, zumal für die Öffentlichkeit, legt die Vermutung nahe, dass die Wahrscheinlichkeit, einen Lobbyingserfolg durch eine einzelne Interessengruppe zu erzielen, sinkt. Auch das Konfliktniveau, also die Existenz einer dominierenden Position oder unterschiedlicher Positionen, ist relevant und wirkt sich bei Letzterem negativ auf den Lobbyingserfolg einzelner Interessengruppen aus (Mahoney 2008: 41; 193-198). Ebenso argumentiert *Bunea*, dass der Polarisierungsgrad zwischen Interessengruppen zu einem bestimmten Issue, die Aussichten auf einen Lobbyingserfolg mindert. *Policy-Maker*, so das Argument, seien sogar geneigt, eine Entscheidung über solche Issues komplett zu vermeiden, da Kompromisslösungen von vornherein schwierig zu erreichen wären (Bunea 2013: 556). Anders als bei *Mahoney* hat bei *Klüver* die Bedeutung/Wichtigkeit eines Issues nicht unter allen Umständen negative Auswirkung auf den Lobbyingserfolg. Während die wachsende Wichtigkeit/Bedeutung eines Issues die Erfolgchancen der relativ größeren Koalition erhöht, reduziert sie analog die der relativ kleineren Koalition von Interessengruppen (Klüver 2011: 488). Interessant ist bei *Mahoney* der Rekurs auf die Geschichte des Issues, auch wenn sie dieses Konzept allein auf den Neuigkeitsgrad des Themas beschränkt und möglicherweise relevantere Aspekte wie dessen Vorgeschichte, also der Ausgang vorheriger Interessenkonflikte um das

jeweilige Thema, ausblendet (Mahoney 2008: 41).

Tabelle 1: Issues und Lobbyingerfolg

| Autor | Issuetyyp | Setting | Lobbyingerfolg |
|---------------|--------------------|-------------------------------------|--|
| Dür/De Bièvre | regulativ | opponierende Gruppen | gering, ET haben freie Partnerwahl |
| Mahoney | „scope“ | Koalitionsbildung von IG | erhöhte Kompromissbereitschaft IG |
| | „salience“ | hohe öffentliche Aufmerksamkeit | für einzelne Gruppen gering |
| | „conflict“ | opponierende Gruppen | für einzelne Gruppen gering |
| Michalowitz | politischer Kern | starkes Eigeninteresse der ET | vergleichsweise gering |
| | technisch | betrifft wenige konfliktive Details | vergleichsweise hoch |
| Klüver | komplex, technisch | ET benötigen Expertenwissen | hoch für IG mit Expertenwissen |
| | einfach | ET agieren autonom | gering |
| | „salience“ | | erhöht für große Koalition / verringert für kleine Koalition |
| Zahariadis | komplex | ET zweifeln an Frames der Debatte | gering |
| Bunea | konfliktiv | ET meiden Entscheidungen | gering |

ET = Entscheidungsträger, IG = Interessengruppe

Quelle: Eigener Entwurf

Michalowitz wiederum unterscheidet zwischen Issues, die den politischen Kern eines Gesetzgebungsvorschlags betreffen und daher möglicherweise die Interessen der *Policy-Maker* selbst tangieren, und technischen Issues, die eher einzelne weniger konfliktive Details betreffen. Ihrer Annahme zufolge ist die Wahrscheinlichkeit, einen Lobbyingerfolg zu erzielen, bei den technischen Issues ungleich größer (*Michalowitz* 2007: 136). Bei *Klüver* spielen zusätzlich zur relativen Größe der issuespezifischen Lobbyingkoalition, die Bedeutung/Wichtigkeit des Issues, sein Konfliktniveau sowie seine Komplexität eine bedeutende Rolle (*Klüver* 2011: 486). Stehen komplexere,

technische Issues zur Disposition, sind Gesetzgeber auf das spezifische Expertenwissen von Interessengruppen angewiesen, was diesen gleichfalls ein Einfallstor in den Gesetzgebungsprozess eröffnet. Werden hingegen einfachere Issues adressiert, können die Gesetzgeber häufig ohne externe Informationen arbeiten, was wiederum den Lobbyingenerfolg von Interessengruppen mindert (Klüver 2011: 488). *Zahariadis* definiert Issuekomplexität mit Bezug zu Menge, Typus und Verflechtung von Informationen, die notwendig sind, um ein bestimmtes Issue angemessen verstehen zu können. Er sieht allerdings im Gegensatz zu Klüver in der wachsenden Komplexität eines Issues keinen Vorteil für Interessengruppen, sondern nimmt vielmehr an, dass Entscheidungsträger unter diesen Bedingungen „Frames der Debatte“ anzweifeln (Zahariadis 2013: 811), sich also weniger vereinnahmen lassen.

Bemerkenswert ist, dass im Grunde beinahe jedes in der Literatur konzeptualisierte Issue (vgl. Tabelle 1, S. 18) die Lobbyingenerfolgchancen einer einzelnen Interessengruppe mindert, abgesehen von komplexen, technischen Issues, die das Einflusspotenzial von Interessengruppen mit relevantem Expertenwissen erhöhen. In Anbetracht dessen erscheint die Erklärungskraft der typischerweise in Untersuchungen verwendeten Issuetypen gering, so dass in dieser Forschungsarbeit induktiv nach aussagekräftigeren Issuekategorien gesucht werden soll (vgl. Kapitel III. 5.2).

Zusätzlich sollen folgende aus dem vorgestellten Theoriestrang deduzierte Hypothesen, die Issueeigenschaften und Lobbyingenerfolg miteinander in Beziehung setzen, weiter untersucht werden:

Hypothese: Bei Issuetypen, die deutlich Eigeninteressen der politischen Entscheidungsträger betreffen, ist die Wahrscheinlichkeit, einen Lobbyingenerfolg zu erzielen, gering (Michalowitz 2007).

Hypothese: Bei konfliktiven Issues verringert sich die Wahrscheinlichkeit für einzelne Gruppen, einen Lobbyingenerfolg zu erzielen (Mahoney 2008; Bunea 2013).

Hypothese: Bei technischen Issues ist die Wahrscheinlichkeit hoch, dass Interessengruppen einen Lobbyingenerfolg erzielen, die über passendes technisches Expertenwissen verfügen (Michalowitz 2007; Klüver 2011).

2.4 Framing

Der politikwissenschaftliche Diskurs zu Framing ist Teil akteurszentrierter konstruktivistischer Theorien zur Erklärung von *Policy-Making* in der EU. Ideen und Normen werden hier nicht als Handlungsrahmen angenommen, sondern als exogen klassifiziert. Akteure nutzen nach dieser Lesart Ideen bewusst strategisch, um ihre Ziele zu erreichen (Saurugger 2013: 890). „Lobbyists are framers.“ (Baumgartner 2007: 485) Deshalb ist zu erwarten, dass für den Lobbyingerfolg einer Interessengruppe nicht nur relevant ist, wer sie ist, sondern auch, wie und gegenüber welchem Adressat sie ihre Positionen „einrahmt“. Es wird gemeinhin angenommen, dass Frames eine Auswirkung darauf haben, wie der Gesetzgebungsprozess verläuft, welche Konflikte entstehen, welche Koalitionen sich bilden und welche Interessen involviert werden (Daviter 2007: 654).

“[...] the architecture of the policy conflict, the framing of the issues and the processing of the issues by different institutions were central to understanding the policy process.” (Daviter 2011: 159).

Aus Sicht Daviters ist das politische System der Europäischen Union besonders anfällig für *Policy-Framing*- und *Reframing*-Prozesse, da hier keine transnationalen Parteiprogramme auf Rats- oder Parlamentsebene zur Perpetuierung von bestimmten Sichtweisen und Interpretationen beitragen (Daviter 2007: 655), politische Einstellungen also sehr volatil sind (Daviter 2009: 1137).

Die politikwissenschaftliche Literatur zu Framing lässt sich grob in drei Blöcke aufteilen. Ein Forschungsstrang setzt sich mit den Bedingungen der Durchsetzungskraft von Frames gegenüber konkurrierenden Frames auseinander. Ein zweiter Forschungsstrang untersucht vergleichend die verwendeten Argumentationstypen in Abhängigkeit der spezifischen Charakteristika des politischen Systems. Ein dritter Forschungsstrang beschäftigt sich mit der Frage, wie groß die Freiheitsgrade von Interessengruppen hinsichtlich der strategischen Auswahl des richtigen Frames tatsächlich sind.

Zentrales theoretisches Postulat des erst genannten Forschungsstrangs ist, dass der Lobbyingerfolg einer Interessengruppe durch die Stärke und Widerstandskraft des von ihr erzeugten Frames gegen Reframing-Versuche anderer Gruppen bestimmt wird. In ihrer Forschung zur europäischen Gesetzgebung zur Etikettierung von

Lebensmitteln definieren *Kurzer* und *Cooper* rekurrend auf *Entmans* Funktionsbeschreibung zu Frames (Entman 1993: 52) exemplarisch folgende Faktoren für den Misserfolg der Verbraucher- und Gesundheitsinteressen, ihren Frame während des gesamten Gesetzgebungsprozesses zu stabilisieren: die geringe Überzeugungskraft ihres Lösungsvorschlags, die Schwierigkeit, die moralische Problemdeutungshoheit auch durch Verteufelung des Gegners zu erlangen, und das Scheitern, die Öffentlichkeit hinter ihrem Frame zu versammeln (Kurzer/Cooper 2013: 729-732). Darüber hinaus richtete sich einer der zentralen Akteure, der für das Gesetzgebungsdossier zuständige Berichterstatter, gegen den Frame der Verbraucher- und Gesundheitsinteressen und erreichte mit Unterstützung der Argumente der Lebensmittelindustrie ein Reframing, welches seinen eigenen ideologischen Glaubenssätzen nahe war (Kurzer/Cooper 2013: 734-736). Im Gegensatz dazu scheitern Reframing-Versuche, wenn es der konkurrierenden Interessengruppe gelingt, die Bandbreite des politischen Konflikts auszudehnen, so dass neue starke Interessengruppen auf den Plan treten können, die ihre Position unterstützen (Daviter 2009: 1134-1136). Dieser empirisch belegte Befund wird durch frühere theoretische Arbeiten *Schattschneiders* gestützt. *Schattschneider* argumentiert, dass Faktoren wie die Erhöhung der Intensität eines politischen Konflikts, die Sichtbarmachung beziehungsweise die Bedeutung des politischen Konflikts für mehrere Bevölkerungsgruppen, die Veränderung von Konfliktlinien, die die dominierenden und weniger dominierenden Issues in einem politischen System definieren, sowie die Veränderung der Bandbreite des politischen Konflikts bestimmen, was die *Policy-Outcomes* sein werden. Daher sind diese genannten Faktoren jeder politischen Strategie inhärent (Schattschneider 1957).

Für den zweiten Forschungsstrang stellt die Arbeit von *Mahoney* einen Meilenstein dar. Sie untersuchte in ihrer vergleichenden Analyse zu Lobbying in den USA und in der EU, welche Argumentationstypen in den beiden Ländern dominieren und inwieweit die jeweiligen Argumentationstypen mit Issueeigenschaften, dem Typus des vertretenen Interesses sowie der Lobbyingposition (Blockade oder Gestalten) korrelieren. Sie unterscheidet Argumentationstypen, die sich an folgenden Themenkernen ausrichten: Hervorhebung gemeinsamer Ziele („motherhood-and-apple-pie arguments“), hochtechnische Argumente, wirtschaftliche Implikationen, Umsetzbarkeit, Fairness und Wahlkreis/öffentliche Meinung (Mahoney 2008: 81-82).

Wie vom politischen System der USA erwartet, verwenden Interessengruppen dort deutlich häufiger Argumente, die gemeinsame Ziele und die Auswirkungen eines Gesetzgebungsvorschlags auf Wahlkreise in den Vordergrund stellen als Interessengruppen in der EU. Die Gründe hierfür sind die größere Rechenschaftspflicht (accountability), die den USA im Vergleich zur EU zugeschrieben wird, sowie die höhere öffentliche Aufmerksamkeit hinsichtlich der Gesetzgebung in den USA. In der EU wiederum dominieren Fairnessargumente beziehungsweise Argumentationen, die sich mit der Umsetzbarkeit eines Gesetzgebungsvorschlags auseinandersetzen, wobei für dieses Ergebnis keine theoretische Begründung gegeben werden kann (Mahoney 2008: 84-85; 85-100). Weniger überraschend ist, dass Lobbyisten bei Issues mit hoher Wichtigkeit und Sichtbarkeit tendenziell eher gemeinsame Ziele ins Feld führen als bei weniger relevanten Issues. Interessanterweise verknüpfen Lobbyisten in der EU in diesen Fällen ihre Argumentationsketten zusätzlich mit Argumenten, die auf die Umsetzbarkeit eines Vorschlags abheben (Mahoney 2008: 101-105). Die Umsetzbarkeit eines Gesetzgebungsvorschlags wird in der EU auch dann bemüht, wenn die Interessengruppe eine blockierende Haltung einnimmt, in den USA wird die Blockadehaltung hingegen auf Gemeinsame-Ziele-Argumentationen gestützt (Mahoney 2008: 107). Ebenfalls im Rahmen des Erwartbaren liegt *Mahoneys* Ergebnis, dass zivilgesellschaftliche Gruppen (citizen groups) sowohl in den USA als auch in der EU eher gemeinsame Ziele in den Vordergrund rücken und Produzenteninteressen auf Kostenargumente beziehungsweise technische Argumente abheben (Mahoney 2008: 106-107).

Das Subsidiaritätsprinzip sowie das Eigeninteresse vieler Nationalstaaten eröffnen Interessengruppen im Mehrebenensystem der EU zudem die Möglichkeit, Entscheidungsträger davon zu überzeugen, das Thema in einer bestimmten geografischen Arena als angesiedelt zu betrachten.

"The common ground of this body of research is that geographic scale is conceptualized as socially constructed rather than ontologically pre-given, and that the geographic scales constructed are themselves implicated in the constitution of social, economic and political processes." (Delaney/Leitner 1997: 93).

Je nachdem, wo die Opportunitätsstruktur am günstigsten erscheint, wird versucht zu konstruieren, dass das Issue auf lokaler, regionaler, nationaler oder supranationaler Ebene zu behandeln sei. Auch ist es üblich, den „scale“ zu wechseln, wenn die jeweilige Interessengruppe kein Interesse an einer Veränderung des *Status quo* hat und eine Verschiebung nach oben oder unten im Mehrebenensystem Verhandlungslösungen erschweren (Princen/Kerremans 2008: 1139-1140).

Die Arbeiten des dritten Forschungsstrangs weisen jedoch darauf hin, dass Argumentationstypen nicht völlig frei strategisch auswählbar sind, sondern von der Natur des Issues in gewisser Weise vorgegeben werden. Sie machen die Beobachtung, dass unabhängig vom Issue oder möglicher strategischer Festlegungen häufig Kosten und Umsetzbarkeit eines Gesetzgebungsvorschlags diskutiert werden. Auch werden pro Issue generell nur sehr wenige Argumentationsstränge verfolgt (Baumgartner *et al.*: 2009: 147-148). Überdies wird die strategische Wahl der Argumente der Akteure durch die strategische Wahl der Argumente ihrer Antagonisten eingeschränkt.

“Individual policy advocates may well select arguments on a given dimension rather than another, but they are constrained in their choices by the actions of other policy actors, who are typically just as conversant as they are in the many dimensions of debate that could [Herv. i. O.] be brought into discussion.” (Baumgartner/Mahoney 2008: 436).

Auch Nylander betont, dass nicht jede beliebige Idee zu einem neuen Frame entwickelt werden kann, sondern der Master-Frame – in Bezug auf die EU Ende des 20. Jahrhunderts beispielsweise der Binnenmarkt-Masterframe – den Diskurs gewissermaßen institutionell einschränkt (Nylander 2000: 77, 167). Baumgartner argumentiert ebenfalls, dass aufgrund der Marktintegration als eines der zentralen Motive der Europäischen Integration Frames, die auf Harmonisierung und Freihandel abheben, eine zentrale Rolle spielen dürften (Baumgartner 2007: 485). Vor allem ressourcenstarke Interessengruppen, die den (Master-)Frame unterstützen, haben Vorteile, denn sie werden in die Politikformulierungsphase der Kommission einbezogen (Nylander 2000: 171).

Ohnehin sei die Position der Interessengruppe viel entscheidender als die verwendete Argumentationsstrategie. Interessengruppen, die den Status quo erhalten wollen,

haben aus Sicht der Autoren deutliche Vorteile. Sie brauchen lediglich Zweifel an der Kosteneffizienz und der Umsetzbarkeit der „policy“ ihrer Gegner schüren, müssen jedoch natürlich keine Einschätzung des Status quo vornehmen, der jedem bekannt ist. Die für den Politikwechsel eintretenden Interessengruppen müssen dahingegen Vorteile ihrer bevorzugten Lösung sowie Nachteile der Alternativen und des Status quo verdeutlichen (Baumgartner *et al.* 2009: 1939-141), also de facto einen größeren Aufwand an Überzeugungsarbeit leisten.

Dass Framing, zumindest in strategischer Hinsicht, gar keine so große Bedeutung hat, ist das Ergebnis empirischer Arbeiten *Baumgartners und Mahoneys*. Sie kommen zu dem Ergebnis, dass ein Großteil der Interessengruppen (rund zwei Drittel der Fälle) gar kein an der *Target-Structure* ausgerichtetes Framing vornimmt. Argumentationsstrategien werden nicht verändert, zum einen, weil es in vielen Lobbyingfällen auch nur ein oder wenige *Targets* gibt, also eine Anpassung der Strategie gar nicht nötig ist, zum anderen, weil die Interessengruppen selbst nicht als manipulativ gelten wollen. Als dritter Grund wird angenommen, dass sich Interessengruppen eine stärkere Prägung der Debatte durch den immer gleichen, wiederholten Frame erhoffen (Baumgartner/Mahoney 2008: 437-439). Dieser Befund schwächt frühere theoretische Annahmen Baumgartners ab, wonach Framings sich verändern, wenn „venues“ – beispielsweise Generaldirektionen der Europäischen Kommission – wechseln, die „policies“ federführend verantworten. Auch die Möglichkeit, durch aktives und bewusstes Framing zu erwirken, dass die Zuständigkeit bei einem bestimmten „venue“ gesehen wird, scheint nach den neueren Ergebnissen des dritten Forschungsstrangs zumindest eingeschränkt (Baumgartner 2007: 484).

Aus der Theoriediskussion zu Framing lassen sich zwei Sets an Hypothesen ableiten: zum einen Hypothesen, die eine Korrelation von Framing und Lobbyingerfolg prognostizieren, zum anderen Hypothesen deskriptiver Natur, die Aussagen über die Verwendung von Framings und zum strategischen Einsatz von Framing machen. In dieser Forschungsarbeit wird auch das deskriptive Hypothesenset berücksichtigt, da die Art und Weise des Framings selbst (zum Beispiel viele oder wenige Argumente pro Issue) und die Framinginhalte (Umsetzung, *Scaling*) einen kausalen Effekt auf Lobbyingerfolg haben können.

Hypothesen zu Framing und Lobbyingerfolg

Hypothese: Interessengruppen, die an der Beibehaltung des Status quo interessiert sind, haben größere Chancen, einen Lobbyingerfolg zu erzielen, da sie lediglich Zweifel an der Kosteneffizienz und Umsetzbarkeit der *Policy* ihrer Gegner schüren müssen (Baumgartner et al. 2009).

Hypothese: Ressourcenstarke Interessengruppen, die den (Master-)Frame unterstützen, haben eine größere Chance, einen Lobbyingerfolg zu erzielen, denn sie werden in die Politikformulierungsphase der Kommission einbezogen (Nylander 2000).

Hypothese: Eine Interessengruppe kann einen Lobbyingerfolg erzielen, wenn es ihr gelingt, durch Framing die Veränderung der Bandbreite eines politischen Konflikts zu erreichen, um somit die politische Auseinandersetzung für neue starke Interessengruppen zu öffnen (Kurzer/Cooper 2013; Daviter 2009; Schattschneider 1957).

Hypothesen zur Verwendung und zum strategischen Einsatz von Framing

Hypothese: In der EU werden häufig Framings verwendet, die Aspekte der Umsetzung adressieren (Mahoney 2008).

Hypothese: Pro Issue werden von Interessengruppen nur sehr wenige Argumentationsstränge verfolgt. Die Wahl der Argumente ist durch die Wahl der Argumente der gegnerischen Interessengruppe eingeschränkt (Baumgartner et al. 2009; Baumgartner/Mahoney 2008).

Hypothese: Interessengruppen, die kein Interesse an einer Veränderung des Status quo haben, nutzen Scale-Argumentationen, um Issues in einer Arena des Mehrebenensystems verhandeln zu können, in der Verhandlungslösungen schwer zu erreichen sind (Delaney/Leitner 1997; Princen/Kerremans 2008).

Hypothese: Interessengruppen nehmen kein an der *Target-Structure* ausgerichtetes Framing vor (Baumgartner/Mahoney 2008; Baumgartner 2007).

2.5 Positionen der Entscheidungsträger

Nicht nur die besonderen Charakteristika von Interessengruppen, ihre Strategien oder der Typus der Issues im Gesetzgebungsprozess können die Wahrscheinlichkeit, einen Lobbyingerfolg zu erzielen, beeinflussen, auch die Positionen der Entscheidungsträger sind zu berücksichtigen und ergänzen somit die Reihe der Variablen, die die alleinige Interpretation von Lobbyingerfolg als Ableitung aus Ressourcenunterschieden infrage stellen.

Es wird angenommen, dass Interessengruppen überhaupt nur dann einen Lobbyingerfolg erzielen können, wenn ihre Positionen ohnehin eine starke Kongruenz mit denen der politischen Entscheidungsträger aufweisen (Mahoney 2007a: 54). Eine Untersuchung zum Einfluss von Interessengruppen auf Politikergebnisse muss folglich die politisch-ideologische Ausrichtung der Entscheidungsträger „kontrollieren“. Nur so kann verhindert werden, einer Interessengruppe Lobbyingerfolge zu attestieren, die möglicherweise lediglich darauf zurückzuführen sind, dass Akteure in Parlament, Rat oder Kommission ähnliche Ziele verfolgen.

“If policymakers in a powerful Directorate General, or executive bureau are pushing for the same objective as an interest group it could make their fight much easier. Similarly, if large numbers of Members of the European Parliament or members of Congress (or committee chair etc.) have lined up behind a certain position on an issue, that support will be important in the ultimate outcome. Understanding where the preponderance of government support lies may be very important in understanding when lobbyists succeed and when they fail.” (Mahoney 2007a: 54).

Diese Deutungsweise rekurriert massiv auf frühere Arbeiten von Kritikern gruppenzentrierter Theorien, denen unterstellt wird, Politikergebnisse ausschließlich als Resultat von Gruppenauseinandersetzungen zu begreifen, die auf der Einflussnahme auf politische Entscheidungsprozesse beruhen. Autoren wie Nordlinger werfen den Apologeten der gruppenzentrierten Theorien vor, dass sie

zwei wichtigen Faktoren grundsätzlich zu wenig Beachtung schenken oder sie sogar ignorieren. Dabei handelt es sich um die Fähigkeit des Staates als einziger Akteur im politischen Entscheidungsprozess, bindende Regulierungen und autoritäre Handlungen gegenüber allen privaten Akteuren durchsetzen zu können (Nordlinger 1981: 11), und um die Existenz *eigener* staatlicher Präferenzen.

Als autonomer Akteur hat der Staat mehrere Optionen, mit Interessengruppen zu verfahren. Er kann angesichts der wahrscheinlichen Kakophonie von Interessengruppen diejenige Gruppe als „Partner“ wählen, deren Präferenzen am ehesten mit seinen eigenen übereinstimmen. Er kann durch sein Handeln die Präferenzen einzelner Gruppen verändern und auf die Verteilung der Ressourcen unter ihnen einwirken. Außerdem kann er, sofern sich die vorher genannten Optionen nicht realisieren lassen, immer noch autoritativ handeln, selbst wenn ihm der Widerstand mächtiger gesellschaftlicher Gruppen entgegenschlägt (Nordlinger 1981: 3; 66). Obschon sich *Nordlinger* in „On the Autonomy of the State“ ausschließlich auf die Gruppen-Staat-Beziehungen im Nationalstaat bezieht und gerade die Definition der EU als Staat oder Gebilde *sui generis* immer noch kontrovers diskutiert wird, lassen sich seine wichtigsten Thesen auf die EU übertragen, denn auch die Entscheider in der EU haben eigene Positionen. Dies gilt nicht nur für die Regierungen der Mitgliedstaaten im Rat, sondern auch für die Mitglieder des Europäischen Parlaments. Sie sind in Europawahlen gewählte Mandatsträger, die in ihrem Heimatland Parteien mit unterschiedlichen politisch-ideologischen Grundrichtungen angehören, die im Europäischen Parlament analog des EU-europäischen Parteienspektrums in weltanschaulichen Fraktionen organisiert sind. Obschon sie nicht zu den Entscheidern gehört, muss bei einer quasistaatlichen Betrachtung der EU auch die Kommission vor allem wegen ihres Initiativmonopols in der Gesetzgebung als korporativer Akteur mit eigener politischer Agenda berücksichtigt werden.

Dass den Fraktionen im Europäischen Parlament, einzelnen Mitgliedstaaten im Rat und auch den Generaldirektionen in der Kommission durchaus eigene Positionen zugeschrieben werden, kommt in der Literatur vielfach zum Ausdruck. So wird beispielweise die Generaldirektion Umwelt als „green colony“ bezeichnet, den nordeuropäischen Staaten eine gewisse Affinität zu Umweltinteressen attestiert (Pollack 1997: 580-581) und der Fraktion der Grünen im Europäischen Parlament die

Rolle eines „internen Lobbyisten“ zugunsten von Umweltinteressengruppen nachgesagt (Kohler-Koch 1997: 9).

Überdies hält die Empirie einige Beispiele bereit, die eindeutig an die von *Nordlinger* dargelegten Möglichkeiten des Umgangs des autonomen Staats, in diesem Fall der autonomen quasistaatlichen EU-Akteure, mit Interessengruppen erinnern. Kommission und Europäisches Parlament haben beispielsweise massiv auf die Landschaft der in Brüssel vertretenen Sozial-, Verbraucher- und Umweltinteressengruppen eingewirkt, indem sie unter anderem zur Gründung von Dachverbänden wie dem *Bureau Européen des Unions de Consommateurs* (BEUC) ermutigt und diese auch finanziell unterstützt haben (Pollack 1997: 581, Young 1998: 157-158; 165-166). Dadurch veränderten sie eindeutig die Verteilung von Ressourcen unter den Gruppen, mit denen sie sich in politischen Auseinandersetzungen konfrontiert sehen. Neben dieser Korrektur des Ungleichgewichts der in Brüssel vertretenen Interessen, hat die Kommission selbstverständlich noch andere Motive für derlei Interventionen: Sie erhofft sich insgesamt ein stärkeres Gewicht der europäischen Interessengruppen im Vergleich zu der auf den Nationalstaat ausgerichteten Verbändelandschaft (Eichener/Voelzkow 1994: 14).

In einem anderen Theoriestrang wird ergänzend argumentiert, dass die Kongruenz der Positionen von Interessengruppen und Entscheidungsträgern nicht nur zufällig zustande kommt, sondern sogar von Interessengruppen beabsichtigt wird. *Hall und Deardorff* beispielsweise konzeptualisieren Lobbying als Prozess, in dem Interessengruppen „legislative subsidies“ anbieten, also nicht wie in den Zugangstheorien auf Überzeugung beziehungsweise Austausch von Informationen für Einfluss aus sind. Vielmehr haben ihre Aktivitäten zum Ziel, die legislative Arbeit der Entscheidungsträger – sei es durch Redenschreiben, durch die Formulierung von Änderungsanträgen oder schlicht durch „legislative intelligence“ – zu unterstützen. Interessengruppen heben nach dieser Lesart also nicht auf die Positionen der Entscheidungsträger ab, sondern auf ihre „Budgets“ (Personal, Zeit etc.), die sie für die Beeinflussung des Gesetzgebungsprozesses benötigen. Entsprechend stellen Interessengruppen gerade denjenigen Entscheidungsträgern „legislative subsidies“ zur Verfügung, die gleiche oder ähnliche Positionen wie sie selbst vertreten. Sie stärken auf diese Art und Weise die Erfolgchancen der „Begünstigten“ im *Policy-*

Making (Hall/Deardorff 2006: 72; 74).

Alles in allem ermöglicht die Hervorhebung der Autonomie des Staats als Replik auf pluralistische Theorien eine differenzierte Perspektive auf *Policy-Outcomes*, die vor dem Hintergrund gruppenzentrierter Ansätze häufig als Resultat erfolgreicher Beeinflussung durch mächtige Gruppen interpretiert werden, aber möglicherweise nur auf eine Kongruenz staatlicher Präferenzen und Präferenzen dieser Gruppen zurückzuführen sind. Dies impliziert auch eine differenzierte Bewertung von augenscheinlichen Lobbyingerfolgen, die möglicherweise nur darauf zurückzuführen sind, dass Akteure in Parlament, Rat oder Kommission ähnliche Ziele wie eine bestimmte Interessengruppe verfolgen. Unabhängig davon, ob die Kongruenz der Position von Entscheidungsträgern und einzelnen Interessengruppen nun zufällig zustande kommt, von Interessengruppen beabsichtigt oder durch Lobbying erzielt wurde, müssen sie in einer Arbeit zum Lobbyingerfolg von Interessengruppen berücksichtigt werden, denn schließlich bedeutet Korrelation noch nicht Kausalität.

2.6 Institutionen/Arenen

Auch politische Institutionen selbst, hier verstanden als formelle und informelle Regeln des politischen Systems, können gerade in ihrer Verbindung mit den Positionen von Entscheidungsträgern Auswirkungen auf den Lobbyingerfolg von Interessengruppe haben (Immergut 1992; Princen/Kerremans 2008).

Jede Sequenz im Mitentscheidungsverfahren inklusive Politikformulierungsphase bedeutet für Interessengruppen ein anderes Setting aus unterschiedlichen Entscheidungsregeln und Lobbyingadressaten. Jede der Entscheidungssequenzen im Mitentscheidungsverfahren konstituiert dabei eine eigene Arena mit eigenen „Spielregeln“. Diese „target structure“ bestimmt, wo, wann und wie Interessengruppen Zugang zum legislativen Prozess erhalten und welche Ziele sie sich setzen (Almond 1958: 278).

Die Arena der Kommission

Die Europäische Kommission mit ihrem notorischen Ressourcenmangel ist aus zweierlei Gründen besonders auf die Interaktion mit Interessengruppen angewiesen. Als *Agenda-Setter* im europäischen *Policy-Making* benötigt sie zur Erarbeitung von Gesetzesvorschlägen Informationen von Interessengruppen unterschiedlicher

Couleur und beispielsweise auch von Forschungseinrichtungen oder spezialisierten Firmen, besonders bei hochtechnischen Themen (Spence 1997: 71 zitiert nach Bouwen 2002a: 379; Bouwen 2002a: 376-377, 379-380). Ihr wird zwar nach wie vor unterstellt, dass ihr Wahlkreis im Gegensatz zum Europäischen Parlament ein „business constituency“ (Coen 1997: 104) sei, jedoch gibt es auch gewichtige Argumente, die einer Vereinnahmung durch Produzenteninteressen widersprechen. Gerade weil die Europäische Kommission als korporativer Akteur nicht durch Wahlentscheidungen bestimmt wird und auch nicht dem politischen Wettbewerb unterworfen ist, hat sie ein enormes Eigeninteresse, Legitimation über Prozesslegitimität zu gewinnen. So öffnet sie sich auch sozialen Gruppen (Dür/De Bièvre 2007: 5). Durch diese generelle Öffnung kann es ihr auch gelingen, ihre Vereinnahmung durch eine asymmetrische Informationslage zu vermeiden (Richardson 2000: 1014). Vor diesem Hintergrund lassen sich zwei konkurrierende Hypothesen zum Lobbyingerfolg von Interessengruppen in der Arena der Kommission spezifizieren:

Hypothese: Die Europäische Kommission benötigt zur Vorbereitung ihrer Gesetzesvorschläge spezielle Expertise und Informationen. Interessengruppen – in der Regel Produzenteninteressen –, die über diese verfügen, können einen Lobbyingerfolg erzielen (Spence 1997; Bouwen 2002a).

Konkurrierende Hypothese: Die Europäische Kommission ist als nicht gewählter Akteur besonders an Prozesslegitimität interessiert. Sie öffnet sich daher allen Interessengruppen und kann deshalb nicht durch eine bestimmte Interessengruppe vereinnahmt werden (Dür/De Bièvre 2007; Richardson 2000).

Die Arena des Europäischen Parlaments

In der Arena des Europäischen Parlaments wird das „Spiel“ der Interessengruppen durch die Abstimmungsregeln in erster und zweiter Lesung, der politischen Zusammensetzung und der durchschnittlichen Anwesenheitsquote mitbestimmt. Diese beträgt im Europäischen Parlament nur 75 Prozent, so dass die absolute Mehrheit bezogen auf die Mitglieder des Europäischen Parlaments in der zweiten Lesung nur erreicht würde, wenn 67 Prozent – das heißt zwei Drittel – der durchschnittlich Anwesenden zustimmten (Hix 2005: 97). Da die Abstimmungsregeln der zweiten Lesung bereits auf die erste Lesung „durchscheinen“, werden im Untersuchungszeitraum nicht nur die beiden großen Fraktionen in die Position eines *Vetoplayers* (Tsebelis 1995) versetzt, sondern

theoretisch auch jede größere nationale Gruppe (vgl. Tabelle 2). Anders als in der politischen Arena der Kommission bestehen in der Arena des Europäischen Parlaments aufgrund seiner multinationalen und multiideologischen Ausrichtung (Kreppel/Tsebelis 1999: 936) also mehrere „venues“, die tendenziell auch unterschiedlichen Typen von Interessengruppen und Argumenten aufgeschlossen sind (Baumgartner 2007: 484-485). So besteht beispielsweise bei den nationalen Gruppen, aber auch einzelnen Abgeordneten eine große Offenheit gegenüber Argumentationen, die auf nationalstaatliche Belange abzielen. Hieraus lässt sich folgende Hypothese zur Erklärung von Lobbyingenerfolg in der parlamentarischen Arena ableiten:

Hypothese: Im Europäischen Parlament der 5. Wahlperiode (1999-2004) hat aufgrund der Abstimmungsmodi und der multinationalen und multiideologischen Zusammensetzung jede der beiden großen Fraktionen und jede ihnen angehörende nationale Gruppe die Position eines Vetoplayers. Interessengruppen werden versuchen, durch entsprechende Framings diese potenziellen Vetoplayer für sich zu gewinnen. Vor allem am Status quo orientierte Interessengruppen werden deshalb mit hoher Wahrscheinlichkeit einen Lobbyingenerfolg erzielen können (Tsebelis 1995; Kreppel/Tsebelis 1999; Baumgartner 2007).

Tabelle 2: Zusammensetzung des Europäischen Parlaments (1999-2004)

| | EVP | SPE | ELDR | Verts/ALE | GUE | UEN | EDD | fraktionslos | Gesamt: |
|------------------------|------------|------------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|--------------|------------|
| Belgien | 6 | 5 | 5 | 7 | 0 | 0 | 0 | 2 | 25 |
| Dänemark | 1 | 3 | 6 | 0 | 1 | 1 | 4 | 0 | 16 |
| Deutschland | 53 | 33 | 0 | 7 | 6 | 0 | 0 | 0 | 99 |
| Griechenland | 9 | 9 | 0 | 0 | 7 | 0 | 0 | 0 | 25 |
| Spanien | 28 | 24 | 3 | 4 | 4 | 0 | 0 | 1 | 64 |
| Frankreich | 21 | 22 | 0 | 9 | 11 | 12 | 6 | 6 | 87 |
| Irland | 5 | 1 | 1 | 2 | 0 | 6 | 0 | 0 | 15 |
| Italien | 34 | 17 | 8 | 2 | 6 | 9 | 0 | 11 | 87 |
| Luxemburg | 2 | 2 | 1 | 1 | 0 | 0 | 0 | 0 | 6 |
| Niederlande | 9 | 6 | 8 | 4 | 1 | 0 | 3 | 0 | 31 |
| Österreich | 7 | 7 | 0 | 2 | 0 | 0 | 0 | 5 | 21 |
| Portugal | 9 | 12 | 0 | 0 | 2 | 2 | 0 | 0 | 25 |
| Finnland | 5 | 3 | 5 | 2 | 1 | 0 | 0 | 0 | 16 |
| Schweden | 7 | 6 | 4 | 2 | 3 | 0 | 0 | 0 | 22 |
| Vereinigtes Königreich | 37 | 30 | 10 | 6 | 0 | 0 | 3 | 1 | 87 |
| Gesamt: | 233 | 180 | 51 | 48 | 42 | 30 | 16 | 26 | 626 |

Quelle: Eigene Darstellung in Anlehnung an Corbett/Shackleton 2000: 64-65

Die intergouvernementale Arena

Der Ministerrat und sein Unterbau aus thematischen Arbeitsgruppen ist das Gremium der Regierungsexekutiven der Mitgliedstaaten der Europäischen Union. Aus der Perspektive von Interessengruppen wird ihr Einflusspotenzial hier maßgeblich von der politischen Zusammensetzung der Regierungsexekutiven,

kulturellen Konfliktlinien (zum Beispiel Nord-Süd), Abstimmungsregeln (Einstimmigkeit oder qualifizierte Mehrheitsentscheidung) (vgl. Tabelle 3) sowie den real angewandten Abstimmungsnormen bestimmt.

Tabelle 3: Stimmengewichtung im Rat bei qualifizierter Mehrheitsentscheidung (Vertrag von Amsterdam²)

| Mitgliedstaat | Anzahl der Stimmen |
|------------------------|--------------------|
| Belgien | 5 |
| Dänemark | 3 |
| Deutschland | 10 |
| Griechenland | 5 |
| Spanien | 8 |
| Frankreich | 10 |
| Irland | 3 |
| Italien | 10 |
| Luxemburg | 2 |
| Niederlande | 5 |
| Österreich | 4 |
| Portugal | 5 |
| Finnland | 3 |
| Schweden | 4 |
| Vereinigtes Königreich | 10 |
| Gesamt: | 87 |

Quelle: Läufer 1998: 161-162

Grundsätzlich stehen sich hier zwei Theoriestränge mit unterschiedlichen Implikationen für das Einflusspotenzial von Interessengruppen gegenüber. Während *Putnam* davon ausgeht, dass unter bestimmten Voraussetzungen bereits in den nationalen Arenen starke Interessengruppen die „Bewegungsfreiheit“ ihrer nationalen Regierungsexekutiven auf internationalem Parkett einschränken (Putnam 1988), postulieren konkurrierende Theorien, dass in der nationalen Arena etablierte *Policy-Communities* in der internationalen Arena an Durchschlagskraft verlieren. Der Grund hierfür ist, dass Mitgliedstaaten in der internationalen Arena bereit sind, ihre *Policy-Präferenzen* neu zu ordnen respektive zu überdenken, wenn es der

² Der Vertrag von Amsterdam trat am 1. Mai 1999 in Kraft. Er wurde am 1. Februar 2003 durch den Vertrag von Nizza abgelöst.

Kompromissfindung dient (Richardson 2000: 1016/1017; Moravcsik 1994). Diese Konsensorientierung im Ministerrat und im Europäischen Rat wird gemeinhin als die Voraussetzung für den Bestand einer „voluntary association among states.“ (Laffan 2001: 716) angenommen. Darüber hinaus wird bei Verhandlungen im Ministerrat angestrebt, keine permanenten Gewinner und Verlierer zu schaffen sowie einen Ausgleich zwischen großen und kleinen Staaten zu gewährleisten (Laffan 2001: 716). Gerade diese informellen Spielregeln erschweren es Interessengruppen, einen „policy win“ auf europäischer Ebene zu erzielen, selbst wenn ihre Positionen mit denen ihrer Regierungsexekutiven sehr stark korrelieren (Richardson 2000: 1014). Vor diesem Hintergrund können zwei konkurrierende Hypothesen für Lobbyingenerfolg in der intergouvernementalen Arena abgeleitet werden:

Hypothese: In den nationalen Arenen starke Interessengruppen schränken die Bewegungsfreiheit ihrer Regierungsexekutiven in der intergouvernementalen Arena ein. Demzufolge positioniert sich eine Regierung im Ministerrat entsprechend dem Interesse der in der nationalen Arena ressourcenstärksten Interessengruppe (Putnam 1988). In Abhängigkeit des Lobbyingziels der ressourcenstarken Interessengruppe (Status quo, Veränderung) können ressourcenstarke Interessengruppen einen Lobbyingenerfolg in der intergouvernementalen Arena erzielen, wenn sie entsprechend in einer für die Sperrminorität (Status quo-Lobbyingziel) oder für eine qualifizierte Mehrheit ausreichenden Anzahl an Mitgliedstaaten die vergleichsweise ressourcenstärkste Interessengruppe stellen.

Konkurrierende Hypothese: In der nationalen Arena etablierte *Policy-Communities* verlieren in der intergouvernementalen Arena an Durchschlagskraft. Mitgliedstaaten sind bereit, ihre Präferenzen neu zu ordnen, wenn es der Kompromissfindung dient (Richardson 2000; Moravcsik 1994). Lobbyingenerfolg in der intergouvernementalen Arena ist also stark vom Zufall abhängig.

Die Arena des Vermittlungsverfahrens

Der Einfluss von Interessengruppen auf das Vermittlungsverfahren ergibt sich mittelbar aus der Macht der in dieser Arena verhandelnden Akteure – dem Europäischen Parlament und dem Rat – und den in vorhergehenden Sequenzen des Mitentscheidungsverfahrens erzielten Lobbyingenerfolgen bei diesen beiden EU-Organen. Die Forschung in diesem Bereich zeigt deutlich, dass die Annahme, Rat und Parlament seien gleichberechtigt, allein weil der Vermittlungsausschuss paritätisch zusammengesetzt ist, in die Irre führt. *Franchino und Mariotto* argumentieren hingegen, dass allein schon die Zusammensetzung des Vermittlungsausschusses das Europäische Parlament benachteilige: Während die Delegation des Rats *de facto* aus dem gesamten Rat besteht (ein Vertreter pro Mitgliedstaat), ist die Delegation des

Europäischen Parlaments eine entsprechend dem Parteienproporz zusammengesetzte Abordnung des Europäischen Parlaments in gleicher Größe wie der Rat. Da der Rat in der Regel im Konsens entscheidet und zudem Änderungsanträge in der Vermittlung auf der „open rule“-Basis eingebracht werden können, ist es aus Sicht der Parlamentsdelegation schwierig, den Rat in Verhandlungen zum Einlenken zu bewegen, ist doch der Widerstand weniger Mitgliedstaaten in der Vermittlung ausreichend, um eine Verhandlungslösung zu verhindern (Franchino/Mariotto 2012: 347; 350-351). Auch die Erkenntnisse *Königs et al.* zeigen, dass der Rat im Vermittlungsverfahren im Vorteil ist. So nützt dem Rat ein gespaltenes Parlament, wohingegen das Europäische Parlament nicht von einem gespaltenen Rat profitieren kann. Auch ist es für den Rat hilfreich, wenn er die Unterstützung der Kommission im Vermittlungsverfahren hat, die zwar formal keine Macht in dieser Entscheidungsstufe besitzt, *de facto* dennoch aufgrund ihres Informationsvorsprungs und ihrer Mediatorenrolle im Trilog der EU-Organe einflussreich ist. Des Weiteren ist der Rat im Vorteil, wenn die Vermittlungsfälle multidimensional sind, also mehrere Streitfragen tangieren. Auch profitiert der Akteur, dessen Position näher am Status quo ist (König et al. 2007: 302), was im europäischen *Policy-Making* vergleichsweise häufig der Rat ist. Andere Autoren wiederum sehen trotzdem eine gewisse Chance für das Europäische Parlament. Entscheidend ist hierbei, welcher Abgeordneter die Rolle des Berichterstatters einnimmt und ob diese Person glaubhaft „two level games“ spielen kann. Dies ist am ehesten der Fall, wenn es sich um Personen handelt, die gemäßigte politische Positionen vertreten und deshalb nah am parlamentarischen Median sind, also die Mehrheit des Parlaments hinter sich versammeln können (Costello/Thomson 2011: 354). Aus dem theoretischen Diskurs zu den institutionellen Besonderheiten der Arena des Vermittlungsverfahrens und ihren *De-facto*-Implikationen lassen sich die folgenden beiden konkurrierenden Hypothesen für Lobbyingenerfolg ableiten:

Hypothese: Der Rat ist der stärkste Akteur im Vermittlungsverfahren, also erzielt die Interessengruppe einen Lobbyingenerfolg, die bereits in der intergouvernementalen Arena erfolgreich war (Franchino/Mariotto 2012; König et al. 2007).

Konkurrierende Hypothese: Ein gemäßigter Berichterstatter stärkt die Verhandlungsmacht des Europäischen Parlaments. Wenn also ein gemäßigter Berichterstatter für das Europäische Parlament verhandelt, erzielt diejenige Interessengruppe einen Lobbyingenerfolg, die bereits in der parlamentarischen Arena erfolgreich war (Costello/Thomson 2011).

2.7 Exkurs: Ablauf des Mitentscheidungsverfahrens

Die in dieser Forschungsarbeit analysierten Richtlinien wurden im Rahmen des Mitentscheidungsverfahrens, dem heutigen ordentlichen Gesetzgebungsverfahren, beraten und verabschiedet (Art. 251 EGV, Vertrag von Amsterdam) (Läufer 1998: 179-181). Zwar wird auch in den Fallstudien auf den Ablauf des Mitentscheidungsverfahrens eingegangen, jedoch wird er zur besseren Übersicht an dieser Stelle ergänzend in kompakter Form dargestellt.

Aufgrund ihres Initiativmonopols erarbeitet die Europäische Kommission einen Gesetzgebungsvorschlag, den sie gleichzeitig an den Rat und das Europäische Parlament zur Beratung weiterleitet. Die Erarbeitung des Gesetzgebungsvorschlags erfolgt unter Federführung einer geeigneten Generaldirektion der Kommission. Bei den untersuchten Richtlinien waren die GD Umwelt (Schwefel- und Motorradrichtlinie) und die GD Unternehmen (Rasenmäherrichtlinie) jeweils federführend.

Im Europäischen Parlament wird der Gesetzgebungsvorschlag an einen Ausschuss weitergeleitet und ein Berichterstatter aus den Reihen der Abgeordneten bestimmt, der die Erarbeitung eines Berichtsentwurfs übernimmt. Im Berichtsentwurf formuliert der Berichterstatter seine Änderungsanträge am Kommissionsvorschlag und begründet diese. Ebenfalls sind die Mitglieder des zuständigen Ausschusses aufgerufen, ihrerseits Änderungsanträge zu erarbeiten. In den jeweiligen Ausschüssen wird mit einfacher Mehrheit über alle vorgelegten Änderungsanträge abgestimmt. Die befürworteten Änderungsanträge münden im Bericht des Berichtstatters, der im Plenum zur Abstimmung gestellt wird. Auch in der Plenarsitzung selbst können noch einmal Änderungsanträge eingebracht werden. Alle Änderungsanträge – in Form des Berichts des Berichtstatters und Änderungsanträge aus dem Plenum – werden mit einfacher Mehrheit verabschiedet und münden in die Stellungnahme des Europäischen Parlaments zum Kommissionsvorschlag. Hat das Europäische Parlament keine Änderungsvorschläge oder akzeptiert der Rat alle Änderungswünsche, kann er den Rechtsakt verabschieden. Der Regelfall sieht jedoch anders aus.

Parallel zu den Beratungen im Europäischen Parlament beginnt der Rat ebenfalls mit den Diskussionen des Gesetzgebungsvorschlags der Kommission. Zunächst wird in

den thematischen Ratsarbeitsgruppen beraten, wie zum Beispiel der Ratsarbeitsgruppe Umwelt bei den drei in dieser Forschungsarbeit analysierten Richtlinien. Die Mitgliedstaaten äußern ihre Positionen und Änderungsvorschläge. Der Stand der Beratungen mit den einzelnen Positionen der Mitgliedstaaten wird im vom Ratsvorsitz überarbeiteten Text des Kommissionsvorschlags festgehalten und von Ratsarbeitsgruppensitzung zu Ratsarbeitsgruppensitzung weiterentwickelt. Sobald die jeweilige Ratsarbeitsgruppe die Stellungnahme des Europäischen Parlaments erhalten hat, wird diese ebenfalls in die Beratungen einbezogen, und die Mitgliedstaaten positionieren sich zu den Änderungsanträgen des Europäischen Parlaments. Sind die Verhandlungen schon weit gediehen beziehungsweise erfordern strittige Punkte die Einschaltung einer höheren diplomatischen Ebene, wird der überarbeitete Text an den Ausschuss der Ständigen Vertreter (ASTV) weitergeleitet. Häufig können auf dieser Ebene alle noch offenen Fragen geklärt werden, so dass auf Ratstagungen (Zusammenkünfte der Fachminister der Mitgliedstaaten) der Gemeinsame Standpunkt des Rats zum Kommissionsvorschlag in der Regel im A-Punkt-Verfahren ohne weitere Aussprache verabschiedet werden kann. Erfordern bestimmte Punkte jedoch eine direkte Beratung auf der höchsten Ebene der Fachminister wird die Entscheidung zum Gemeinsamen Standpunkt im B-Punkt-Verfahren mit Aussprache gefällt. Es ist durchaus möglich, dass einzelne Mitgliedstaaten eine Erklärung zum Ratsprotokoll abgeben, um beispielsweise ihr Abstimmungsverhalten zu begründen oder zu signalisieren, dass man zwar dem Gemeinsamen Standpunkt zugestimmt habe, aber bei einigen Aspekten doch eine andere Haltung vertrete. Für die Abstimmung über den Gemeinsamen Standpunkt ist eine qualifizierte Mehrheit der gewichteten Stimmen notwendig.

Der Gemeinsame Standpunkt des Rats wird an das Europäische Parlament übermittelt und kann von diesem nun einfach gebilligt oder mit absoluter Mehrheit abgelehnt werden. Der Normalfall aber ist, dass das Parlament erneut Abänderungen am Gemeinsamen Standpunkt einbringt, also beispielsweise vom Rat abgelehnte Änderungsanträge in erster Lesung vollständig oder in abgeschwächter Form erneut unterbreitet. Der innerparlamentarische Prozess der Erarbeitung von Änderungsanträgen ist dem der ersten Lesung ähnlich. Allerdings heißt der „Bericht“ aus erster Lesung in der zweiten Lesung „Empfehlung für die zweite Lesung“. In zweiter Lesung muss zudem das Europäische Parlament im Gegensatz zur ersten Lesung seine Beschlüsse mit der absoluten Mehrheit seiner Mitglieder fassen.

Der Rat kann nun den durch das Europäische Parlament abgeänderten Standpunkt des Rats in Gänze mit qualifizierter Mehrheit annehmen. Hat die Kommission zu bestimmten Abänderungen des Europäischen Parlaments eine negative Stellungnahme vorgelegt, muss der Rat über diese allerdings einstimmig befinden. Ist er jedoch nicht mit allen Abänderungen einverstanden, wird der Vermittlungsausschuss einberufen. Der Vermittlungsausschuss besteht aus allen Mitgliedstaaten, also quasi dem Rat selbst, und der gleichen Anzahl an Vertretern des Europäischen Parlaments. Die Delegation des Europäischen Parlaments wird vom Berichterstatter angeführt. Auch die Schattenberichterstatter aus anderen Fraktionen gehören ihr an. Die Delegation spiegelt den Parteienproporz im Europäischen Parlament wider.

Der Vermittlungsausschuss, in dem auch die Kommission als Broker ohne Stimmrecht agiert, hat nun die Aufgabe, einen gemeinsamen Entwurf von Rat und Parlament zu erarbeiten. Gelingt dies, können Rat und Europäisches Parlament den Rechtsakt auf der Basis des gemeinsamen Entwurfs verabschieden – der Rat mit qualifizierter Mehrheit und das Europäische Parlament mit der absoluten Mehrheit seiner Mitglieder. Scheitert hingegen eine Einigung im Vermittlungsausschuss, ist auch das Gesetzgebungsverfahren an sich gescheitert.

III. Forschungsdesign

1. Methodik

1.1 Kongruenzanalyse in Verbindung mit *Process-Tracing*

Diese Forschungsarbeit ist als Kongruenzanalyse mit integriertem *Process-Tracing* konzipiert (Blatter/Haverland 2012: 218-223). Methodisch eignen sich Kongruenzanalysen vor allem zur Überprüfung theoretischer Implikationen aus unterschiedlichen konkurrierenden Theoriesträngen zum gleichen Explanandum. In der praktischen Umsetzung bedeutet dies, dass aus den Theorien deduzierte konkurrierende Hypothesen mit den tatsächlichen empirischen Beobachtungen abgeglichen werden, um die Erklärungskraft der Theorien im Vergleich zu anderen zu bestimmen (Blatter/Haverland 2012: 144-145; Blatter *et al.* 2007: 150-157). So werden auch in dieser Forschungsarbeit deduzierte Hypothesen aus den jeweiligen für Lobbyingerfolg relevanten Theoriesträngen – Ressourcen, Koalitionen, Issuetypen, Framing, Institutionen/Arenen – mit empirischen Beobachtungen in den einzelnen Arenen des Mitentscheidungsverfahrens abgeglichen. Die Autorin geht zwar grundsätzlich von der Konkurrenz der Theorien aus, schließt jedoch auch Komplementarität nicht aus (Blatter/Haverland 2012: 145).

Process-Tracing ist in dieser Forschungsarbeit zentraler Bestandteil der Kongruenzanalyse und ermöglicht die Sammlung umfassender empirischer Daten für den fallstudien- und issueübergreifenden Vergleich (Blatter *et al.* 2007: 127-128). Zudem garantiert *Process-Tracing* durch die genaue Sachkenntnis der einzelnen Fälle mit ihren eingebetteten Analyseeinheiten, dass diese tatsächlich analytisch voneinander abgrenzbar sind und nicht miteinander korrelieren, was zu Messfehlern führen könnte. Dies ist beispielsweise der Fall, wenn Issues mit anderen Issues verknüpft werden und nicht mehr separat im Gesetzgebungsverfahren diskutiert werden (*Package-Deals*).

Ein weiterer Vorteil der Verbindung der Kongruenzanalyse mit *Process-Tracing* besteht darin, den induktiven Vorteil von *Small-N Research* zu nutzen und eigene Hypothesen als Komplementär oder als Konkurrenz zu den bereits bestehenden deduktiven Hypothesen abzuleiten (Blatter/Haverland 2012: 219-223).

1.2 Multiple-Case-Design mit eingebetteten Analyseeinheiten

Die Umsetzung der Kongruenzanalyse erfolgt in einem *Multiple-Case-Design* mit eingebetteten (embedded) Analyseeinheiten (Yin 2009: 46). Die eingebetteten Analyseeinheiten sind die einzelnen Issues der drei Fallstudien – Schwefelrichtlinie, Motorradrichtlinie, Rasenmäherrichtlinie. Als Issue werden alle strittigen Regulierungsaspekte einer Richtlinie identifiziert, zu denen mindestens eine Positionierung einer Interessengruppe und eine gegenteilige Positionierung einer Interessengruppe und/oder eines Entscheidungsträgers vorliegen.

Zu den einzelnen Issues werden in jeder Arena des Mitentscheidungsverfahrens in den einzelnen Entscheidungssequenzen Daten zu den Positionen der Entscheidungsträger und der Interessengruppen, der Koalitionsbildung unter den Interessengruppen und anderer Akteure, zum Issuetypus, den Framings, den *Counter-Framings* sowie zum *Policy-Outcome* bezogen auf das einzelne Issue erhoben. Auf dieser Grundlage wird der Lobbyingenerfolg der Interessengruppen auf Issueebene bestimmt. Je nachdem ob dieser zugunsten der relativ konflikt-, sanktions- oder finanzstärksten Interessengruppe ausfällt, wird ein X für die Variablenausprägung „trifft zu“, eine 0 für die Variablenausprägung „trifft nicht zu“ und n/a vergeben, wenn aufgrund der Abwesenheit einer antagonistischen Interessengruppe keine Daten für diese Ressourcenvariablen vorliegen. Hinter jeder in den Fallstudien beschriebenen Entscheidungssequenz im Mitentscheidungsverfahren findet sich eine Tabelle dieses Formats (Abbildung 1), in der die Daten zu den einzelnen Issues zusammengetragen werden.

Abbildung 1: Darstellung der issuebasierten Datenerhebung in Tabellenform (Beispiel)

| IG | Position | Ergebnis | Konflikt mit | Konfliktfähigkeit | Sanktionsfähigkeit | Finanzen | Typus | Framing IG | Counter-Framing | Abstimmung im Plenum |
|-----------------------|--------------------------|--|--------------|-------------------|--------------------|----------|---------------------------------|--|--|----------------------|
| ACEM (FEMA) FIM | keine Feldüberwachung | Feldüberwachung ab 2006 (1. Lesung 2003) | Umwelt-NGOs | 0 | 0 | X | Neuregulierung/Neues Konzept | Scale, Entscheidung sollte nationalen Behörden obliegen, bisher existieren keine Erkenntnisse zur Umsetzbarkeit und Kosteneffizienz (Studien abwarten); Verbraucher nicht einbezogen | gleiche Anforderungen wie bei allen Fahrzeugen; Hersteller müssen Funktionstüchtigkeit ihrer Technologien garantieren | en bloc |

Quelle: Eigene Darstellung

2. Begründung der methodischen Vorgehensweise

2.1 Restriktionen existierender Forschungsarbeiten

Existierende Forschungsarbeiten zum Lobbyingerfolg von Interessengruppen unterliegen unterschiedlichen Restriktionen. Keine dieser Arbeiten testet tatsächlich alle für die Erklärung von Lobbyingerfolg relevanten Theoriestränge – Ressourcen, Framing, Koalitionen, Issuetyphen, Institutionen/Arenen – und kontrolliert gleichzeitig die politische Position der Entscheidungsträger. Zumeist steht nur einer der Theoriestränge im Fokus der Analysen. Gegebenenfalls treten ressourcenbasierte Ansätze als konkurrierende oder komplementäre Theorieelemente hinzu (Mahoney 2008; Klüver 2013b; Daviter 2011; Nylander 2000; Michalowitz 2004).

Auch fokussieren manche Forschungsarbeiten ausschließlich auf bestimmte Phasen des Mitentscheidungsverfahrens beziehungsweise bestimmte Arenen, so dass sie möglicherweise die kausalen Effekte, die das institutionelle Setting der Arenen in Kombination mit der politischen Ausrichtung der Entscheidungsträger auf den Lobbyingerfolg von Interessengruppen haben kann, ausblenden beziehungsweise gar nicht erst in den Fokus nehmen (Rasmussen 2014; Bouwen 2004; Broscheid/Coen 2003).

Zudem kann die unterschiedliche Operationalisierung von Ressourcen zu unterschiedlichen Forschungsergebnissen hinsichtlich deren Erklärungskraft für Lobbyingerfolg führen (Eising 2004; Klüver 2013b; Woll 2007). Ein gutes Beispiel hierfür ist Klüvers Operationalisierung in einer ihrer Arbeiten, die wenig überraschend zum Befund führt, dass Ressourcen keinerlei kausalen Effekt auf Lobbyingerfolg haben: Sie operationalisiert Ressourcen als Anzahl der Beschäftigten einer Interessengruppe (Klüver 2012: 1125-1130). Ein Blick ins EU-Transparenzregister zeigt jedoch, dass sich Lobbyingbudgets und Personalkapazitäten vermeintlich starker und schwacher Interessengruppen ähneln, was auch an den öffentlichen Zuwendungen der Europäischen Kommission an Umweltinteressengruppen liegt. Die Lobbyingbudgets des europäischen Verbands der Automobilhersteller ACEA³ und der europäischen Umweltinteressengruppe EEB

³ Eintrag ACEA im EU-Transparenzregister, <http://ec.europa.eu/transparencyregister/public/consultation/displaylobbyist.do?id=0649790813-47> (letzter Zugriff: 5. Juli 2014)

sind beispielsweise fast auf Augenhöhe, das EEB⁴ hat sogar etwas mehr Personal. Trotzdem würde wohl niemand aufgrund seines intuitiven Verständnisses von Ressourcen und der gängigen an Macht orientierten Operationalisierungen auf die Idee kommen, dass bei den beiden Interessengruppen „Waffengleichheit“ herrscht.

Andere Untersuchungen wiederum betrachten in einem Forschungsfeld ausschließlich den Einfluss eines bestimmten Typus von Interessengruppen wie Produzenteninteressen und kontrastieren deren Lobbyingerfolg nicht mit anderen, um Einfluss konkurrierende Interessengruppen (Bouwen 2002a; Bouwen 2002b; Eising 2004).

Framingarbeiten zu Interessengruppen erwecken teilweise den Eindruck, eine Form von Ex-Post-Rationalisierung zu betreiben (Daviter 2011; Daviter 2009; Dudley/Richardson 1999). Sie beschreiben die Veränderung von Politikergebnissen als kausalen Effekt veränderter Framings, ohne alternative Hypothesen, wie zum Beispiel die politische Zusammensetzung des Ministerrats in Verbindung mit den institutionellen Abstimmungsmodi, systematisch zu untersuchen und ohne zu analysieren, ob die gleichen, in einem Fall erfolgreichen Framings auch in anderen Politikfeldern ihre Erklärungskraft entfalten. Wenn doch die Überprüfung in anderen Politikfeldern unternommen wird und fehlschlägt, werden Ad-hoc-Erklärungen konstruiert, die wiederum ihre Grenzen der Generalisierbarkeit aufweisen (Kurzer/Cooper 2013).

Grundsätzlich sind für Forschungsarbeiten zu Interessengruppen methodische Designs vorzuziehen, die Framing auf der Issueebene analysieren, denn Interessengruppen variieren ihre Argumentationsstrategien je nach den spezifischen Charakteristika der Issues, schließlich formulieren sie ihre Positionspapiere als Reaktion auf einzelne Änderungsanträge der Abgeordneten oder Änderungsvorschläge einzelner Mitgliedstaaten. Framinganalysen, die im Gegensatz dazu eine andere Issuegranularität – wie zum Beispiel die generellen Konfliktlinien in einem Politikfeld –, und als Untersuchungsgegenstand nicht die einzelne Richtlinie, sondern mehrere *Policy*-Zyklen wählen, können daher nicht erklären, weshalb

⁴ Eintrag EEB im EU-Transparenzregister, <http://ec.europa.eu/transparencyregister/public/consultation/displaylobbyist.do?id=0649790813-47> (letzter Zugriff: 5. Juli 2014)

Lobbyingerfolge einer Interessengruppe in Bezug auf einzelne Issues im gleichen Framingkontext variieren (Daviter 2011).⁵

2.2 Die Notwendigkeit von *Process-Tracing*

Das Lobbying von Interessengruppen erfolgt issuespezifisch. Bei jedem Issue kann es zu einer anderen Konstellation von befürwortenden und gegnerischen Interessengruppen kommen, unterschiedliche Framings werden eingesetzt. Zudem herrschen in jeder der Arenen des Mitentscheidungsverfahrens unterschiedliche Kontextbedingungen, die die Wahrscheinlichkeit, einen Lobbyingerfolg zu erzielen, möglicherweise beeinflussen können. Die Forschungsfrage erfordert also den methodischen Einsatz von *Process-Tracing*, da Datenpunkte zu den einzelnen Issues in jeder Arena des Mitentscheidungsverfahrens erhoben werden müssen. Damit geht das in dieser Arbeit verwendete Forschungsdesign noch einen Schritt weiter als das von Klüver, die Lobbyingerfolg einzelner Interessengruppen in der Phase der Politikformulierung und der Phase des *Decision-Makings* misst und dazu vier Datenpunkte miteinander vergleicht: den Entwurf des Kommissionsvorschlags, den Kommissionsvorschlag selbst, die Position der Interessengruppen und den finalen Rechtsakt, also die vom Europäischen Parlament und vom Rat verabschiedete Richtlinie (Klüver 2013b: 94-99). Ein solches methodisches Vorgehen ist für diese Forschungsarbeit ausgeschlossen, da in ihr Hypothesen getestet werden, wonach Lobbyingerfolg auch das Ergebnis besonderer institutioneller Bedingungen in den einzelnen Arenen sein kann, also Daten zu den einzelnen Issues arenenspezifisch gesammelt werden müssen. Des Weiteren kann ein Vergleich des Ausgangszustands mit dem Endzustand der Gesetzgebung unter Berücksichtigung der Position von Interessengruppen zu Fehleinschätzungen führen, da ein solches methodisches Vorgehen blind für Politikdynamiken ist. Diese sind jedoch im europäischen *Policy-Making* nicht selten, zumal die Gesetzgebung im Mitentscheidungsverfahren in der Regel über eine Zeitspanne von ein bis zwei Jahren andauert, sich beispielsweise auch

⁵ Daviter erklärt beispielsweise nicht, weshalb Arzneimittel aus dem Regulierungsbereich der Richtlinie 2001/18 zum Sicherheitsrahmen für Biotechnologie quasi ausgenommen worden sind (Daviter 2011: 123; 131), also der dominierende Frame des Verbraucherschutzes hier nicht greift. Eine zu prüfende, zu Framingansätzen konkurrierende Hypothese wäre beispielsweise die möglicherweise größere Ressourcenstärke der Unternehmen im Bereich der pharmazeutischen Biotechnologie im Vergleich zu anderen Bereichen der Biotechnologie oder der Issuetypus.

Positionen von Interessengruppen unter dem Eindruck externer Ereignisse oder als Reaktion auf die Ereignisse im Mitentscheidungsverfahren selbst wandeln können (vgl. zum Beispiel ACEM beim Issue „neuer Testzyklus für die Stufe II“ in Fallstudie 2 Motorradrichtlinie). In diesen Fällen besteht die Gefahr, den Lobbyingerfolg einer Interessengruppe zu über- oder zu unterschätzen.

2.3 Verwerfung alternativer methodischer Instrumente

Softwaregestützte Analysen

In jüngster Zeit werden Forschungsarbeiten zum Lobbyingerfolg von Interessengruppen auch softwaregestützt durchgeführt. Zumeist kommen Programme zur quantitativen Textanalyse zum Einsatz. Die Automatisierung eines Teils des Forschungsprozesses hat den Vorteil, größere Fallzahlen politikfeldübergreifend analysieren zu können. Die Verwendung einer quantitativen Textanalysesoftware für diese Forschungsarbeit wurde jedoch aufgrund der Funktionsbeschränkungen vorhandener Algorithmen verworfen. So ist die existierende Software nicht in der Lage, komplexere Texte – wie den Kommissionsvorschlag oder den finalen Rechtsakt – zu analysieren. Klüver behilft sich deshalb mit Zusammenfassungen dieser Textkorpusse, die vom Europäischen Parlament im „Legislative Observatory“ (OEIL) zur Verfügung gestellt werden. Sie geht davon aus, dass „[t]hese summaries express the same policy position as the actual proposal [...]“ (Klüver 2013b: 94). Die Autorin dieser Forschungsarbeit hat für ihre drei Fallstudien überprüft, ob die Zusammenfassungen zum Kommissionsvorschlag tatsächlich die Policy-Positionen abbilden, die zum Abgleich mit den Positionen der Interessengruppen in den korrespondierenden Mitentscheidungsverfahren relevant sind, und kommt zu dem Schluss, dass sich diese nicht als Referenzrahmen eignen.⁶ Zum einen sind die Zusammenfassungen recht

⁶ Zusammenfassung Kommissionsvorschlag Schwefelrichtlinie,
<http://www.europarl.europa.eu/oeil/popups/summary.do?id=52946&t=e&l=en> (letzter Zugriff: 5. Juli 2014)

Zusammenfassung Kommissionsvorschlag Motorradrichtlinie,
<http://www.europarl.europa.eu/oeil/popups/summary.do?id=52051&t=e&l=en> (letzter Zugriff: 5. Juli 2014)

Zusammenfassung Kommissionsvorschlag Rasenmäherrichtlinie,
<http://www.europarl.europa.eu/oeil/popups/summary.do?id=52599&t=e&l=en> (letzter Zugriff: 5. Juli 2014)

unterschiedlicher Qualität, zum anderen enthalten sie nicht alle für Interessengruppen relevanten Issues. So enthält beispielsweise die Zusammenfassung des Kommissionsvorschlags zur Schwefelrichtlinie nur ein Issue, welches in den späteren Auseinandersetzungen im Mitentscheidungsprozess wichtig wird: die Einführung der schwefeldfreien Kraftstoffe im Jahr 2005. Alle anderen Issues, die für einen Abgleich des Gesetzgebungsvorschlags mit den Positionen der Interessengruppen hätten betrachtet werden müssen, fehlen jedoch (vgl. Tabelle 8, S. 88).

Onlinebefragungen/Fragebogenerhebungen

Zu Beginn dieser Forschungsarbeit wurde erwogen, die aufwendige Identifizierung von Positionen einzelner Akteure in den Arenen durch eine Fragebogenerhebung zu umgehen. Diese methodische Vorgehensweise wurde jedoch ebenfalls verworfen. Bereits in den Experteninterviews zeigte sich, dass in den Gesetzgebungsprozess involvierte Personen in der Retrospektive nur sehr schwache Erinnerungen an Details, geschweige denn auf Issueebene haben. Es ist lediglich möglich, diese Personen auf einer höheren Aggregationsebene, also beispielsweise zum generellen Einfluss von Akteuren im Politikfeld Emissionspolitik im Auto-Öl-Programm, zu befragen. Dies läuft jedoch einer issuespezifischen Auswertung zuwider, zumal die empirischen Daten deutlich zeigen, dass sich Akteurspositionen und -konstellationen richtlinien- und issuespezifisch wandeln können.

3. Fallauswahl

Zentrales Ziel der Forschungsarbeit ist die Erklärung von Lobbyingerfolg auf der Grundlage der in Kapitel II. diskutierten rivalisierenden Theorien. Für die Auswahl eines geeigneten *Samples* war es vor diesem Hintergrund besonders wichtig, eine Fallauswahl auf der abhängigen Variablen (Lobbyingerfolg) zu vermeiden. Andernfalls hätten sich keine Rückschlüsse auf die Notwendigkeit des Vorhandenseins der zu testenden erklärenden Variablen ziehen lassen. Schließlich erfordert die Logik des Vergleichs, dass eine identifizierte erklärende Variable für Lobbyingerfolg in Fällen, in denen kein Lobbyingerfolg eintritt, nicht in der gleichen Merkmalsausprägung vorhanden ist. Um dies überhaupt überprüfen zu können, musste das *Sample* auch Fälle enthalten, in denen eine Interessengruppe keinen Lobbyingerfolg erzielt (King *et al.* 1994: 129-132). Ebenfalls war es aus methodischen Erwägungen wichtig, für eine ausreichende Varianz der zentralen unabhängigen Variablen Sorge zu tragen. Auch hier bestand die Gefahr, dass bei *No-Variance-Samples* kausale Effekte fälschlicherweise auf eine erklärende Variable zurückgeführt werden, die in allen untersuchten Fällen nicht variierte. Ob die kausalen Effekte auch dann noch auftreten, wenn die Variable eine andere Merkmalsausprägung aufwies, könnte in solchen Forschungsdesigns ebenfalls nicht getestet werden (Collier/Mahoney 1996: 74; King *et al.* 1994: 146-147). Es galt also, ein Politikfeld zu identifizieren, in dem Interessengruppen aktiv sind, die beispielsweise in Bezug auf die der Theorie nach zentralen unabhängige Variable „Ressourcen“ stark variieren wie in Produzenten-versus-Umwelt-Settings. In demselben Forschungsfeld sollten gleichzeitig aber auch Konfliktsettings existieren, in dem diese Varianz in weitaus geringerer Ausprägung vorhanden ist als in Produzenten-versus-Produzenten-Settings, um die Erklärungskraft der Variablen „Ressourcen“ einem umfassenderen Test unterziehen zu können. Überdies sollte das Politikfeld die Möglichkeit mit sich bringen, dass sich unterschiedliche Koalitionen – Produzenten-Produzenten-Koalitionen und *Baptist-and-Bootlegger*-Koalitionen bilden können. Ohne die einzelnen Framings auf Issueebene tatsächlich vorher eruieren zu können, sollte das Forschungsfeld zudem von einem dominierenden (Master-)Frame und *Kosteneffizienzframings* geprägt sein, um einen Teil des Sets an Framinghypothesen sicher testen zu können. Das Politikfeld der europäischen Emissionspolitik in Bezug auf das *Auto-Öl-II-Programm* erfüllt all diese Kriterien. Für die Konstruktion des *Samples* war es weiterhin wichtig, die politische Zusammensetzung der EU-Organe

möglichst konstant zu halten beziehungsweise, wenn dies nicht möglich ist, sie als unabhängige Variable in die Analyse einzubeziehen. Die Konstanzhaltung der politischen Zusammensetzung des Europäischen Parlaments ist möglich, wenn Fallstudien ausgewählt werden, die in ein und derselben Wahlperiode das Mitentscheidungsverfahren durchlaufen. Die Konstanzhaltung der politischen Zusammensetzung des Ministerrats hingegen ist aufgrund der asynchron durchgeführten nationalen Wahlen nicht möglich. Unter Berücksichtigung dieser zusätzlichen Erwägungen wurden im Forschungsfeld Emissionspolitik drei Richtlinien identifiziert, die sowohl hinsichtlich des Konfliktsettings – Produzenten-versus-Produzenten/Umwelt = Schwefelrichtlinie (Fallstudie 1); Produzenten-versus-Umwelt = Motorradrichtlinie (Fallstudie 2); Produzentenverband-versus-Einzelhersteller = Rasenmäherrichtlinie (Fallstudie 3) – als auch des Lobbyingenerfolgs auf Issueebene variieren. Insofern folgte die Auswahl der untersuchten Richtlinien der Notwendigkeit, eine angemessene Varianz der unabhängigen Variablen zu gewährleisten, um die aus den Theorien abgeleiteten konkurrierenden Hypothesen testen zu können. Hinsichtlich der eingebetteten Analyseinheit Issue war das Untersuchungssample naturgemäß randomisiert. Es war aufgrund der Eingrenzung des *Samples* zwar sichergestellt, dass abhängige und unabhängige Variablen variieren, jedoch konnten vor Durchführung der Fallstudien keinerlei Aussagen darüber getroffen werden, wie die Merkmalsausprägung der einzelnen Variablen auf Issueebene in den einzelnen Arenen ausfällt. Es bestand folglich keine Gefahr des „*selection bias*“.

4. Datenerhebung

Um eine größtmögliche Datenvalidität zu gewährleisten (Datentriangulation) wurden für die Erstellung der Fallstudien mehrere, verschiedenartige und sich ergänzende Datenquellen verwendet (Yin 2009: 114-118): öffentliche Dokumente zu den jeweiligen Mitentscheidungsverfahren, die Ergebnisse semistrukturierter Experteninterviews, Archivmaterial und Positionspapiere einzelner Interessengruppen, die frei verfügbar im Internet waren oder nach Anfrage bei der Europäischen Kommission zur Verfügung gestellt wurden beziehungsweise sich im Archivmaterial befanden.

Semistrukturierte Experteninterviews

Die 22 Experteninterviews wurden im Zeitraum von Juli 2005 bis Januar 2006 zum Großteil während eines ca. zweiwöchigen Forschungsaufenthalts in Brüssel zu diesem Zweck durchgeführt. Interviewpartner waren Repräsentanten der EU-Organe, der Ständigen Vertretungen der Mitgliedstaaten, europäische Dachverbände der Industrie, europäische und deutsche Umweltgruppen, einzelne Automobilhersteller, deutsche Ministerien sowie eine nachgeordnete Behörde (Liste der Interviewpartner siehe Anhang). Die semistrukturierten Experteninterviews (Masterleitfaden siehe Anhang) dienten im Wesentlichen der Exploration des Forschungsfelds im Vorfeld der Analyse des Dokumenten- und Archivmaterials. Auf ihrer Basis konnten die zentralen Akteure in der europäischen Emissionspolitik, deren Positionierung im Gesetzgebungsverfahren und Interessenkonvergenzen identifiziert werden. Die Experten wurden zunächst gebeten, den Kontext der folgenden Richtlinien und das spezifische Konfliktsetting zu erläutern:

- **Richtlinie 2002/51/EG** des Europäischen Parlaments und des Rates vom 19. Juli 2002 zur Verminderung der Schadstoffemissionen von zweirädrigen und dreirädrigen Kraftfahrzeugen und zur Änderung der Richtlinie 97/24/EG (Motorradrichtlinie);
- **Richtlinie 2003/17/EG** des Europäischen Parlaments und des Rates vom 3. März 2003 zur Änderung der Richtlinie 98/70/EG über die Qualität von Otto- und Dieselmotoren (Schwefelrichtlinie);

- **Richtlinie 98/69/EG** des Europäischen Parlaments und des Rates vom 13. Oktober 1998 über Maßnahmen gegen die Verunreinigung der Luft durch Emissionen von Kraftfahrzeugen und zur Änderung der Richtlinie 70/220/EWG des Rates;
- **Richtlinie 1999/94/EG** des Europäischen Parlaments und des Rates über die Bereitstellung von Verbraucherinformationen über den Kraftstoffverbrauch und CO₂-Emissionen beim Marketing für neue Personenkraftwagen vom 13. Dezember 1999.

Letztlich wurde die Analyse der letzten beiden Richtlinien auf Grundlage der Interviewergebnisse verworfen, zumal es sich aus Gründen der Varianz für die Auswahl der Fallstudien als forschungsrelevanter erwies, eine Richtlinie mit einem Industrie-versus-Einzelhersteller-Konfliktsetting, wie die Rasenmäherrichtlinie, auszuwählen. Darüber hinaus sollten zur Konstanthaltung der Variablen – „politische Zusammensetzung des Europäischen Parlaments“ – alle Fallstudien aus der gleichen Wahlperiode kommen.

Öffentliche Dokumente des Mitentscheidungsverfahrens

Nach Auswahl der drei Richtlinien für die fallstudien- und issueübergreifende Analyse wurden zur Bestimmung der politischen Positionen der korporativen Akteure – EU-Kommission, Europäisches Parlament und Ministerrat – sowie zur Bestimmung der Position einzelner Akteure – Abgeordnete, Mitgliedstaaten im Ministerrat – unterschiedliche Dokumententypen ausgewertet, so dass in jeder Sequenz des Mitentscheidungsverfahrens die genaue Position des Akteurs sowie etwaige Veränderungen bestimmbar waren. Die verwendeten Dokumente sind über folgende Datenbanken im Internet abruf- und einsehbar: PreLex (Datenbank der institutionellen Verfahren), OEIL (Datenbank für Legislativverfahren des Europäischen Parlaments), EUR-Lex (Portal zum Recht der EU), Öffentliches Register des Rates und Online-Archiv des Europäischen Parlaments. Zur besseren Übersicht der relevanten Dokumententypen je Entscheidungssequenz werden sie im Folgenden kurz arenenspezifisch dargestellt:

- **Arena der Kommission:** Kommissionsvorschlag, Auftragsstudien zur Vorbereitung des Kommissionsvorschlags, bei umfassenden Stakeholderkonsultationen gegebenenfalls Positionspapiere der Stakeholder;
- **Arena des Europäischen Parlaments:** Protokolle des Ausschusses für Umweltfragen, Volksgesundheit und Verbraucherpolitik, Plenarprotokolle, Berichtsentwürfe, Änderungsanträge zu den Berichtsentwürfen, Entwürfe der Empfehlungen für die zweite Lesung, Änderungsanträge zu den Entwürfen einer Empfehlung für die zweite Lesung, Abstimmungsergebnisse des Plenums aus dem Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften, Stellungnahme der Kommission zu den Abänderungen des Europäischen Parlaments;
- **Intergouvernementale Arena und Arena des Vermittlungsausschusses:** Übermittlungsvermerke des Generalsekretariats des Rats an die Delegationen (Fußnoten enthalten Positionen der Mitgliedstaaten), Entwurf der Begründung des Rats, Begründung des Rats, Politische Einigung, Textvorlagen des Vorsitzes, Informativische Vermerke der Kommission, Ratsprotokolle, Erklärungen zu Ratsprotokollen, Gemeinsamer Standpunkt, Arbeitsdokumente des Vermittlungsausschusses mit synoptischer Darstellung der Positionen der EU-Organen.

Positionspapiere der Interessengruppen

Zur Bestimmung der Position der Interessengruppen wurden deren Positionspapiere verwendet, die zum Teil auf den jeweiligen Internetseiten der Interessengruppen oder bei Stakeholderkonsultationen auf der Webseite der Europäischen Kommission veröffentlicht worden sind. Bezüglich der Schwefelrichtlinie stellte die Europäische Kommission (DG Environment, Unit C3 Clean Air and Transport) nach Anfrage fehlende, nicht auf der Webseite veröffentlichte Positionspapiere ohne Weiteres zur Verfügung. Ergänzende Positionspapiere konnten im Archivmaterial des Berichterstatters und im Fall der Schwefelrichtlinie Schattenberichterstatters Bernd Lange (SPE-D) identifiziert werden.

Archivmaterial

Im Dezember 2005 und Januar 2006 ermöglichte der Berichtersteller Lange an mehreren Tagen, Einsicht in sein Archiv aus seiner mehrjährigen Funktion als Abgeordneter des Europäischen Parlaments zu nehmen. Hier fanden sich zahlreiche ergänzende Quellen zu den einzelnen untersuchten Richtlinien, die zur Abrundung des Gesamtbildes beitrugen.

5. Definition zentraler Konzepte und Operationalisierung der Variablen

5.1 Konzepte

In dieser Forschungsarbeit wird eine Reihe von Konzepten verwendet, die den theoretischen Zugang zum Untersuchungsgegenstand mitprägen. Auch bestimmt die Art und Weise der Verwendung, inwieweit empirische und theoretische Ergebnisse dieser fallstudien- und issueübergreifenden Analyse mit den Ergebnissen anderer Untersuchungen verglichen werden können. Vor diesem Hintergrund werden die für diese Forschungsarbeit relevanten Konzepte im Folgenden erläutert:

Interessengruppen

„Interessengruppe“, „pressure group“, „Interessenverband“, „Verband“, „organisierte Interessen“ sind Begriffe, die in der politikwissenschaftlichen Forschung sowohl als Synonyme und Komplementäre als auch als Subkategorien einander zugeordnet werden können. Wie die Definitionen in einzelnen wissenschaftlichen Untersuchungen und Abhandlungen festgelegt werden, hängt von der Deutungshoheit der jeweiligen Autoren ab und reflektiert oftmals die besonderen Erfordernisse des Forschungsgegenstands im Hinblick auf Abgrenzungs- und Inklusionsnotwendigkeiten, zum Beispiel gegenüber Parteien oder sozialen Bewegungen. Truman differenziert beispielsweise zwischen politischen Interessengruppen und Verbänden. Eine politische Interessengruppe kann nach seiner Definition etwa auch eine reiche Familiengruppe sein, die Forderungen gegenüber der Regierung erhebt (Truman 1971: 58). Ein Verband, der politisch agiert, unterscheidet sich von einer politischen Interessengruppe durch seinen höheren Institutionalierungsgrad („a continuing pattern of interaction“), seiner Funktion als Intermediär zwischen zwei Gruppen („as a ‚bridge‘ between persons in two or more institutionalized groups or subdivisions thereof“) und durch seine (systemischen) Stabilisierungsfunktionen („stabilizing functions“) (Truman 1971: 40; 43). Wie Truman bei seinem Verband, hebt auch Alemann die Organisationsstruktur als zentrales Charakteristikum beim Interessenverband hervor. Zudem sind Interessenverbände nach seiner Auffassung Mitgliederorganisationen aus natürlichen oder juristischen Personen, die „Interessen ihrer Mitglieder nach außen gegenüber dem Staat und gegenüber anderen Interessengruppen durch Mitwirkung an

gesellschaftlichen, ökonomischen und politischen Entscheidungen durchzusetzen trachten [...]“ (Alemann 1996: 9).

Der zentrale Unterschied zwischen Alemanns und Trumans Interessenverband respektive Verband und Berrys Interessengruppe liegt in der Beschreibung der Organisation als Mitgliederorganisation. Zwar hebt auch Berry auf die Existenz von Organisationsstrukturen als wichtiges Merkmal einer Interessengruppe ab, jedoch greift seine Definition explizit auch all diejenigen Beratungsfirmen auf, die Interessen ihrer Auftraggeber gegenüber der Exekutive vertreten. Es muss sich nach seiner Lesart bei Interessengruppen also nicht zwangsweise um Mitgliederorganisationen handeln (Berry 1997: 4-5). Für van Schendelen wird eine Organisation dann zur *Pressure-Group*, wenn sie entscheidet, dass „on an issue some action to influence would be rational [...]“ (van Schendelen 2002: 39). Auch Key bezeichnet eine Organisation, die ihre Interessen vertritt „by attempting to influence government [...]“ (Key 1958: 23), als *Pressure-Group*. Einziger Unterschied zu van Schendelen ist, dass nach seinem Verständnis ausschließlich „*private associations*“ zu *Pressure-Groups* werden können und nicht etwa auch öffentliche Organisationen. Was Truman als Verband bezeichnet und Key sowie van Schendelen *Pressure-Groups* nennen, heißt bei Wilson (1990) und Berry schlicht Interessengruppe und bei Alemann Interessenverband.

Vor dem Hintergrund der zuvor erörterten Definitionen von Interessengruppen stellt die dieser Arbeit zugrunde liegende Definition einen Querschnitt aus den Kernthesen Trumans und Alemanns zum Interessenverband (Vorhandensein einer Organisationsstruktur), Berrys zur Interessengruppe (Interessengruppen müssen nicht zwangsweise Mitgliederorganisationen sein) und Keys zur *Pressure-Group* (Einflussnahme auf Regierungen) dar. Unter Interessengruppen werden in dieser Untersuchung alle Organisationen (Dachverbände und Verbände mit Direktmitgliedschaft von Firmen) sowie alle Unternehmen verstanden, die mit dem Ziel, einen Lobbyingenerfolg zu ihren Gunsten zu erreichen, ihre politischen, gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Positionen in den Policy-Making-Prozess einspeisen, *ergo* versuchen, Einfluss auf einzelne Akteure und letztendlich auf den *Policy-Outcome* zu nehmen. Zwar mag die Bezeichnung Gruppe die Assoziation hervorrufen, dass es sich um den Zusammenschluss von mindestens zwei Akteuren handelt und somit die Einbeziehung von Unternehmen in die Begriffsdefinition dem

Common Sense zuwiderläuft. Die Autorin lehnt sich hier jedoch an die Auffassung Olsons an, der große Unternehmungen, die ganz spezielle politische Interessen vertreten, als „Ein-Mann-Gruppen“ definiert (Olson 1968: 141-142, Fußnote 42). Überdies trägt die Definition der empirischen Beobachtung Rechnung, dass Großunternehmen in Brüssel verstärkt als „direct lobbyists on their own right“ agieren (Coen 1997: 91).

Einfluss

Eine Person, Gruppe oder Organisation übt Einfluss aus, wenn sie die ihr ureigenen Interessen gegenüber einem entscheidenden Akteur oder einer Gruppe von Akteuren respektive Organisationen mit dem Ziel artikuliert, die Entscheider zu einer Entscheidung zu bewegen, die ihre Interessen reflektiert, also versucht „control over outcomes“ zu bekommen (Dür/De Bièvre 2007: 3).

Evident ist Einfluss dann, wenn ein Akteur zu einem Zeitpunkt x_0 eine Position vertreten hat, die sich unter Einflussnahme einer Interessengruppe zur Position x_1 gewandelt hat. Für eine empirische Untersuchung bedeutet dies, dass erstens die Positionen x_0 und x_1 bekannt sein müssen und gleichzeitig die Einflussnahme selbst durch *Process-Tracing* nachgewiesen werden muss (Kausalität). Eine allein phänomenologische Feststellung, dass die Position eines Akteurs mit der Position einer Interessengruppe deckungsgleich ist, ist für den Nachweis von Einflussnahme unzureichend, da diese Koinzidenz auch zufällig auftreten kann (Klüver 2013b: 7-9).

Lobbying

In der politikwissenschaftlichen Literatur werden verschiedene Formen und Zielsetzungen von Lobbying beschrieben. *Broscheid* und *Coen* differenzieren beispielsweise zwischen „*pressure-based lobbying*“ und „*informational lobbying*“. Beim *Pressure-based-Lobbying* steht die Mobilisierung von Wählern und Kampagnenfinanzierung im Vorfeld von Wahlen im Vordergrund. *Informational Lobbying* hingegen kommt der Konzeptdefinition dieser Forschungsarbeit schon sehr viel näher: „[...] informational lobbying is based on the (sometimes) selective and partisan provision of information, and the strategic information by decision-makers.“ (Broscheid/Coen 2003: 169-170). Auch *Crombez* hebt in seinem Definitionsansatz von Lobbying den Charakter des strategischen Einsatzes von Informationen durch

Interessengruppen hervor, die diese an weniger gut informierte Entscheidungsträger weiterleiten (Crombez 2002: 8). Van Schendelen offeriert die einfachste Definition: Er begreift Lobbying als einen Akt von Interessengruppen, um „[...]public authorities and other stakeholders“ zu beeinflussen, „on what they plan to do (or not to do)“. Damit ist Lobbying ein „[...] synonym for ‘making a difference as desired’ or getting influence.“ (van Schendelen 2013: 15). Unter Berücksichtigung dieser Definitionsansätze wird Lobbying in dieser Arbeit als intendierte Einflussnahme auf politische Entscheidungsträger durch die strategische Präsentation von Informationen verstanden und bleibt damit auf den Bereich des „legislative lobbying“ (Bouwen 2002a: 366) beschränkt.

Arenen

Benz definiert Arenen als „institutionalisierte[n], durch spezifische Regeln geordnete[n] Funktionszusammenhang“ (Benz 2009: 18, Fußnote). Diese sparsame, institutionalistische Definition eröffnet freilich vielerlei Verwendungsmöglichkeiten in der Politikwissenschaft. In der *Multi-Level-Governance*-Theorie zum europäischen *Policy-Making* korrespondiert der Arenenbegriff beispielsweise mit den einzelnen räumlichen Ebenen im Mehrebenensystem der Europäischen Union. Es wird zwischen der „domestic“ oder nationalen Arena und der europäischen Arena unterschieden. Gegebenenfalls treten noch subnationale/regionale und/oder lokale Arenen hinzu (Hooghe/Marks 2001). Immergut wiederum leitet ihre Definition zum Großteil aus der Gewaltenteilung in politischen Systemen ab. In „*Health Politics*“ geht sie von vier Arenen aus: der Arena der Exekutive, der Arena der Legislative, der Arena der Judikative und der Arena der Wählerschaft (Immergut 1992: 26). Die Art und Weise, nach welchen Regeln – formelle und informelle – in diesen Arenen *Policy-Making* betrieben wird, und aus welchen Akteuren sie zusammengesetzt sind, bestimmt mit, welche Interessengruppen erfolgreich sind und welche nicht (Immergut 1992: 18).

Die in dieser Forschungsarbeit verwendete Definition ist stark an Immerguts Definition angelehnt und geht von vier Arenen im europäischen *Policy-Making* bezogen auf das Mitentscheidungsverfahren aus: die Arena der Kommission, die Arena des Europäischen Parlaments, die intergouvernementale Arena und die Arena des Vermittlungsverfahrens. In allen diesen Arenen gelten unterschiedliche formelle

und informelle Regeln, auf deren Grundlage politische Entscheidungen zustande kommen. In diesen Arenen agieren in Abhängigkeit von Wahlen (Europäisches Parlament und Ministerrat) und in Abhängigkeit von Nominierung⁷ (Vermittlungsverfahren) unterschiedliche Akteure. Diese Kombination aus Regeln und politischer Konfiguration in den einzelnen Arenen bildet die spezifische *Target-Structure* für Interessengruppen in den einzelnen Sequenzen des Mitentscheidungsverfahrens.

Koalitionen

Ebenso variabel wie die bereits vorgestellten Konzepte ist die Interpretation des Konzepts Koalition in der Politikwissenschaft. Koalitionen können aus unterschiedlichen Akteuren zusammengesetzt sein – öffentlich, privat, korporativ –, sie können über längere Zeit Bestand haben oder eher einen Ad-hoc-Charakter aufweisen (Rozbicka 2013: 848). In manchen Ansätzen wird zwingend vorausgesetzt, dass es eine gewisse Form an abgestimmten, koordinierten Aktivitäten geben muss, um als Koalition gelten zu können (Sabatier 1998: 103), in anderen wiederum reicht alleine die Interessenkongruenz der Akteure aus (Klüver 2013b: 53-54).

Die in dieser Forschungsarbeit verwendete Definition knüpft an die von Klüver an: Es wird von einer Koalition gesprochen, wenn mindestens zwei private Akteure die gleiche Position zu einem Issue vertreten. Zu Mitgliedern der Koalition werden Interessengruppen, Forschungseinrichtungen und andere private Akteure, nicht aber politische Entscheidungsträger gezählt.

5.2 Variablen

Zwei der in dieser Arbeit verwendeten Variablen – Ressourcen und Lobbyingerfolg – bedürfen einer expliziten Operationalisierung, da sie andernfalls nicht „messbar“ sind. Die unabhängige nominale Variable Issuetypus wurde in dieser Arbeit induktiv konstruiert. Um die Zuordnung der Issues zu Typen in den einzelnen Fallstudien nachvollziehen zu können, werden diese ebenfalls im Folgenden dargestellt.

⁷ Die Ausschüsse des Europäischen Parlaments nominieren für die Berichterstattungen einen Berichtersteller.

Lobbyingerfolg (abhängige Variable)

Lobbyingerfolg wird in dieser Forschungsarbeit definiert als Politikergebnis, welches durch Lobbying zustande gekommen ist. Ein Lobbyingerfolg wurde dann erzielt, wenn die Positionen einer Interessengruppe mit dem *Policy-Outcome* im Wesentlichen kongruent sind und ein Kausalzusammenhang zwischen Lobbying der Interessengruppen und *Policy-Outcome* wahrscheinlich ist.

Die abhängige Variable „Lobbyingerfolg“ ist keinesfalls dichotom. Es kann unterschiedliche Grade von Lobbyingerfolg geben (Mahoney 2007a: 37; Pedler 2002: 310; Baumgartner/Leech: 1998: 138). Wenn keine eindeutige Kongruenz zwischen *Policy-Outcome* und Lobbyingerfolg besteht, hängt die Bewertung von Lobbyingerfolgen davon ab, welche Alternativen im Entscheidungsprozess diskutiert respektive von anderen Akteuren vertreten worden sind (Mahoney 2007a: 37). Zudem ist relevant, welche Bedeutung das Abweichen des *Policy-Outcomes* von der ursprünglich geäußerten Position tatsächlich für den Einfluss suchenden Akteur hat. Ohne die detaillierte Sachkenntnis des Lobbyingkontexts und des gesamten Gesetzgebungsszenarios sowie der empirisch-analytischen Nachzeichnung von Ereignisketten ist eine solche Bewertung nur schwerlich möglich. In dieser Forschungsarbeit wird Lobbyingerfolg issuespezifisch in jeder Arena „gemessen“, um zu eruieren, ob die Bedingungen von Lobbyingerfolg arenenspezifisch sind oder nicht.

Ressourcen

Im Großteil der vorliegenden Forschungsarbeiten zu Einfluss und Lobbyingerfolg von Interessengruppen werden Ressourcen mit wirtschaftlicher Macht assoziiert (vgl. Kapitel II. 2.1). Um die Anschlussfähigkeit dieser Forschungsarbeit zu gewährleisten, werden auch hier unter Ressourcen einer Interessengruppe deren Konflikt- und Sanktionsfähigkeit sowie – aus Kontrollgründen – deren finanzielle Ressourcen verstanden.

Die Konfliktfähigkeit einer Interessengruppe basiert auf ihrer Fähigkeit, dem marktwirtschaftlichen System die von ihr normalerweise erbrachten Leistungen vorzuenthalten beziehungsweise „glaubhaft“ damit zu drohen (Offe 1972: 146). Die Sanktionsfähigkeit wiederum bemisst sich nach der Bedeutung einer Interessengruppe als Wachstums- und Wohlstandsgenerator (Lindblom 1980: 293). Da Umsatz ein Indikator für voraussichtlichen Gewinn eines industriellen Sektors ist und sich hieraus Steuern ergeben, wurde die Sanktionsfähigkeit entsprechend operationalisiert. Insgesamt bilden die beiden Variablen einen guten Indikator für die ökonomische Macht von Interessen. Demzufolge ist die Interessengruppe am einflussreichsten, deren Fähigkeit, Arbeitsplätze zu schaffen, Investitionen zu kontrollieren und dadurch Wahlergebnisse zu beeinflussen (Klüver 2013a: 61), am größten ist. Die Entscheidungsträger sind sich der Mechanismen des „*economic votings*“ (Nadeau et al. 2012: 565) bewusst und fürchten deshalb, für negative wirtschaftliche Performanz bestraft zu werden.

Als *Proxy* zur Bewertung von Konflikt- und Sanktionsfähigkeit einer Interessengruppe werden die Anzahl der Beschäftigten (Konfliktfähigkeit) und der Umsatz der repräsentierten Industrien (Sanktionsfähigkeit) aus der EU-15 herangezogen. Die entsprechenden Daten stammen vom Statistischen Amt der Europäischen Union Eurostat.

Die Variable „Finanzielle Ressourcen für Lobbying“ wird nur aus Kontrollgründen berücksichtigt, da zu ihr nur Zahlen aus dem Jahr 2012 und keine Zahlen aus der Zeit des untersuchten Gesetzgebungsverfahrens verfügbar sind. Dennoch kann davon ausgegangen werden, dass die finanziellen Verhältnisse der Interessengruppen im Untersuchungszeitraum ähnlich waren. Sowohl die Mitgliedschaft in den Interessengruppen (Mitgliedsbeiträge) als auch die Finanzierungsformen (öffentliche Zuwendungen der Europäischen Kommission beispielsweise für Umweltgruppen) sind über die Jahre mit hoher Wahrscheinlichkeit in ihrer Relation zueinander stabil geblieben. Die Variable wird berücksichtigt, um sicher ausschließen zu können, dass finanzielle Ressourcen für Lobbying im Vergleich zu allen anderen Variablen die bessere Erklärungskraft haben. Die finanziellen Ressourcen für Lobbying werden operationalisiert als „geschätzte Kosten der direkten Lobbyarbeit der Organisation

bei den EU-Organen für das jeweilige Geschäftsjahr“. Die Daten hierzu sind im EU-Transparenzregister zu finden.⁸

Issuetypus

Lead-Time I und Lead-Time II

Als *Lead-Time-Issues* werden Typen von Regulierungsaspekten (Issues) operationalisiert, die die Vorlaufzeiten bis zum Inkrafttreten eines bestimmten Regulierungsaspekts adressieren – typischerweise Einführungsfristen – oder aber die Vorlaufzeit beeinflussen, die die Industrie hat, um sich auf einen neuen Regulierungsaspekt einzustellen. *Lead-Time-I-Issues* sind Issuetypen, die sich auf die nächstgelegene Frist nach Inkrafttreten der Richtlinie beziehen (zum Beispiel Stufe I einer Richtlinie). *Lead-Time-II-Issues* sind Issuetypen, die sich auf die nach der ersten Frist einer Richtlinie folgenden Fristen beziehen.

Neuregulierung/Neues Konzept

Zum Issuetypus Neuregulierung/Neues Konzept werden Issues gezählt, die auf die Neuregulierung eines bisher im EU-Recht noch nicht regulierten Sachverhalts abzielen oder neue, bisher noch nicht erprobte Systeme/Technologien/Konzepte in den Regulierungsrahmen einer Richtlinie zu integrieren beabsichtigen.

Harmonisierung

Unter dem Issuetypus Harmonisierung werden alle Regulierungsaspekte subsumiert, bei denen es um die Vereinheitlichung von auf der nationalen Ebene bereits regulierten Aspekten, also um europäische Standardisierung geht.

⁸ Erst im Jahr 2011 wurde das EU-Transparenzregister eingeführt. Interessengruppen, die mit den EU-Organen interagieren, sind aufgefordert, sich hier registrieren zu lassen und Angaben zu ihren Aufwänden für Lobbying zu machen. Der Eintrag in das Register ist nicht verpflichtend.

KMU/Kleine Hersteller

Unter dem Issuetypus KMU/Kleine Hersteller werden allen Regulierungsaspekte verstanden, die zum Ziel haben, auf die Besonderheiten kleiner und mittelständischer Unternehmen (KMU) im Unterschied zu Großunternehmen Rücksicht zu nehmen. Relevante Unterschiede betreffen deren Mitarbeiterzahl, Produktionsvolumina sowie FuE-Kapazitäten.

Subvention

Dem Issuetypus Subvention werden alle Issues zugeordnet, die auf die steuerliche Förderung von bestimmten erwünschten Verhaltensweisen abzielen.

Technik

Zum Issuetypus Technik zählen alle Regulierungsaspekte, die aufgrund des Stands der Technik in den jeweiligen Bereichen den Entscheidungsträgern nur einen sehr engen Regulierungsspielraum lassen.

Ausnahme

Unter dem Issuetypus Ausnahme werden alle Regulierungsaspekte zusammengefasst, die Kompensationen für Mitgliedstaaten, Hersteller oder andere Akteure vorsehen, die ohne die Gewährung von Ausnahmen überproportional stark von der Regulierung belastet würden.

Weltmarkt

Zum Issuetypus Weltmarkt werden alle Issues gezählt, bei denen eine weltweite Angleichung von Standards angestrebt wird.

IV. Fallstudie 1: Die Schwefelrichtlinie der Europäischen Union

1. Forschungspuzzle

In der Schwefelrichtlinie kämpften zwei mächtige Produzenteninteressengruppen gegeneinander um Lobbyingerfolge – die europäische Automobilindustrie gegen die europäische Mineralölindustrie. Die Vorhersage zu diesem Produzenten-*versus*-Produzenten-Szenario aus Perspektive der Ressourcenansätze ist eindeutig: Es gewinnt diejenige Interessengruppe, die über eine bessere Konflikt- und Sanktionsfähigkeit verfügt. In dieser Fallstudie war es also die Automobilindustrie, die ihrem Gegner bei Weitem hätte überlegen sein müssen. Damit nicht genug: Die europäische Automobilindustrie konnte sich bei einigen Issues zusätzlich der Unterstützung von Umweltinteressengruppen erfreuen und deshalb mit ihnen Lobbyingerfolg versprechende „baptist-and-bootlegger coalitions“ (Pollack 1997: 577-578) bilden. Kurioserweise gelang es der vermeintlich schwächeren Mineralölindustrie trotzdem, Lobbyingerfolge zu erzielen. Der Grund hierfür war allerdings nicht, dass sich plötzlich nationale Gruppen südeuropäischer Abgeordneter gegen die Fraktionsdisziplin stellten, um der überproportionalen Belastung der südeuropäischen Mineralölindustrie Rechnung zu tragen, sondern sich nordeuropäische und britische Abgeordnete sowie die überwiegende Mehrheit der Mitgliedstaaten im Rat Sorgen um ihre Landwirte machten, was auf den geschickten Einsatz von „Landwirtschaft“-Framing zurückzuführen war. Überhaupt konnte die Mineralölindustrie im Wesentlichen durch den Einsatz geeigneter Framings punkten („Scaling“, „Technik“ in der intergouvernementalen Arena; „nationale Karte“, „Androhung von Marktgängen“ in der Arena des Europäischen Parlaments) und bei einigen Issues davon profitieren, in Koalition mit einem technisch-wissenschaftlichen Verband und/oder einem Forschungsinstitut zu agieren. Zunächst sah es sogar in der intergouvernementalen Arena so aus, als könnte sich die Mineralölindustrie beim Issue „Marktdurchdringungsfrist“ einer überwältigenden Unterstützung der Staatenmehrheit sicher sein, die es immerhin auf 61 Stimmen brachte. Letztlich eröffnete aber die tatsächliche relative Ressourcenstärke der Automobilindustrie in den einzelnen Mitgliedstaaten in Verbindung mit der politischen Ausrichtung der Regierungsexekutiven einen Spielraum für Verhandlungslösungen, dem die Interessen der Mineralölindustrie in diesem Punkt zum Opfer fallen sollten.

2. Politischer Hintergrund und Ausgangssituation

Die Hintergrundfolie für die europäische Emissionspolitik der 2000er Jahre bildeten das Auto-Öl-Programm I (Ende 1992 bis Ende 1996) und das Auto-Öl-Programm II (Anfang 1997 bis Anfang 2000). Diese umfassenden Forschungsprogramme, die gemeinsam von der Automobilindustrie und der Mineralölindustrie durchgeführt worden waren, hatten zum Ziel zu explorieren, welche Auswirkungen modernste Motorentechnologie und veränderte Kraftstoffzusammensetzungen auf die Fahrzeugemissionen haben. Die Programme folgten einer strikten Kosten-Nutzen-Logik im Gegensatz zu einer *Best-available-Technology*-Logik. Als die Programme lanciert wurden, ging niemand davon aus, dass die neuen technischen Entwicklungen im Bereich der Abgasnachbehandlungssysteme (Partikelfilter, NO_x-Speicherkatalysatoren, Oxidationskatalysatoren und Dreiwegekatalysatoren) eventuell eine weitere gesetzliche Absenkung des Höchstgehalts für Schwefel unter 50 ppm notwendig machen würden, weshalb die Schwefelspezifikation im Programm Auto-Öl II auch nicht näher unter die Lupe genommen worden ist, so dass zu dieser Thematik valide technische Untersuchungen fehlten. Aus Mangel an Kenntnissen zur so genannten Schwefelproblematik initiierte die Kommission vom 23. Mai bis zum 31. Juli 2000 eine öffentliche Anhörung, in deren Rahmen sich die Teilnehmer mit der Frage auseinandersetzen sollten, inwieweit eine weitere Absenkung des Schwefelgehalts in Kraftstoffen notwendig sei (Kommission 2000b: 1).

Grundsätzlich würde eine weitere Absenkung des Schwefelgehalts in Kraftstoffen zu hohen Kosten für die Mineralölindustrie führen, da der Raffinerieprozess aufwendiger wird. Die Automobilindustrie wiederum würde von schwefelarmen Kraftstoffen profitieren, da ihre Abgasnachbehandlungssysteme mit ihnen besser funktionieren. Somit wäre es für die Kraftfahrzeugproduzenten einfacher, in der EU geltende Emissionsgrenzwerte zu erfüllen, die sonst nur durch innermotorische Lösungen erreicht werden könnten (hohe Entwicklungskosten). Unter Umweltgesichtspunkten war die Frage von Relevanz, ob bei der Entschwefelung von Kraftstoffen mehr Emissionen entstehen, als nachher bei den Fahrzeugen durch den Einsatz schwefelfreier Kraftstoffe „eingespart“ werden könnten. In diesem thematischen Spannungsfeld fand die interessenpolitische Auseinandersetzung statt, deren wichtigste Akteure im Folgenden vorgestellt werden.

3. Die zentralen Interessengruppen im Gesetzgebungsprozess

3.1 Die Mineralölindustrie

Europia

Europia ist der Dachverband der europäischen Mineralölindustrie. Die Mitgliedschaft steht allen Unternehmen des Europäischen Wirtschaftsraums (EWR) offen, die Raffinerien im EWR besitzen und raffinierte Produkte verkaufen (Direktmitgliedschaft). Unternehmen außerhalb des EWR können eine assoziierte Mitgliedschaft anstreben. Europia kooperiert mit den nationalen Verbänden der Mineralölindustrie. Eine Mitgliedschaft der nationalen Verbände besteht jedoch nicht. Da alle wesentlichen Mineralölunternehmen Mitglied bei Europia sind, erreicht der Verband traditionell einen hohen Assoziationsgrad in Bezug auf die in der EU vorhandenen Raffineriekapazitäten und auch in Bezug auf den Kraftstoff Einzelhandel. Ein Konkurrenzverband der Mineralölindustrie existiert nicht (Quasirepräsentationsmonopol). Europias zentrale Aufgabe ist das legislative Lobbying in allen Phasen der EU-Gesetzgebung in Abstimmung mit seinen Mitgliedsunternehmen.⁹

CONCAWE

CONCAWE ist der wissenschaftlich-technische Dachverband der europäischen Mineralölindustrie. Aufgrund der wachsenden Bedeutung umweltpolitischer Fragestellungen in den 1960er Jahren wurde CONCAWE 1963 von einigen Mineralölunternehmen gegründet, um Forschung zu umwelt- und gesundheitspolitischen Fragestellungen zu betreiben, die für die Mineralölindustrie von Relevanz sind. Heute sind dies Forschungsfragen unter anderem zu Emissionen, Luft- und Wasserqualität, Bodenverunreinigungen, Abfall, und Arbeitsschutz. CONCAWE gibt an, sich in seinen Forschungsaktivitäten von drei Prinzipien leiten zu lassen: wissenschaftliche Fundierung, Transparenz und Kosteneffizienz.¹⁰ Mitglieder können alle Unternehmen werden, die Raffinerien in der EU, Island, Norwegen, der Schweiz und der Türkei unterhalten. Mineralölunternehmen aus anderen

⁹ Europia Webseite, <https://www.europia.eu/> (letzter Zugriff: 5. Juli 2014).

¹⁰ CONCAWE Webseite, <https://www.concawe.eu/> (letzter Zugriff: 5. Juli 2014)

europäischen Staaten steht eine assoziierte Mitgliedschaft offen. Zum Großteil ist die Mitgliedschaft der Unternehmen in CONCAWE deckungsgleich mit den Mitgliedsunternehmen Europias.

3.2 Die Automobilindustrie

ACEA

ACEA (European Automobile Manufacturers' Association) ist der Dachverband der in Europa produzierenden Automobilhersteller. ACEA wurde 1991 gegründet und zählt die zentralen Automobilhersteller in der EU zu seinen Mitgliedern (Repräsentationsmonopol). Der Verband ist der Nachfolger des 1972 gegründeten Comité des Constructeurs du Marché Commun (CMMC).

Tabelle 4: Mitglieder des ACEA

| | |
|--|--|
| BMW GROUP, München, Deutschland | DAF TRUCKS NV, Eindhoven, Niederlande |
| DAIMLER AG, Stuttgart, Deutschland | Fiat, Turin, Italien |
| FORD OF EUROPE GmbH, Köln, Deutschland | GENERAL MOTORS EUROPE, Adam Opel AG, Rüsselsheim, Deutschland |
| HYUNDAI MOTOR EUROPE GmbH, Offenbach am Main, Deutschland | IVECO S.p.A., Turin, Italien |
| JAGUAR LAND ROVER, Gaydon, Vereinigtes Königreich | PSA PEUGEOT CITROËN, Paris, Frankreich |
| RENAULT SA, Boulogne-Billancourt Cedex, Frankreich | TOYOTA MOTOR EUROPE, Brüssel, Belgien |

| | |
|--|--|
| VOLKSWAGEN AG, Wolfsburg, Deutschland | VOLVO CAR CORPORATION, Göteborg, Schweden |
| AB VOLVO, Göteborg, Schweden | |

Quelle: Eigener Entwurf

Die nationalen Dachverbände der Automobilindustrie sind assoziierte Mitglieder. ACEA verfolgt die Interessenvertretung der europäischen Automobilindustrie gegenüber den EU-Organen und anderen Interessengruppen. Genauso wie die Mineralölindustrie verfügt die Automobilindustrie über einen wissenschaftlich-technischen Verband – EUCAR (European Council for Automotive R&D) –, dessen primäres Ziel die Gestaltung und Steuerung strategischer Gemeinschaftsforschungsprojekte ist. Da EUCAR anders als CONCAWE kein Lobbying hinsichtlich der Schwefelrichtlinie betrieben hat, wird hier auf eine umfassende Darstellung verzichtet.

AECC

AECC (Association for Emissions Control by Catalyst), gegründet 1978, ist der wissenschaftlich-technischer Verband der europäischen Katalysatorenhersteller. Zwar verfolgt der Verband primär das Ziel, die Forschung im Bereich Katalysatoren und Abgasnachbehandlungssysteme voranzutreiben, jedoch wird er auch als Interessenvertretung seiner Klientel in Brüssel tätig. Zur Abnehmerindustrie gehören im Wesentlichen alle europäischen Automobilhersteller, die die entwickelten Technologien in Abgaskontrollsystemen von PKWs, Nutzfahrzeugen, Bussen, Motorrädern und Baumaschinen anwenden. Die Mitgliedsunternehmen kommen zum Großteil aus Deutschland, Frankreich und dem Vereinigten Königreich.

- Argillon GmbH, Deutschland (seit 2008: Eigentümerwechsel Johnson Matthey Catalysts, Germany)
- Corning GmbH, Deutschland
- Delphi Automotive Systems SA, Luxemburg (heute nicht mehr Mitglied)
- Emitec Gesellschaft für Emissionstechnologie mbH, Deutschland

- Engelhard Technologies GmbH, Deutschland (heutiger Name: BASF Germany GmbH, Deutschland)
- Ibiden Deutschland GmbH, Deutschland
- Johnson Matthey PLC, Vereinigtes Königreich
- NGK Europe GmbH, Deutschland
- Rhodia Electronics & Catalysis, Frankreich (heutiger Name: Solvay, Frankreich)
- Umicore AG & Co. KG, Deutschland¹¹

CLEPA

CLEPA (European Association of Automotive Suppliers), gegründet 1959, ist der Verband der europäischen Zulieferindustrie der Automobilindustrie. Zu seinen Mitgliedern gehören 104 Zulieferer (direkte Unternehmensmitgliedschaft) sowie 25 europäische Fach- und Handelsverbände der Zulieferindustrie. Voraussetzung für die Mitgliedschaft ist das Vorhandensein mindestens einer Produktionsstätte in der EU. CLEPA übernimmt für seine Mitglieder eine Art Antennenfunktion hinsichtlich des Monitorings der für die Zulieferindustrie relevanten politischen, ökonomischen und gesellschaftspolitischen Entwicklungen und zeichnet für die Interessenvertretung gegenüber den legislativen Organen der EU und der UN verantwortlich.¹²

SMMT

SMMT (Society of Motor Manufacturers and Traders), 1902 gegründet, ist der britische Verband der nationalen Automobilindustrie des Vereinigten Königreichs. Die Mitgliedschaft steht Unternehmen und Organisationen aus dem Bereich Automotive offen. Legislatives Lobbying im Interesse der britischen Automobilindustrie sowohl gegenüber Westminster als auch gegenüber der EU gehört zu den Kernaufgaben des Verbands.¹³

¹¹ AECC Webseite, <http://www.aecc.be/> (letzter Zugriff: 5. Juli 2014)

¹² CLEPA Webseite, <http://www.clepa.eu/> (letzter Zugriff: 5. Juli 2014)

¹³ SMMT Webseite, <https://www.smmt.co.uk/> (letzter Zugriff: 5. Juli 2014)

3.3 Die Hersteller von Verbrennungsmotoren

EUROMOT

EUROMOT (The European Association of Internal Combustion Engine Manufacturers), gegründet 1991, ist der Verband der europäischen Hersteller von Verbrennungsmotoren. Zu seinen Mitgliedern zählen die führenden Hersteller von Verbrennungsmotoren (42 Unternehmen/ Direktmitgliedschaft), die einen Anteil von 85 Prozent am EU-Binnenmarkt haben, sowie vier nationale Verbände, in denen Verbrennungsmotorenhersteller organisiert sind.¹⁴

3.4 Die Umweltinteressen

T&E

T&E (European Federation for Transport and Environment), gegründet 1990, ist eine NGO, die Lobbying für eine grüne Transportpolitik betreibt. Zu T&Es Mitgliedern zählen nationale Umweltverbände sowie ökologisch ausgerichtete Verkehrs- und Mobilitätsverbände. T&E setzt sich dafür ein, dass die EU weltweit führend in der Reduktion der ökologischen Auswirkungen von Verkehr wird, und die Produktion von umweltfreundlichen und geräuscharmen Fahrzeugen durch den Gesetzgeber incentiviert wird. Neben der Interessenpolitik gegenüber der EU und der UN, verfolgt T&E wissenschaftliche und bildungspolitische Ziele und koordiniert und unterstützt entsprechend Forschungsprojekte, die der Fundierung der politischen Agenda der NGO dienen.¹⁵

¹⁴ EUROMOT, Webseite, <http://www.euromot.org/> (letzter Zugriff: 5. Juli 2014)

¹⁵ T&E Webseite, <http://www.transportenvironment.org/> (letzter Zugriff: 5. Juli 2014)

4. Das Einflusspotenzial der Interessengruppen

Die vorgestellten Interessengruppen verfügten im Untersuchungszeitraum über ein unterschiedlich großes Einflusspotenzial. Zwar war ihnen allen gemein, dass ihr Vertretungsanspruch generalisierbar war (Repräsentationsmonopol), jedoch unterschieden sie sich hinsichtlich ihrer Konflikt- und Sanktionsfähigkeit. Als Proxy zur Bewertung dieser beiden Variablen wurden die Anzahl der Beschäftigten (Konfliktfähigkeit) und der Umsatz der repräsentierten Industrien (Sanktionsfähigkeit) aus der EU-15 herangezogen.¹⁶ Die Variable „Finanzielle Ressourcen für Lobbying“ wurde zunächst nur aus Kontrollgründen berücksichtigt, da hierzu nur Zahlen aus dem Jahr 2012 und keine Zahlen aus der Zeit des untersuchten Gesetzgebungsverfahrens verfügbar sind.¹⁷

Tabelle 5: Einflusspotenzial der Interessengruppen (F1)

| | Automobilindustrie | | | | Gesamt | Mineralölindustrie | | Gesamt | Hersteller von Verbrennungsmotoren | Umwelt |
|---|-------------------------|--------------------|-------------------------|---------------------|-------------------------|---------------------|---------|--------|------------------------------------|---------------------|
| | ACEA | AECC | CLEPA | SMMT | | Europia | CONCAWE | | EUROMOT | T&E |
| Finanzielle Ressourcen für Lobbying | 2.000.000 - 2.250.000 € | 50.000 - 100.000 € | 1.000.000 - 1.250.000 € | 200.000 - 250.000 € | 3.250.000 - 3.850.000 € | 400.000 - 450.000 € | n.a. | n.a. | 150.000 - 200.000 € | 450.000 - 500.000 € |
| Konfliktfähigkeit (Beschäftigte EU-15) | 1.932.204 | 716.318 | 879.582 | 221.529 | | 92.243 | | | 78.226 | |
| Sanktionsfähigkeit (Umsatz in Millionen Euro EU-15) | 690.904 | 140.727 | 165.463 | 66.057 | | 286.114 | | | 19.593 | |

Quelle: Darstellung eigener Entwurf, Daten: Eurostat und EU Transparency Register

Ein Blick in die Tabelle zeigt, dass die Automobilindustrie der Mineralölindustrie bei allen Variablen überlegen war, so dass – sofern Framing, Issuetypus, institutionelle Faktoren sowie die politischen Positionen und Interessen der Entscheidungsträger nicht modifizierend wirkten – der Automobilindustrie der Lobbyingenerfolg bei allen Issues hätte gewiss sein müssen.

¹⁶ Die Daten stammen von Eurostat und beziehen sich weitestgehend auf das Jahr 2002. Falls für dieses Jahr keine Daten vorlagen, wurden verfügbare Daten des Jahres herangezogen, welches dem Jahr 2002 zeitlich am nächsten war.

5. Die Arena der Kommission

5.1 Wie die Kommission ihren Vorschlag vorbereitet hat

5.1.1 Die Stakeholderkonsultation

In der von der Kommission initiierten Stakeholderkonsultation vom 23. Mai bis zum 31. Juli 2000 sollten sich die Teilnehmer mit der Frage auseinandersetzen, inwieweit eine weitere Absenkung des Schwefelgehalts in Kraftstoffen notwendig sei (Kommission 2000b: 1). Konsultiert wurden die Mitgliedstaaten der Europäischen Union, die Länder des Europäischen Wirtschaftsraums, die Teilnehmer der Motor Vehicle Emissions Group (MVEG), die Mitglieder der Arbeitsgruppe III (Kraftstofftechnologie) des Programms Auto-Öl II, der Verband der europäischen Automobilproduzenten (ACEA), die Verbände der Mineralölindustrie (CONCAWE und Europia), der Verband der Katalysatorenhersteller (AECC), die International Touring Alliance/International Automobile Federation (AIT/FIA) und der Weltverband der Automobilhersteller (OICA), die International Road Transport Union (IRU), die Dachorganisation der europäischen Zulieferindustrie (CLEPA), die European Association of Internal Combustion Engine Manufacturers (EUROMOT), die International Organisation for Standardization (ISO), die European Federation for Transport and Environment (T&E) und das European Environmental Bureau (EEB) (Kommission 2000c: 1). Die Teilnehmer der Konsultation sollten sechs Fragen beantworten, in deren Fokus die Kosten-Nutzen-Problematik einer erneuten Absenkung des Schwefelgehalts stand (Kommission 2000b: 2). Es galt vor allem herauszufinden, inwieweit sich Kraftstoffe mit einem Schwefelgehalt von 5-10 ppm oder 30 ppm positiver auf die Umwelt auswirken würden als Kraftstoffe mit 50 ppm Schwefel (Frage 1). Ferner sollten die Teilnehmer der Anhörung der Kommission mitteilen, wie sie den Gesamteffekt auf die Treibhausgase einschätzten, wenn der Schwefelgehalt unter 50 ppm sänke (Frage 6). Dabei mussten sie beurteilen, ob und unter welchen Bedingungen der CO₂-Anstieg bei der Produktion von Kraftstoffen mit einem Schwefelgehalt kleiner als 50 ppm durch den verringerten Kraftstoffverbrauch bei Motoren mit Direkteinspritzung kompensiert werden könne. Diese Frage zielte auf die Problematik ab, dass in den Raffinerien bei der Produktion von Kraftstoff mit

¹⁷ Erst im Jahr 2011 wurde das EU-Transparenzregister für Interessengruppen eingeführt. Die Registrierung ist freiwillig.

einem noch niedrigeren Schwefelgehalt als 50 ppm mehr CO₂ entsteht. Umgekehrt reduzieren sich jedoch der Kraftstoffverbrauch und damit die CO₂-Emissionen, wenn Kraftfahrzeuge die neue Technologie der Direkteinspritzung verwenden.¹⁸

Neben der Frage, inwieweit sich die Absenkung des Schwefelgehalts auf andere Emissionen als CO₂ auswirke, sollten die Teilnehmer auch dazu Stellung beziehen, welche logistischen Probleme auftauchen könnten, wenn ein neuer Kraftstoff angeboten würde (Frage 5) und ob dieser Kraftstoff ihrer Meinung nach freiwillig oder verpflichtend von den Produzenten auf den Markt gebracht werden sollte. Daran knüpfte die Frage an, ob er nur teilweise verfügbar sein sollte oder eine komplette Marktdurchdringung für sinnvoll befunden werde (Frage 3). Zudem wurden die Stakeholder gebeten einzuschätzen, wie sich eine mögliche Absenkung des Schwefelgehalts von 50 ppm auf 10 ppm auf die anderen umweltrelevanten Kraftstoffparameter auswirken würde (Frage 4) und welche Kosten bei der Produktion von so genanntem schwefelfreien Kraftstoff zusätzlich für die Raffinerien anfallen könnten (Frage 2).

Als die öffentliche Anhörung am 31. Juli 2000 beendet wurde, hatten längst nicht alle Befragten ein Positionspapier präsentiert. Nur ein Drittel der Regierungen der 15 EU-Mitgliedstaaten – Deutschland, Irland, die Niederlande, Schweden und das Vereinigte Königreich – sowie der Vertreter Spaniens der Arbeitsgruppe III (Kraftstofftechnologie) des Programms Auto-Öl II nutzten die Möglichkeit, ihre Meinung zu den gestellten Fragen zu äußern. Von den Mitgliedern des Europäischen Wirtschaftsraums, die nicht gleichzeitig Mitglieder der EU-15 waren, lieferte Norwegen eine Stellungnahme ab. Die Produzentenverbände der Automobil-, Mineralöl-, Katalysatoren-, Zulieferer- und Verbrennungsmotorenindustrie zeigten sich im Vergleich zu den öffentlichen Akteuren weitaus agiler und übermittelten alle – ausgenommen von OICA, dem Weltverband der Automobilhersteller – ihre zum Teil umfangreich dokumentierten Ansichten an die Kommission. Auch einzelne Automobilhersteller, wie Toyota und Ford, der niederländische Katalysatorenhersteller AzkoNobel Catalysts, der dänische Hersteller von Raffinerietechnologie Haldor Topsøe A/S, das britische Mineralölunternehmen

¹⁸ Benzin- und Dieselmotoren mit Direkteinspritzung müssen einen NO_x-Speicherkatalysator verwenden, dessen Funktionstüchtigkeit von einem niedrigen Schwefelgehalt in den Kraftstoffen abhängt.

Greenergy Intl. Ltd. und die US-amerikanische Syntroleum Corporation sowie JAMA, der Verband der japanischen Automobilhersteller, und SMMT nahmen an der Konsultation teil, obschon sie nicht explizit in der „List of persons consulted“ aufgeführt waren. Von den drei konsultierten Verbraucher- und Umweltverbänden folgten zwei der Aufforderung der Kommission, eine Stellungnahme abzugeben – T&E und AIT/FIA, wohingegen das EEB nicht aktiv wurde.

5.1.2 Die Kosten-Nutzen-Analyse der Generaldirektion Umwelt

Ergänzend zu der Stakeholderkonsultation hat die Europäische Kommission selbst eine Kosten-Nutzen-Analyse auf Basis des TREMOVE-Modells¹⁹ durchgeführt, welches auch im Auto-Öl-Programm II verwendet worden war (DG Environment 2001: 2). Im Rahmen dieser Kosten-Nutzen-Analyse evaluierte sie verschiedene Szenarien, die sie sich für den Ablauf der Einführung von schwefelarmem Kraftstoff vorstellen konnte. Im Unterschied zu ihren Fragen bei der Stakeholderkonsultation, die nahelegten, dass sie sich entweder eine komplette Markteinführung oder eine anteilmäßige Markteinführung jeweils verpflichtend oder freiwillig hatte vorstellen können, führte die Kommission an dieser Stelle erstmals das Szenario der schrittweisen Einführung in den Diskurs ein. Dieses so genannte *Main Scenario 2005* (S1) sah vor, dass ab 2005 nach und nach schwefelfreie Kraftstoffe auf den Markt gebracht würden, die zunächst nur von Fahrzeugen getankt werden sollten, die auch tatsächlich mit der neuen kraftstoffsparenden Technologie ausgerüstet wären (DG Environment: 2 u. 8). Als Vorteil dessen wurde betrachtet, dass der Anteil der neuen Kraftstoffe am Markt parallel zum Anteil der mit neuen Technologien ausgestatteten Fahrzeuge steige. Da also nach der Modellvorstellung kein „altes“ Fahrzeug den mit erhöhtem Energieverbrauch hergestellten schwefelfreien Kraftstoff tanken würde, könnte auch verhindert werden, dass der Anstieg der CO₂-Emissionen in den Raffinerien die CO₂-Ersparnis durch die neue Fahrzeugtechnologie überstieg. Zwar würden die CO₂-Emissionen 2011 schlagartig ansteigen und wäre dieser Anstieg nicht im gleichen Maße von einer CO₂-Ersparnis bei den Fahrzeugen begleitet, jedoch ändere sich dies, wenn nach und nach alte Fahrzeuge durch neue Fahrzeuge ersetzt

¹⁹ Das TREMOVE-Modell ist ein Policy-Assessment-Modell der DG Umwelt zur Bewertung von Policy-Effekten im Bereich der Transport- und Umweltpolitik.

würden (DG Environment 2001: 10). Nach Maßgabe dieses Szenarios gäbe es im Zeitraum von 2005 bis 2011 keinen positiven Effekt auf die konventionellen Schadstoffe. Diese reduzierten sich erst, wenn ältere Fahrzeuge ab 2011 den schwefelfreien Kraftstoff nutzten und auf diese Weise die Effizienz ihrer Katalysatoren gesteigert würde. Da sich der Anteil der älteren Fahrzeuge an der gesamten Fahrzeugflotte jedoch schrittweise verringere, wäre dieser Effekt irgendwann obsolet (DG Environment 2001: 2 u. 10).

Tabelle 6: Kosten und Nutzen der Einführungsszenarien (F1)

| | 2005/2007 | | | | | 2012 | | | | | 2020 | | | | |
|--|-------------------------|-------------------------|-------------------------|----------------------------|------------------------------------|-------------------------|-------------------------|-------------------------|----------------------------|------------------------------------|-------------------------|-------------------------|-------------------------|----------------------------|------------------------------------|
| | Main Scenario 2005 (S1) | Main Scenario 2007 (S2) | Phased-In Scenario (S3) | 100% Switch Cars 2007 (S4) | Phased Introduction Cars 2007 (S5) | Main Scenario 2005 (S1) | Main Scenario 2007 (S2) | Phased-In Scenario (S3) | 100% Switch Cars 2007 (S4) | Phased Introduction Cars 2007 (S5) | Main Scenario 2005 (S1) | Main Scenario 2007 (S2) | Phased-In Scenario (S3) | 100% Switch Cars 2007 (S4) | Phased Introduction Cars 2007 (S5) |
| Raffineriekosten in Millionen € | 39.0 | 75.4 | 75.4 | 452.8 | 34.0 | 816.9 | 995.0 | 417.7 | 436.7 | 184.4 | 831.4 | 1019.0 | 841.2 | 427.4 | 358.5 |
| Nettoveränderung der CO ₂ -Emissionen in Kilotonnen | -347.1 | -838.9 | -838.9 | 1950.6 | -607.6 | -2893.2 | -1501.7 | -4608.4 | -3759.9 | -3309.6 | -9556.2 | -8170.6 | -9119.8 | -10552.9 | -6457.5 |
| NO _x | 0 | 0 | 0 | -78.3 | 0 | -28.5 | -39.0 | 0 | -16.1 | 0 | -0.5 | -2.5 | 0 | -0.9 | 0 |
| VOC | 0 | 0 | 0 | -53.8 | 0 | -10.6 | -14.4 | 0 | -7.7 | 0 | -0.2 | -0.9 | 0 | -0.4 | 0 |
| CO | 0 | 0 | 0 | -662.3 | 0 | -135.9 | -176.8 | 0 | -163.1 | 0 | -4.7 | -9.9 | 0 | -8.9 | 0 |
| PM | 0 | 0 | 0 | -439.5 | 0 | -280.8 | -366.7 | 0 | -113.9 | 0 | -8.0 | -11.8 | 0 | -7.4 | 0 |

Gesamtnutzen:

| | |
|----|--------------------|
| S1 | 2673.5 Millionen € |
| S2 | 1061.2 Millionen € |
| S3 | 2755.3 Millionen € |
| S4 | 2594.4 Millionen € |
| S5 | 2987.4 Millionen € |

Farblgende:

| | |
|--------|--------------------------------------|
| grün | = in der Kategorie beste Option |
| grau | = in der Kategorie zweitbeste Option |
| blau | = in der Kategorie drittbeste Option |
| gelb | = in der Kategorie viertbeste Option |
| orange | = in der Kategorie fünftbeste Option |

Quelle: Eigener Entwurf, Daten: DG Environment 2001

Würde sich die Europäische Kommission ausschließlich nach den Kosten für die Raffinerieindustrie richten, hätte sie sich insgesamt für das *Phased-Introduction-Passenger-Cars-Szenario* (S5) entscheiden müssen. Ginge es ihr alleine um die CO₂-Emissionen, hätte ihre Wahl auf das *Phased-In-2007-for-all-Vehicles-Szenario* (S3) fallen müssen. Wäre aus ihrer Sicht hingegen die Verminderung konventioneller

Schadstoffe besonders erstrebenswert, hätte sich am ehesten das *100%-Switch-for-Passenger-Cars-Szenario (S4)* angeboten. Das *Main-Szenario-2007 (S2)* wäre vor allem für die Raffineriebetreiber mittel- und langfristig am teuersten und zudem mittelfristig für das Ziel der CO₂-Verminderung kein Gewinn gewesen. Allerdings hätte es im Bereich der konventionellen Schadstoffe punkten können, wenngleich es auch insgesamt keine so gute Bilanz vorzuweisen hatte wie das *100%-Switch-for-Passenger-Cars-Szenario (S4)*.

5.2 Der Kommissionsvorschlag: Who gets what – so far?

Nach fast einjähriger Vorbereitung und anderthalb Jahre später als im Artikel 9 der Richtlinie 98/70/EG vorgesehen, hat die Kommission am 11. Mai 2001 ihren Vorschlag für die Revision der Kraftstoffspezifikationen angenommen. Die Grundlage dieses Vorschlags bildeten diesmal keine langjährigen technischen Kosten-Nutzen-Programme, wie etwas das Auto-Öl-Programm I oder das Auto-Öl-Programm II sondern die Ergebnisse der öffentlichen Stakeholderkonsultation vom 23. Mai bis zum 31. Juli 2000, die „Refining Study“ der internationalen Energie-Consultantfirma Purvin & Gertz vom 17. November 2001 sowie die eigene Kosten-Nutzen-Analyse der Generaldirektion Umwelt (DG Environment 2001), die teilweise auf Argumente und Daten der vorgenannten Quellen zurückgriff.

5.2.1 Die Markteinführung von schwefelfreien Kraftstoffen

Die Kommission schlug in ihrem Gesetzesentwurf die stufenweise Einführung der schwefelfreien Kraftstoffe vor (Main-Szenario-2005). Demnach hätten die Mitgliedstaaten dafür sorgen müssen, dass ab dem 1. Januar 2005 schwefelfreie Kraftstoffe „flächendeckend“ zur Verfügung stehen (KOM (2001) 241 endg.: Art. 1 Abs. 2a u. Art. 1 Abs. 3a). Bis zum 1. Januar 2011 hätte überdies die „vollständige Marktdurchdringung“ (KOM (2001) 241 endg.: 5) abgeschlossen sein müssen. Das bedeutete, dass nach dem 1. Januar 2011 kein Kraftstoff mehr hätte verkauft werden dürfen, der einen Schwefelgehalt von über 10 ppm enthält (Art. 1 Abs. 2 (a)(e)).

Schon die Tatsache, dass es überhaupt in Folge der Stakeholderkonsultation zu einem Kommissionsvorschlag gekommen war, der die Einführung von schwefeldfreien Kraftstoffen vorsah, widersprach den Präferenzen Spaniens und der Verbände der europäischen Mineralölindustrie CONCAWE und Europia. Sowohl Spanien als auch die beiden Verbände hatten in ihren Stellungnahmen darauf gedrungen, Kosten und Nutzen der Einführung schwefeldfreier Kraftstoffe in einem umfassenden Programm untersuchen zu lassen und erst auf Basis der daraus gewonnenen Erkenntnisse gesetzgeberisch tätig zu werden (Europia Contribution 2000: 22; CONCAWE Response 2000: 21; Spain Representation 2000: 1). Sie hatten in ihren Stellungnahmen angedeutet, dass die weitere Herabsetzung des Schwefelgehalts vor allem der Automobilindustrie zugute kommen würde (CONCAWE Response 2000: 21; Europia Contribution 2000: 19; Spain Representation 2000: 2). Indes würde von der Mineralölindustrie eine enorme Kraftanstrengung gefordert, die im Hinblick auf die Gefahr erhöhter Lachgasemissionen sogar kontraproduktiv für die Umwelt sei (CONCAWE Response 2000: 20-21; Europia Contribution 2000: 22). Zudem hätte Europia am liebsten ohne Einmischung der EU zusammen mit der Automobilindustrie und „competent authorities“ länderspezifische Lösungen für die Einführung der schwefeldfreien Kraftstoffe ausgehandelt, die sich an den individuellen Problemen der Mitgliedstaaten orientieren sollten (Europia Contribution 2000: 21). Wäre den Forderungen der drei Stakeholder entsprochen worden, hätte dies für die Mineralölindustrie nicht nur einen enormen Zeitgewinn, sondern auch finanzielle Vorteile bedeutet.

Stattdessen war es im Interesse der Automobilindustrie, dass – sollte der Gesetzgebungsvorschlag in diesem Punkt bestehen bleiben – pünktlich zum Inkrafttreten der Euro-4-Norm für Personenkraftwagen am 1. Januar 2005 auch schwefeldfreier Kraftstoff „flächendeckend“ zur Verfügung stehen würde.

Es war auch kein Zufall, dass das vorgeschlagene Markteinführungsdatum vor dem 1. Oktober 2005 lag, der Tag an dem die Euro-4-Norm für schwere Nutzfahrzeuge (LKWs) in Kraft trat. Immerhin hatten ACEA und AECC in ihren Stellungnahmen eindringlich darauf hingewiesen, dass die Erreichung der Euro-4- und der Euro-5-Normen für schwere Nutzfahrzeuge ohne schwefeldfreie Kraftstoffe Probleme bereiten würde (ACEA Answers 2000: 2; AECC Response 2000: 7). ACEA sah sogar die Wettbewerbsfähigkeit der europäischen Automobilindustrie gefährdet, wenn die

schwefelfreien Kraftstoffe nicht zur Verfügung stehen sollten, die weltweit als Voraussetzung für die Herstellung sauberer Fahrzeuge angesehen werden (ACEA Answers 2000: 2).

5.2.2 Das Main-Szenario-2005

Da die Kommission ihrer Entscheidung über den Gesetzgebungsvorschlag auch eine eigene Kosten-Nutzen-Analyse zugrunde gelegt hatte, ist es umso wichtiger zu evaluieren, welcher Herkunft die Daten waren, die sie dafür herangezogen hat, und welchen Stakeholdern das ausgewählte Einführungsszenario 2005/2011 im Endeffekt am ehesten in die Hände spielte. So stellte die Kommission den Einführungsfortschritt der neuen kraftstoffsparenden Technologien mit Hilfe von Daten der Automobilindustrie dar, während ihre Schätzung zu den zusätzlichen CO₂-Emissionen bei der Herstellung schwefelfreien Kraftstoffs auf Daten der Mineralölindustrie basierte. Bezüglich der Kosten, die als Folge der Verschärfung des Schwefelgrenzwerts bei der Mineralölindustrie anfielen, griff die Kommission hingegen auf Berechnungen der unabhängigen Beraterfirma Purvin & Gertz zurück. Da die Angaben der Stakeholder über die gesteigerte Kraftstoffeffizienz, die mit Hilfe der schwefelfreien Kraftstoffe erreicht werden konnte, für Euro-4-Fahrzeuge variierten, hatte die Kommission für ihre Analyse aus ihnen einen Mittelwert von drei Prozent für Benzin und zwei Prozent für Diesel gebildet. Bei den konventionellen Abgasen (CO, NO_x, VOC) der bestehenden Benziner-Fahrzeugflotte (Euro-1-, Euro-2- und Euro-3-Fahrzeuge) ging sie von einer zehnprozentigen Reduzierung, bei den Partikelemissionen der bestehenden Diesel-Fahrzeugflotte von einer fünfprozentigen Reduzierung aus (DG Environment 2001: 4).

In der Gesamtschau lässt sich der Kommission nicht unterstellen, dass ihre Datenauswahl einen tendenziösen Charakter hatte. Natürlich hätte sie statt der vergleichsweise optimistischen Daten der Automobilindustrie für Personenkraftwagen und leichte Nutzfahrzeuge die konservativeren Daten der Niederländer oder der Briten (vgl. Answers Netherlands 2000: 6; UK Information 2000: 5) verwenden können, um abzubilden, mit welcher Geschwindigkeit sich der Anteil der Fahrzeuge mit kraftstoffsparenden Technologie im gesamten Fahrzeugbestand ausbreiten werde. Dies hätte in der Analyse zweifelsohne dazu

geführt, dass die Verminderung der CO₂-Emissionen des Verkehrs zum gleichen Zeitpunkt nicht ganz so positiv ausgefallen wäre, wie die Daten der Automobilindustrie vermuten ließen. Als Konsequenz dessen wäre die Kommission möglicherweise auf die Idee gekommen, den Termin für die Markteinführung und die vollständige Marktdurchdringung der schwefelfreien Kraftstoffe zeitlich nach hinten zu verschieben. Der Nachteil eines solchen Szenarios für die Automobilindustrie ist offensichtlich: Zum einen hätten zu Beginn des Inkrafttretens der Euro-4-Normen vermutlich nicht genügend schwefelfreie Kraftstoffe zur Verfügung gestanden. Das heißt, die Automobilindustrie hätte selbst mehr in die Technologie ihrer Fahrzeuge investieren müssen, um die Standards einhalten zu können. Zum anderen hätte sie nicht im gleichen Maß Schützenhilfe für die Erfüllung ihrer CO₂-Selbstverpflichtung bekommen. Man könnte also meinen, dass die Kommission der Automobilindustrie mit der Verwendung ihrer Daten durchaus eine Gefälligkeit erwiesen hat, wenn sie nicht wiederum auch der Mineralölindustrie entgegengekommen wäre. So verwendete sie als Grundlage für ihre Analyse die Daten von Europa (Europa Contribution 2000: 21) und CONCAWE (CONCAWE Response 2000: 18-19), die eine weitaus größere Zunahme der CO₂-Emissionen der Raffinerien in Aussicht stellten, als die Daten Deutschlands (Germany Comments 2000: 6, 12-13) und des Vereinigten Königreichs (UK Information 2000: 9) vermuten ließen. Hätte die Kommission stattdessen den deutschen und den britischen Daten ihr Vertrauen geschenkt, wäre es in der Prognose zu einem früheren Zeitpunkt zu einer ausgeglichenen CO₂-Bilanz beziehungsweise zu einer Verringerung der gesamten CO₂-Emissionen gekommen. Kurzum würde der Nutzen der CO₂-Verringerung schneller die Investitionskosten, die bei den Raffineriebetreibern anfielen, übersteigen. Ein solches Ergebnis hätte die Kommission zum Nachteil der Raffineriebetreiber dazu veranlassen können, über einen früheren Termin für die Markteinführung und die vollständige Marktdurchdringung nachzudenken. Ein erhöhter Investitionsaufwand wäre zweifelsohne die Folge für viele Raffineriebetreiber gewesen.

Im Hinblick auf die Reduzierung der konventionellen Schadstoffe gab die Kommission selbst zu, dass sie eher von einer konservativen Schätzung (zehn Prozent) ausgegangen war (DG Environment 2001: 20), obschon es vonseiten der Automobil- und Zulieferindustrie zum Beispiel für Stickoxide weitaus optimistischere

Daten gegeben hatte (CLEPA²⁰ 21 Prozent; Toyota²¹ 20 Prozent; ACEA²² 13 Prozent) (CLEPA's Position 2000: 1; Toyota's Comment 2000: 3; ACEA Data 2000: 6). Sie bezog sich dabei auf eine FEV-Studie von 1999, die eine Reduzierung von zehn bis 15 Prozent prognostizierte. Allerdings ist der Kommission trotz der konservativen Datenauswahl zugutezuhalten, dass sie zumindest nicht den Argumenten Spaniens und Europias gefolgt war, die lediglich eine vernachlässigbare Verringerung der konventionellen Schadstoffemissionen in Folge der Verschärfung des Schwefelgrenzwerts in Aussicht stellten (ein Prozent) (Spain Representation 2000: 2; Europaia Contribution 2000: 5-7; DG Environment 2001: 20). Auch der Wert von fünf Prozent, den die Kommission für die Reduzierung der Partikelemissionen in der bestehenden Fahrzeugflotte (alle Euro-1-, Euro-2- und Euro-3-Dieselfahrzeuge) ansetzte, entstammte der FEV-Studie (DG Environment 2001: 19). Mit der Auswahl dieses Werts bewegte sie sich erneut geschickt zwischen den Spannungspolen der Stakeholder-Daten. Diese reichten von weniger als ein Prozent (UK) bis zu fünf bis zehn Prozent bei leichten Nutzfahrzeugen (Answers Netherlands 2000: 3). Lediglich Deutschland war in seiner Stellungnahme genauso wie die Kommission von einer fünfprozentigen Verminderung der Partikelemissionen ausgegangen, was jedoch einzig und allein daran lag, dass beide auf Daten der gleichen FEV-Studie zurückgegriffen hatten (Germany Comments 2000: 3).

Der Versuch der Kommission, die Auswahl der Daten für ihre Kosten-Nutzen-Analyse möglichst neutral zu gestalten, zeichnete sich auch darin ab, dass sie die zusätzlichen Kosten für die Raffinerien der Studie der unabhängigen Beraterfirma Purvin & Gertz entnahm (Purvin & Gertz 2000: 6). Alternativ hätte sie die Möglichkeit gehabt, die Daten zu verwenden, die die Verbände der Mineralölindustrie Europaia und CONCAWE in ihrer Stellungnahme quasi in eigener Sache angeführt hatten. Während Europaia und CONCAWE die Mehrkosten auf 0,35 Cent pro Liter für Benzin und 0,56 Cent pro Liter für Diesel schätzten (AEA: 26), gingen Purvin & Gertz von durchschnittlich 0,2 Cent pro Liter (Nordeuropa) beziehungsweise 0,25 Cent pro

²⁰ CLEPA bezog sich in seiner Stellungnahme an dieser Stelle auf Daten des Deutschen Umweltbundesamts.

²¹ Die 20prozentige NO_x-Reduzierung resultiert in diesem Fall aus der Verminderung des Schwefelgehalts von 30 ppm auf acht ppm.

²² ACEA bezog sich hier auf Untersuchungen von Alliance und AIAM. Die 13prozentige NO_x-Reduzierung resultiert in diesem Fall aus der Verminderung des Schwefelgehalts von 30 ppm auf ein ppm.

Liter (Südeuropa) für Benzin und 0,45 Cent pro Liter (Nordeuropa) und 0,65 Cent pro Liter (Südeuropa) für Diesel aus. Die Kosten für die südeuropäische Dieselproduktion ausgenommen, waren die von Purvin & Gertz ermittelten Kosten insgesamt also niedriger als die Kosten, die nach Meinung der Verbände der Mineralölindustrie entstünden. Noch niedriger waren allerdings die Kosten, die nach Angaben von Deutschland infolge der Verschärfung des Schwefelgrenzwerts für die Raffinerien anfallen würden: 0,08 bis 0,15 Cent pro Liter für Benzin und 0,18 bis 0,26 Cent pro Liter für Diesel lautete die deutsche Prognose (Germany Comments 2000: 6). Hätte sich die Kommission für die deutschen Angaben entschieden, hätte das Ergebnis der Kosten-Nutzen-Analyse den Eindruck erweckt, dass der monetäre Gegenwert der CO₂-Verminderung als Folge der Verschärfung des Schwefelgrenzwerts (Nutzen) zu einem früheren Zeitpunkt die für Raffinerien anfallenden Kosten übersteigt, als dies bei der Anwendung der Purvin & Gertz-Daten der Fall gewesen wäre. Umgekehrt hätte die Verwendung der Daten von Europa und CONCAWE dafür gesorgt, dass der Nutzen der CO₂-Verminderung erst zu einem späteren Zeitpunkt die Kosten der Raffinerien einholt. Als Folge dessen hätte sich die Kommission im Endeffekt eventuell dazu veranlasst sehen können, die Markteinführung der schwefeldfreien Kraftstoffe sowie den Termin für die Marktdurchdringung nach hinten zu verschieben (Daten von Europa und CONCAWE) oder vorzuziehen (Deutschlands Daten).

Summa summarum kann der Kommission attestiert werden, dass sie sich bei ihrer Datenauswahl für ihre eigene Kosten-Nutzen-Analyse bemüht hatte, das Problem der Parteilichkeit zu umschiffen. Für ihre Auswahl des Main-Szenarios-2005 als Modell für die Markteinführung schwefeldfreier Kraftstoffe im Kommissionsvorschlag galt dies allerdings nicht mehr, wie in Tabelle 7 zu sehen ist.

Die Tabelle zeigt, in welcher Reihenfolge die einzelnen Stakeholder die von der Kommission entworfenen Szenarien hätten bevorzugen müssen. Um eine Präferenzhierarchie für die Umweltinteressengruppen aufstellen zu können, hat die Autorin dieser Forschungsarbeit die Nettobilanz der CO₂-Emissionen der einzelnen Szenarien miteinander verglichen.

Tabelle 7: Präferenzen der Stakeholder für die einzelnen Szenarien (F1)

| | Umwelt | Raffinerien | Autoindustrie | Gesamtnutzen |
|------------------------------------|--------------|-------------|---------------|--------------|
| Main Scenario 2005 (S1) | 1. (1/2)Wahl | 4. Wahl | 1. Wahl | 3. Wahl |
| Main Scenario 2007 (S2) | 4. (5)Wahl | 5. Wahl | 2. Wahl | 5. Wahl |
| Phased-In Scenario (S3) | 2. (1/2)Wahl | 3. Wahl | 2. Wahl | 2. Wahl |
| 100% Switch Cars (S4) | 3. (3) Wahl | 2. Wahl | 2. Wahl | 4. Wahl |
| Phased Introduction Cars 2007 (S5) | 5. (4)Wahl | 1. Wahl | 3. Wahl | 1. Wahl |

Quelle: Eigener Entwurf. Die Berechnung basiert auf Daten der Studie „Costs and Benefits of Lowering the Sulphur Content of Petrol and Diesel to less than 10ppm“ (DG Environment 2001).

Die Zahl in der Klammer in der Spalte Umwelt gibt an, wie die Präferenzrangfolge aussehen würde, wenn zusätzlich zu der Nettobilanz der CO₂-Emissionen noch die Verringerung der konventionellen Schadstoffe in den Vergleich der unterschiedlichen Szenarien einbezogen würde. Im Unterschied dazu basiert die Präferenzrangfolge für die Autoindustrie nicht auf der Gesamtbilanz der CO₂-Emissionen, sondern lediglich auf den CO₂-Emissionen, die bei den Fahrzeugen gespart werden könnten. Schließlich ging es für die europäische Automobilindustrie darum, im Jahr 2008 ihre Selbstverpflichtung zu erfüllen, indem die CO₂-Emissionen der PKW-Flotte auf durchschnittlich 140 mg/km CO₂ gesenkt werden. Ob als Folge der durch die Verschärfung des Schwefelgrenzwerts induzierten Verringerung des CO₂-Ausstoßes die CO₂-Emissionen der Raffinerien ansteigen, konnte ihr dabei egal sein. Die Raffineriebetreiber wiederum interessierte nicht sonderlich, welchen Nutzen die Umwelt von schwefelfreien Kraftstoffen hat. Für sie war ausschließlich wichtig, welches Szenario für sie wie viele Kosten bedeutet. Die letzte Spalte spiegelt die Präferenzrangfolge wider, wenn sich die Auswahl des Szenarios alleine nach dem Gesamtnutzen richten würde, völlig unabhängig davon, wie sich Kosten und Nutzen anteilmäßig in dem einzelnen Szenario verteilen.

Mit der Entscheidung für das Main-Szenario-2005 kam die Kommission eindeutig den Interessen der Umweltverbände und der Automobilindustrie entgegen. Die Raffineriebetreiber mussten sich indessen damit abfinden, dass das Szenario aus ihrer Sicht lediglich 4. Wahl war. Genauso wenig wie die Kosten für die Raffineriebetreiber scheint der Gesamtnutzen der Szenarien für die Entscheidungsfindung der Kommission ausschlaggebend gewesen zu sein, denn das Main-Szenario-2005 ist unter diesem Gesichtspunkt nur 3. Wahl. Wäre der Kommission an mehr Ausgewogenheit gelegen gewesen, hätte sie sicher das *Phased-In-Szenario* in ihrem Gesetzgebungsvorschlag verwendet. Dieses Szenario zeichnete sich dadurch aus, dass es bei allen Beteiligten in der Präferenzrangfolge relativ nah am Optimum lag und keiner der Stakeholder besonders bevorzugt oder benachteiligt erschien.

5.2.3 Frühere Frist für Marktdurchdringung

Als einziger Stakeholder hatte T&E in seiner Stellungnahme zwei Termine für eine schrittweise Einführung genannt, wobei sich die Terminlegung beträchtlich vom Einführungszeitplan der Kommission unterschied. T&E forderte, dass bereits im Jahr 2002 mit der Einführung schwefelfreier Kraftstoffe begonnen werden müsse, und wünschte sich eine „vollständige Marktdurchdringung“ für das Jahr 2005 (T&E Position 2000: 7). Allerdings revidierte T&E seine ehrgeizige Forderung im Laufe der Vorbereitungsphase des Kommissionsvorschlags. Die Kommission gab in ihrer Begründung zu ihrem Vorschlag bekannt, dass T&E nunmehr der Einführung der schwefelfreien Kraftstoffe im Jahr 2005 zugestimmt habe, sich allerdings im Unterschied zur Kommission die „vollständige Marktdurchdringung“ für das Jahr 2007/2008 wünsche (Kommission 2001: 19). Das zentrale Argument T&Es für die früheren Fristen bestand darin, in ihnen einen guten Promotor für die schnellere Verbreitung von neuen Abgasnachbehandlungssystemen und kraftstoffsparender Technologie zu sehen (T&E Position 2000: 7). Auch der Verband der Katalysatorenhersteller hatte seine Position im Laufe der Vorbereitungsphase präzisiert und sprach sich für die Markteinführung 2005 und die „vollständige Marktdurchdringung“ 2007 aus (Kommission 2001: 19). In der Stakeholderkonsultation nannte auch AECC die schnelle Verbreitung von neuen Emissionstechnologien auf dem Markt als einen der wichtigsten Gründe für frühe

Fristen für die Verfügbarkeit schwefelarmer Kraftstoffe und verwies gleichzeitig auf die positiven Effekte für Treibhausgase (CO₂, Methan, Lachgas) (AECC Response 2000: 17). Die Deutschen sprachen sich dahingegen für die Einführung schwefelfreier Kraftstoffe am 1. Oktober 2007 aus (Germany Comments 2000: 2). Letztlich ist es T&E, AECC zusammen mit Deutschland nicht gelungen, den Kommissionsvorschlag hinsichtlich einer Marktdurchdringungsfrist zu beeinflussen.

5.2.4 Keine Revision der anderen Kraftstoffspezifikationen außer Schwefel

Die Kommission hatte darauf verzichtet, in ihrem Gesetzgebungsvorschlag zusätzlich zu der Verschärfung des Schwefelgrenzwerts noch andere Spezifikationen zu revidieren. Letztendlich hatte dies auch kein Stakeholder in seiner Stellungnahme explizit gefordert. Lediglich Äußerungen in den Papieren von Schweden, CLEPA, EMPA und Haldor Tapsøe A/S könnten in diese Richtung gedeutet werden, ohne dass in ihnen jedoch konkrete Vorschläge für einzelne Kraftstoffmerkmale gemacht worden wären. So sprach sich CLEPA zwar dafür aus, dass die Dieselspezifikationen vervollständigt werden sollten, wünschte sich jedoch gleichzeitig, dass die anderen Kraftstoffmerkmale außer Schwefel im Wesentlichen beibehalten werden (CLEPA's Position 2000: 3). Schweden gab seinerseits zu bedenken, dass sich die zusätzliche Entschwefelung der Kraftstoffe nicht automatisch positiv auf andere umweltrelevante Kraftstoffspezifikationen auswirken würde, und konstatierte, dass bestimmte Merkmale schon extra reguliert werden müssten, um die Qualität der Kraftstoffe zu steigern. Außerdem betonte es, dass zum Beispiel für Olefine im Benzin und für polyzyklische aromatische Kohlenwasserstoffe im Diesel weitaus striktere Standards in Schweden eingehalten werden müssten, als von der Europäischen Union vorgeschrieben sind (Sweden Views 2000: 4-5). Doch eine konkrete Forderung nach einer Neuformulierung bestimmter Kraftstoffmerkmale leitete Schweden aus diesem Vergleich nicht ab. Auch die helvetische Materialprüfungsanstalt EMPA verwehrte sich jeglicher Forderung und stellte lediglich fest, dass die parallele Verminderung des Schwefel- und des Aromatengehalts technisch möglich wäre und sich positiv auf Kohlenwasserstoff- und Partikelemissionen auswirken würde (EMPA 2000: 2). Haldor Tapsøe A/S schlug in die gleiche Kerbe und informierte in seiner Stellungnahme darüber, dass mit Hilfe seiner Verfahren und Katalysatoren Diesel mit

einer geringen Konzentration von polyzyklischen aromatischen Kohlenwasserstoffen herstellbar sei (Haldor Tapsøe A/S 2000: 1).

So zaghaft die oben genannten Stakeholder die Möglichkeit hervorhoben, andere Merkmale außer Schwefel zusätzlich zu revidieren, so entschlossen wiesen das Vereinigte Königreich, CONCAWE, das Institut Français du Pétrole, die Irish Petroleum Corporation und AkzoNobel Catalysts auf die Probleme hin, die daraus entstehen könnten. Das Vereinigte Königreich warnte in seiner Stellungnahme, dass die Erhöhung der Cetanzahl und die Verringerung der Dichte nur einen geringen Nutzen für die Umwelt, jedoch zusätzliche Kosten für die Raffineriebetreiber bedeuten würden (UK Information 2000: 7). Die Irish Petroleum Corporation sah keinen besonderen Nutzen für die Umwelt, wenn andere Kraftstoffparameter außer Schwefel revidiert werden sollten (Irish Reply 2000: 1). AkzoNobel Catalysts wies darauf hin, dass es Schwierigkeiten geben könnte, den Oktanwert zu halten, wenn bei Benzin der Olefingehalt parallel zum Schwefelgehalt reduziert würde. Zudem müssten infolgedessen mehr Wasserstoffe verbraucht werden (AkzoNobel Catalysts 2000: 3). Ähnliches träfe für Diesel zu, wenn Dichte, Siedeverlauf und Aromatengehalt ergänzend zum Schwefelgehalt verändert würden (AkzoNobel Catalysts 2000: 5). Schlimmer noch, zusätzliche Qualitätsanforderungen bedeuteten zwangsweise zusätzliche CO₂-Emissionen (AkzoNobel Catalysts 2000: 6). Das Institut Français du Pétrole sah in Bezug auf Dieselmotorkraftstoff ähnliche Probleme (Institut Français du Pétrole 2000: 2). CONCAWE konstatierte zwar, dass der Olefingehalt in Folge des verstärkten Hydrotreatings sowieso um zwei bis drei Prozent sinken würde, jedoch riet der wissenschaftlich-technische Dachverband der Mineralölindustrie den Gesetzgebern eindringlich davon ab, deshalb auch die Spezifikationen für Olefine zu reduzieren. Möglicherweise schafften es einige Raffinerien mit Hilfe von zukünftigen Technologien oder einer anderen Zusammensetzung des Blends, den Olefingehalt konstant zu halten, so dass eine Festschreibung eines neuen Grenzwerts für Olefine sie nur noch weiter in ihrer Flexibilität einschränken würde (CONCAWE Response 2000: 11).

Spanien war der einzige Stakeholder, welcher sich für die Revision aller Kraftstoffmerkmale in einem Gesamtpaket aussprach (Spain Representation 2000: 5). Da dies jedoch erst nach Durchführung eines umfassenden Forschungsprogramms passieren sollte, kann die Position Spaniens nicht als

Zustimmung zu einer möglichen Revision der Kraftstoffmerkmale in dem vorgelegten Kommissionsvorschlag gewertet werden.

Da sich in der Politikformulierungsphase der Stakeholderkonsultation keine Stakeholder zu erkennen gegeben hatten, die unbedingt bestimmte Kraftstoffmerkmale ausgenommen von Schwefel neu formuliert haben wollten, war es nicht besonders verwunderlich, dass die Kommission diesbezüglich keine Initiative ergriff, zumal in der Konsultation vor den negativen Auswirkungen einer weitergehenden Revision gewarnt worden war. Außerdem war der Verzicht auf die Modifizierung anderer Kraftstoffmerkmale im Kommissionsvorschlag ein Zeichen dafür, dass die Kommission selbst in dieser Hinsicht keinerlei Ambitionen hatte oder zumindest davon ausging, keine Unterstützung für einen Vorstoß in dieser Richtung im Gesetzgebungsverfahren zu erhalten. Der Mineralölindustrie dürfte es recht gewesen sein, denn, wie das Vereinigte Königreich und CONCAWE angedeutet hatten, würde die Verschärfung anderer Kraftstoffmerkmale außer Schwefel zusätzliche Kosten und weniger Flexibilität für sie bedeuten. In diesem Punkt entsprach der Kommissionsvorschlag also durchaus den Interessen der Mineralölindustrie, allerdings hatte auch kein Akteur gegenteilige Interessen vertreten.

5.2.5 Revisionsklausel Diesel

Mit der Revisionsklausel für Diesel trug die Kommission den Bedenken Rechnung, die von Stakeholdern, wie dem Vereinigten Königreich, den Niederlanden, der Irish Petroleum Organisation, CONCAWE, dem Institut Français du Pétrole, und auch in der Purvin & Gertz-Studie im Hinblick auf die Herstellung von schwefelfreiem Diesel vorgebracht worden sind. Die Revisionsklausel sah vor, dass am 31. Dezember 2006 überprüft werden sollte, ob eventuell für Diesel die Frist für die vollständige Marktdurchdringung (1. Januar 2011) noch einmal revidiert und verlängert werden müsse (Art. 1 Abs. 5 (a)) (Kommission 2001: 25). Ob die Frist zu diesem Zeitpunkt tatsächlich verschoben würde, hänge im Wesentlichen von der „Weiterentwicklung der Raffinerietechnologie, [den] erwarteten Verbesserungen bei verbrauchsarmen Fahrzeugen und [der] Einführung neuer kraftstoffsparender Technologien in den Fahrzeugbestand“ ab (Art. 1 Abs. 5 (a)) (Kommission 2001: 25). Sowohl die

Niederlande als auch CONCAWE hatten in ihren Stellungnahmen hervorgehoben, dass die Raffinerien ihr Dieselproduktionsvolumen nicht aufrechterhalten könnten, wenn der Schwefelgrenzwert verschärft würde (Answers Netherlands 2000: 3; CONCAWE Response 2000: 6). Die Niederlande schätzten die Produktionseinbußen sogar auf zehn bis 20 Prozent. Das Institut Français du Pétrole stellte zwar konkret keine Produktionseinbußen in Aussicht, wies jedoch darauf hin, dass enorme Investitionen in die Raffinerien nötig seien, um das jetzige Produktionsniveau auch in Zukunft erreichen zu können (Institut Français du Pétrole 2000: 2). Auch die Irish Petroleum Organisation, auf deren Position Irland in seiner Bezug nahm, hatte zu bedenken gegeben, dass den Raffineriebetreibern erhebliche Kosten speziell bei der Entschwefelung von Diesel entstehen würden (Irish Reply 2000: 1). Der Grund für die Probleme, die bei der Produktion von schwefelfreiem Diesel auftreten, war nach Ansicht der Niederlande und von CONCAWE, dass die zeitgenössische Entschwefelungstechnik in den Raffinerien dafür nicht im ausreichenden Maß geeignet beziehungsweise ihre Eignung im alltäglichen Geschäft noch nicht im ausreichenden Maße erprobt sei (Answers Netherlands 2000: 3; CONCAWE Response 2000: 6). Manche Raffineriebetreiber würden es darüber hinaus vorziehen, Produkte mit niedriger Qualität wie Heizöl zu produzieren, anstatt Investitionen in fortschrittlichere Technologien zu tätigen, mit deren Hilfe sie ein hochwertiges Produkt wie schwefelfreien Diesel herstellen könnten. Dies sei bereits im Jahr 2000 zu beobachten gewesen, als eine andere Stufe der Grenzwertverschärfung für Diesel in Kraft getreten ist (Purvin & Gertz 2000: 11). Purvin & Gertz befürchteten dementsprechend, dass der in Europa produzierte Diesel die steigende Nachfrage nicht mehr decken könnte und man auch nicht auf Importe zurückgreifen könne, weil kaum irgendwo anders auf der Welt Diesel in dieser Qualität hergestellt würde (Purvin & Gertz 2000: 37). Dem nicht genug, nach Auffassung des Vereinigten Königreichs sei es bei Diesel auch schwieriger als bei Benzin mehrere Sorten unterschiedlicher Qualität parallel anzubieten, denn es gebe in der Regel nur eine Zapfsäule für Diesel, aber drei Zapfsäulen für Benzin an den Tankstellen (UK Information 2000: 8). Während die Probleme bei der Herstellung von schwefelfreiem Diesel weitaus größer erscheinen als bei schwefelfreiem Benzin, sei zudem sein Nutzen weitaus kleiner. Weder hätte schwefelfreier Diesel so positive Auswirkungen auf die CO₂-Emissionen wie Benzin noch kann davon ausgegangen werden, dass der Dieselfilter, dessen Funktionstüchtigkeit durch schwefelfreien Dieselkraftstoff

gesteigert werden kann, früher als einige Jahre nach 2005 auf dem Markt sein würde. Für das Vereinigte Königreich war dies Anlass genug zu fordern, dass schwefelfreier Diesel nicht früher als 2010, also zwei Jahre später als Benzin, „widespread“ verfügbar sein müsse (UK Information 2000: 6). Auch die Niederlande forderten in ihrer Stellungnahme dazu auf, die Gefahr der Produktionseinbußen bei Diesel infolge der Verschärfung des Schwefelgrenzwerts bei allen weiteren Überlegungen besonders zu berücksichtigen (Answers Netherlands 2000: 7).

Nur CLEPA wünschte sich, dass schwefelfreier Diesel ab 2005 „area-covering“ zur Verfügung stehen solle (CLEPA's Position 2000: 3). Dies sei die Voraussetzung dafür, dass zukünftige Emissionsstandards eingehalten werden können und weniger Kraftstoff verbraucht würde (CLEPA's Position 2000: 3). Vor allem die schweren Nutzfahrzeuge seien auf schwefelfreien Diesel angewiesen. Denn ohne Partikelfilter könnten diese die für sie geltenden EURO-4-Standards (2005) nicht erfüllen. Der Partikelfilter, so die Angaben von CLEPA, funktioniere nur angemessen, wenn der Schwefelgehalt im Diesel bei 10 ppm liege (CLEPA's Position 2000: 2). Aus der Sicht von CLEPA sei schwefelfreier Kraftstoff auch eine Voraussetzung dafür, dass sich neue, hinsichtlich des Umweltschutzes vielversprechende Technologien am Markt durchsetzen könnten.

5.2.6 Kraftstoffe für mobile Maschinen und Geräte sowie landwirtschaftliche Zugmaschinen

Die Kommission verfolgte mit ihrem Gesetzesvorschlag im Hinblick auf Kraftstoffe für mobile Maschinen und Geräte sowie landwirtschaftliche Zugmaschinen nur ein Ziel: Sie wollte die bisher bestehenden Unklarheiten bezüglich der Standards für Offroadkraftstoffe ausräumen und eindeutig regeln, welche Grenzwerte gelten. Dafür setzte sie keine neuen Standards fest, sondern stellte nur klar, welche Grenzwerte aus welchen schon verabschiedeten Richtlinien für den Offroadbereich herangezogen werden sollen. Die Kommission hatte in der Stakeholderkonsultation selbst nicht die Frage nach einer Schwefelgrenzwertverschärfung für Offroadkraftstoffe oder nach der Einbeziehung dieser Kraftstoffe in den Geltungsbereich dieser Richtlinie gestellt. Dennoch hatten zwei Verbände der Motorenindustrie dieses Thema von sich aus in den Diskurs eingebracht, und zwar EUROMOT und SMMT. EUROMOT, der Verband der Hersteller von Kompressionszündungsmotoren, hatte in seiner Stellungnahme

bemängelt, dass es schwierig sei, schwefelempfindliche Abgasnachbehandlungstechnologien im gesamten Binnenmarkt einzuführen und zu verbreiten, wenn in manchen Mitgliedstaaten schwefelhaltiges Heizöl anstatt schwefelärmerer Kraftstoffe für die Betankung von beispielsweise landwirtschaftlichen Maschinen zugelassen sei (EUROMOT 2000: 2). Dieses aus der Sicht von EUROMOT bestehende Problem wurde durch den Kommissionsvorschlag in keiner Weise beseitigt, denn die Bestimmungen von Artikel 1 Nummer 3 (a) des Kommissionsvorschlags (Kommission 2001: 24) ließen ausdrücklich die parallele Verwendung von Heizöl und Diesel als Kraftstoffe für den Offroadbereich zu. Der Kommissionsvorschlag war darüber hinaus weit davon entfernt, der mittels der Stellungnahme von SMMT transportierten Forderung der britischen Offroadindustrie nach einem Grenzwert von 10 ppm für Schwefel im Offroad-Diesel Rechnung zu tragen (SMMT 2000: 2). Obschon die britische Offroadindustrie einen Schwefelgrenzwert von 10 ppm für unerlässlich hielt, um Emissionsgrenzwerte mit Hilfe der Abgasrückführungstechnologie (Exhaust Gas Recirculation) einhalten zu können, erlaubte die Kommission den Mitgliedstaaten ungeachtet dessen, sogar Dieselkraftstoffe im Offroadbereich zu verwenden, die das Fünzigfache an Schwefelgehalt aufwiesen.

5.2.7 Keine Abschaffung alter Ausnahmeregeln

T&E setzte sich dafür ein, die Ausnahmeregelungen der Richtlinie 98/70/EG, die hauptsächlich die Situation der südlichen Mitgliedstaaten reflektierten, zu überprüfen. Nach diesen Ausnahmeregelungen (Art. 3 Abs. 5 für Ottokraftstoff und Art. 4 Abs. 3 für Dieselkraftstoff) durften Mitgliedstaaten bis zum 1. Januar 2007 weiter Kraftstoffe in den Verkehr bringen, die nicht den Spezifikationen für 2005 genügten, sofern sie belegen konnten, dass eine frühere Umstellung ihrer Produktionsanlagen für „Industrieunternehmen mit erheblichen Schwierigkeiten verbunden wäre“ (Richtlinie 98/70/EG: 61 (Ottokraftstoff); 62 (Dieselkraftstoff)) und die Kommission dem zustimmte. Mitgliedstaaten, die für sich keine Ausnahmeregelung bei der Kommission beantragt hatten oder deren Anträge abgelehnt worden waren, mussten schon ab dem 1. Januar 2005 dafür Sorge tragen, dass nur noch Kraftstoffe auf den Markt gebracht werden, die den 2005er-Spezifikationen genügten. T&E sah in dieser Ausnahmeregelung eine Art „staatlicher

Beihilfe“, die die EU-15-weite Verfügbarkeit von schwefelarmen Kraftstoffen und damit den Binnenmarkt gefährdete. Diese Art von „staatlicher Beihilfe“ müsse nach Ansicht von T&E genauso begrenzt werden wie die staatlichen Beihilfen, die in der EU direkt an Unternehmen gezahlt werden dürfen (T&E Position 2000: 7). Die Kommission behielt diese alte Ausnahmeregelung entgegen den Interessen T&Es in ihrem Richtlinienvorschlag jedoch bei und trug damit dem Umstand Rechnung, dass sich die Kosten für die Entschwefelung von Rohöl in den Raffinerien Nordwesteuropas und dem Mittelmeerraum unterscheiden, da in den beiden Regionen unterschiedliche Anteile an „sauren“ (Arabian-Light-Qualität) und „süßen“ (Brent-Qualität) Sorten raffiniert werden, was tendenziell zu höheren Kosten für die Raffinerien im Mittelmeerraum führt (Purvin & Gertz 2000: 3;8).

5.3 Zwischenfazit: Bedingungen für die Beeinflussung des Kommissionsvorschlags

ACEA war es gelungen, die Europäische Kommission von der Notwendigkeit der Einführung schwefelfreier Kraftstoffe zu überzeugen, ohne dies durch ein aufwendiges technisches Programm, wie den Auto-Öl-Programmen, zu fundieren. Hierin lag einer der wesentlichen Lobbyingerfolge der Automobilindustrie: Waren für die Auto-Öl-Programme noch mehrere Generaldirektionen der Kommission verantwortlich (die Generaldirektionen Wirtschaft und Finanzen, Unternehmen und Industrie, Transport und Energie, Umwelt, Forschung und Innovation, Steuern und Zollunion), die sich gemeinsam mit den Vertretern der Mineralölindustrie und der Automobilindustrie auf eine strikt an Kosten-Nutzen-Erwägungen ausgerichtete Regulierungspolitik geeinigt hatten, war nunmehr die aufgrund ihrer engen Kontakte mit Umweltinteressengruppen als „green colony“ (Pollack 1997: 580) bezeichnete GD Umwelt federführend zuständig für die Vorbereitung des Richtlinienvorschlags. Mit der *Opportunity-Structure* für das Lobbying änderte sich auch die Rezeptionsstruktur für bestimmte politische Argumente. Deshalb verwundert es nicht, dass die Versuche der Mineralölindustrie (Europa/CONCAWE), die GD Umwelt mit einem Kosten-Nutzen-Framing zu überzeugen, scheiterten (Issues: Einführung, Main-Szenario-2005). Erfolg hatte sie nur, wenn Kosten-Nutzen-Argumente in Verbindung mit dem Verweis auf technische Hürden kombiniert wurden (Issue: „Revisionsklausel Marktdurchdringung Diesel“).

Die Hypothese, dass die GD Umwelt aufgrund ihrer engen Kontakte mit Umweltinteressengruppen und dem gemeinsamen Interessen an Harmonisierung respektive weiterer Integration grundsätzlich eine Policy-Agenda verfolgt, die die Positionen der Umweltinteressengruppen – hier T&E – spiegelt, bestätigte sich jedoch nicht. T&E gelang selbst dann keine Einflussnahme, wenn es keine offensichtlichen Gegner gab (Issue: Abschaffung alter Ausnahmeregeln).

Tabelle 8: Positionen der Interessengruppen zum Vorschlag der Kommission (F1)

| IG | Position | Ergebnis | Konflikt mit | Konfliktfähigkeit | Sanktionsfähigkeit | Finanzen | Typus | Framing IG | Counter-Framing |
|--|--|--|---|-------------------|--------------------|----------|----------------|---|---|
| ACEA | Einführung | Einführung | Europa Concawe | X | X | X | Harmonisierung | Technologiediffusion Umweltvorteile Wettbewerbsfähigkeit | erhöhte Treibhausgasemissionen (Lachgas) negative Kosten-Nutzen- Bilanz Vorteile für den Gegner Scaling (länderspezifische Lösungen) |
| Europa | keine Einführung | Main Scenario 2005 | ACEA AECC T&E | X | X | X | Harmonisierung | erhöhte Treibhausgasemissionen (Lachgas) negative Kosten-Nutzen- Bilanz Vorteile für den Gegner Scaling (länderspezifische Lösungen) | Technologiediffusion Umweltvorteile Wettbewerbsfähigkeit |
| T&E AECC | 2005/2007(2008) | 2005/2011 | keine Position von Europa in Phase der Politikformulie- rung, später Ablehnung | 0 | X | 0 | Lead-Time II | Technologiediffusion Umweltvorteile | n/a |
| CONCAWE Institut Français du Pétrole Irish Petroleum Corporation Akzo Nobel Catalysts | keine Revision anderer Kraftstoffparameter | keine Revision anderer Kraftstoffparameter | kein Konflikt | n/a | n/a | n/a | Neuregulierung | keine Umweltvorteile Gefahr zusätzlicher Treibhausgase | n/a |

| IG | Position | Ergebnis | Konflikt mit | Konfliktfähigkeit | Sanktionsfähigkeit | Finanzen | Typus | Framing IG | Counter-Framing |
|---|--|--|--|-------------------|--------------------|----------|----------------------------|--|---|
| CONCAWE Institut Français du Pétrole Irish Petroleum Corporation | Revisionsklausel Marktdurchdringung Diesel | Revisionsklausel Marktdurchdringung Diesel | CLEPA | 0 | X | 0 | Harmonisierung/ Technik | Technische Machbarkeit (technisch schwierig) hohe Kosten für Raffinerien geringe positive Effekte auf CO2-Emissionen Marktgänge | Technologiediffusion Umweltvorteile Einhaltung von Emissionsgrenzwerten (Nutzfahrzeuge) |
| T&E | Abschaffung alter Ausnahmeregeln | keine Abschaffung alter Ausnahmeregeln | keine Position von Europlia | n/a | n/a | n/a | Ausnahme (Nord-Süd) | Gefährdung des Binnenmarktes illegitime staatliche Beihilfe | n/a |
| Euromot SMMT | Einbeziehung von Offroadkraftstoffen | keine Einbeziehung von Offroadkraftstoffen | keine Position von Europlia, später Ablehnung | 0 | X | X | Harmonisierung | Technologiediffusion Einhaltung von Grenzwerten | n/a |

Quelle: Eigener Entwurf

Die Analyse der einzelnen Lobbyingissues zeigt, dass die Erklärungskraft der Variablen „Konfliktfähigkeit“, vielmehr aber noch der Variablen „Sanktionsfähigkeit“ deutlich stärker ist, als das „green colony“-Explanans.

Der Kommissionsvorschlag griff bei gegensätzlicher Interessenlage die Position derjenigen Interessengruppe auf, die über eine stärkere Sanktionsfähigkeit verfügte, auch wenn der Gegenspieler eine Umweltinteressengruppe war. So war auch hinsichtlich des Issues „Einbeziehung von Offroadkraftstoffen“ die stärkere Sanktionsfähigkeit der Mineralölindustrie – hier vertreten durch Europaia – entscheidend für das Ergebnis.

Bemerkenswert ist, wie die Kommission mit der ihr zur Verfügung gestellten Expertise von Interessengruppen in ihrer Kosten-Nutzen-Analyse umging. Sie wählte aus den zur Verfügung gestellten Daten aus und bevorzugte nicht das Datenmaterial einer bestimmten Interessengruppe. Auf diese Weise verhinderte sie, dass im Austausch für die Bereitstellung von Information und Expertise Einfluss gewährt werden musste, und motivierte die Interessengruppen gleichzeitig darin, weiterhin Expertise zu liefern: Diese wird ja verwendet, auch wenn die jeweilige Interessengruppe keine Kontrolle darüber hat, wie sie verwendet wird. Die Auswahlmöglichkeit aus von unterschiedlichen Interessengruppen bereitgestellten Daten und technisch-wissenschaftlichen Einschätzungen befreite die Kommission aus einer Bargainingsituation, wie sie beispielsweise in zugangstheoretischen Ansätzen angenommen wird (Bouwen 2002a; Eising 2004).

Die finanziellen Ressourcen einer Interessengruppe spielten bei der Einflussnahme auf den Kommissionsvorschlag im Übrigen keine eindeutig entscheidende Rolle.

6. Die Arena des Europäischen Parlaments: Erste Lesung im Umweltausschuss und Plenum

6.1 Die Änderungsanträge des Ausschusses für Umweltfragen, Volksgesundheit und Verbraucherpolitik oder wie färbt man den Kommissionsvorschlag „grün“ ein

Nachdem die Kommission ihren Vorschlag über die Revision der Kraftstoffrichtlinie 98/70/EG am 11. Mai 2001 vorgelegt hatte, wurde er an das Europäische Parlament und den Rat übermittelt, die zeitgleich ihre Beratungen aufnahmen. Am 17. Mai 2001 entschied das Präsidium des Europäischen Parlaments, dass der Kommissionsvorschlag federführend vom Ausschuss für Umweltfragen, Volksgesundheit und Verbraucherpolitik „bearbeitet“ werden sollte. Die finnische Abgeordnete der Grünen, Heidi Hautala (Verts/ALE-FIN), wurde als Berichterstatterin auserkoren. In den beiden Sitzungsterminen des Ausschusses am 8. Oktober und am 6. November 2001 verschärften die Ausschussmitglieder fraktions- und länderübergreifend den Kommissionsvorschlag in wesentlichen Punkten zugunsten – jedenfalls aus ihrer Sicht – der Umwelt. Offenbar war den Ausschussmitgliedern der Kommissionsvorschlag noch nicht im ausreichenden Maß „ambitious“ (Brief ENVI 2001: 1), wie sie es sich in ihrem Brief an die Umweltkommissarin gewünscht hatten.

“The debate on the legislative proposals under the Auto-Oil I Programme clearly showed that the European Parliament and to a large extent delegations in Council wish the Commission to be more ambitious in its proposals for targets and limit values under the Auto-Oil II Programme; we expect that the Commission will deliver on these political priorities and we look forward to receiving in the near future the new legislative proposals, notably for improved fuel quality under Article 9 of the the [sic] Directive 98/70/EC. In this light, the derogations for lead in petrol and sulphur specifications given to certain Member States should be reviewed as a matter of urgency with a view to a complete phase out of lead and futher [sic] reductions in sulphur levels.” (Brief ENVI 2001: 1)

6.1.1 Die Vorziehung der Frist für die vollständige Marktdurchdringung auf 2008 und die Reaktion der Stakeholder

Sowohl Berichterstatterin Hautala als auch andere Ausschussmitglieder strebten mit ihren Änderungsanträgen die Vorziehung der Frist für die vollständige Marktdurchdringung um drei Jahre auf 2008 an. Hautala begründete ihre Forderung damit, dass der „Gleichgewichtspunkt“ (Steady State) für die CO₂-Emissionen früher, als von der Kommission angenommen, erreicht werden könne. Sie glaubte, dass „die CO₂-Senkungen durch die neuen Technologien die zusätzlichen CO₂-Emissionen der Raffinerien einige Jahre früher aufwiegen und dass auch der Nutzen für die Luftqualität in dieser Diskussion berücksichtigt werden muss“ (Hautala Berichtsentwurf 2001: 13/14; Änderungsanträge 2001: 36). Die Begründung des Schweden Per-Arne Arvidsson, Mitglied der Europäischen Volkspartei (EVP-S), für seinen Änderungsantrag 38 ging in die gleiche Richtung (Änderungsanträge 2001: 8). Doch nicht nur die Abgeordneten aus Nordeuropa wollten höher hinaus als die Europäische Kommission. Die italienischen EVP-Abgeordneten Giacomo Santini, Giuseppe Nisticò, Amalia Sartori und Giorgio Lisi (EVP-I) stießen in dasselbe Horn. Ihnen ging es vor allem darum, dass infolge der Fristvorziehung „der Übergang von einem Kraftstoff zum anderen“ kürzer würde. Nur wenn die Frist der vollständigen Marktdurchdringung auf 2008 vorgezogen würde, könnten die Emissionsgrenzwerte für Euro-4-Benzinfahrzeuge und Euro-4/5-Dieselfahrzeuge ihrer Meinung nach vollständig eingehalten werden (Änderungsanträge 2001: 23).²³ Ein Änderungsantrag vom deutschen Abgeordneten Bernd Lange (SPE-D) zielte unter anderem sogar darauf ab, die Frist für die Markteinführung von 2005 auf 2003 vorzuverlegen (Änderungsanträge 2001: 20). Soweit wollten die anderen Ausschussmitglieder aber dann doch nicht gehen und lehnten diesen Teil der Änderung mehrheitlich ab. Hätten sie sich anders entschieden, wäre nicht nur die Frist für die vollständige Marktdurchdringung, sondern auch die Frist für die Markteinführung im Hautala-

²³ Die oben genannten Änderungsanträge beziehen sich auf die Erwägung 11, den Artikel 1 Nummer 2 (a) (Benzin) und den Artikel 1 Nummer 3 (a) (Dieselkraftstoff). Im endgültigen Hautala-Bericht wurde die Erwägung 11 durch den Änderungsantrag 11 geändert (Hautala Bericht I 2001: 11). Die ursprünglichen Änderungsanträge 38 (Arvidsson, EVP-S) und 39 (Hautala, Verts/ALE-FIN) wurden in ihm zusammengefasst (Änderungsanträge 2001: 8-9). Der Artikel 1 Nummer 2 (a) (Benzin) wurde durch den Änderungsantrag 18 (Hautala Bericht I 2001: 15/16), ehemals Änderungsantrag 50 (Änderungsanträge 2001: 17/18) (beide Hautala, Verts/ALE-FIN) geändert. Im endgültigen Änderungsantrag 23 zum Artikel 1 Nummer 3 (a) (Dieselkraftstoff) (Hautala Bericht 2001: 18) sind die ehemaligen Änderungsanträge 16 (Hautala, Verts/ALE-FIN) (Hautala Berichtsentwurf 2001: 13), 54 (Arvidsson, EVP-S) und 55 (Santini, Nisticò, Sartori, Lisi, EVP-I) zusammengefasst (Änderungsanträge 2001: 21-23).

Bericht mit den Interessen von T&E identisch gewesen. Zwar hatte sich T&E in der Stakeholderkonsultation ursprünglich für die Fristen 2002 und 2005 ausgesprochen (T&E Position 2000: 7), inzwischen favorisierte die Umweltinteressengruppe jedoch die Fristen 2003 und 2008, wie in ihrem Positionspapier vom September 2001 zum Kommissionsvorschlag zu lesen war (T&E 2001: 5). T&Es Argumente für die Vorziehung der Fristen waren jedoch keinesfalls umweltpolitischer Natur, wie es von einer Umweltinteressengruppe eigentlich zu erwarten gewesen wäre. Im Unterschied zu den Mitgliedern des Umweltausschusses argumentierte T&E in seinem neueren Positionspapier nicht mit dem „Gleichgewichtspunkt“ der CO₂-Emissionen oder mit der besseren Luftqualität, sondern mit marktliberalen Überlegungen. So unterstellte T&E, dass die Fristen aus dem Kommissionsvorschlag 2005/2011 einzig und alleine dazu dienten, einzelnen nationalen Raffinerieindustrien genug Vorlaufzeit zu geben, bis sie selbst ihre nationalen Märkte mit schwefeldfreien Kraftstoffen versorgen könnten. Nach Ansicht von T&E sollte sich ein Gesetzesvorschlag, der auf Artikel 95 – dem so genannten Binnenmarktartikel – basiert, jedoch eher daran orientieren, ob die europäische Raffinerieindustrie in der Lage ist, den europäischen Markt zu beliefern, und nicht daran, ob irgendeine nationale Raffinerieindustrie einen nationalen Markt bedienen kann. Die europäische Raffinerieindustrie wäre nach Ansicht von T&E dieser Aufgabe gewachsen, auch wenn die Fristen ehrgeiziger festgesetzt würden als im Kommissionsvorschlag (T&E 2001: 5).

AECC, der Verband der Katalysatorenhersteller, und ACEA, der Verband der europäischen Automobilhersteller, unterstützten die Vorziehung der Fristen im Hautala-Bericht ausdrücklich (AECC Fax 2001: 1; ACEA Position 2001). ACEA klassifizierte die Abänderung der Frist für die vollständige Marktdurchdringung in seinem Positionspapier sogar als „priority aspect“ (ACEA Position 2001). Eine ehrgeizigere Frist sei aus Verbandssicht vor allem deshalb wünschenswert, um die Abgasnachbehandlungstechnologie für Diesel zu unterstützen (ACEA Position 2001). Zudem falle die Frist im Hautala-Bericht praktischerweise mit dem Inkrafttreten der Euro-4-Normen für schwere Nutzfahrzeuge zusammen (ACEA Position 2001). Während also Umweltvertreter, Katalysatorenhersteller und die Automobilindustrie über die im Umweltausschuss vorgebrachten Änderungen am Kommissionsvorschlag frohlockten, wurden diese vom Verband der europäischen Mineralölindustrie, Europaia, weniger positiv aufgenommen (Europaia 2001). Nachdem es den Vertretern der europäischen Mineralölindustrie bereits nicht gelungen war, den

Gesetzesvorschlag der Kommission zu verzögern, und sie überdies ein Einföhrungsszenario in genau diesem Vorschlag wiederfinden mussten, welches im Vergleich zu den von der Kommission diskutierten Alternativen lediglich ihre vierte Wahl war, hätte sie nun noch mehr an Boden verlieren können. Vorausgesetzt natürlich, der Umweltausschuss setzte seine Position im Gesetzgebungsprozess durch. Kein Wunder also, dass Europia unter diesen Umständen nichts anderes übrig blieb, als die vorgeschlagenen Fristen der Kommission zu verteidigen (Europia 2001). Dabei war ihr Argument allerdings nicht, die zusätzlichen finanziellen Belastungen für die Raffinerieindustrie, die aufgrund einer verkürzten Einföhrungsphase für einige Raffineriebetreiber zu erwarten wären, sondern der Anstieg der Netto-CO₂-Emissionen, der ihrer Meinung nach mit der Vorziehung der Fristen einherginge (Europia 2001).

6.1.2 Mehrheit des Ausschusses gegen Revision anderer Kraftstoffparameter außer Schwefel

Im Gegensatz zur Vorziehung der Frist für die vollständige Marktdurchdringung schwefelfreier Kraftstoffe auf 2008, fand sich für den Vorstoß einiger Abgeordneter hinsichtlich der Revision anderer Kraftstoffmerkmale außer Schwefel keine Mehrheit im Ausschuss, was die Vertreter der europäischen Mineralölindustrie aufatmen ließ. So wurde der Änderungsantrag 54 des Schweden Arvidsson (EVP-S) abgelehnt, der auf eine Absenkung des Gehalts von polyzyklischen aromatischen Kohlenwasserstoffen (PAK) in zwei Stufen abzielte: 2005 sollte der PAK-Gehalt sechs Prozent und 2008 nur noch zwei Prozent im Dieselmkraftstoff betragen. Arvidsson begründete seinen Änderungsantrag mit den „negative[n] Auswirkungen“ der PAK auf Partikelemissionen und mit deren karzinogener Eigenschaft (Änderungsanträge 2001: 21-22). Außerdem argumentierte er, läge der PAK-Gehalt bei den meisten in Europa verkauften Dieselmkraftstoffen ohnehin schon längst unter sechs Prozent (Änderungsanträge 2001: 22). Dem widersprach Europia in seinem Positionspapier zu den Änderungsanträgen der Umweltausschussmitglieder vehement. Die PAK-Spezifikationen in Deutschland, Frankreich, Italien, Spanien und dem Vereinigten Königreich bewegten sich zwischen sechs und elf Prozent, lediglich in Skandinavien seien sie niedriger. Darüber hinaus hätte ihre Verminderung keine positiven Effekte auf die Luftqualität, wie Arvidsson annahme (Europia 2001: 2).

Auch für den Änderungsantrag 64 der französischen Abgeordneten Nicole Thomas-Mauro (UEN-F), der auf die Verringerung des Aromatengehalts in Benzin von 35 Prozent im Jahr 2005 auf 25 Prozent im Jahr 2008 abstellte, konnte sich die Mehrheit des Umweltausschusses nicht erwärmen (Änderungsanträge 2001: 30). Um einer Abstimmungsniederlage zu entgehen, wie sie ihre Kollegin erlitten hatte, zogen die französischen Abgeordneten Anne Ferreira (SPE-F) und Françoise Grossetête (EVP-F) ihren in die gleiche Richtung gehenden fraktionsübergreifenden Änderungsantrag 72 gleich selbst zurück (Änderungsanträge 2001: 35-36). Alle Änderungsantragstellerinnen begründeten die Notwendigkeit der Absenkung des Aromatengehalts im Benzin damit, dass Aromate zur Entstehung von Benzolemissionen beitragen, welche krebserregend sind. Der durch die Verringerung der Aromate drohende Oktanverlust könne mit „weniger schädlichen Komponenten“ kompensiert werden (Änderungsanträge 2001: 30; 35-36). Europa widersprach in seinem Positionspapier der Behauptung, dass der Oktanverlust ohne Probleme ausgeglichen werden könne und konstatierte, dass die Luftqualitätsziele für Benzolemissionen auch ohne weitere Verschärfungen des Aromatengehalts möglich seien (Europa 2001: 2). Ebenso lehnte ACEA in seinem Positionspapier eine Verminderung des Aromatengehalts ab, ohne seinen Standpunkt weiter zu erläutern (ACEA Position 2001). Im Positionspapier von T&E zum Kommissionsvorschlag wurden die anderen Kraftstoffspezifikationen außer Schwefel gar nicht erst erwähnt; T&E war diesbezüglich also eher indifferent (T&E 2001). Da weder von Vertretern der Umweltinteressengruppen noch von Vertretern der Automobilindustrie eine Abänderung des Kommissionsvorschlags in diesem Punkt gefordert wurde und auch keiner dieser Akteure die Argumentation Europas bezüglich des geringen Mehrwerts einer Modifizierung anderer Kraftstoffparameter in Frage stellte, war es nicht besonders überraschend, dass sich im Umweltausschuss keine Mehrheit für eine Abänderung fand.

6.1.3 Aufhebung der Revisionsklausel für Dieselkraftstoff

Anders als für die Verschärfung anderer Kraftstoffmerkmale außer Schwefel, fand sich im Umweltausschuss eine Mehrheit für die Aufhebung der Revisionsklausel für Dieselkraftstoff. Diese Klausel im Artikel 1 Nummer 5 (a) des Kommissionsvorschlags sah vor, die Frist für die vollständige Marktdurchdringung für schwefelfreien Diesel

am 31. Dezember 2006 zu überprüfen, und eröffnete damit die Möglichkeit, die Frist für die Marktdurchdringung unter Umständen über den 1. Januar 2011 hinaus auszudehnen (Kommission 2001: 24).

Die Änderungsanträge zur Eliminierung der Klausel kamen aus den Federn der Abgeordneten Arvidsson (EVP-S) (Änderungsantrag 68), Lange (SPE-D) (Änderungsantrag 67) und Schnellhardt/Florenz (EVP-D) (gemeinsamer Änderungsantrag 66) (Änderungsanträge 2001: 31-33). Während Lange seinen Änderungsantrag damit begründete, der Industrie mit der Streichung der Revisionsklausel mehr „Planungssicherheit“ geben zu wollen (Änderungsanträge 2001: 32), nannte Arvidsson die Gefahr der Falschbetankung als Grund für seinen Änderungswunsch. Würden die neuen Dieselfahrzeuge versehentlich mit einem Dieselmotortreibstoff mit höherem Schwefelgehalt betankt, als es die Spezifikationen für schwefelfreien Diesel zulassen, könnten „dauerhafte technische Schäden an der Abgasbehandlungsausrüstung“ die Folge sein (Änderungsanträge 2001: 33). Aus diesem Grund war nach Meinung Arvidssons die Zeit zu verkürzen, in der zwei Sorten Diesel parallel angeboten würden „und die volle Verfügbarkeit von schwefelfreien Ottomotortreibstoffen und Dieselmotortreibstoffen gleichzeitig vorzuschreiben“ (Änderungsantrag 2001: 33). Der Verband der europäischen Automobilhersteller unterstützte den Änderungsantrag 43 des Abgeordneten Arvidsson, in dem er in Bezug auf die Erwägung 16 (Änderungsanträge 2001: 11) des Kommissionsvorschlags die Aufhebung der Revisionsklausel vorwegnahm (ACEA Position 2001). Ebenso kam von den Katalysatorenherstellern Zustimmung für die Position des Umweltausschusses (AECC Fax 2001: 1). Europa äußerte sich in seinem Positionspapier nicht explizit zu den Änderungsanträgen, gleichwohl liegt die Vermutung nahe, dass die Vertreter der Mineralölindustrie den Bestrebungen des Umweltausschusses nicht wohlgesonnen gegenüberstanden. Immerhin hatten Vertreter der Mineralölindustrie in der Stakeholderkonsultation darauf hingewiesen, dass die Herstellung schwefelfreien Dieselmotortreibstoffs im Vergleich zu Benzin technisch schwieriger und deshalb auch weitaus teurer sei (CONCAWE Response 2000: 6; Irish Reply 2000: 1), und genau diesem Umstand sollte die Revisionsklausel der Kommission Rechnung tragen.

6.1.4 Die Verschärfung der Kraftstoffspezifikation für mobile Maschinen und Geräte sowie landwirtschaftliche Zugmaschinen und die Reaktion der Stakeholder

Besonders im Hinblick auf die Kraftstoffspezifikationen für mobile Maschinen und Geräte sowie landwirtschaftliche Nutzmotoren trat die Intention der Mehrheit der Ausschussmitglieder, den Kommissionsvorschlag in wesentlichen Punkten zu verschärfen, besonders stark hervor. Während die Kommission mit ihrem Vorschlag kein anderes Ziel verfolgte, als die schon bestehenden Vorschriften für diese Kraftstoffe, die in mehreren Richtlinien „verstreut“ waren, unverändert in die revidierte Richtlinie 98/70/EG einzugliedern, strebte der Umweltausschuss nach einer Harmonisierung der Spezifikationen für Offroad- und Onroadkraftstoffe. Dies bedeutete *de facto*, dass es den Mitgliedstaaten nicht mehr gestattet sein würde, die Verwendung von Gasölen mit einem Schwefelgehalt von 2.000 ppm beziehungsweise 1.000 ppm ab 1. Januar 2008 zu erlauben oder alternativ den Grenzwert von 500 ppm vorzuschreiben. Sollte sich die Mehrheit des Umweltausschusses mit seiner Position durchsetzen, würde also das für alle Mitgliedstaaten zur Pflicht, was bisher nur als Option galt: die Einhaltung des Schwefelgrenzwerts von 50 ppm beziehungsweise 10 ppm ab 1. Januar 2005 und 10 ppm verpflichtend ab 1. Januar 2008 (Änderungsantrag 26; Hautala Bericht 2001: 19-20). Die Änderungsanträge, die auf die Harmonisierung abstellten, kamen hauptsächlich von der Berichterstatterin (Verts/ALE-FIN) selbst.²⁴ Ein Änderungsantrag stammte allerdings vom Abgeordneten Lange (SPE-D).²⁵ Dabei ging es vor allem Hautala darum, dass auch mobile Maschinen und Geräte zukünftig striktere Emissionsstandards erfüllen sollten (Hautala Bericht 2001: 5). Ebenso war es aus ihrer Sicht wichtig, gegen die Luftverschmutzung durch mobile Maschinen und Geräte anzugehen, die hauptsächlich dann entsteht, wenn sie – wie in einigen Mitgliedstaaten üblich – mit schwefelhaltigem Heizöl „gefüttert“ werden. Überdies

²⁴ Änderungsantrag 1 (Änderungsantrag 1 endg.) zur Erwägung 5 (Hautala Berichtsentwurf 2001: 5; Hautala Bericht 2001: 5); Änderungsantrag 29 (Änderungsantrag 3 endg.) zur Erwägung 6 (a) neu (Änderungsanträge 2001: 2; Hautala Bericht 2001: 6); Änderungsantrag 30 (Änderungsantrag 4 endg.) zur Erwägung 7 (Änderungsanträge 2001: 2-3; Hautala Bericht 2001: 7-8); Änderungsantrag 7 (Änderungsantrag 12 endg.) zur Erwägung 12 (a) neu (Hautala Berichtsentwurf 2001: 8; Hautala Bericht 2001: 12); Änderungsantrag 61 (Änderungsantrag 26 endg./Änderungsantrag 61 nicht vollständig übernommen) zu Artikel 1 Nummer 3 (b) (Änderungsanträge 2001: 27-28; Hautala Bericht 2001: 19-20); Änderungsantrag 27 (Änderungsantrag 37 endg.) zu Anhang IV Titel (Hautala Berichtsentwurf 2001: 20; Hautala Bericht 2001: 37).

²⁵ Änderungsantrag 60 (Änderungsantrag 26 endg.) zu Artikel 1 Nummer 3 (b) (Änderungsanträge 2001: 26-27; Hautala Bericht 2001: 19-20).

wies Hautala in ihrer Begründung darauf hin, dass in sieben von 15 Mitgliedstaaten ohnehin schon ein Schwefelgrenzwert von 350 ppm bei Kraftstoffen für mobile Maschinen und Geräte eingehalten würde. Diese Staaten waren „Österreich, Deutschland, Griechenland, Italien, Luxemburg, Portugal und Schweden“ (Hautala Bericht 2001: 20). Im Kommissionsvorschlag war jedoch der Schwefelgrenzwert von 350 ppm, der für Onroaddieselkraftstoffe in der Richtlinie 98/70/EG vorgeschrieben war, nur eine der anspruchsvolleren unter genügsameren Alternativen, aus denen die Mitgliedstaaten wählen konnten.

Auch dieser Vorstoß des Umweltausschusses lief den Interessen der Mineralölindustrie zuwider, die bei diesem Issue für die Beibehaltung des Kommissionsvorschlags plädierte. Dabei erinnerte ihre Argumentation für diese Haltung an die, die sie im Hinblick auf die Frage nach der Notwendigkeit der Verschärfung des Schwefelgehalts in der Stakeholderkonsultation vorgebracht hatte. Sie wollte erst einmal eine Studie der Kommission abwarten, die evaluiert, ob eine Veränderung der Kraftstoffspezifikationen für mobile Maschinen und Geräte überhaupt nötig sei (Europa 2001: 3). Die Kommission hatte in der Begründung zu ihrem Vorschlag angedeutet, dass sie sich zum damaligen Zeitpunkt bereits mit diesem „Thema“ auseinandersetzte (Kommission 2001: 11). Eine Harmonisierung der Kraftstoffspezifikationen für Onroad- und Offroadfahrzeuge hielt Europa deshalb für verfrüht (Europa 2001: 3).

“EUROPIA supports completion of the Commission study as it would be premature to legislate before the potential for environmental benefits has been evaluated. The industry is committed to implementing the outcome of a rational study.” (Europa 2001: 3).

Als Gründe für seine Position nannte Europa jedoch nicht die zusätzlichen Kosten, die für die Raffinerieindustrie entstünden, wenn sie auch noch Kraftstoffe für mobile Maschinen und Geräte in hoher Qualität herstellen müsste, sondern die negativen Auswirkungen auf die CO₂-Bilanz und die erhöhten Kosten für die Verbraucher. Von dieser Kostenerhöhung seien beispielsweise Landwirte in Frankreich und im Vereinigten Königreich betroffen, die zum damaligen Zeitpunkt noch billigeres Heizöl für ihre Maschinen verwendeten (Europa 2001: 3). Im Gegensatz zu Europa befürwortete AECC den Hautala-Bericht hinsichtlich der Verschärfungen für Kraftstoffe für mobile Maschinen und Geräte (AECC Fax 2001: 1). ACEA nahm in seinem Positionspapier hingegen zu diesem Punkt keine Stellung (ACEA Position

2001). Die europäische Offroadindustrie dürfte allerdings mit der Überarbeitung des Kommissionsvorschlags durch den Umweltausschuss zufrieden gewesen sein. Immerhin hatte sich EUROMOT in der Stakeholderkonsultation dafür ausgesprochen, die Möglichkeit für Mitgliedstaaten zu beschneiden, unterschiedliche Qualitätsstandards für Offroadkraftstoffe vorzuschreiben, da dies die Verbreitung von Abgasnachbehandlungstechnologien in einigen Märkten erschwere (EUROMOT 2000: 2). Die britische Offroadindustrie war sogar noch etwas deutlicher geworden; sie insistierte auf Kraftstoffe mit einem Schwefelgehalt von 10 ppm für ihre Maschinen, um zukünftige Emissionsstandards erfüllen zu können (SMMT 2000: 2).

6.1.5 Abschaffung alter Ausnahmeregeln

T&E forderte in seinem Positionspapier bei der Revision der Richtlinie 98/70/EG, die Artikel zu löschen, die es Mitgliedstaaten erlaubten, nach dem 1. Januar 2005 noch Kraftstoffe auf ihren Märkten zuzulassen, die nicht die festgeschriebene Schwefelspezifikation von 50 ppm für 2005 erfüllten (Art. 3 Abs. 5 Benzin; Art. 4 Abs. 3 Diesel) (T&E Position 2001: 7). Die Abschaffung der Möglichkeit der Fristverlängerung „bis längstens 2007“ hatten auch die Umweltausschussmitglieder Caroline Jackson, Heidi Hautala und Bernd Lange im Vorfeld der Vorbereitungen des Kommissionsvorschlags in ihrem Brief an Umweltkommissarin Margot Wallström verlangt – vergeblich (Brief ENVI 2001: 1). Da die Kommission den Wünschen der Umweltausschussmitglieder in ihrem Vorschlag nicht nachgekommen war, legten diese nun selbst Hand an und eliminierten mit Hilfe zweier Änderungsanträge²⁶ der Berichterstatterin die Ausnahmeregelungen aus der Richtlinie. Sollten ihre Änderungswünsche bis zum Ende des Gesetzgebungsprozesses Bestand haben, wäre es Mitgliedstaaten nicht mehr möglich, bis zum 31. August 2003 eine Ausnahmeregelung zu beantragen, sofern sie „erhebliche[n] Schwierigkeiten“ für ihre „Industrieunternehmen“ bei einer fristgerechten Einführung schwefelarmer Kraftstoffe überhaupt „nachweisen“ konnten (Art. 3 Abs. 5; Art. 4 Abs. 3). Dies würde nach Ansicht von T&E vermeiden helfen, dass *de facto* Diesel- und Benzinkraftstoffe mit drei unterschiedlichen Schwefelgehalten parallel im europäischen Binnenmarkt

²⁶ Änderungsantrag 13 (Änderungsantrag 20 endg.) zu Artikel 1 Nummer 2 (ab) (Hautala Bericht 2001: 16); Änderungsantrag 17 (Änderungsantrag 24 endg.) zu Artikel 1 Nummer 3 (aa) (neu) (Hautala Bericht 2001: 18).

kursierten (T&E Position 2001: 6).

“Applications of the derogations would result in a [sic] potentially three grades of diesel and three grades of petrol on the EU market concurrently – a situation that ironically results from a Directive harmonising standards in the single market!” (T&E Position 2001: 6).

Außerdem war es aus der Perspektive von T&E nicht gerechtfertigt, dass denjenigen Raffineriebetreibern eine „Gnadenfrist“ (grace period) eingeräumt würde, die es in der Vergangenheit versäumt hatten, notwendige Investitionen zu tätigen, während vorausschauende Raffineriebetreiber „bestraft“ würden.

“There is no reason why enterprises should be rewarded with grace periods for the application of market standards when they have had a long lead time and sufficient capital inflows to meet the required standard. To do so would be to punish those competitors who have undertaken the necessary investments, sometimes in periods where margins were slimmer and profits lower.” (T&E Position 2001: 6).

Zwar erkannte T&E das Problem an, dass die Raffineriebetreiber in Südeuropa, für die diese Ausnahmeregelungen letztlich gedacht waren, höhere Anpassungskosten schultern müssten als ihre nordeuropäischen Kollegen. Dennoch war T&E der Auffassung, dass es selbst für diese Raffinerien insgesamt kostengünstiger sei, wenn sie nicht zwei Investitionszyklen – einmal für 50 ppm und einmal für 10 ppm – durchlaufen müssten, sondern lediglich einen (T&E Position 2001: 6).

6.1.6 Keine neuen Ausnahmeregeln

T&E setzte sich allerdings nicht nur vehement für die Abschaffung dieser „alten“ Ausnahmeregeln ein, sondern signalisierte dem Parlament und dem Rat vorsorglich in seinem Positionspapier zum Kommissionsvorschlag, dass man auch von zukünftigen Ausnahmeregeln nichts halten würde. Mit der im Kommissionsvorschlag vorgesehenen flexiblen Phase zwischen Markteinführung und vollständiger Marktdurchdringung sei der Mineralölindustrie ohnehin schon „ausreichend“ (sufficient) Vorbereitungszeit gewährt worden (T&E Position 2001: 7). Diese Forderung T&Es fand bei den Umweltausschussmitgliedern jedoch kein Gehör. Vielmehr deutete sich an, dass die Abgeordneten in abgeschwächter Form eine Strategie zu wiederholen gedachten, die bei den Umweltinteressengruppen bereits

auf Missfallen gestoßen war, als die Richtlinie 98/70/EG zwischen Sommer 1996 und Herbst 1998 verhandelt wurde. Diese Strategie bestand damals darin, zunächst den Richtlinienvorschlag zu verschärfen und im nächsten Schritt die Zustimmung zu diesen Verschärfungen von südeuropäischen Abgeordneten und Mitgliedstaaten mit Ausnahmeregeln zu „erkaufen“. Damals hatten Verbraucher- und Umweltinteressengruppen den Umweltausschussmitgliedern vorgeworfen, sie hätten auf den „Druck“ (pressure) der Industrie hin, den südeuropäischen Mitgliedstaaten „a series of opt-outs“ (European Voice 1998: 10), eine Reihe von Ausnahmeregeln, gewährt. Frazer Goodwin, Policy Officer bei T&E, der auch das Positionspapier von T&E zum Kommissionsvorschlag für die Revision der Richtlinie verfasste, wurde in einem Artikel der Zeitschrift *European Voice* mit den Worten zitiert: „They have approved the opt-outs for precisely those countries which should be subject to tougher controls“ (European Voice 1998: 10). Die Schuld dafür sah er damals vor allem bei spanischen Abgeordneten aus der SPE-Fraktion (European Voice 1998: 10).

Diesmal stammten die Änderungsanträge zugunsten von Ausnahmeregelungen aus der Feder der spanischen EVP-Abgeordneten María del Pilar Ayuso González (EVP-E) und des deutschen SPE-Abgeordneten Lange (SPE-D). Für die Änderungsanträge von Ayuso González²⁷ fand sich allerdings keine Mehrheit im Ausschuss. Sie zielten darauf ab, in altbewährter Manier Mitgliedstaaten auf Antrag bis zum 1. Januar 2011 von der Pflicht zu befreien, die vollständige Marktdurchdringung von schwefeldfreien Kraftstoffen auf ihrem Territorium zu verwirklichen, sofern sie „schwerwiegende sozioökonomische Schwierigkeiten“ glaubhaft machen könnten oder „das Verbot unter anderem aufgrund der klimatischen Situation des betreffenden Mitgliedstaats global gesehen keine positiven Auswirkungen auf Umwelt und Gesundheit haben würde“ (Änderungsanträge 2001: 18; 24-25). Hätten sich die EVP-Abgeordneten mit ihren Änderungsanträgen durchgesetzt, wäre es Mitgliedstaaten möglich gewesen, die vollständige Marktdurchdringung drei Jahre später zu erreichen, als es die vom Umweltausschuss bevorzugte Frist vorsah (1. Januar 2008). Stattdessen entschieden sich die Umweltausschussmitglieder für die Abänderung 69²⁸ von Lange, die eine

²⁷ Änderungsantrag 51 zu Artikel 1 Nummer 2 Buchstabe (a)a) (neu) (Änderungsanträge 2001: 18); Änderungsantrag 58 zu Artikel 1 Nummer 3 Buchstabe a) (neu) (Änderungsanträge 2001: 24-25).

²⁸ Änderungsantrag 69 (Änderungsantrag 32 endg.) zu Artikel 1 Nummer 5 (Hautala Bericht 2001: 24).

Ausnahmeregelung zum Gegenstand der Revisionsklausel im Artikel 9 der Richtlinie 98/70/EG machte. Demnach würde also erst am 31. Dezember 2005 (Kommissionsvorschlag: 31. Dezember 2006) darüber entschieden, ob den Mitgliedstaaten die Möglichkeit zu einem *Opt-out* eingeräumt werden soll oder nicht. Ob der pure Ausblick auf eine Möglichkeit des *Opt-outs* die Bedenkenträger unter den Abgeordneten und den Mitgliedstaaten allerdings genauso beschwichtigen würde, wie es einst die von Anfang an verbindlich in die Richtlinie 98/70/EG integrierten Ausnahmeregelungen getan hatten, blieb zunächst offen. Immerhin konnten sie die Zustimmung der Ausschussmitglieder zu Ayuso González Änderungsantrag 32²⁹ als positives Signal dafür deuten. Denn durch ihn wurde eine Erwägung in den überarbeiteten Kommissionsvorschlag eingefügt, die die „Optimierung des Nutzens dieses Vorschlags für Umwelt und Gesundheit“ eindeutig mit „Ausnahmeregelungen“ in Zusammenhang brachte (Änderungsanträge 2001: 8). Auch die Begründung, mit der Ayuso González ihren Änderungsantrag untermauerte, wurde Wort für Wort in den Hautala-Bericht übernommen und dementsprechend von den Ausschussmitgliedern akzeptiert. Ihr Argument war, dass dem Umstand Rechnung getragen werden müsse, dass sich nicht in allen Mitgliedstaaten der Fahrzeugbestand mit gleicher Geschwindigkeit erneuere und deshalb in einigen Ländern der Anteil von Fahrzeugen mit neuen kraftstoffsparenden, schwefelempfindlichen Technologien langsamer wachse als in anderen Ländern der EU. In letzter Konsequenz könnte dies die „Gesamt-CO₂-Emissionen“ in einigen Ländern „erhöhen“, da nicht im gleichen Maß CO₂-Emissionen von Fahrzeugen eingespart werden könnten, wie sie auf der anderen Seite durch die Produktion von schwefelfreien Kraftstoffen entstünden (Hautala Bericht 2001: 36).

Ebenso wie T&E stand auch ACEA diesen Änderungsanträgen eher skeptisch gegenüber. ACEA befürchtete ein künstliches Hemmnis für die Verbreitung von sauberen Fahrzeugen im europäischen Binnenmarkt, wenn schwefelfreie Kraftstoffe aufgrund der Ausnahmeregeln nicht in jedem Mitgliedstaat ausreichend angeboten würden (ACEA Position 2001). Im Gegensatz dazu zeigte sich der Verband der europäischen Katalysatorenhersteller mit einer späteren Überprüfung der Notwendigkeit für Ausnahmeregeln, wie sie auf Basis des Änderungsantrags von

²⁹ Änderungsantrag 32 (Änderungsantrag 5 endg.) zu Erwägung 7 a (neu) (Hautala Bericht 2001: 4).

Lange in den Hautala-Bericht aufgenommen worden sind, zufrieden (AECC Fax 2001: 1).

6.1.7 Die Definition von „flächendeckend“

Die Kommission formulierte in ihrem Vorschlag, dass schwefeldfreie Kraftstoffe nach ihrer Einführung am 1. Januar 2005 „flächendeckend verfügbar“ sein sollten (Kommission 2001: 23). Was die Kommission dabei genau mit dem Adjektiv „flächendeckend“ meinte, wurde im Kommissionsvorschlag allerdings nicht ausgeführt. Umso verständlicher ist es, dass diese Frage sowohl die Abgeordneten im Umweltausschuss als auch die Stakeholder umtrieb. Den italienischen Ausschussmitgliedern Santini, Nisticò, Sartori und Lisi (EVP-I) wäre es beispielsweise lieb gewesen, das Adjektiv „flächendeckend“ „quantifizierbar“, also messbar zu machen (Änderungsanträge 2001: 12). Ihr Änderungsantrag 44 definierte deshalb „flächendeckend“ als eine Situation, in der „Kraftstoff an mindestens der Hälfte aller Tankstellen des Landes und an allen Tankstellen an Autobahnen und den Außengrenzen der Europäischen Union einschließlich der Fährhäfen verfügbar ist.“ (Änderungsanträge 2001: 12). Der Änderungsantrag 45 von Arvidsson (EVP-S) benannte ähnliche Kriterien für die Definition von „flächendeckend“ (Änderungsanträge 2001: 13). Diese Änderungsanträge spiegelten im Übrigen genau die Art von Definition wider, die von den Vertretern der europäischen Automobilhersteller befürwortet wurde, damit saubere Autos in der EU-15 ohne Probleme im gesamten Binnenmarkt verkauft werden konnten (ACEA Position 2001). Da der Charakter der Änderungsanträge allerdings dem Initiativrecht der Kommission zuwiderlief, wurden sie letztendlich von den Ausschussmitgliedern abgelehnt. Stattdessen entschieden sich die Abgeordneten dafür, dass die Kommission im Rahmen der Komitologie bis zum 31. Dezember 2004 selbst die Kriterien für die flächendeckende Verfügbarkeit bestimmen sollte (siehe Änderungsantrag 17 Hautala Bericht 2001: 15). Letztendlich bedeutete dies, dass die Kommission den Mitgliedstaaten einen Vorschlag bezüglich der Definition von „flächendeckend“ unterbreiten sollte, den diese mit Zweidrittelmehrheit ihrer gewichteten Stimmen billigen müssen. Die Ideen für diese Vorgehensweise stammten aus den Änderungsanträgen 48 und 49 des Abgeordneten Lange (SPE-D) und der Berichterstatterin (Verts/ALE-FIN) (Änderungsanträge 2001: 15-17). Lange hatte in

seinem Änderungsantrag ergänzend Vorschläge dazu gemacht, was von seiner Warte aus zu den Kriterien zählen sollte, die die Kommission zu erarbeiten hatte. Darunter war zum Beispiel, dass schwefeldfreie Kraftstoffe in einem „gleich große[n] Radius für alle Bürgerinnen und Bürger“ zugänglich sein sollten (Änderungsanträge 2001: 15-16). Jedoch wurde dieser Teil seines Änderungsantrags aus dem gleichen Grund verworfen, wie schon die Änderungsanträge 44 und 45: Der Vorschlag von Kriterien unterminiert das Initiativrecht der Kommission.

Das oben skizzierte Komitologieverfahren, auf das sich die Mehrheit der Umweltausschussmitglieder zur Definition von „flächendeckend“ nach der Ablehnung von Kriterienvorschlägen aus den eigenen Reihen einigte und das auch von AECC akzeptiert wurde (AECC Fax 2001: 1), löste bei Europa allerdings keine Begeisterungstürme aus. Europa empfahl hingegen, die Bedeutung von „flächendeckend“ für jeden Mitgliedstaat nach Konsultation der Automobil- und der Mineralölindustrie einzeln zu definieren, und lehnte deshalb ein Verfahren ab, das als Ergebnis eine „europäisch-harmonisierte“ Definition hervorbringen würde, die dann für alle Mitgliedstaaten gelte. Eine solche Definition würde den unterschiedlichen „Marktstrukturen“ (market structure) in Europa nicht gerecht werden (Europa 2001: 1).

6.2 Abstimmung, Stimmung und Abstimmungsmodi im Plenum

Im vorstehenden Kapitel ist deutlich gemacht worden, dass die Mitglieder des Umweltausschusses den Kommissionsvorschlag in vielen Punkten in einer Weise geändert haben, die den Interessen des Verbands der europäischen Mineralölindustrie, Europa, zuwiderlief. Zu diesen Punkten zählten die veränderten Fristen für die vollständige Marktdurchdringung, die Aufhebung der Revisionsklausel in Bezug auf schwefeldfreie Dieselmotorkraftstoffe, die Einbeziehung von Kraftstoffen für mobile Maschinen und Geräte sowie landwirtschaftliche Zugmaschinen in den Geltungsbereich der Richtlinie und die Festlegung auf das Komitologieverfahren zur Definition von „flächendeckend“. Lediglich im Hinblick auf die anderen Kraftstoffmerkmale außer Schwefel waren die Position der Ausschussmehrheit und die Interessen Europas deckungsgleich, so dass Änderungsanträge, die auf die Neuregulierung anderer Kraftstoffmerkmale abzielten, chancenlos blieben.

Letztendlich votierten zwei Drittel der anwesenden Ausschussmitglieder (23 Stimmen) für die legislative Entschließung zum Hautala-Bericht, der den damaligen Stand der Beratungen im Gesetzgebungsverfahren widerspiegelte, vier enthielten sich und sieben stimmten dagegen (Hautala Bericht 2001: 4). In dieser Phase des Mitentscheidungsverfahrens konnte Europias Ziel deshalb nur sein, mittels gezielter Einflussnahme auf die Parlamentarier dafür zu sorgen, dass die aus seiner Perspektive problematischen Änderungsanträge des Hautala-Berichts im Plenum nicht mehrheitsfähig waren. Ob Europa dies annähernd gelungen ist, lässt sich sowohl am Abstimmungsverhalten der Abgeordneten als auch am Abstimmungsmodus, der für den einzelnen Änderungsantrag gewählt wurde, ablesen. Zwar kann nicht mit Sicherheit gesagt werden, dass ein Abstimmungsergebnis im Sinn von Europa ausschließlich auf dessen direkte Einflussnahme zurückzuführen wäre, denn Abgeordnete hätten aus eigener Überzeugung und ohne Kenntnis der Interessen Europas das gleiche Abstimmungsverhalten an den Tag legen können, welches unter Einflussnahme zustande gekommen wäre. Der Gesetzgebungsprozess hätte sich also auch ohne erfolgreiche Einflussnahme des europäischen Verbands der Mineralölindustrie in die von ihm favorisierte Richtung bewegen können, was dann einfach als „Glück“ zu bezeichnen wäre. Allerdings ist erkennbar, bei welchen Issues Europa weder einflussreich war noch Glück hatte. Das ist dann der Fall, wenn keine Mehrheit der Parlamentarier in der ersten Lesung und auch keine perspektivische Mehrheit mit Ausblick auf die zweite Lesung gegen einen Änderungsantrag zustande gekommen ist, Europas Lobbying also nicht das gewünschte Ergebnis provozierte. Legt man diesen Maßstab für erfolgreiches Lobbying zugrunde, so fällt die Bilanz der ersten Lesung aus der Perspektive Europas eher schlecht aus.

Gänzlich missglückte der Versuch Europas, die Abgeordneten davon zu überzeugen, die Fristen der Kommission (2011) für die vollständige Marktdurchdringung der schwefeldfreien Kraftstoffe den Fristen des Hautala-Berichts (2008) vorzuziehen. Indikator dafür ist, dass die relevanten Änderungsanträge des Berichts en bloc abgestimmt wurden. Dies deutet darauf hin, dass das Sujet unstrittig war beziehungsweise die Gegner der Änderungsanträge nicht auf ein Abstimmungsergebnis in ihrem Sinn hoffen konnten und deshalb keinen anderen Abstimmungsmodus beantragt hatten. Auch bezüglich der Frage, ob „flächendeckend“ nun auf nationalstaatlicher Ebene in Konsultation mit der Automobil- und Mineralölindustrie definiert werden sollte, wie Europa es

befürwortete, oder ob im Rahmen des Komitologieverfahrens eine für die ganze EU geltende Definition von „flächendeckend“ gefunden werden sollte, war es Europa anscheinend nicht gelungen, eine Mehrheit von Abgeordneten von seiner Position zu überzeugen. Die Änderungsanträge des Hautala-Berichts zu diesem Issue wurden zwar nicht en bloc, sondern einzeln abgestimmt, da jedoch weder eine elektronische Abstimmung nötig war noch eine namentliche Abstimmung beantragt wurde, deutet auch an dieser Stelle alles darauf hin, dass Europas Position von zu wenigen Abgeordneten geteilt worden ist. Hinsichtlich des Änderungsantrags, der die Überprüfung der Marktdurchdringungsfrist für Diesel aus der Revisionsklausel herausnahm, war das Abstimmungsergebnis allerdings nicht eindeutig, weshalb eine elektronische Abstimmung durchgeführt werden musste, in Folge derer 238 Abgeordnete für den Änderungsantrag, 215 Abgeordnete dagegen und 42 Abgeordnete mit Enthaltung stimmten. Zu elektronischen Abstimmungen kommt es immer dann, wenn die Mehrheiten für oder gegen einen Änderungsantrag optisch für den Präsidenten nicht mehr durch pure Inaugenscheinnahme erkennbar sind. Die Tatsache, dass keine Fraktion eine namentliche Abstimmung beantragt hatte, legt jedoch die Vermutung nahe, dass das Issue aus Sicht der einzelnen Fraktionen keine besondere Relevanz hatte und sich deshalb kein einhelliger Widerstand gegenüber dem Änderungsantrag aufbaute. Es sei daran erinnert, dass auch Europa in seinem Positionspapier keine Stellung zu diesem Issue genommen hatte. Lediglich der Verband der europäischen Automobilhersteller und der Verband der europäischen Katalysatorenhersteller hatten sich geäußert und den Änderungsantrag befürwortet.

Im Hinblick auf die Änderungsanträge, die den Geltungsbereich dieser Richtlinie auf Kraftstoffe für mobile Maschinen und Geräte sowie landwirtschaftliche Zugmaschinen ausdehnen wollten, ist im Unterschied zur Frage nach der Marktdurchdringungsfrist für Dieselmotoren jedoch eine klare parteipolitisch gefärbte Ablehnungsfront zu erkennen, die den Interessen Europas entsprach. Die EVP hatte zu den Änderungsanträgen 12, 26 und 37 namentliche Abstimmung beantragt. Ein Instrument, welches nicht nur dazu dient, die Mitglieder der eigenen Fraktion zu disziplinieren, sondern auch dazu, die Präferenzverteilung im Europäischen Parlament transparent zu machen und somit strategische Perspektiven zu eröffnen. Die Bedeutung des Instruments der namentlichen Abstimmung für strategische Erwägungen im Gesetzgebungsverfahren lässt sich beispielhaft am Kommentar des britischen Konservativen Robert Goodwill zum

Abstimmungsverhalten der britischen EVP-Abgeordneten illustrieren, den er im Rahmen einer allgemeinen Aussprache zur Abstimmung über den Hautala-Bericht anbrachte:

„Ich hoffe, die Berichterstatterin, die Kommission und der Rat haben zur Kenntnis genommen, dass mindestens 70 Stimmen an der qualifizierten Mehrheit für die zweite Lesung fehlten [sic].“ (Plenardebatte 1. Lesung 2001)

Übersetzt in eine strategische Semantik bedeutet dies, dass die Änderungsanträge bezüglich der schwefelfreien Kraftstoffe für mobile Maschinen nur dann in den endgültigen Gesetzestext eingehen würden, wenn sich der Rat in seinen Beratungen zum Gemeinsamen Standpunkt ebenfalls für sie ausspräche. Die Notwendigkeit, die Änderungsanträge erneut in die zweite Lesung einzubringen und, wie angedroht, eine Abstimmungsniederlage wegen der ausbleibenden qualifizierten Stimmenmehrheit zu erleiden, bestünde dann nicht. Auch könnte die EVP-Fraktion nicht mit eigenen Änderungsanträgen zum Gemeinsamen Standpunkt aufwarten, da nach der Geschäftsordnung des Europäischen Parlaments in der zweiten Lesung Änderungsanträge nur zulässig sind, wenn sie „die vom Parlament in seiner ersten Lesung angenommene Haltung ganz oder teilweise wieder ein[...]setzen“ (Artikel 80 Absatz 2 (a) Geschäftsordnung des Europäischen Parlaments 1999). Ob dieses Szenario eintritt oder nicht, hängt letztendlich von den Positionen der Mitgliedstaaten im Rat ab. Eines ist jedoch klar: Die Verhandlungsposition derjenigen Mitgliedstaaten, die ebenfalls eine Einbeziehung der Kraftstoffe für mobile Maschinen und Geräte in den Geltungsbereich der Richtlinie wollten, wurde durch das Abstimmungsergebnis im Europäischen Parlament zu den relevanten Änderungsanträgen aus der ersten Lesung geschwächt.

Augenfällig ist, dass Goodwill die ablehnende Haltung der britischen Konservativen mit einem Argument begründete, welches auch Europa in seinem Positionspapier nannte: die höheren Kraftstoffpreise für Landwirte (Europa 2001: 3).

„Es [die Ausdehnung der Regelung auf landwirtschaftliche Zugmaschinen] führt nur dazu, dass in den Raffinerien mehr Kohlendioxid produziert wird und sich außerdem für die Landwirte der Kraftstoffpreis um 10 % erhöht.“ (Plenardebatte 1. Lesung 2001)

Doch nicht nur die britischen Konservativen verweigerten letztendlich dem für die Harmonisierung von Onroad- und Offroadkraftstoffen maßgeblichen

Änderungsantrag 37 ihre Zustimmung, sondern auch große Teile der britischen Grünen und der britischen SPE-Abgeordneten. Zwar ließen sich diese nicht dazu hinreißen, mit Nein-Stimmen dem Votum der Fraktionsmehrheit in den Rücken zu fallen, jedoch verhießen ihre Enthaltungen nichts Gutes für die zweite Lesung, in die der Änderungsantrag erneut eingebracht werden müsste, wenn er nicht in den Gemeinsamen Standpunkt durch den Rat aufgenommen werden sollte. Denn selbst wenn bei der zweiten Lesung alle Abgeordneten der Fraktionen von GUE (42 Sitze), SPE (154 Sitze), Verts/ALE (48 Sitze) und ELDR (51 Sitze) ihren Weg ins Plenum finden sollten (insgesamt 321 Sitze), würden sie nur auf 297 Ja-Stimmen kommen, vorausgesetzt natürlich, dass sich die gleichen britischen Grünen- und SPE-Abgeordneten wieder enthielten. Zusätzlich müssten noch die fehlenden Ja-Stimmen einzelner „Abweichler“ aus dem Lager der den Änderungsantrag befürwortenden Fraktionen – insgesamt fünf – kompensiert werden. Dementsprechend würden dem befürwortenden Lager aus den oben genannten vier Fraktionen also 22 Stimmen zur absoluten Mehrheit von 314 Stimmen fehlen. Da aus dem ablehnenden Lager, welches aus der EVP, der UEN, Teilen der EDD und einzelnen fraktionslosen Abgeordneten bestand, nur 31 Ja-Stimmen kamen – darunter die der Abgeordneten aus der kleinen schwedischen und finnischen Gruppe innerhalb der EVP –, waren die Aussichten auf eine absolute Mehrheit für diesen Änderungsantrag mehr als getrübt, denn sie käme nur für den unwahrscheinlichen Fall zustande, dass die Anwesenheit aller Befürworter in der zweiten Lesung tatsächlich gewährleistet wäre. Die durchschnittliche Anwesenheitsquote im Europäischen Parlament beträgt aber nur 75 Prozent, so dass die absolute Mehrheit bezogen auf die Mitglieder des Europäischen Parlaments nur erreicht würde, wenn 67 Prozent – das heißt zwei Drittel – der durchschnittlich Anwesenden zustimmten (Hix 2005: 97). Unter diesen Bedingungen war es bei den Fraktionsstärken in der 5. Wahlperiode des Europäischen Parlaments (1999-2004) so gut wie immer notwendig, dass EVP-Fraktion und SPE-Fraktion gemeinsam für einen Änderungsantrag stimmten, damit er über die zweite Lesung hinaus Gegenstand der Verhandlungen zwischen Parlament und Rat um den endgültigen Gesetzestext sein konnte (Hix 2005: 97). Ist dies wie beim Änderungsantrag 37 nicht der Fall (263 Ja-Stimmen, 208 Nein-Stimmen, 32 Enthaltungen), drohte ihm bereits das Scheitern, wenn sich eine stimmengewichtige nationale Gruppe der Fraktionsdisziplin verweigerte. Die Erfolgsaussichten einer Interessengruppe wie Europaia, deren Ziel die Verhinderung eines Änderungsantrags

war, waren also vergleichsweise groß, gemessen an der Tatsache, dass die Schwelle, ihn zu „kippen“, recht niedrig war. Umso verwunderlicher ist es, dass es Europa im Hinblick auf andere Issues offenbar nicht im ausreichenden Maß gelungen war, Parlamentarier von seinem Anliegen zu überzeugen, um zumindest eine strategische Perspektive für die zweite Lesung zu eröffnen. Lediglich in der Frage nach dem Aromatengehalt von Benzin entschied die überwiegende Mehrheit der EU-Parlamentarier im Sinn von Europa und lehnte den Änderungsantrag 41 der UEN-Fraktion ab, der die Absenkung des Aromatengehalts zum Ziel hatte. Zu den ablehnenden Fraktionen zählten diesmal zusätzlich zur EVP auch die SPE, die Grünen und die Liberalen. Selbst innerhalb der GUE, die zusammen mit der UEN den Antrag befürwortete, verweigerten etliche Parlamentarier aus den nationalen Gruppen Spaniens (100 Prozent Enthaltung), Frankreichs (83,3 Prozent Enthaltung), der Niederlande (100 Prozent Nein) und sogar Finnlands (100 Prozent Nein) und Schwedens (66,67 Prozent Ja, 33,33 Prozent Nein) dem Antrag ihre Zustimmung. Sogar die beiden französischen Abgeordneten aus EVP und SPE, die in den Umweltausschuss einen in die gleiche Richtung zielenden Änderungsantrag wie die UEN eingebracht hatten, enthielten sich der Stimme (EVP-F Grossetête) beziehungsweise stimmten dagegen (SPE-F Ferreira). Da der Änderungsantrag 41 jedoch schon im Umweltausschuss ablehnend beschlossen worden war und auch von keiner Interessengruppe propagiert wurde, die Europa in diesem Gesetzgebungsverfahren antagonistisch gegenüberstand – ganz im Gegenteil von ACEA ebenfalls abgelehnt wurde (ACEA Position 2001) –, überraschte das Abstimmungsergebnis in der ersten Lesung nicht. Neben diesen bisher in namentlicher Abstimmung abgestimmten Änderungsanträgen, die alle darauf abzielten, den Gesetzgebungsvorschlag der Kommission zuungunsten von Europa zu verschärfen, wurden auch zwei Änderungsanträge entschieden, die zumindest den südeuropäischen Raffineriebetreibern Erleichterungen verhießen. Es handelte sich dabei um zwei Änderungsanträge der spanischen Abgeordneten Ayuso González (EVP-E) und des deutschen Abgeordneten Karl-Heinz Florenz (EVP-D), die sie im Namen der EVP-Fraktion ins Plenum einbrachten. Diese Änderungsanträge sollten die Möglichkeit in den Gesetzestext einbauen, dass Mitgliedstaaten auf Antrag eine Verlängerung für die Marktdurchdringungsfrist für schwefelarmen Dieselkraftstoff und Benzin bis 2011 beantragen konnten. Genauso wie schon im Umweltausschuss, in den Ayuso González gleich lautende Änderungsanträge eingebracht hatte, scheiterten

sie im Plenum mit 228 Ja-Stimmen zu 264 Nein-Stimmen und zwölf Enthaltungen (Änderungsantrag 38: Benzin) beziehungsweise 226 Ja-Stimmen zu 271-Nein-Stimmen und 14 Enthaltungen (Änderungsantrag 39: Diesel). Europa hatte zu diesen Änderungsanträgen im Übrigen keine Position bezogen, wahrscheinlich weil sie die nationalen Mineralölindustrien auf sehr unterschiedliche Weise tangierten und somit nicht aus der Perspektive eines für die gesamte europäische Mineralölwirtschaft sprechenden Verbands beurteilt werden konnten und sollten. Im Unterschied zu Europa beließen es T&E, ACEA und AECC im Hinblick auf das Opt-out-Issue allerdings nicht bei einer Leerstelle: Sie lehnten vielmehr die Änderungsanträge ab. Dass das vermeintliche nationale Interesse der südeuropäischen Mineralölindustrie auf das Abstimmungsverhalten der südeuropäischen Abgeordneten abgefärbt und die transnationale Positionierung der Fraktionen zu diesem Issue ausgehöhlt hätte, konnte übrigens nicht konstatiert werden. Lediglich neun der 17 Ja-Stimmen (Änderungsantrag 38) beziehungsweise sechs der elf Ja-Stimmen (Änderungsantrag 39) (52,94 Prozent respektive 54,55 Prozent) aus dem die Änderungsanträge ablehnenden Lager aus GUE, SPE, Grünen und ELDR kamen von südeuropäischen Abgeordneten. Sollte allerdings der Rat auf Betreiben von Mitgliedstaaten diese Opt-outs in seinen Gemeinsamen Standpunkt integrieren, würde es in zweiter Lesung schwierig, den Text des Europäischen Parlaments aus erster Lesung wiederherzustellen, da dafür keine absolute Mehrheit vorhanden wäre. Hier lag auch eine Chance für die südeuropäischen Raffinerien. Fänden sich die Opt-outs jedoch nicht im Gemeinsamen Standpunkt wieder, würden die südeuropäischen Raffineriebetreiber wohl mit der Aussicht leben müssen, dass ihnen die Ausnahmeregelung nur zugestanden würde, wenn die Kommission bei der Überprüfung der Richtlinie zu dem Schluss kommen sollte, dass diese unbedingt notwendig ist. Genau dieses Verfahren sah nämlich der *en bloc* verabschiedete alternative Änderungsantrag 32 von Lange vor. Im Gegensatz zur Einführung von neuen Opt-outs nach Maßgabe der EVP-Fraktion war die Streichung alter Ausnahmeregelungen, wie T&E sie wünscht und sie von Hautalas Änderungsanträgen 20 und 24 vorgesehen wurden, übrigens unstrittig.

In der Gesamtschau hat es Europa also nicht geschafft, eine Mehrheit der Abgeordneten dafür zu gewinnen, den Hautala-Bericht in wesentlichen Punkten zu revidieren und somit in erster Lesung den Kommissionsvorschlag wiederherzustellen. Im Gegenteil: Europa ist es bei den für die europäische

Mineralölindustrie wichtigen Issues, wie der Fristenfrage oder der Verfahrensfrage zur Definition von „flächendeckend“, offensichtlich noch nicht einmal gelungen, irgendeine Fraktion auf seine Seite zu ziehen. Dies wird durch die Wahl des Abstimmungsmodus eindeutig illustriert. Lediglich im Hinblick auf die Frage nach der Einbeziehung der Offroadkraftstoffe in den Geltungsbereich der Richtlinie bestand aus Sicht Europias zumindest Hoffnung, dass dieses Issue in seinem Sinn aufgelöst wird. Ob dies jedoch auf den alleinigen Einfluss Europias auf die Abgeordneten zurückzuführen war, ist zweifelhaft. Da hauptsächlich britische Abgeordnete dem einschlägigen Änderungsantrag 37 ihre Zustimmung verweigerten, liegt der Gedanke nahe, dass in diesem Fall eher die britischen Bauern für das Abstimmungsverhalten ausschlaggebend waren, denen als Folge des Änderungsantrags höhere Kraftstoffpreise für ihre Traktoren drohten. Folglich bleibt festzuhalten, dass Europa in der ersten Lesung im Hinblick auf all diejenigen Issues keinen Lobbyingerfolg einfahren konnte, bei denen der Verband der europäischen Mineralölindustrie ohne Unterstützung einer anderen Interessengruppe war oder die Automobilindustrie zum Gegner hatte.

6.3 Zwischenfazit: Bedingungen für die Beeinflussung der Stellungnahme des Europäischen Parlaments

Die Mehrheitsverhältnisse im Europäischen Parlament während der Legislaturperiode 1999-2004 machten es aufgrund der oben bereits erwähnten Abstimmungsmodalitäten vor allem für die zweite Lesung notwendig, dass Mehrheiten *de facto* nur im Rahmen einer Großen Koalition aus SPE und EVP gebildet werden mussten. Aus der ideologischen Ausrichtung des Europäischen Parlaments zum damaligen Zeitpunkt lässt sich also kein bestimmter interessenpolitischer *Bias* ableiten. Folgt man der Hypothese, dass das Interesse eines Akteurs, der im Gegensatz zu Interessengruppen bindende Entscheidungen treffen kann, entscheidend für den Lobbyingerfolg einer Interessengruppe ist (Mahoney 2007a: 54; Nordlinger 1981: 11, 66), ist in diesem Fall ein für alle Interessengruppen ausgewogener *Policy-Outcome* zu erwarten.

Tabelle 9: Positionen der Interessengruppen im Ausschuss und in erster Lesung (F1)

| IG | Position | Ergebnis | Konflikt mit | Konflikt-fähigkeit | Sanktions-fähigkeit | Finanzen | Typus | Framing IG | Counter-Framing | Abstimmung im Plenum |
|---------------------|--|--|--|--------------------|---------------------|----------|----------------|--|---|---|
| ACEA AECC T&E | Vorziehung der Frist auf 2008 | Vorziehung der Frist auf 2008 | Europa | X | X | X | Lead-Time II | Gefährdung des Binnenmarktes „Protektionismus“ | Anstieg Treibhausgasemissionen (CO ₂) | en bloc |
| Europa ACEA | keine Revision anderer Kraftstoffparameter | keine Revision anderer Kraftstoffparameter | kein Konflikt | n/a | n/a | n/a | Neuregulierung | keine Umweltvorteile nationale Besonderheiten | n/a | Ablehnung eines Änderungsantrags der UEN mit großer Mehrheit |
| ACEA AECC | Aufhebung Revision Diesel | Aufhebung Revision Diesel | keine Position von Europa oder CONCAWE, vorher Ablehnung CONCAWE | X | X | na/ | Harmonisierung | n/a | n/a | Elektronische Abstimmung: 238 Ja, 215 Nein, 42 Enthaltung |
| Europa | keine Einbeziehung von Offroadkraftstoffen | Einbeziehung von Offroadkraftstoffen | EUROMOT SMMT AECC | X | O | X | Harmonisierung | Kosten-Nutzen-Studie durchführen negative Auswirkungen auf CO ₂ -Bilanz hohe Kosten für Verbraucher (UK und Frankreich) | n/a | Namentliche Abstimmung auf Antrag der EVP; EVP lehnt Einbeziehung ab, Enthaltungen von britischen Grünen und Sozialdemokraten |

| IG | Position | Ergebnis | Konflikt mit | Konfliktfähigkeit | Sanktionsfähigkeit | Finanzen | Typus | Framing IG | Counter-Framing | Abstimmung im Plenum |
|-------------------------|--|---|---------------------------|-------------------|--------------------|----------|----------------------|--|----------------------|----------------------|
| T&E | Abschaffung alter Ausnahmeregeln | Abschaffung alter Ausnahmeregeln | keine Position von Europa | n/a | n/a | n/a | Ausnahmen (Nord-Süd) | Konterkarrierung von Harmonisierung Minimierung von Investitionszyklen „Bestrafung“ fortschrittlicher Raffinerien | n/a | Einzelabstimmung |
| T&E ACEA | keine neuen Ausnahmeregeln | Überprüfungsmöglichkeit für neue Ausnahmeregeln | AECC | 0 | 0 | 0 | Ausnahmen (Nord-Süd) | Hemmnisse für Technologiediffusion bereits ausreichende Übergangsfristen | n/a | en bloc |
| Europa | nationalstaatliche Definition von „flächendeckend“ | europäisch harmonisierte Definition „Komitologie“ | AECC ACEA | X | X | X | Harmonisierung | unterschiedliche Marktstrukturen in Europa machen einheitliche Definition schwierig Scaling | Technologiediffusion | Einzelabstimmung |

Quelle: Eigener Entwurf

Gleichzeitig vervielfältigen sich unter diesen institutionellen Rahmenbedingungen die *Venues* für Interessengruppen im Europäischen Parlament, deren zentrales Interesse vor allem die Blockierung weiterer Verschärfungen des Kommissionsvorschlags zu ihren Lasten war – wie in diesem Fall Europa. Die bereits auf die erste Lesung „durchscheinenden“ Abstimmungsregeln der zweiten Lesung (absolute Mehrheit der Mitglieder des Europäischen Parlaments) versetzten nicht nur die beiden großen Fraktionen in die Position eines Vetoplayers (Tsebelis 1995), sondern theoretisch auch jede größere nationale Gruppe. Anders als in der politischen Arena der Kommission bestehen in der Arena des Europäischen Parlaments aufgrund seiner multinationalen und multiideologischen Ausrichtung (Kreppel/Tsebelis 1999: 936) also mehrere *Venues*, die tendenziell auch unterschiedlichen Typen von Argumenten aufgeschlossen sind (Baumgartner 2007: 484-485). So besteht beispielsweise bei den nationalen Gruppen, aber auch bei einzelnen Abgeordneten eine große Offenheit gegenüber Argumentationen, die auf nationalstaatliche Belange abzielen. Schließlich wurden die Abgeordneten im Europäischen Parlament zum Zeitpunkt des Gesetzgebungsverfahrens alle über nationalstaatliche oder regionale Listen der jeweiligen Mitgliedstaaten gewählt. In der Schwefelrichtlinie waren insbesondere die EVP-Fraktion und einzelne nationale Gruppen bei Grünen und Sozialdemokraten geneigt, Europa zu folgen, als sie das Issue „Einbeziehung von Offroadkraftstoffen“ zu einer Kostenfrage für die britische und französische Landwirtschaft stilisierten.

Hinsichtlich der Konflikt- und Sanktionsfähigkeit entschied sich das Europäische Parlament bei kontroversen Issues mit hoher Wahrscheinlichkeit für die Position der konfliktfähigsten Interessengruppe. Als *Proxy* für Konfliktfähigkeit werden in dieser Forschungsarbeit die Beschäftigten in der jeweiligen Industrie genommen. Beschäftigte sind Wähler, und deshalb scheint die Konfliktfähigkeit einer Interessengruppe für das Europäische Parlament relevanter als ihre Sanktionsfähigkeit zu sein.

7. Die intergouvernementale Arena: Die Beratungen der Mitgliedstaaten zum Gemeinsamen Standpunkt

7.1 Parallelität der Beratungen im Rat und im Europäischen Parlament

Parallel zu den Beratungen im Umweltausschuss des Europäischen Parlaments fanden nach der Übermittlung des Kommissionsvorschlags am 11. Mai 2001 auch Beratungen auf Ratsebene in der Ratsarbeitsgruppe Umwelt statt. Die Beratungen in den Gremien des Rats lassen sich grundsätzlich in zwei Phasen aufteilen. In der ersten Phase berät die Ratsarbeitsgruppe Umwelt über den Kommissionsvorschlag, in der zweiten Phase fasst in der Regel der Ausschuss der Ständigen Vertreter (AStV) einen Gemeinsamen Standpunkt zu der Stellungnahme des Europäischen Parlaments aus erster Lesung. Dabei werden natürlich die Beschlüsse der Delegationen aus der ersten Phase der Beratung berücksichtigt. Der Unterschied zwischen den zwei Phasen besteht darin, dass die Ratsarbeitsgruppe Umwelt in der ersten Phase noch nicht sicher weiß, wie die definitive Positionierung des Europäischen Parlaments in erster Lesung ausfällt und wie dort der Bericht des Umweltausschusses aufgenommen worden ist. Bei dem hier betrachteten Gesetzgebungsprozess tagte die Ratsarbeitsgruppe Umwelt insgesamt fünfmal (17. Juli 2001, 19. September 2001, 25. September 2001, 18. Oktober 2001, 9. November 2001), um den Kommissionsvorschlag zu beraten. Am 30. November 2001 befasste sich der Ausschuss der Ständigen Vertreter (AStV) mit der Stellungnahme des Europäischen Parlaments aus erster Lesung und übermittelte am 4. Dezember 2001 einen Textentwurf mit den noch strittigen Fragen an den Rat. Auf der Tagung des Rats (Umwelt) am 12. Dezember 2001 einigten sich die Mitgliedstaaten im B-Punkt-Verfahren³⁰ einstimmig auf einen Gemeinsamen Standpunkt (politische Einigung), der am 15. April 2002 im Rat (Allgemeine Angelegenheiten) förmlich angenommen wurde.

³⁰ Die Entscheidungen im Ministerrat werden in A-Punkt-Verfahren und B-Punkt-Verfahren aufgeteilt. Bei A-Punkt-Verfahren haben die Mitgliedstaaten im Vorfeld der Ratssitzungen bereits eine Entscheidung getroffen – meist im Ausschuss der Ständigen Vertreter. Es bedarf nur noch einer formalen Zustimmung der Minister. Bei B-Punkt-Verfahren gibt es in der Regel noch offene Punkte, zu denen im Vorfeld keine Entscheidung getroffen wurde. Sie werden dann auf höchster Ebene – im Ministerrat – erneut beraten.

7.1.1 Die umstrittenen Einführungsfristen oder wie sich eine Minderheit durchsetzt

Wie auch im Umweltausschuss waren in der Ratsarbeitsgruppe Umwelt die im Kommissionsvorschlag vorgesehenen Fristen für die Einführung und die vollständige Marktdurchdringung der schwefeldfreien Kraftstoffe umstritten. Dabei zeichnete sich im Laufe der Beratungen ab, dass sich im Wesentlichen zwei Koalitionen gegenüberstanden. Auf der einen Seite standen Spanien, Frankreich, Griechenland, Italien, Irland, die Niederlande, Portugal und das Vereinigte Königreich (56 Stimmen von 87 Stimmen), die den Kommissionsvorschlag hinsichtlich des Einführungstermins für schwefeldreies Benzin am 1. Januar 2005 unterstützten. Auf der anderen Seite standen die Mitgliedstaaten Österreich, Deutschland, Dänemark, Finnland und Schweden (24 Stimmen), die den Vorschlag der deutschen Delegation, schwefeldreies Ottokraftstoff schon am 1. Januar 2003 EU-weit einzuführen, befürworteten. Natürlich war es kein Zufall, dass dieser Vorschlag ausgerechnet von der deutschen Delegation in der Ratsarbeitsgruppe Umwelt auf den Tisch gelegt worden ist, denn in Deutschland wurde gesetzlich verankert, die Einführung schwefeldreier Kraftstoffe bereits ab 1. Januar 2003 steuerlich zu fördern.³¹ Die gleiche Koalition schloss sich zudem dem deutschen Vorschlag an, die vollständige Marktdurchdringung von Benzin auf 2007 vorzuziehen. Allerdings räumten alle Mitgliedstaaten dieser Koalition außer Deutschland ein, dass sie auch die von der Berichterstatterin Hautala vorgeschlagene Frist 2008 akzeptieren könnten (Übermittlungsvermerk 2001b: 3). Belgien, das vom 1. Juli bis 31. Dezember 2001 den Vorsitz im Rat innehatte, stimmte hingegen gemeinsam mit Spanien, Frankreich, Griechenland, Italien, Irland, den Niederlanden, Portugal und dem Vereinigten Königreich (61 Stimmen) der Frist 2011 im Kommissionsvorschlag zu.

Während es im Hinblick auf schwefeldreies Benzin keinerlei Bestrebungen irgendeiner Delegation gab, die von der Kommission vorgeschlagene Einführungsfrist zu „entschärfen“, sprachen sich zuerst die irische Delegation und dann die griechische Delegation für die Verschiebung der Einführungsfrist von Diesel

³¹ Der Rat hatte am 12. März 2001 auf Vorschlag der Kommission (KOM (2000) 397) einstimmig den Beschluss gefasst, Deutschland die steuerliche Förderung schwefeldreier Kraftstoffe im Rahmen der ökologischen Steuerreform der rot-grünen Bundesregierung zu gestatten (Entscheidung des Rates 2001).

auf die Jahre 2007/2008 aus.³² Allerdings gelang es ihnen nicht, andere Delegationen von ihrem Standpunkt zu überzeugen. Ganz im Gegenteil: Österreich, Deutschland, Schweden und Luxemburg (20 Stimmen) sprachen sich sogar für einen früheren Einföhrungstermin im Jahr 2003 aus. Wie bei schwefelfreiem Benzin, forderte Deutschland bei schwefelfreiem Diesel 2007 als frühere Frist für die Marktdurchdringung und wurde darin von Österreich, Dänemark, Finnland und Schweden (24 Stimmen) unterstützt. Diese vier Mitgliedstaaten gaben jedoch zu verstehen, dass sie auch den von Hautala bevorzugten Termin 2008 akzeptieren könnten. Die Staatenkoalition aus Belgien, Spanien, Frankreich, Griechenland, Italien, Niederlande, Portugal und dem Vereinigten Königreich (61 Stimmen) unterstützte erneut die Frist 2011, die die Kommission vorgeschlagen hatte.

Erstaunlicherweise ging die Forderung der Staatenkoalition unter der Wortführerschaft Deutschlands, zu der im Kern Österreich, Schweden und mit Abstrichen Dänemark, Finnland und Luxemburg gehörten, sogar über die Forderungen von T&E sowie die des Umweltausschusses hinaus. T&E wünschte sich zwar ebenfalls, die Markteinföhrung schwefelfreier Kraftstoffe bereits im Jahr 2003 zu starten, jedoch gestand die Umweltinteressengruppe der Raffinerieindustrie eine längere Phase der Flexibilität bis 2008 zu (T&E Position 2001: 5). AECC, der Verband der Katalysatorenhersteller, hatte sich während der Vorbereitungen des Kommissionsvorschlags für die Einföhrung im Jahr 2005 und die vollständige Marktdurchdringung im Jahr 2007 ausgesprochen (Kommission 2001: 19), zeigte sich dann aber mit dem Hautala-Bericht zufrieden, der die Fristen 2005 und 2008 vorsah (AECC Fax 2001: 1). Selbst der europäische Verband der Automobilhersteller ACEA forderte in seiner Stellungnahme lediglich die Frist für die vollständige Marktdurchdringung von 2011 im Kommissionsvorschlag auf 2008 vorzuziehen (ACEA Position 2001). Nichtsdestotrotz dürften die genannten Stakeholder mit dem Vorstoß der Staatenkoalition unter der Wortführerschaft Deutschlands keine Probleme gehabt haben. Anders sah es dagegen bei Europia aus, der in seinem Positionspapier als Losung ausgab, dass der Kommissionsvorschlag auf jeden Fall *in puncto* Fristen „bewahrt“ werden müsse (Europia 2001: 1). Zwar gab es für den

³² Die irische Delegation unterbreitete ihren Vorschlag in den Sitzungen am 17. Juli, 19. und 25. September 2001. Die griechische Delegation sprach sich in der Sitzung am 18. Oktober 2001 dafür aus.

Kommissionsvorschlag und damit letztlich auch für die Position Europas die größte Unterstützung (61 Stimmen) in der Ratsarbeitsgruppe Umwelt, jedoch veränderten sich die Positionen einiger Staaten unter dem Eindruck der Entscheidungen im Umweltausschuss und im Europäischen Parlament, zumal „eine Annahme des Vorschlags in erster Lesung angestrebt wird“ (Übermittlungsvermerk 2001a: 2). Dies impliziert *de facto*, dass sich der Rat und das Europäische Parlament in einer sehr frühen Phase des Gesetzgebungsprozesses aufeinander zu bewegen mussten, sollten sie dieses hehre Ziel tatsächlich erreichen wollen. Deshalb bemühte sich der belgische Vorsitz mit einem Kompromissvorschlag, sowohl die Staatenkoalitionen im Rat als auch die Position des Europäischen Parlaments, die der „progressiven“ Staatenkoalition im Rat nahe stand, miteinander zu versöhnen. Dieser Kompromissvorschlag sah vor, die Formulierung „spätestens ab 1. Januar 2005“ (Kommission 2001: 23) aus dem Kommissionsvorschlag in „so bald wie möglich, spätestens aber am 1. Januar 2005“ umzuwandeln (Einleitende Aufzeichnung 2001: 3, 8, 9). Damit griff der belgische Vorsitz fast vollständig einen Änderungswunsch des Umweltausschusses auf, denn auch im Hautala-Bericht hieß es an der gleichen Stelle: „so *schnell* wie möglich, aber spätestens ab 1. Januar 2005“ (Hautala Bericht 2001: 14, 17). Außerdem wollte er mit dieser Formulierung denjenigen Delegationen ein Angebot machen, die eine frühzeitigere Einführung im Jahr 2003 gefordert hatten. Neben der minimalen, aber konzilianteren „Umformulierung“ des Einführungsdatums, schlug der belgische Vorsitz den 1. Januar 2009 als Frist für die vollständige Marktdurchdringung der schwefeldfreien Kraftstoffe vor. Dies sei eine „Einigung auf halbem Wege zwischen 2007 und 2011 (Einleitende Aufzeichnung 2001: 3). Für die zwei im Rat vorherrschenden Positionen mag dies auch gegolten haben, aus der Perspektive des Umweltausschusses bedeutete dieser Vorschlag jedoch, weniger an Boden „verloren“ zu haben als die Kommission und die sie unterstützende Koalition im Rat, denn der Termin 2009 lag wesentlich näher an der im Hautala-Bericht fixierten Frist 2008 als an der Frist 2011 aus dem Kommissionsvorschlag.

In der Tagung des AStV entfaltete der Kompromissvorschlag des belgischen Ratsvorsitzes seine Wirkung: Österreich, Deutschland, Luxemburg und Schweden (20 Stimmen) signalisierten, dass sie durchaus bereit wären, dem Kompromissvorschlag der Belgier hinsichtlich der Einführungsfrist zuzustimmen (Bericht AStV 2001: 3), obschon die Formulierung „so schnell wie möglich, aber spätestens ab 1. Januar 2005“ in ein weniger ambitioniertes „zu gegebener Zeit,

spätestens ab 1. Januar 2005“ vom AStV verwandelt wurde (Bericht AStV 2001: 5; 6). Dieselbe Staatenkoalition erweitert um Dänemark und Finnland, die mit einem Anteil von 26 Stimmen das Zeug für eine Blockadekoalition im Rat gehabt hätte, zeigte sich mit dem 1. Januar 2009 als Frist für die vollständige Marktdurchdringung einverstanden. Auf der anderen Seite weichte ebenso die Staatenkoalition der Befürworter des Kommissionsvorschlags auf. Frankreich, Irland, die Niederlande und das Vereinigte Königreich waren bereit, von ihrer Position zugunsten des „Gesamtkompromisses“ abzurücken. Die südeuropäischen Mitgliedstaaten Spanien, Griechenland, Italien und Portugal beharrten allerdings auf ihrer Position, wobei Italien „sich möglicherweise flexibel zeigen“ (Bericht AStV 2001: 3) könnte. In diesem Stadium der Beratungen wäre die Staatenkoalition der Südeuropäer mit 28 Stimmen durchaus in der Lage gewesen, den Gesamtkompromiss zu blockieren, allerdings verlöre sie die Sperrminorität, wenn Italien aus ihr ausscheren würde (18 Stimmen). Letztendlich stimmten aber alle Mitgliedstaaten auf der Tagung des Rats (Umwelt) am 12. Dezember 2001 einem Kompromiss zu, der als Frist für die vollständige Marktdurchdringung im Gemeinsamen Standpunkt des Rats den 1. Januar 2009 vorsah (Protokoll Rat Umwelt 2001: 7).

7.1.2 Wie mobile Maschinen und Geräte gegen Normalbenzin ausgespielt wurden

Wie bei der Frage nach den Fristen für die Einführung und die vollständige Marktdurchdringung fand sich auch bei den Beratungen über den Schwefelgehalt der Kraftstoffe für mobile Maschinen und Geräte sowie landwirtschaftliche Nutzmanmaschinen im Kern die gleiche Staatenkoalition zusammen, die auch bei diesem Thema die Position des Umweltausschusses teilte. Dazu gehörten Österreich, Dänemark, Deutschland, Luxemburg, Finnland und Schweden und im Unterschied zur „Fristenfrage“ auch Italien und Portugal (38 Stimmen) (Bericht AStV 2001: 6). Diese Mitgliedstaaten forderten die Harmonisierung der Vorschriften für Onroad- und Offroadkraftstoffe und befürworteten dementsprechend, einen Schwefelgehalt von 10 ppm verpflichtend für Offroadkraftstoffe festzuschreiben. Die Haltung dieser Länder verwundert kaum, da es sich bei ihnen fast ausschließlich um die Länder der EU handelte, die ohnehin für mobile Maschinen und Geräte sowie landwirtschaftliche Zugmaschinen „Qualitätskraftstoffe für Straßenfahrzeuge“ im Gegensatz zu

„Qualitätsheizöl“ nutzten (Einleitende Aufzeichnung 2001: 3; Hautala Bericht 2001: 20). Allerdings gilt dies nicht für Finnland, das sich trotzdem dieser Staatenkoalition angeschlossen hatte. Zudem fehlte Griechenland in ihren Reihen, denn auch in diesem Land wurden mobile Maschinen und Geräte mit Qualitätskraftstoffen für Straßenfahrzeuge betankt. Griechenland bildete stattdessen zusammen mit Spanien, Frankreich, Irland, den Niederlanden und dem Vereinigten Königreich (41 Stimmen) eine Staatenkoalition, die die Harmonisierung ablehnte (Bericht AStV 2001: 6). Die Niederlande und das Vereinigte Königreich fanden es sogar zunächst nicht sinnvoll, dass die Kommission überhaupt versuchte, in ihrem Richtlinienvorschlag zur Revision der Onroadkraftstoffspezifikationen die vereinzelt Vorschriften für Offroadfahrzeuge unterzubringen (Übermittlungsvermerk 2001c: 4). Obschon sich der Rat in dieser Frage beinahe in einer Pattsituation befand, fiel die gemeinsame Entscheidung letztendlich zugunsten der Anti-Harmonisierungskoalition aus. Der Grund dafür war, dass es vor allem auf Betreiben des Vereinigten Königreichs gelang, den Streitpunkt „Offroadkraftstoffe“ mit dem Streitpunkt „Normalbenzin“ zu verknüpfen und auf diese Weise einen *Package-Deal* zu erzwingen.

Die Kommission hatte in ihrem Vorschlag die Fußnote aus der zu revidierenden Richtlinie 98/70/EG im Anhang III gelöscht, die es Mitgliedstaaten möglich machte, auch Normalbenzin mit den vorgeschriebenen Spezifikationen auf ihren Märkten zuzulassen (Kommission 2001: 30). Dabei unterscheidet sich Normalbenzin lediglich aufgrund seiner niedrigeren Oktanzahl von Superbenzin und Superplus, was jedoch aus Umweltschutzsicht keine besondere Relevanz hat. Die Kommission begründete ihren Schritt allerdings damit, dass „dieser Kraftstoff nur einen geringen Anteil am Benzinmarkt der Gemeinschaft hat“ (Kommission 2001: 18). Diese Information stammte aus der „Refining Study“ von Purvin & Gertz, die die Kommission zur Vorbereitung ihres Vorschlags in Auftrag gegeben hatte (Purvin & Gertz 2000: A-3). An der gleichen Stelle in der Studie war allerdings auch zu lesen, dass Normalbenzin hauptsächlich in Deutschland nachgefragt werde (Purvin & Gertz 2000: A-3), womit der Mitgliedstaat ausgemacht war, dem die Streichung der Fußnote am meisten zu schaffen machen würde.

Deutschland schien auf jeden Fall an seiner Achillesferse getroffen. So hieß es in einem Papier aus der Feder des Bundesumweltministeriums: „Es muss sichergestellt werden, dass auch nach 2005 Normalbenzin in D weiterhin vermarktet werden darf“

(BMF 2000). Sonst müssten die deutschen Verbraucher ungefähr 500 Millionen D-Mark pro Jahr mehr für ihre Tankfüllungen ausgeben, denn Superbenzin war zum damaligen Zeitpunkt im Vergleich zu Normalbenzin vier bis fünf Pfennig pro Liter teurer (BMF 2000). Auch der deutsche Mineralölwirtschaftsverband e. V. meldete sich zu Wort und beklagte, dass die „Autofahrer und die Raffinerien in Deutschland [...] von einem solchen Verbot [gemeint ist das aus der Streichung der Fußnote resultierende Verbot von Normalbenzin; Anm. d. Verf.] [...] stark betroffen“ (Mineralölwirtschaftsverband 2001) wären. Der deutsche SPE-Abgeordnete und Mitglied des Umweltausschusses im Europäischen Parlament Lange wunderte sich seinerseits in einer Presseinformation darüber, dass „die Kommission die Verhandlungen über die Richtlinie zur Einführung von schwefelfreien Kraftstoffen ab 2005 dadurch von vornherein unnötig erschwert, dass sie gleichzeitig die völlige Herausnahme von Normalbenzin aus dem Markt vorschlägt“ (Presseinformation Lange 2001). Zudem forderte er, dass „das billigere Normalbenzin für die – häufig einkommensschwächeren – Besitzer von älteren Fahrzeugen weiterhin zur Verfügung stehen“ (Presseinformation Lange 2001) müsse. Diese Position konnten die deutschen Abgeordneten Horst Schnellhardt und Karl-Heinz Florenz (EVP-D) und Lange (SPE-D) im Umweltausschuss mit ihren Änderungsanträgen³³ auch durchsetzen. Hinsichtlich der Verhandlungssituation in der Ratsarbeitsgruppe Umwelt kam ein deutscher Beobachter hingegen zu dem Schluss, dass eine „Mehrheit für die Beibehaltung von Normalbenzin“ nur zustande kommen könne, wenn der Versuch „der Einbeziehung der mobilen Maschinen und Geräte“ aufgegeben würde (Ministerium für Umwelt und Verkehr Baden-Württemberg 2001: 2). Besonders das Vereinigte Königreich – so der deutsche Beobachter – sähe keine Veranlassung, die umstrittene Fußnote in die revidierte Richtlinie zu übernehmen. Jedoch signalisierten die Briten, der Übernahme der Fußnote zuzustimmen, sofern die andere Seite ihre Bestrebungen, die Schwefelgrenzwerte für Offroad- und Onroadkraftstoffe zu harmonisieren, aufgäbe (Ministerium für Umwelt und Verkehr Baden-Württemberg 2001: 4). Dank der Verknüpfung des Issues „Normalbenzin“ mit dem Issue „Offroadkraftstoffe“ in den Diskussionen der Ratsarbeitsgruppe Umwelt,

³³ Änderungsantrag 36 (Änderungsantrag 9) (Schnellhart/Florenz, EVP-D) zu Erwägung 10a (neu) (Hautala Bericht 2001: 10-11); Änderungsantrag 70 (Änderungsantrag 35 endg.) (Florenz, EVP-D) zu Anhang III Zeile 1 und Änderungsantrag 71 (Änderungsantrag 35 endg.) (Lange, SPE-D) zu Anhang III 2 neue (7) und (8) (Fußnote 8 abgelehnt im Umweltausschuss) (Hautala Bericht 2001: 26).

gelang es dem belgischen Vorsitz dann auch, sich bei der Festlegung des Gemeinsamen Standpunkts die Zustimmung aller Mitgliedstaaten zu seinem Kompromissvorschlag *in puncto* Offroadkraftstoffe zu sichern, der eher der Position der Harmonisierungsgegner als der Harmonisierungsbefürworter entsprach. Statt der gewünschten Harmonisierung, haben Mitgliedstaaten, in denen für mobile Maschinen ohnehin Onroadkraftstoffe verwendet wurden, laut Gemeinsamen Standpunkt nunmehr die Möglichkeit, „einen niedrigeren Grenzwert fest[zu]legen“ (Gemeinsamer Standpunkt 2002: 74). Während die Kommission in ihrem Vorschlag noch formuliert hatte, dass dieser niedrigere Grenzwert 500 mg/kg betragen solle (Kommission 2001: 24), erlaubte der Gemeinsame Standpunkt mehr Flexibilität: Mitgliedstaaten, die beispielsweise noch nicht soweit gehen wollten, für ihr Territorium die gleichen Grenzwerte für Off- und Onroadkraftstoffe vorzuschreiben – diese Option wurde sowohl im Kommissionsvorschlag als auch im Gemeinsamen Standpunkt eingeräumt –, konnten nun alternativ einen schärferen Grenzwert als 500 mg/kg festschreiben. Bestandteil des Kompromisses war auch, dass die Kommission beauftragt wurde, einen Vorschlag für die Revision der Kraftstoffqualitäten für Offroadfahrzeuge vorzulegen, sobald sie ihren Vorschlag für die nächste Emissionsstandardstufe der Kompressionszündungsmotoren unterbreitete (Gemeinsamer Standpunkt 2002: 75).

7.1.3 Definition „flächendeckend“ beziehungsweise „auf angemessener geografischer Grundlage“

Im Unterschied zum Europäischen Parlament fand die Position Europias (Europa 2001: 1), die Kriterien für die Verfügbarkeit der schwefelfreien Benzin- und Dieselmotoren für jeden Nationalstaat getrennt festzulegen, im Rat mehr Gehör. Weder übernahm der Rat die vom Umweltausschuss und vom Europäischen Parlament in den Gesetzesvorschlag eingebaute Komitologieklausel, die im Endeffekt zu EU-weit allgemeingültigen Kriterien geführt hätte, noch fand er sich mit der von der Kommission vorgeschlagenen und vom Europäischen Parlament sanktionierten Formulierung ab, die neuen Kraftstoffe seien in der Einführungsphase „flächendeckend verfügbar“ zu machen. Stattdessen entschieden sich die Vertreter der nationalen Regierungen für die semantisch abgeschwächte Variante der Verfügbarkeit „auf angemessener geografischer Grundlage“ (Gemeinsamer

Standpunkt 2002: 73). Diese vom belgischen Vorsitz vorgeschlagene Neuformulierung fand explizit die Zustimmung Spaniens, Griechenlands, Italiens, Portugals und des Vereinigten Königreichs und wurde von keinem anderen Mitgliedstaat beanstandet (Übermittlungsvermerk 2001c: 2). Vor allem Italien und Frankreich signalisierten in den Beratungen der Ratsarbeitsgruppe Umwelt frühzeitig, dass sie „Schwierigkeiten mit der Sicherstellung der geforderten flächendeckenden Versorgung“ (Übermittlungsvermerk 2001a: 4) haben würden, wobei Frankreich hauptsächlich die Problematik der Versorgung in seinen Überseegebieten im Auge hatte (Übermittlungsvermerk 2001c: 3).³⁴ Hinsichtlich der Komitologieklausel nahmen die Mitgliedstaaten im Konsens eine ablehnende Haltung ein und begründeten sie ähnlich wie Europa mit dem Argument, „dass die unterschiedlichen örtlichen Gegebenheiten gegen die Entwicklung derartiger gemeinsamer Kriterien sprechen würden“ (Begründung des Rates 2002: 4).

7.1.4 Revisionsklausel Diesel

Auch die Revisionsklausel war im Rat kein Verhandlungsgegenstand, so dass der Änderungsantrag des Europäischen Parlaments zu ihrer Aufhebung von den Mitgliedstaaten einvernehmlich abgelehnt wurde. Dies entsprach der Position von CONCAWE. CONCAWE hatte in der Stakeholderkonsultation der Kommission vor allem auf die hohen Kosten für Raffinerien vor dem Hintergrund der schwierigen technischen Umsetzung und auf das Risiko von Marktengpässen für die Versorgung mit Dieselkraftstoff verwiesen.

7.1.5 Deutschlands Vorstoß zum PAK-Gehalt im Diesel

Während im Umweltausschuss der schwedische Konservative Arvidsson (EVP-S) den Vorstoß wagte, sich für die Verschärfung des PAK-Gehalts von Dieselkraftstoff im Rahmen der Schwefelrichtlinie stark zu machen (vgl. Änderungsanträge 2001: 21-22), übernahm Deutschland diese Rolle in der Ratsarbeitsgruppe Umwelt

³⁴ Gemeinsam mit Spanien und Portugal forderte Frankreich „eine Ausnahmeregelung für die überseeischen Gebiete“ (Übermittlungsvermerk 2001c: 3), die letztendlich Eingang in den Gemeinsamen Standpunkt des Rates fand (Gemeinsamer Standpunkt 2002: 73).

(Übermittlungsvermerk 2001a: 13). Unterstützung für das Anliegen der Deutschen, welches das Mantra der Kommission zu konterkarieren drohte, ausschließlich den Schwefelgehalt in dieser Richtlinie und keine anderen Kraftstoffmerkmale zu regulieren, kam von den Mitgliedstaaten Finnland, Dänemark und Schweden (Übermittlungsvermerk 2001b: 13) (zusammen 20 Stimmen). Im Gegensatz zu der Staatenkoalition um Deutschland konnte das Vereinigte Königreich einer Verschärfung des PAK-Grenzwerts in der Schwefelrichtlinie nichts abgewinnen. Jedoch schlug es vor, den Grenzwert für PAK „regelmäßig zu überprüfen“ (Übermittlungsvermerk 2001b: 13). In den folgenden Sitzungen der Ratsarbeitsgruppe Umwelt schlossen sich der Haltung des Vereinigten Königreichs Belgien, Spanien, Italien Portugal (Übermittlungsvermerk 2001c: 13) und letztendlich auch Frankreich an (Einleitende Aufzeichnung 2001: 19) (zusammen 48 Stimmen) an.

Selbst nachdem der Unterausschuss des Europäischen Parlaments alle Änderungsanträge bezüglich der Revision anderer Kraftstoffmerkmale außer Schwefel am 6. November 2001 abgelehnt hatte (Protokoll ENVI 2001), hielt die Koalition um Deutschland an ihrer Position in den Beratungen der Ratsarbeitsgruppe am 9. November 2001 fest (Einleitende Aufzeichnungen 2001: 19), gab sie jedoch in den Beratungen des Ausschusses der Ständigen Vertreter am 23. November 2001 (Introductory Note 2001) auf, wohl auch deshalb, weil die ablehnende Haltung des Unterausschusses und damit die geringe Aussicht auf Schützenhilfe vonseiten des Europäischen Parlaments in dieser Sache die Erfolgsaussichten für eine Durchsetzung der Minderheitenposition im Rat schmälerten.

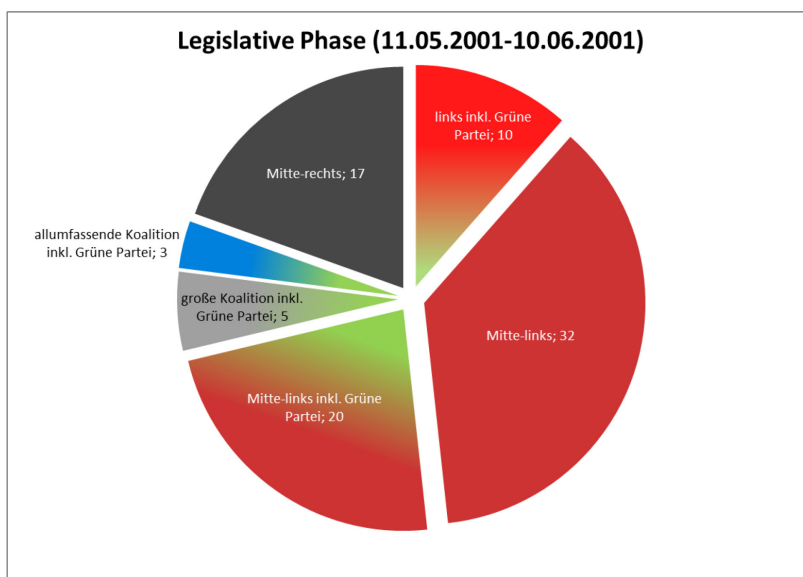
Damit wurde das Issue „PAK-Gehalt im Dieselkraftstoff“ in diesem letzten Akt der Auseinandersetzung in diesem Gesetzgebungsverfahren im Sinn des Verbands der europäischen Mineralölindustrie (Europa 2001: 2) *ad acta* gelegt. Besonders bemerkenswert ist dies nicht, wenn man sich erneut vor Augen führt, dass keine der anderen an dem Gesetzgebungsverfahren interessierten Interessengruppen versucht hatte, das Gegenteil zu erreichen.

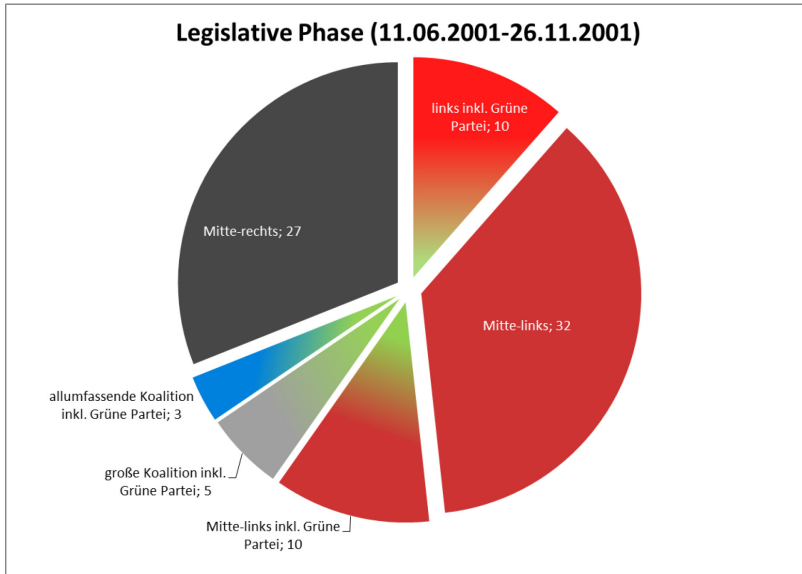
7.2 Zwischenfazit: Bedingungen für Einflussnahme auf Ratsebene

7.2.1 Politische Zusammensetzung des Ministerrats

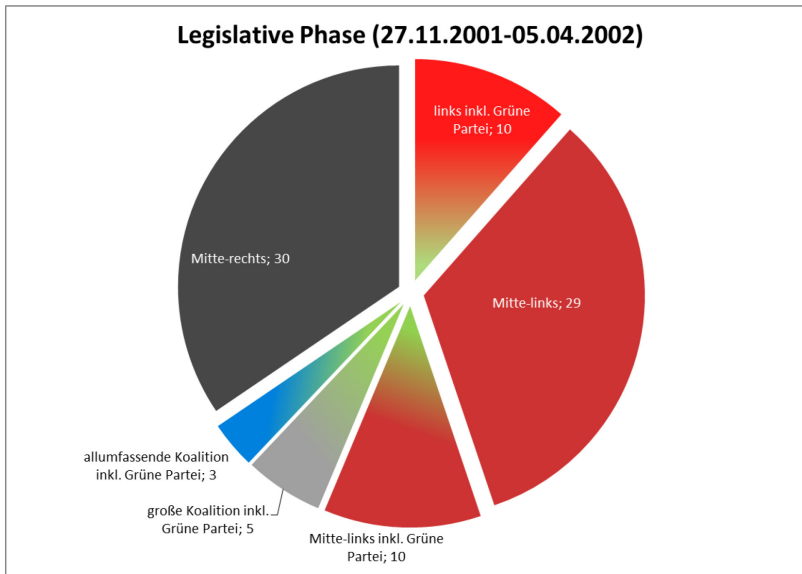
Ausgehend von der Hypothese, dass die politische Zusammensetzung des Ministerrats den Lobbyingerfolg von Interessengruppen präjudiziert, war auch in dieser Arena von einem ausbalancierten Policy-Outcome auszugehen. Zwar dominierten zum Zeitpunkt der Übermittlung des Kommissionsvorschlags an den Rat (11. Mai 2001) noch Mitte-links-Regierungen und linke Regierungen (62 Stimmen = Zweidrittelmehrheit), jedoch führten die zwei Regierungswechsel in Italien am 11. Juni 2001 und in Dänemark am 27. November 2001 dazu, dass sich kein Gemeinsamer Standpunkt gegen das Lager der Mitte-rechts-Regierungen beziehungsweise der Mitte-links-Regierungen durchsetzen ließ (Sperrminorität = 26 Stimmen). *De facto* entschied sich der Ministerrat jedoch nur bei einem Issue (Frist Marktdurchdringung) gegen die Interessen der Mineralölindustrie, so dass von einem ausgeglichenen Policy-Outcome nicht die Rede sein kann.

Abbildung 2: Sitzverteilung im Rat während des Mitentscheidungsverfahrens (F1)

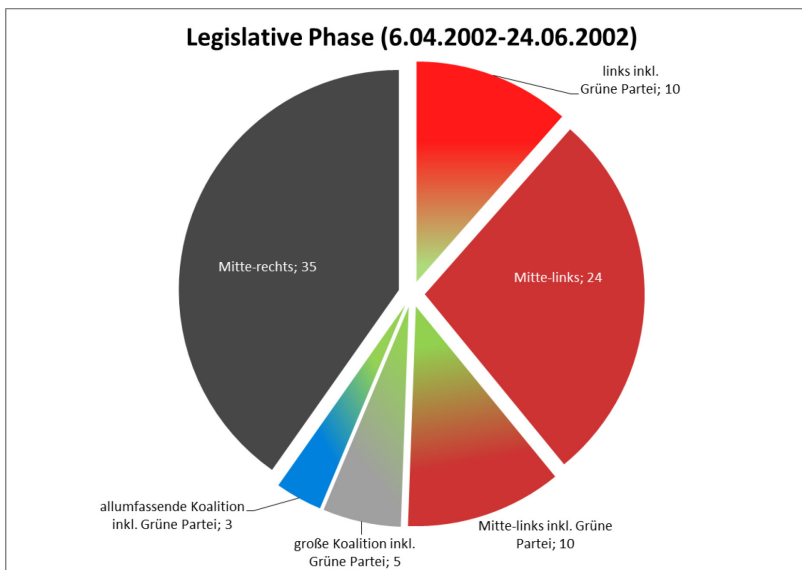




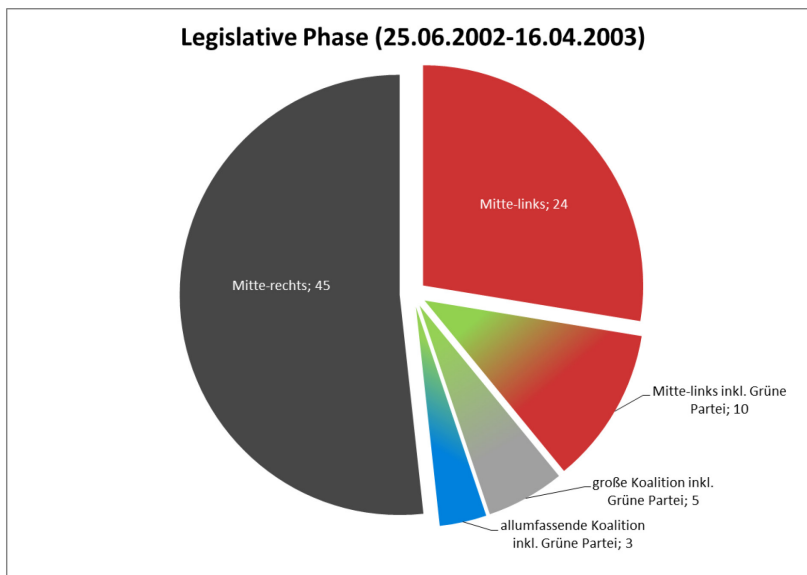
Regierungswechsel am 11. Juni 2001 in Italien von einer Mitte-links-Regierung inklusive Grüne Partei zu einer Mitte-rechts-Regierung.



Regierungswechsel am 27. November 2001 in Dänemark von einer Mitte-links-Regierung zu einer Mitte-rechts-Regierung.



Regierungswechsel am 6. April 2002 in Portugal von einer Mitte-links-Regierung zu einer Mitte-rechts-Regierung.



Regierungswechsel am 25. Juni 2002 in Frankreich von einer linken Regierung inklusive Grüner Partei zu einer Mitte-rechts-Regierung.

Quelle: Darstellung eigener Entwurf, Daten: Klingemann et al. 2006

7.2.2 Sanktionsfähigkeit und Konfliktfähigkeit der Interessengruppen

Nimmt man alternativ die Sanktionsfähigkeit und Konfliktfähigkeit als erklärende Variablen, hätte in Bezug auf die Konfliktfähigkeit in jedem der Mitgliedstaaten die beschäftigungsintensive Automobilindustrie einen Vorteil gegenüber der Mineralölindustrie (vgl. Abbildung 3). In Bezug auf die Sanktionsfähigkeit wäre ebenfalls die Automobilindustrie in der Mehrheit der Staaten im Vorteil. Nur in Griechenland, den Niederlanden, Portugal und Finnland erreichte sie eine größere Sanktionsfähigkeit (zusammen 18 Stimmen) (vgl. Abbildung 4).

Mit den unabhängigen Variablen „Sanktionsfähigkeit“ und „Konfliktfähigkeit“ lassen sich lediglich zwei Politikergebnisse erklären, von denen zumindest das eine – die Vorziehung der Marktdurchdringungsfrist auf das Jahr 2009 – zunächst paradox erscheint. Hier hatte sich eine übermächtige Staatenkoalition aus Belgien, Spanien, Frankreich, Griechenland, Italien, Irland, den Niederlanden, Portugal und dem Vereinigten Königreich für die Beibehaltung der Frist von 2011 zusammengefunden, die ihre Position im Laufe der Beratungen in der Ratsarbeitsgruppe Umwelt jedoch zugunsten eines Kompromisses aufgab.

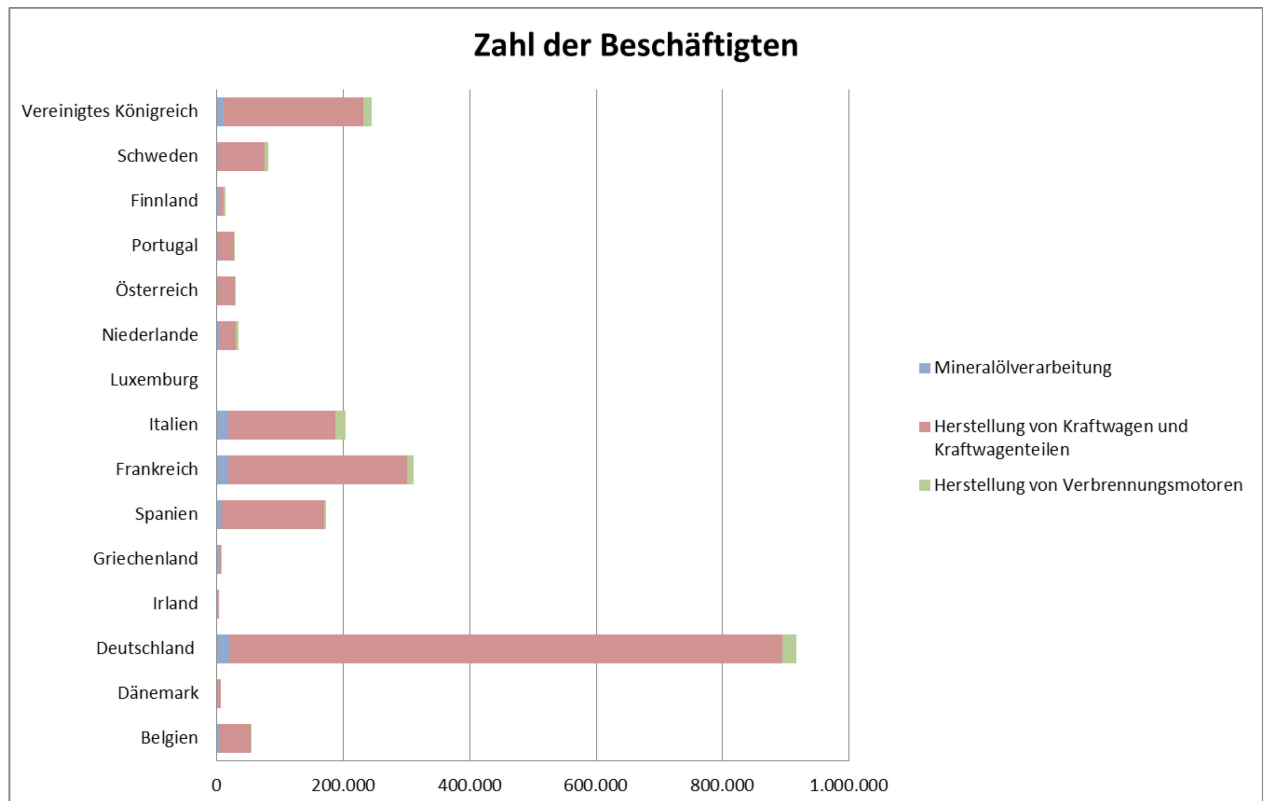
Tabelle 10: Positionen der Interessengruppen zum Gemeinsamen Standpunkt (F1)

| IG | Position | Ergebnis | Konflikt mit | Konfliktfähigkeit | Sanktionsfähigkeit | Finanzen | Typus | Framing IG | Counter-Framing | Koalition Rat pro IG (Gegner 24 Stimmen) |
|-------------------------|--|--|---|-------------------|--------------------|----------|----------------|--|--|---|
| Europa | Einführungsfrist 2005 | Einführungsfrist 2005 | T&E | X | X | 0 | Lead-Time I | Frühere Einführung unter dem Gesichtspunkt einer angemessenen geographischen Verfügbarkeit ist nicht möglich | Gefährdung des Binnenmarkt „Protektionismus“ | 56 Stimmen (Gegner 24 Stimmen) |
| Europa | Frist Marktdurchdringung 2011 | Frist Marktdurchdringung 2009 | ACEA AECC T&E | X | X | X | Lead-Time II | Anstieg Treibhausgasemissionen (CO ₂) | Gefährdung des Binnenmarkt „Protektionismus“ Technologiediffusion Umweltvorteile | 61 Stimmen (Gegner 24 Stimmen) |
| EUROMOT SMMT AECC | Einbeziehung Offroadkraftstoffe | keine Einbeziehung Offroadkraftstoffe | Europa | 0 | X | 0 | Harmonisierung | Technologiediffusion Einhaltung von Grenzwerten | Kosten-Nutzen-Studie durchführen negative Auswirkungen auf CO ₂ -Bilanz hohe Kosten für Verbraucher (UK und Frankreich) | 38 Stimmen (Gegner 41 Stimmen) |
| Europa | nationalstaatliche Definition von „flächendeckend“ | Abschwächung „auf angemessener geografischer Grundlage“, keine Komitologie | AECC ACEA | 0 | 0 | 0 | Harmonisierung | unterschiedliche Marktstrukturen in Europa machen einheitliche Definitionen schwierig Scaling | Technologiediffusion | Konsens |
| ACEA AECC | Aufhebung Revisionsklausel Diesel | keine Aufhebung Revisionsklausel Diesel | kein Position von Europa oder CONCAWE, vorher Ablehnung CONCAWE | 0 | 0 | 0 | Harmonisierung | n/a | Technische Machbarkeit (technisch schwierig) hohe Kosten für Raffinerien geringe positive Effekte auf CO ₂ -Emissionen Marktgängigkeitspässe | Konsens |
| Europa ACEA | keine Revision anderer Kraftstoffparameter | keine Revision anderer Kraftstoffparameter | kein Konflikt | n/a | n/a | n/a | Neuregulierung | keine Umweltvorteile nationale Besonderheiten | n/a | 48 Stimmen (Gegner 20 Stimmen) |

Quelle: Eigener Entwurf

Heruntergebrochen auf die einzelnen Länder, kann die initiale Positionierung Portugals, der Niederlande und Griechenlands mit der größeren Sanktionsfähigkeit der Mineralölindustrie in diesen Ländern erklärt werden. Obwohl alle drei Länder von Mitte-links-Regierungen regiert wurden, richteten sie sich nicht nach den Interessen der beschäftigungsintensiven Automobilindustrie.

Abbildung 3: Anzahl der Beschäftigten (F1)

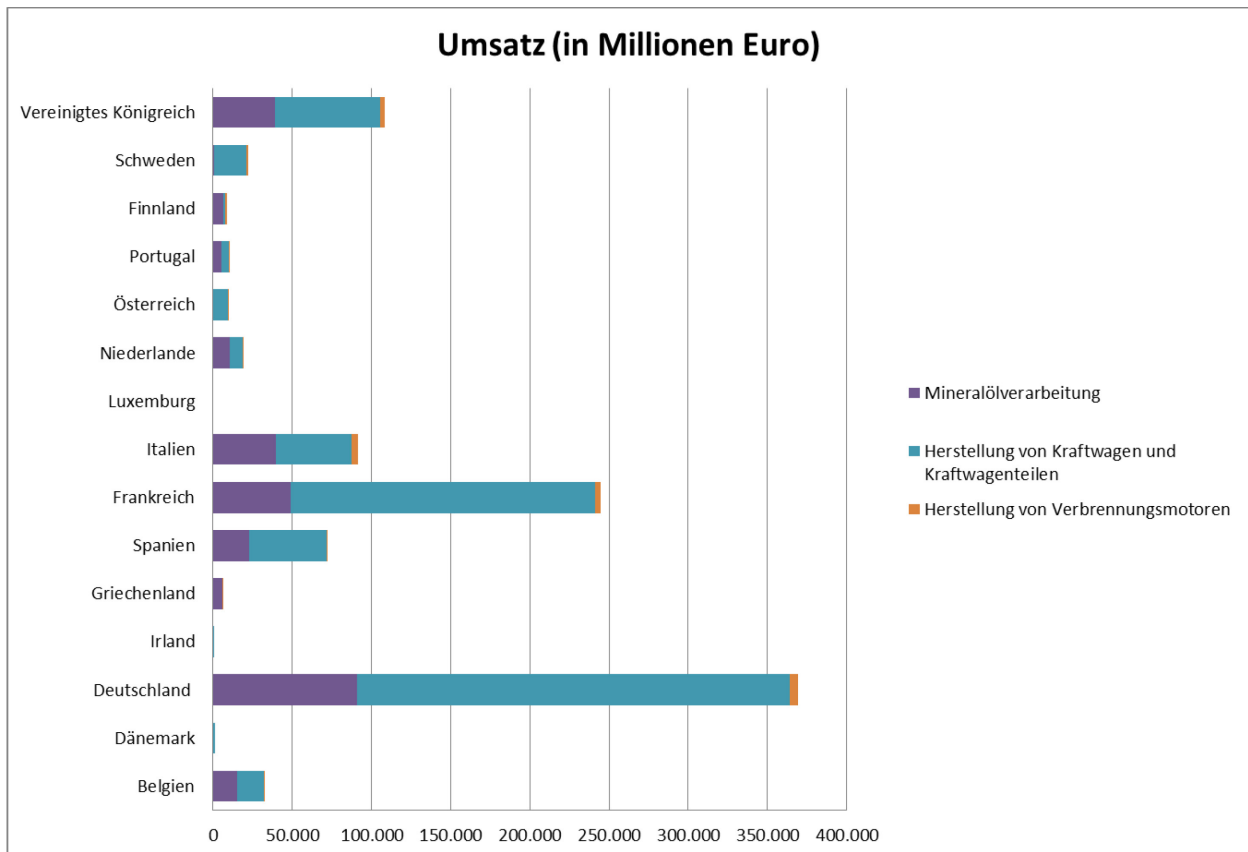


Quelle: Darstellung eigener Entwurf, Daten: Eurostat

Mit Blick auf das Vereinigte Königreich (Mitte-links), Italien (Mitte-links mit Grüner Partei, später Mitte-rechts), Frankreich (links mit Grüner Partei), Spanien (Mitte-rechts), Irland (Mitte-rechts) und Belgien (große Koalition mit Grüner Partei) kann die initiale Positionierung mit dem im Vergleich zur Automobilindustrie vergleichsweise hohen Umsatz der Mineralölindustrie erklärt werden, der auch ein Indikator für Steuereinnahmen des jeweiligen Staates ist. Dies zusätzlich zu dem Umstand, dass insbesondere die südeuropäische Mineralölindustrie von der neuen Gesetzgebung belastet wurde, erklärt, weshalb die oben genannten Mitgliedstaaten nach der ohnehin für die Mineralölindustrie problematischen Einführung von neuen

Schwefelgrenzwerten einer erneuten Verschärfung der gesetzlichen Regelung durch die Vorziehung der Markteinführungsfrist ablehnend gegenüberstanden.

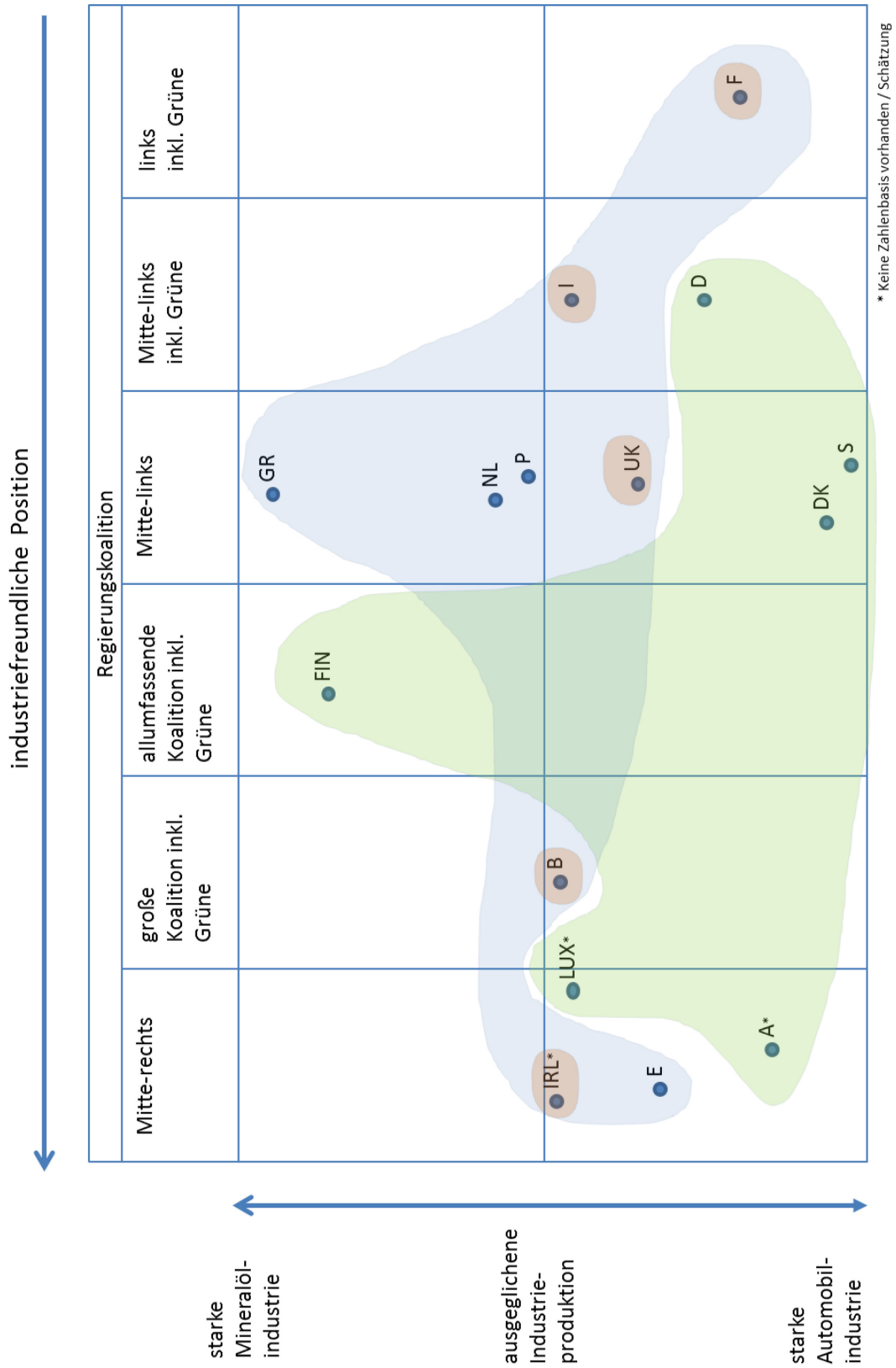
Abbildung 4: Umsatz (F1)



Quelle: Darstellung eigener Entwurf, Daten: Eurostat

Festgestellt werden kann auf jeden Fall, dass die politische Ausrichtung der im Ministerrat vertretenen Regierung eine geringe Voraussagekraft für deren initiale Positionierung hat. Ebenfalls ist es für den Lobbyingerfolg einer Interessengruppe nicht entscheidend, wie viele Mitgliedstaaten anfangs ihre Positionierung teilen. Wie auch schon andere postuliert haben (Moravcsik 1994), sind Mitgliedstaaten in der internationalen Arena bereit, ihre Policy-Präferenzen neu zu ordnen respektive zu überdenken, wenn es der Kompromissfindung dient. Allerdings scheint die tatsächliche Ressourcenstärke der einen Industrie im Vergleich zur anderen letztlich ausschlaggebend für den Verhandlungsspielraum zu sein, in dem Kompromisse zustande kommen.

Abbildung 5: Initialposition der Mitgliedstaaten im Rat zu Einführungsfristen (F1)



Quelle: Darstellung eigener Entwurf, Daten: Klingemann et al. 2006 und Eurostat

Am Ende der Beratungen im Rat schlugen sich beim Issue „Marktdurchdringungsfrist“ alle Staaten, ausgenommen von Spanien, in denen die Automobilindustrie (Sanktionsfähigkeit) *de facto* tendenziell ressourcenstärker war, auf deren Seite. Dies wird in Abbildung 5³⁵ dargestellt. Die grüne Staatenkoalition umfasst alle Mitgliedstaaten, die sich gegen die Interessen der Mineralölindustrie aussprachen. Die blaue Staatenkoalition umfasst alle Mitgliedstaaten, die sich anfangs im Sinn der Mineralölindustrie positionierten. Die rot umrandeten Mitgliedstaaten änderten im Laufe des intergouvernementalen Verhandlungsprozesses ihre Position zugunsten der Automobilindustrie.

7.2.3 Framing im Ministerrat

Augenfällig ist, dass sich der Ministerrat in zwei Fällen gegen die Interessen der konfliktfähigsten und sanktionsfähigsten Interessengruppe stellte. In diesen Fällen handelte es sich um Issues, die erfolgreich als Fragen der nationalen Selbstbestimmung „ingerahmt“ worden sind (Scaling-Argumentation), beziehungsweise Fragen der technischen Machbarkeit tangierten. Als intergouvernementaler Akteur vertritt der Ministerrat grundsätzlich eher Normen wie das Subsidiaritätsprinzip und steht weiteren Integrations- und Harmonisierungsschritten skeptischer gegenüber als die beiden supranationalen kollektiven Akteure – das Europäische Parlament und die Europäische Kommission –, so dass der Ministerrat einer Anti-Harmonisierungsargumentation gegenüber aufgeschlossen zu sein scheint. Auch die Verbindung des Issues der Revisionsklausel Diesel mit dem Attribut der technischen Machbarkeit verfiel offensichtlich. Allerdings wäre hier zu erwarten gewesen, dass dies eher bei den Mitte-rechts-Regierungen der Fall wäre als bei den Mitte-links-Regierungen. Die Erklärung für die breite Ablehnung im Konsens muss an dieser Stelle zunächst offen bleiben.

³⁵ Abbildung 5 zeigt das tatsächliche Verhältnis der Stärke der Mineralölindustrie im Vergleich zur Stärke der Automobilindustrie (Industriestärke = Umsatz).

8. Die Arena des Europäischen Parlaments: Zweite Lesung im Umweltausschuss und im Plenum

8.1 Einigung zwischen Rat und EP auf Einführungsfristen

Sowohl am Verlauf der zweiten Lesung des Richtlinienvorschlags im Umweltausschuss und im Plenum als auch am Vermittlungsverfahren lässt sich ablesen, wie nachhaltig die zwischenzeitlich erreichten Lobbyingerfolge der beteiligten Interessengruppen waren. In ihrer Begründung zur Empfehlung für die zweite Lesung akzeptierte Berichterstatterin Hautala (Verts/ALE-FIN) den Gemeinsamen Standpunkt hinsichtlich der Frist für die Marktdurchdringung im Jahr 2009. Allerdings machte sie zur Bedingung, dass der Rat dem Europäischen Parlament dann bei den Issues „Offroadkraftstoffe“, „alte Ausnahmeregeln“ und „Revisionsklausel Diesel“ entgegenkommen sollte (Hautala Empfehlung 2002: 16). Deshalb brachte sie mit ihrem Bericht auch erneut alle Änderungen aus der ersten Lesung, die diese Issues betrafen und die vom Rat nicht in den Gemeinsamen Standpunkt aufgenommen worden waren, in die zweite Lesung ein. Der Abgeordnete Lange (SPE-D) ergänzte den ebenfalls im Gemeinsamen Standpunkt des Rates negierten Änderungsantrag hinsichtlich der flächendeckenden Verfügbarkeit und der Definition dieses Begriffs in einem Komitologieverfahren (Änderungsanträge 2002: 1-2).

8.1.1 Einbeziehung von Offroadkraftstoffen

Lediglich der Änderungsantrag, der die Bedingungen für Offroad- und Onroadkraftstoffe weitgehend harmonisieren sollte, wurde unter dem Eindruck des Abstimmungsverhaltens der EVP in der ersten Lesung revidiert, damit er in zweiter Lesung mehrheitsfähig war. Der revidierte Änderungsantrag stellte einen Kompromiss zwischen Hautalas altem Änderungsantrag und Ayuso González' (EVP-E) sowie Florenz' (EVP-D) Änderungsantrag aus der ersten Lesung dar. Während Hautalas alter Änderungsantrag auf eine vollständige Harmonisierung abzielte, forderten die beiden konservativen Abgeordneten in ihrem Änderungsantrag, dass im Jahr 2008 ein Grenzwert von 350 ppm für Offroadkraftstoffe und im Jahr 2011 der gleiche Grenzwert wie für Onroadkraftstoffe von 10 ppm gelten solle. Der neue Änderungsantrag sah nunmehr einen Schwefelgrenzwert von 350 ppm für den 1.

Januar 2005 und den gleichen Grenzwert wie für Onroadkraftstoffe ab dem 1. Januar 2009 vor. Im Unterschied zum Änderungsantrag aus der ersten Lesung mussten nach Maßgabe des Änderungsantrags aus der zweiten Lesung in Verkehr gebrachte Offroadkraftstoffe also nicht bereits am 1. Januar 2005 die gleichen Grenzwerte wie Onroadkraftstoffe erfüllen, sondern erst ab 1. Januar 2009. Alle genannten Änderungsanträge gingen in den Entwurf der Empfehlung ein, welcher mit 36 Ja-Stimmen, zehn Gegenstimmen und einer Enthaltung angenommen wurde (Protokoll ENVI 2002: 6).

Aus Europias Sicht war dieser Kompromiss-Änderungsantrag jedoch kein Gewinn, zumal der Verband der europäischen Mineralölindustrie in seinem Positionspapier darauf insistierte, gar keine neuen Regelungen im Bereich der Offroadkraftstoffe zu treffen, solange nicht neue Erkenntnisse aus der parallel zum damaligen Gesetzgebungsverfahren durchgeführten Kommissionstudie vorlägen (Europa 2001). Auch die britische Landwirtschaft war sicher kaum zufrieden mit diesem Änderungsantrag, bedeutete er doch, dass sie für ihre Traktoren ab 2005 keinen „Red Diesel“ mit einem Schwefelgehalt von 2.000 ppm, sondern vermeintlich teureren Kraftstoff mit einem Schwefelgehalt von 350 ppm nutzen müsste. Wie präsent gerade ihr Widerstand gegen die Harmonisierung der Spezifikationen für Onroad- und Offroadkraftstoffe im Gesetzgebungsverfahren war, wurde nochmals in der Plenardebatte der zweiten Lesung deutlich: Die Abgeordneten Hautala (Verts/ALE-FIN) und Nicholson (EVP-UK) setzten sich in ihren Redebeiträgen explizit mit den Bedenken der britischen Bauern auseinander. Während Heidi Hautala in ihrem Redebeitrag versuchte, die britischen Bauern zu beschwichtigen, appellierte der britische Konservative James Nicholson an Kommission und Rat, dem Europäischen Parlament Einhalt in dieser Frage zu gebieten (Auszüge aus der Debatte s.u.).

„[...]Hier wende ich mich insbesondere an die landwirtschaftlichen Erzeuger in Großbritannien, die sich vor diesem Vorschlag fürchten, weil sie annehmen, dass sich für sie daraus erhebliche zusätzliche Kosten ergeben. Seien Sie versichert, dass sowohl in Großbritannien als auch anderswo in Europa und in der Welt die Traktorfahrer sich außergewöhnlich hohen Giftkonzentrationen aussetzen, wenn sie in der Fahrerkabine sitzen. Der Grund dafür liegt gerade in der schlechten Qualität des Kraftstoffs. Bei diesem Vorschlag gehen wir davon aus, dass bis 2009 auch die Kraftstoffe von mobilen Maschinen schwefelfrei sind. Das, verehrte Kolleginnen und Kollegen, ist nicht so dramatisch wie es z.B. die landwirtschaftlichen Erzeuger in Großbritannien dargestellt haben, denn bereits heute wird in der Hälfte der Mitgliedstaaten der gleiche Dieselmotorkraftstoff verwendet wie in den

Fahrzeugen im Straßenverkehr. Jetzt geht es darum, diese Forderung auf die gesamte Europäische Union auszudehnen. [...]“ (Plenardebatte 2. Lesung 2002, Heidi Hautala, Verts/ALE-FIN, 25. September 2002)

„[...] Er [der Bericht; Anm. der Verf.] wird sich nachteilig auf unsere [die britische; Anm. d. Verf.] Landwirtschaft, unsere Landwirte und unsere Fischer auswirken. Dort, wo ich aus Nordirland herkomme, zerbricht die ländliche Gemeinschaft. Ihr zu diesem Zeitpunkt zusätzliche Belastungen aufzuerlegen, ist vollkommen falsch. [...] Ich bin völlig gegen den Versuch, diese neuen Festlegungen auch für nicht zur Beförderung auf der Straße bestimmte Fahrzeuge gelten zu lassen, egal ob es sich dabei um landwirtschaftliche Fahrzeuge handelt oder um die vielen anderen Fahrzeuge, die in Steinbrüchen oder anderswo zum Einsatz kommen. [...] Wenn Sie wissen wollen, warum Europa in vielen Gebieten der Europäischen Union unbeliebt ist, dann brauchen Sie sich nur einen Vorschlag dieser Art anzusehen. [...] Ich weiß, dass nicht zur Beförderung auf der Straße bestimmte Fahrzeuge in der Europäischen Union ca. 8,5% der Dieselfahrzeuge ausmachen. Herr Kommissar, es liegt in Ihrer Macht und in der Macht des Rates, hierzu zumindest einen ausgewogenen Standpunkt einzunehmen und das Ziel über einen längeren Zeitraum hin zu verwirklichen, so dass wir inzwischen nicht allzu vielen Menschen schaden. [...] Zusammen mit den Menschen, die ich repräsentiere, werde ich meine helle Freude daran haben, dagegen [gegen die Empfehlung; Anm. d. Verf.] zu stimmen. Ich hoffe, dass sie zu Fall gebracht wird, weil Sie dann später einen Vorschlag einbringen werden, der den gesunden Menschenverstand aller in der Europäischen Union widerspiegelt und nicht nur diejenigen repräsentiert, die ihre puristischen Ideale verfolgen, sich aber den Konsequenzen, die die Durchsetzung ihrer Ideale gegenüber anderen hat, nicht stellen müssen. (Plenardebatte 2. Lesung 2002, James Nicholson, EVP-UK, 25. September 2002).

Die von Nicholson (EVP-UK) zum Ausdruck gebrachte Hoffnung, der Änderungsantrag möge nicht die Zustimmung der absoluten Mehrheit der Mitglieder des Europäischen Parlaments erhalten, erfüllte sich jedoch nicht. Eine überwältigende Mehrheit von 355 Abgeordneten (314 Stimmen = absolute Mehrheit) votierte für den Änderungsantrag 10, 69 Abgeordnete lehnten ihn ab und 28 Abgeordnete enthielten sich (Ergebnisse der Abstimmungen 2002: 208). Die Nein-Stimmen kamen vor allem von der britischen Gruppe in der EVP, der französischen Gruppe in der EDD und von der überwiegenden Mehrheit der ELDR-Abgeordneten, die in der ersten Lesung allerdings den weitaus ehrgeizigeren Änderungsantrag 26 zugestimmt hatten, der bereits für das Jahr 2005 vorsah, dass nur noch Kraftstoffe mit einem Schwefelgehalt von 10 ppm für den Offroadbereich in Verkehr gebracht

werden dürften (verabschiedeter Änderungsantrag sah das Jahr 2009 vor). Die Enthaltungen kamen dagegen überwiegend von der britischen Gruppe der SPE, die sich ebenfalls in der ersten Lesung bezüglich der Offroadkraftstoffe der Stimme enthalten hatte. Letztendlich war die erfolgreiche Verabschiedung des Änderungsantrags also dem Kompromiss zwischen EVP- und SPE-Fraktion zu verdanken.

Ein Blick auf das Abstimmungsverhalten der Abgeordneten insgesamt sowie auf die Inhalte der Plenardebatte zeigt, dass der Einfluss der NFU (National Farmers' Union) darauf weitaus größer war als der Europias. Obschon beide Interessengruppen das gleiche Ziel verfolgten, waren es die britischen Bauern, die in ihrem Sinn britische Abgeordnete aus allen Fraktionen abgesehen von den Grünen in der zweiten Lesung zur Zustimmungsverweigerung bewegten. Europias weitere Argumentationsstränge (negative CO₂-Bilanz, Kosten-Nutzen-Aspekte) wurden hingegen nicht in der Plenardebatte reflektiert. Am Ende reichte die erfolgreiche Einflussnahme der NFU auf die britischen Abgeordneten jedoch nicht aus, den Vorstoß des Europäischen Parlaments in der Frage der Offroadkraftstoffe auch in Europias Interesse in der zweiten Lesung aufzuhalten.

8.1.2 Definition „flächendeckend“

Auch die Frage des Verfahrens der Definition der Worte „flächendeckende Verfügbarkeit“ wurde genauso wie in der ersten Lesung nicht in Europias Sinn entschieden. Vielmehr demonstrierte das Europäische Parlament erneut, wie unstrittig seine Zustimmung zu einer EU-weit geltenden Definition ist, indem es den Änderungsantrag auf der Konsensliste en bloc abstimmen ließ. Damit stellte sich das Europäische Parlament auch eindeutig gegen den Gemeinsamen Standpunkt des Rats, der nicht nur das Komitologieverfahren abgelehnt hatte, auf dessen Grundlage das Europäische Parlament zu einer einheitliche Definition von „flächendeckend“ kommen wollte, sondern zudem das Wort „flächendeckend“ durch die laxere Version „angemessene geografische Grundlage“ ersetzt hatte.

8.1.3 Alte Ausnahmeregeln

Doch nicht nur Europas Interessen fanden im Ergebnis der zweiten Lesung im Europäischen Parlament keine Berücksichtigung. Auch T&E, ACEA sowie AECC gelang es nicht, das nötige Quorum von Abgeordneten von ihren Positionen vollends zu überzeugen. So hatte der Umweltverband T&E als einzige Interessengruppe die Abschaffung der „alten Ausnahmeregeln“ für Mitgliedstaaten gefordert, die in der zu revidierenden Richtlinie noch gewährt wurden. Die absolute Mehrheit der Mitglieder des hohen Hauses verweigerte den Änderungsanträgen, die genau diese Abschaffung zum Ziel hatten, in der auf Antrag der EVP-Fraktion gesonderten Abstimmung jedoch die Zustimmung.

8.1.4 Revisionsklausel Diesel

Auch der Änderungsantrag 2, der die Eliminierung der Revisionsklausel für schwefelfreien Diesel zum Ziel hatte und dessen Inhalt von ACEA und AECC unterstützt wurde, erreichte in einer von Verts/ALE und EVP beantragten namentlichen Abstimmung nicht die absolute Mehrheit. Lediglich 226 Abgeordnete stimmten für ihn, 200 lehnten ihn ab und elf enthielten sich (Ergebnisse der Abstimmungen 2002: 208), wobei die Nein-Stimmen hauptsächlich aus der EVP-Fraktion mit Abstrichen bei der finnischen und der schwedischen Gruppe, der UEN, der französischen Gruppe der EDD-Fraktion und der ELDR mit Ausnahme der schwedischen Gruppe kamen. Das endgültige Scheitern dieses Änderungsantrags in zweiter Lesung ist umso bedauerlicher, als sowohl die Kommission in der Plenardebatte als auch der Rat in einem informellen Trilog mit der Berichterstatterin, der vor der zweiten Lesung im Parlament stattfand, zu erkennen gegeben hatten, dass sie bereit wären, die Aufhebung der Revisionsklausel für Diesel zu akzeptieren (Plenardebatte 2. Lesung 2002; E-Mail an Bernd Lange 2002). Bereits in der Ratsarbeitsgruppensitzung Umwelt am 9. Juli vor der zweiten Lesung im Europäischen Parlament zeichnete sich ab, dass eine Mehrheit der Delegationen ausgenommen von Spanien den Änderungsantrag der Berichterstatterin zustimmen könnte (Cover Note General Secretariat 2002: 4).

Tabelle 11: Position der Interessengruppen zur zweiten Lesung (F1)

| IG | Position | Ergebnis | Konflikt mit | Konfliktfähigkeit | Sanktionsfähigkeit | Finanzen | Typus | Framing IG | Counter-Framing | Abstimmung im Plenum |
|--|--|--|---|-------------------|--------------------|------------|----------------------|--|--|--|
| Europa (National Farmers' Union UK) | keine Einbeziehung von Offroadkraftstoffen | Einbeziehung von Offroadkraftstoffen ab 1. Januar 2009 (leicht abgeschwächter Kompromissvorschlag) | EUROMOT SMMT AECC | X | 0 | X | Harmonisierung | Kosten-Nutzen-Studie durchführen negative Auswirkungen auf CO ₂ -Bilanz hohe Kosten für Konsumenten (UK und Frankreich) | Technologiediffusion Einhaltung von Grenzwerten | 355 Ja-Stimmen Ablehnung: britische Gruppe EVP, französische Gruppe, EDD, ELDR Enthaltungen: britische Gruppe der SPE |
| Europa | keine Definition flächendeckend | Definition flächendeckend | ACEA AECC | X | X | X | Harmonisierung | unterschiedliche Marktstrukturen in Europa machen einheitliche Definitionen schwierig Scaling | Technologiediffusion | en bloc |
| T&E | Abschaffung alter Ausnahmeregeln | keine Abschaffung alter Ausnahmeregeln | keine Position von Europa | n/a | n/a | n/a | Ausnahmen (Nord-Süd) | Konterkarierung von Harmonisierung Minimierung von Investitionszyklen „Bestrafung“ fortschrittlicher Raffinerien | n/a | Einzelabstimmung auf Antrag der EVP (keine absolute Mehrheit) |
| ACEA AECC | Aufhebung der Revisionsklausel Diesel | keine Aufhebung der Revisionsklausel Diesel | keine Position von Europa oder CONCAWE, vorher Ablehnung CONCAWE | 0 | 0 | 0 | Harmonisierung | technische Machbarkeit (technisch schwierig) hohe Kosten für Raffinerien geringe positive Effekte auf CO ₂ -Emissionen Marktengpässe | n/a | Namentliche Abstimmung auf Antrag EVP; keine absolute Mehrheit; Nein-Stimmen: EVP, UEN, französische Gruppe der EDD und ELDR |

Quelle: Eigener Entwurf

8.2 Zwischenfazit: Bedingungen für die Einflussnahme in der zweiten Lesung

In der zweiten Lesung im Europäischen Parlament galt ein neues Set an informellen und formellen institutionellen Regeln (absolute Mehrheitsentscheidungen, Trilogie mit dem Rat zur Vermeidung und/oder Vorbereitung des Vermittlungsverfahrens), die kein klares Muster hinsichtlich valider Explanans für den Lobbyingerfolg von Interessengruppen erkennen lassen. Wie bereits in der ersten Lesung zeigte sich, dass im Europäischen Parlament einzelne Fraktionen offen für Framings sind, die Themen mit einer Nord-Süd-Dimension beziehungsweise mit Problemen der technischen Machbarkeit attribuieren. In Auseinandersetzung mit dem Rat steigt zudem der Druck auf die beiden großen Fraktionen innerhalb des Europäischen Parlaments, einen Kompromiss zu finden. Was jedoch aus Sicht der beiden Fraktionen ein Kompromiss darstellte, zum Beispiel bei der Einbeziehung von Offroadkraftstoffen in den Geltungsbereich der Richtlinie, bedeutete aus Sicht einzelner Gruppen – in diesem Fall Europa – noch keinen relativen Lobbyingerfolg. Europa hatte darauf gedrungen, Regulierungen in diesem Bereich nicht vor Durchführung einer wissenschaftlich-technischen Studie zur Sinnhaftigkeit dieses Vorhabens anzunehmen.

9. Die Arena des Vermittlungsverfahrens

Während jedoch die von T&E, ACEA und AECC befürworteten Änderungsanträge nun nicht mehr Gegenstand des Vermittlungsverfahrens zwischen Rat und Europäischem Parlament werden konnten und somit ihr vorzeitiges Aus im Gesetzgebungsverfahren besiegelt war, bestand für Europa zumindest noch Hoffnung, dass am Ende des Vermittlungsverfahrens das Scheitern der Anträge stehen würde, die die europäische Mineralölindustrie ablehnte. Dies impliziert, dass der Rat im Grunde nicht von seinem Gemeinsamen Standpunkt abweichen durfte und auch bereit war, diesen dann hinsichtlich der Issues „Offroadkraftstoffe“ und „Definition von flächendeckender Verfügbarkeit“ gegenüber dem Parlament durchzusetzen.

Tabelle 12: Position der Interessengruppen zum Vermittlungsverfahren (F1)

| IG | Position | Ergebnis | Konflikt mit | Konfliktfähigkeit | Sanktionsfähigkeit | Finanzen | Typus | Framing IG | Counter-Framing |
|---------------|--|---|---------------------------|-------------------|--------------------|----------|----------------|--|--|
| Europa | keine Einbeziehung von Offroadkraftstoffen | Kompromiss: Harmonisierung ja, Zeitrahmen offen | EUROMOT SMIMIT AECC | 0 | X | 0 | Harmonisierung | Kosten-Nutzen-Studie durchführen negative Auswirkungen auf CO ₂ -Bilanz hohe Kosten für Verbraucher (UK und Frankreich) | Technologiediffusion Einhaltung von Grenzwerten |
| Europa | nationalstaatliche Definition von „flächendeckend“ | KOM erarbeitet unverbindlichen Kriterienkatalog für Definition auf „angemessener geografischer Grundlage“ | AECC ACEA | 0 | 0 | 0 | Harmonisierung | unterschiedliche Marktstrukturen in Europa machen einheitliche Definitionen schwierig Scaling | Technologiediffusion |

Quelle: Eigener Entwurf

Am Ende des Vermittlungsverfahrens stand jedoch beim Issue „Offroadkraftstoffe“ ein Kompromiss. In den Ratsarbeitsgruppensitzungen zuvor hatten nur Deutschland und Österreich signalisiert, dass sie dem Änderungsantrag in der Fassung der Empfehlung für die zweiten Lesung zustimmen würden (Cover Note General Secretariat 2002: 5). Der Kompromiss entsprach weder vollends den Interessen Europias und der NFU auf der einen Seite noch den Interessen seiner Antagonisten EUROMOT, der britischen Offroadindustrie und AECC auf der anderen Seite. So wurde Europias Forderung, die Ergebnisse der Kommissionsstudie bezüglich der Notwendigkeit einer Revision von Kraftstoffspezifikationen für den Offroadbereich erst einmal abzuwarten (Europa 2001), dadurch konterkariert, dass im endgültigen Gesetzestext bereits festgeschrieben wurde, dass eine Harmonisierung der Spezifikationen von Onroad- und Offroadkraftstoffen „zu einem bestimmten Zeitpunkt“ stattfinden soll, „bei dem derzeit vom 1. Januar 2009 ausgegangen wird“ (Richtlinie 2003/17/EG: 16). Zwar wäre dieser Termin im Jahr 2005 von der Kommission noch „zu bestätigen oder zu ändern“ (Richtlinie 2003/17/EG), jedoch bedeutete dies, dass das „Ob“ der Harmonisierung der Spezifikationen von Onroad- und Offroadkraftstoffen nicht mehr zur Disposition stand, lediglich das „Wann“ musste noch entschieden werden. Im besten Fall war für Europa und die NFU also ein Zeitgewinn herausgesprungen. Außerdem hatte der Kompromiss aus dem Vermittlungsverfahren im Vergleich zum Änderungsantrag 10 des Europäischen Parlaments den Vorteil, dass im Jahr 2005 kein neuer Grenzwert von 350 ppm gelten würde. Aus der Perspektive von AECC, EUROMOT und der *britischen* Offroadindustrie, die die Harmonisierung der Spezifikationen für Onroad- und Offroadkraftstoffe für einen früheren Zeitpunkt als 2009 angestrebt hatten, war die pure Aussicht auf Harmonisierung, die im schlimmsten Fall noch von der Kommission verschoben würde, allerdings zu wenig. Dennoch dürfte ihnen gefallen, dass im Vergleich zum Tenor des Gemeinsamen Standpunkts wenigstens nicht mehr fraglich war, dass der Tag kommen würde, an dem auch ein Traktor oder ein ähnliches Gefährt Diesel mit einem Schwefelgehalt von 10 ppm tanken muss.

Während die Bilanz des Vermittlungsverfahrens für Europa beim Issue „Offroadkraftstoffe“ also eher gemischt ausfiel, wurde das Issue „Definition flächendeckende Verfügbarkeit“ in einer Weise aufgelöst, die Europias Position sehr nahekam. Das Europäische Parlament konnte sich nämlich nicht mit seiner Forderung durchsetzen, eine verbindliche, EU-weit gültige Definition von

„flächendeckender Verfügbarkeit“ rechtsverbindlich im Komitologieverfahren festzulegen. Stattdessen einigten sich Parlament und Rat darauf, dass die Kommission eine Art Kriterienkatalog mit empfehlendem, nicht bindendem Charakter erarbeiten sollte, der Auskunft darüber gibt, was mit Verfügbarkeit „auf einer angemessenen ausgewogenen geografischen Grundlage“ gemeint ist. Zwar entsprach dies nicht explizit Europias Wunsch, Kriterien auf nationaler Ebene in Konsultation mit der Auto- und der Ölindustrie festzulegen (Europa 2001), jedoch erlaubte der endgültige Gesetzestext durch die Unverbindlichkeit des Kriterienkatalogs letztlich die gleiche Variabilität für jeden Mitgliedstaat, wie sie auch Europa beabsichtigt hatte.

9.1 Zwischenfazit: Bedingungen für die Beeinflussung des Vermittlungsverfahrens

Im Vermittlungsverfahren gelang es Europa trotz starker Gegner, relative Lobbyingerfolge zu erzielen. Alle Hypothesen zu Lobbyingerfolg in der Arena des Vermittlungsverfahrens deuten an, dass diejenige Interessengruppe in dieser Arena erfolgreich sein wird, die bereits in der intergouvernementalen Arena Erfolge für sich verbuchen konnte. Der Ministerrat ist zwar nicht formal, aber *de facto* der stärkere Akteur im Vermittlungsverfahren, was dazu führt, dass Lobbyingerfolge aus der intergouvernementalen Arena quasi in die Arena des Vermittlungsverfahrens transzendieren. In der Schwefelrichtlinie wurde dies noch dadurch potenziert, dass mit Hautala (Verts/ALE-FIN) eine Berichterstatte für das Europäische Parlament agierte, deren politische Position zum politischen Median des Europäischen Parlaments eine größere Distanz aufwies als beispielsweise die Position von Abgeordneten der EVP oder der SPE. Dies erklärt die erneute Entschärfung des Issues „Offroadkraftstoffe“ im Vergleich zum Policy-Outcome der zweiten Lesung in diesem Punkt und den Verzicht auf eine einheitliche Definition der Bedeutung des Konzepts „angemessene geografische Grundlage“. Beim Issue „nationalstaatliche Definition flächendeckend“ kam noch hinzu, dass die Ablehnung eines mit dem Frame „Scaling“ attribuierten Themas durch den Ministerrat gewiss war.

10. Schlussbemerkung zur Fallstudie

An dieser Stelle werden die wesentlichen Beobachtungen der Fallstudie 1 Schwefelrichtlinie zusammengefasst. Diese Beobachtungen haben nur einen vorläufigen Charakter, da sie sich ausschließlich auf diese Fallstudie beziehen. Erst die fallstudien- und issueübergreifende Kongruenzanalyse nach Durchführung aller Fallstudien wird zu abschließen Aussagen über die unabhängigen Variablen führen können. Aus diesem Grund ist es möglich, dass empirische Beobachtungen der 1. Fallstudie in der vergleichenden Analyse anders eingeordnet und bewertet werden müssen.

Koalitionen

Koalitionen von Interessengruppen bildeten sich issuespezifisch und blieben im Wesentlichen über die Dauer des Mitentscheidungsverfahrens stabil. Waren Umweltinteressengruppen Teil einer aus Produzenteninteressen zusammengesetzten Koalition, führte dies nicht zwangsweise zu einem Lobbyingerfolg dieser Koalition. Vielversprechend erscheint hingegen die Mitgliedschaft eines Forschungsinstituts in einer von einem technisch-wissenschaftlichen Verband angeführten Koalition (CONCAWE, Institut Français du Pétrole), um Framings, die Fragestellungen der technischen Machbarkeit adressieren, zu legitimieren.

Framing

Beim Lobbying von Europäischer Kommission und Europäischem Parlament änderten die Interessengruppen nicht das Framing ihrer Positionen. Europa argumentierte gegen eine weitere Verschärfung des Gesetzgebungsvorschlags zu Lasten der Mineralölindustrie mit der Gefahr höherer Treibhausgasemissionen, hohen Kosten und nationalen Besonderheiten. T&E unterfütterte sein Lobbying zur Abschaffung von Ausnahmeregeln häufig mit dem Hinweis auf die Gefährdung des Binnenmarkts, die Bestrafung von fortschrittlichen Raffinerien und Umweltvorteilen. ACEA hob im Wesentlichen auf Technologiediffusion ab.

Sowohl Abgeordnete des Europäischen Parlaments (EVP-Fraktion, nationale britische Gruppen in SPE und Verts/ALE) als auch Mitgliedstaaten im Ministerrat zeigten eine große Rezeptivität gegenüber Argumentationen, die nationalstaatliche Besonderheiten betonten und auf Ausnahmen abhoben. Die Europäische Kommission ließ sich überzeugen, wenn eine Interessengruppe technische Schwierigkeiten glaubhaft machen konnte.

Issuetypus

Auf Basis dieser Fallstudie können noch keine induktiven Hypothesen über die Voraussagekraft des Issuetypus über den Lobbyingerfolg einer Interessengruppe abgeleitet werden. Die Fallzahl für die Hypothesenbildung ist noch zu gering.

Arenen

Arenen bestimmten maßgeblich den Lobbyingerfolg einer Interessengruppe. Es machte einen Unterschied, ob eine Interessengruppe ihre Position in der Arena der Kommission, des Europäischen Parlaments, in der intergouvernementalen Arena oder im Vermittlungsverfahren vertrat.

Die relativ geringe Ressourcenausstattung der Kommission und ihre korrespondierende notorische Abhängigkeit von externer Expertise machte sie zwar nicht zum Büttel einer bestimmten Interessengruppe, sorgte aber dafür, dass sie bei nachrangigen Issues sowie bei der Datenauswahl darauf achtete, keine permanenten Verlierer zu schaffen. So entschied sie sich zwar grundlegend für die Einführung der schwefelfreien Kraftstoffe in einem für die Mineralölindustrie nachteiligen Szenario, lehnte jedoch alle anderen zusätzlichen Bestrebungen anderer Interessengruppen zum Nachteil der Mineralölindustrie ab.

Im Europäischen Parlament vervielfältigten sich aufgrund der Abstimmungsregeln vor allem mit Blick auf die benötigte absolute Mehrheit in zweiter Lesung und aufgrund seiner multinationalen und multiideologischen Zusammensetzung die potenziellen Vetoplayer, so dass eine auf Verhinderung einer Änderung abzielende Interessengruppe hier mehrfache Auswahl-*Venues* hat und diese in Verbindung mit

dem richtigen Framing zu ihren Gunsten nutzen kann (Europa hinsichtlich der Einbeziehung der Offroadkraftstoffe).

Im Vergleich zum Ministerrat ist das Europäische Parlament eine relativ einfach „kontrollierbare“ Arena. Die Fallstudie hat gezeigt, dass die auf Konsens ausgerichteten informellen Entscheidungsregeln sowie die Neigung zu *Package-Deals* und strategischen Schachzügen einen Lobbyingserfolg im Rat selbst dann nicht garantierten, wenn eine überwältigende Mehrheit der Mitgliedstaaten nach gewichteten Stimmen zunächst die Position einer Interessengruppe teilte (Frist Marktdurchdringung 2011).

In der Arena des Vermittlungsverfahrens war der Policy-Outcome mit dem theoretisch prognostizierten Ergebnis identisch. Aufgrund der *de facto* größeren Macht des Rats in dieser Arena und aufgrund der politischen Position der Berichterstatterin konnte diejenige Interessengruppe einen Lobbyingserfolg erzielen, die bereits in der intergouvernementalen Arena erfolgreich war.

Sanktionsfähigkeit und Konfliktfähigkeit

Die Variablen Sanktionsfähigkeit und Konfliktfähigkeit einer Interessengruppe hatten in dieser Fallstudie in Bezug auf die Issues, in denen sich unterschiedliche Interessengruppen antagonistisch gegenüberstanden, eine relativ große Vorhersagekraft für die Frage, wer gewann. Kommission und Rat bevorzugten bei diesen Konflikten Interessengruppen mit höherer Sanktionsfähigkeit (ausgenommen bei Issues, die nationale Besonderheiten oder Fragen der technischen Machbarkeit tangierten), während das Europäische Parlament die Position der Interessengruppe mit größerer Konfliktfähigkeit übernahm. Als *Proxy* für Konfliktfähigkeit werden in dieser Forschungsarbeit die Beschäftigten einer Industrie genommen. Da Beschäftigte aus Sicht des Europäischen Parlaments vor allem Wähler sind, ist es nur logisch, dass mit Blick auf das Europäische Parlament Konfliktfähigkeit mehr erklären kann als Sanktionsfähigkeit. Die Sanktionsfähigkeit wiederum wird auf Basis von Daten zum Umsatz bestimmt. Umsatz ist ein Indikator für Gewinn und damit auch für Steuern und weitere Ressourcen einer Interessengruppe, so dass es nicht verwundert, dass die auf Steuern angewiesenen Regierungsexekutiven sowie die auf

die Unterstützung ressourcenstarker Interessengruppen angewiesene Kommission die Position der sanktionsfähigeren Gruppe bevorzugten.

V. Fallstudie 2: Die Motorradrichtlinie der Europäischen Union

1. Das Forschungspuzzle

Im EU-Gesetzgebungsverfahren zur Emissionsgesetzgebung von Motorrädern rangen die Hersteller von Krafträdern (ACEM) unterstützt vom Verband der Motorradfahrer (FEMA) und dem internationalen Motorsportverband (FIM) gegen eine Koalition aus vier Umweltinteressengruppen und – mit deutlichen Einschränkungen – gegen den Verband der Katalysatorenhersteller um eine möglichst industriefreundliche, das heißt hohe Anpassungskosten vermeidende Richtlinienverschärfung.

Aus der Perspektive der ressourcenbasierten Ansätze ist ein *Produzenteninteressen-versus-Umweltinteressen-Szenario* eigentlich ein leichtes Spiel (zum Beispiel Eising 2004: 515; Klüver 2013a: 61), das mit einem klaren Punktsieg für die Motorradhersteller ausgehen sollte, zumal wenn diese mit zivilgesellschaftlichen Gruppen koalieren und dadurch nicht nur die Legitimation ihrer Interessen gegenüber den Entscheidungsträgern erhöhen können, sondern durch die Koalitionsbildung sogar noch weitere Ressourcen akkumulieren – alles Zutaten für ein hohes Einflusspotenzial (Pollack 1997: 578; Pedler 2002: 323).

Umso überraschender ist es, dass es ACEM und seinen Unterstützern nicht gelang, in einer multinational und multiideologisch zusammengesetzten Kammer (Kreppel/Tsebelis 1999: 936), wie dem Europäischen Parlament, auch nur eine nennenswerte Subgruppe auf ihre Seite zu ziehen. Im Rat hingegen, wo die politische Ausrichtung der qualifizierten Mehrheit zum Zeitpunkt der Entscheidungsfindung auf einen Policy-Outcome nahe der Position der Umweltinteressengruppen hindeutete, war die Motorradindustrie erfolgreicher. Der Versuch, diesen Erfolg an der Konflikt- und Sanktionsfähigkeit der Industrie in einzelnen Mitgliedstaaten festzumachen, scheitert allerdings. Eine stärkere Erklärungskraft für Abstimmungsergebnisse und Abstimmungsverhalten des Rats haben hingegen die von ACEM, FEMA und FIM verwendeten Framings sowie eine Kombination der Variablen „politische Ausrichtung Regierungsexekutive/Stärke der Industrie“.

2. Politischer Hintergrund und Ausgangssituation

Im Unterschied zur Schwefelrichtlinie fand im Vorfeld des Gesetzgebungsprozesses zur Motorradrichtlinie keine Internetkonsultation der wesentlichen Stakeholder durch die Europäische Kommission (Generaldirektion Unternehmen) statt. Indessen basierte der Kommissionsvorschlag auf Erkenntnissen des Programms Auto-Öl II, einer Studie von ACEM, der Vereinigung der europäischen Motorradhersteller, zu den technischen und nicht-technischen Möglichkeiten kosteneffizienter Verringerung von Emissionen und einer Bestandsaufnahme von TNO, der Niederländischen Organisation für angewandte naturwissenschaftliche Forschung, zur Problematik der Emissionen von Motorrädern.

Bereits der Revisionsartikel (Art. 5 Abs. 1 u. 2) der Vorgängerrichtlinie 97/24/EG vom 17. Juni 1997 legte fest, dass Forschungsarbeiten und Kosten-Nutzen-Analysen die Basis einer weiteren Verschärfung der Schadstoffgrenzwerte konstituieren sollten. Außerdem wurde in den Artikeln explizit hervorgehoben, dass in der neuen Richtlinie nicht nur schärfere Grenzwerte zur Verminderung von Schadstoffemissionen vorzusehen, sondern auch „andere Elemente“ in Erwägung zu ziehen seien. Freilich sollten auch diese „Elemente“ unter Einbeziehung „interessierter Parteien“ am Kosten-Nutzen-Primat der Emissionsgesetzgebung ausgerichtet werden (Richtlinie 97/24/EG: 3). Ziel war es, den auf dem Revisionsartikel basierenden Kommissionsvorschlag innerhalb von 24 Monaten nach Verabschiedung der Richtlinie 97/24/EG vorzulegen. *De facto* unterbreitete die Kommission ihren Vorschlag jedoch erst am 22. Juni 2000 – etwa ein Jahr später als geplant. Der zentrale Grund für die Verzögerung war, dass einige Mitgliedstaaten, allen voran Deutschland, die im März 1998 vorliegende Studie des Herstellerverbands beanstandet hatten und sich die Kommission gezwungen sah, eine Forschungsorganisation wie TNO-Automotive mit einer zweiten Studie zu beauftragen, die ihrerseits kritisch die Ergebnisse der ACEM-Studie bewerten sollte.

Die Beauftragung der Studie war bereits ein erster Indikator dafür, dass die der europäischen Emissionsgesetzgebung verschriebene strikte *Kosten-Nutzen-Logik* nicht von allen am Gesetzgebungsprozess beteiligten Akteuren geteilt wurde. Auch bei der Motorradrichtlinie wurde diese Herangehensweise von einigen Mitgliedstaaten, Abgeordneten des Europäischen Parlaments sowie konkurrierenden

Interessengruppen beanstandet und *Best-available-Technology-Lösungen*, sei es aus industriepolitischen oder umweltpolitischen Interessen, favorisiert. Dies führte zu einem interessenpolitischen Konflikt, in dem sich Motorradhersteller und Motorradfahrer auf der einen Seite und Umweltinteressengruppen sowie bedingt Katalysatorenhersteller auf der anderen Seite gegenüberstanden. Die sie vertretenden Verbände werden im folgenden Kapitel vorgestellt.

3. Die zentralen Interessengruppen im Gesetzgebungsprozess

3.1 Die Motorradindustrie

ACEM

ACEM ist der Dachverband der europäischen Motorradhersteller. Die Mitgliedschaft steht sowohl Unternehmen, die mindestens an einem Standort in Europa produzieren, als auch den nationalen Dachverbänden der Hersteller offen. ACEM existiert seit 1994 und wurde aus dem 1962 gegründeten europäischen Dachverband der nationalen Herstellerverbände COLIMO (Comité de Liaison de l'Industrie du Motorcycle) und dem „ursprünglichen“ ACEM fusioniert, der seit 1990 die acht wichtigsten europäischen Hersteller repräsentierte. Zentrale Ziele des Verbandes sind die koordinierte Interessenvertretung der Motorradindustrie gegenüber den Organen der Europäischen Union, speziell in den Politikfeldern Sicherheit, Mobilität, Umwelt und Wettbewerbsfähigkeit, sowie die Kontaktpflege mit anderen europäischen und internationalen Institutionen und Verbänden.³⁶ Im Untersuchungszeitraum kamen die industriellen Mitglieder des Verbands ausschließlich aus Italien, Spanien, Frankreich, dem Vereinigten Königreich, Deutschland, den Niederlanden, Belgien und Österreich.

³⁶ ACEM Webseite, <http://www.acem.eu/index.php/accueil/mission> (letzter Zugriff: 5. Juli 2014)

Tabelle 13: Hersteller mit Mitgliedschaft in ACEM³⁷

| | |
|--------------------------------|----------------------------------|
| Aprilia S.p.a. | Noale, Italien |
| BMW AG – Motorcycle division | München, Deutschland |
| Derbi Nacional Motor s.a. | Barcelona, Spanien |
| Ducati Motor Holding S.p.A | Bologna, Italien |
| Honda Europe Motorcycle S.R.L. | Rom, Italien |
| KTM – Motorradholding AG | Mattighofen, Österreich |
| Malaguti S.p.A. | San Lazzaro di Savena, Italien |
| MV Agusta Motor S.p.A. | Varese, Italien |
| Moto Guzzi S.p.A. | Mandello del Lario, Italien |
| Peugeot Motorcycle | Beaulieu-Mandeure, Frankreich |
| Piaggio & C. S.p.A. | Piaggio & C. S.p.A., Italien |
| Rieju Riera y Juanola s.a. | Figueres, Spanien |
| Suzuki Motor Corporation | Brüssel, Belgien |
| Triumph Motorcycles Ltd. | Hinckley, Vereinigtes Königreich |
| Yamaha Motor Europe n.v. | Schiphol-Rijk, Niederlande |

Quelle: Eigener Entwurf

³⁷ Die genannten Unternehmen waren am 23. Januar 2001 und damit im Untersuchungszeitraum Mitglieder bei ACEM, vgl. Webarchiv ACEM <http://web.archive.org/web/20010123103800/http://www.acembike.org/member.htm> (letzter Zugriff: 5. Juli 2014)

3.2 Die Motorradfahrer

FEMA

FEMA (The Federation of European Motorcyclists' Association) ist der europäische Dachverband der nationalen Motorradfahrerverbände. Er geht auf den 1988 gegründeten FEM (The Federation of European Motorcyclists) zurück, der 1998 mit der European Motorcyclists' Association (EMA) zur FEMA fusionierte. Gründungsmitglieder der FEM waren FFMC (Fédération Française des Motards en Colère) aus Frankreich, Kuhle Wampe aus Deutschland, MAG UK aus dem Vereinigten Königreich, MOT.O.E. aus Griechenland, MAG Austria aus Österreich und LMI (Lëtzebuurger Moto-Initiativ) aus Luxemburg. Gerade in der frühen Phase der FEM wurde die Finanzierung des Verbands im Wesentlichen aus Mitteln von MAG UK bestritten. FEMA interpretiert seine Aufgabe als Vertretung der Interessen der Motorradfahrer sowie als Verteidigung ihrer Rechte gegenüber Gesetzgebern auf nationaler, europäischer und globaler Ebene. Die wichtigsten Betätigungsfelder des Verbands sind die Bereiche Sicherheit, Umwelt, Mobilitätspolitik und die Entwicklung neuer Technologien. Gerade hinsichtlich der Entwicklung neuer Technologien mahnt der Verband eine stärkere Nutzerintegration an und unterstellt den Entwicklungsingenieuren, zu häufig Lösungen für PKW auf Motorräder zu übertragen, ohne die besonderen Eigenschaften des Motorrads und des Motorradfahrens zu berücksichtigen – eine Argumentationslinie, die auch in der hier untersuchten Richtlinie von besonderer Relevanz ist. Eben aus diesem Grund nimmt FEMA auch verstärkt an der Durchführung von Forschungsprojekten teil.³⁸

FIM

FIM (Fédération Internationale de Motocyclisme), gegründet 1904 in Paris mit heutigem Sitz in der Schweiz, ist der Dachverband der nationalen Motorsportverbände. Im Unterschied zu den anderen in den Gesetzgebungsprozess involvierten Interessengruppen, ist die politische Interessenvertretung nur ein Teilbereich des Aufgabenspektrums des Verbands. Primär zeichnet er für die

³⁸ FEMA Webseite, <http://www.fema-online.eu/> (letzter Zugriff: 5. Juli 2014)

Ausrichtung verschiedenster sportlicher Wettkämpfe in unterschiedlichen Disziplinen des Motorsports verantwortlich. Darüber hinaus stellt FIM Angebote in Tourismus und Freizeit zur Verfügung.³⁹

3.3 Die Katalysatorenhersteller

AECC⁴⁰

AECC (Association for Emissions Control by Catalyst), gegründet 1978, ist ein wissenschaftlich-technischer Verband der europäischen Katalysatorenhersteller. Zwar verfolgt der Verband primär das Ziel, die Forschung im Bereich Katalysatoren und Abgasnachbehandlungssysteme voranzutreiben, jedoch wird er auch als Interessenvertretung seiner Klientel in Brüssel tätig. Zur Abnehmerindustrie gehören im Wesentlichen alle europäischen Automobilhersteller, die die entwickelten Technologien in Abgaskontrollsystemen von PKWs, Nutzfahrzeugen, Bussen, Motorrädern und Baumaschinen anwenden. Die Mitgliedsunternehmen kommen zum Großteil aus Deutschland, Frankreich und dem Vereinigten Königreich.

- Argillon GmbH, Deutschland (seit 2008: Eigentümerwechsel Johnson Matthey Catalysts, Germany)
- Corning GmbH, Deutschland
- Delphi Automotive Systems SA, Luxemburg (heute nicht mehr Mitglied)
- Emitec Gesellschaft für Emissionstechnologie mbH, Deutschland
- Engelhard Technologies GmbH, Deutschland (heutiger Name: BASF Germany GmbH, Deutschland)
- Ividen Deutschland GmbH, Deutschland
- Johnson Matthey PLC, UK
- NGK Europe GmbH, Deutschland
- Rhodia Electronics & Catalysis, Frankreich (heutiger Name: Solvay, Frankreich)
- Umicore AG & Co. KG, Deutschland⁴¹

³⁹ FIM Webseite, <http://www.fim-live.com/en/> (letzter Zugriff: 5. Juli 2014)

⁴⁰ Die Darstellung von AECC wurde bereits in der Fallstudie 1 verwendet.

3.4 Die Umweltinteressen

T&E⁴²

T&E (European Federation for Transport and Environment), gegründet 1990, ist eine NGO, die Lobbying für eine grüne Transportpolitik betreibt. Zu Mitgliedern von T&E zählen nationale Umweltverbände sowie ökologisch ausgerichtete Verkehrs- und Mobilitätsverbände. T&E setzt sich dafür ein, dass die EU weltweit führend in der Reduktion der ökologischen Auswirkungen von Verkehr wird und die Produktion von umweltfreundlichen und geräuscharmen Fahrzeugen durch den Gesetzgeber incentiviert wird. Neben der Interessenpolitik gegenüber der EU und der UN, verfolgt T&E wissenschaftliche und bildungspolitische Zielsetzungen und koordiniert und unterstützt entsprechend Forschungsprojekte, die der Fundierung der politischen Ziele der NGO dienen.⁴³

EEB

EEB (European Environmental Bureau) wurde 1974 gegründet und ist der europäische Dachverband nationaler Umweltorganisationen. Zentrales Ziel des EEB ist die auf Expertenwissen basierende Interessenvertretung zu einem breiten Spektrum an Umweltthemen, wie Biodiversität und Natur, Klima und Energie, Governance und Tools, Industrie und Gesundheit sowie Nachhaltigkeit, gegenüber der Europäischen Kommission, dem Europäischen Parlament und dem Ministerrat. Zu den wichtigsten Financiers des EEB zählt die GD Umwelt der Europäischen Kommission, einige Umweltministerien aus den EU-Mitgliedstaaten sowie die OECD und das United Nations Environment Programme (UNEP).⁴⁴

⁴¹ AECC Webseite, <http://www.aecc.be/> (letzter Zugriff: 5. Juli 2014)

⁴² Die Darstellung von T&E wurde bereits in der Fallstudie 1 verwendet.

⁴³ T&E Webseite, <http://www.transportenvironment.org/> (letzter Zugriff: 5. Juli 2014)

⁴⁴ EEB Webseite, <http://www.eeb.org/> (letzter Zugriff: 5. Juli 2014)

Swedish NGO Secretariat on Acid Rain

The Swedish NGO Secretariat on Acid Rain, heute unter dem Namen The Air Pollution & Climate Secretariat bekannt, wurde 1982 als Joint Venture schwedischer Umweltorganisationen gegründet. Im Vordergrund der Interessenvertretung gegenüber der Europäischen Union und ihren Mitgliedstaaten steht der Einsatz für gesetzliche Regulierungen, die dazu beitragen, die Entstehung von saurem Regen zu verhindern sowie im Allgemeinen die Luftqualität zu verbessern und Klimagase zu minimieren. Überdies versteht sich das Swedish NGO Secretariat on Acid Rain als „Informationszentrum“ für andere Umweltverbände, Medien und Forscher.⁴⁵

International Society of Doctors for the Environment (ISDE)

Die International Society of Doctors for the Environment (ISDE), gegründet 1990 mit Sitz in der Schweiz, ist der internationale Dachverband nationaler sozial-ökologisch ausgerichteter Ärzteverbände. Zum Beispiel ist das deutsche Mitglied der Ökologische Ärztebund. Sofern Ärzte im eigenen Land keinen nationalen oder regionalen Verband finden, der Mitglied bei der ISDE ist, besteht die Möglichkeit einer individuellen Direktmitgliedschaft. ISDEs Anliegen ist der Schutz der Umwelt, um Krankheiten zu vermeiden und die Bedingungen für Gesundheit und Lebensqualität zu verbessern. Zur Erreichung dieser Ziele setzt ISDE nicht primär auf legislatives Lobbying, sondern vor allem auf die Bewusstseinsbildung bei Ärzten und der allgemeinen Öffentlichkeit hinsichtlich der negativen Auswirkung von Umweltschäden auf die Gesundheit. Vor diesem Hintergrund beabsichtigt der internationale Ärzteverband öffentliche oder private Akteure zur Initiierung entsprechender Initiativen zu motivieren.⁴⁶

⁴⁵ Swedish NGO Secretariat on Acid Rain Webseite, <http://www.acidrain.org/>; The Air Pollution & Climate Secretariat (AirClim) Webseite, <http://www.airclim.org/air-pollution-climate-secretariat> (letzter Zugriff: 5. Juli 2014)

⁴⁶ ISDE Webseite, <http://www.isde.org/> (letzter Zugriff: 5. Juli 2014).

4. Das Einflusspotenzial der Interessengruppen

Die im Gesetzgebungsprozess zur Motorradrichtlinie involvierten Interessengruppen unterscheiden sich wie auch schon die Interessengruppen der Schwefelrichtlinie in ihrem Einflusspotenzial. Zwar verfügen sie alle in ihren jeweiligen Bereichen über ein Repräsentationsmonopol, ihre Konflikt- und Sanktionsfähigkeit variiert jedoch.

Als *Proxy* zur Bewertung dieser beiden Variablen wurden die Anzahl der Beschäftigten (Konfliktfähigkeit) und der Umsatz der repräsentierten Industrien (Sanktionsfähigkeit) aus der EU-15 herangezogen.⁴⁷

Die Konfliktfähigkeit einer Interessengruppe basiert auf ihrer Fähigkeit, dem marktwirtschaftlichen System die von ihr normalerweise erbrachten Leistungen vorzuenthalten beziehungsweise „glaubhaft“ damit zu drohen (Offe 1972: 146). Den Beschäftigten ist diese Fähigkeit durch Streik gegeben. Die Sanktionsfähigkeit wiederum bemisst sich nach der Bedeutung einer Interessengruppe als Wachstums- und Wohlstandsgenerator (Lindblom 1980: 293). Da Umsatz ein Indikator für voraussichtlichen Gewinn eines industriellen Sektors ist und sich hieraus Steuern ergeben, wurde die Sanktionsfähigkeit entsprechend operationalisiert. Insgesamt bilden die beiden Variablen einen guten Indikator für die ökonomische Macht von Interessen. Demzufolge ist die Interessengruppe am einflussreichsten, deren Fähigkeit, Arbeitsplätze zu schaffen, Investitionen zu kontrollieren und dadurch Wahlergebnisse zu beeinflussen (Klüver 2013a: 61) am größten ist. Die Entscheidungsträger sind sich der Mechanismen des „economic votings“ (Nadeau et al. 2013: 565) bewusst und fürchten deshalb, für negative wirtschaftliche Performanz bestraft zu werden. Umso eher neigen sie dazu, den Interessen mächtiger Produzentengruppen zu entsprechen (Klüver 2013a: 61).

Die Variable „Finanzielle Ressourcen für Lobbying“ hat zunächst nur informativen Charakter, da hierzu nur Zahlen aus dem Jahr 2012 und keine Zahlen aus der Zeit des untersuchten Gesetzgebungsverfahrens verfügbar sind.⁴⁸

⁴⁷ Die Daten stammen von Eurostat und beziehen sich weitestgehend auf das Jahr 2001. Falls für dieses Jahr keine Daten vorlagen, wurden verfügbare Daten des Jahres herangezogen, welches dem Jahr 2002 zeitlich am nächsten war.

Tabelle 14: Einflusspotenzial der Interessengruppen (F2)

| | Motorrad- industrie | Motorradfahrer | | Gesamt | Hersteller Zubehör (Katalysatoren) | Umwelt | | | | Gesamt |
|---|------------------------|-----------------------|----------------------|-----------------------|--|-----------------------|-----------------------|--------------|------|--------|
| | ACEM | FEMA | FIM | | AECC | T&E | EEB | ACID Rain | ISDE | |
| Finanzielle Ressourcen für Lobbying | 200.000- 250.000 € | 500.000- 600.000 € | 150.000- 200.000€ | 650.000- 800.000 € | 50.000- 100.000 € | 450.000- 500.000 € | 600.000- 700.000 € | n.a. | n.a. | n.a. |
| Konfliktfähigkeit (Beschäftigte EU-15) | 26.724 | | | | 717.386 | | | | | |
| Sanktionsfähigkeit (Umsatz in Millionen Euro EU-15) | 5.511 | | | | 133.533 | | | | | |

Quelle: Darstellung eigener Entwurf, Daten: Eurostat und EU Transparency Register⁴⁹

Gemessen an den beiden Variablen „Konfliktfähigkeit“ und „Sanktionsfähigkeit“ wird deutlich, dass die Katalysatorenhersteller über ein weitaus größeres Einflusspotenzial als die Motorradindustrie verfügen. Allerdings war bei der Motorradrichtlinie zu berücksichtigen, dass das Einflusspotenzial des AECC dadurch „geschwächt“ wurde, dass es sich bei den Motorradherstellern um die eigenen Kunden handelt. Dies erklärt die defensive Vorgehensweise des Verbands der Katalysatorenhersteller im Gesetzgebungsprozess; schließlich galt es, die Kunden nicht mit Forderungen zu brüskieren, die diese teuer zu stehen kommen könnten.

Dieser Umstand und die nicht existierende ökonomische Macht der Umweltinteressengruppen legten die Vermutung nahe, dass ACEM in allen Bereichen Lobbyingerfolge erzielen würde, es sei denn, andere Variablen wirkten dem entgegen.

⁴⁸ Erst im Jahr 2011 wurde das EU-Transparenzregister eingeführt. Interessengruppen, die mit den EU-Organen interagieren, sind aufgefordert, sich hier registrieren zu lassen und Angaben zu ihren Aufwänden für Lobbying zu machen. Der Eintrag in das Register ist nicht verpflichtend.

⁴⁹ Die Zahlen basieren auf den Daten Eurostats aus dem Jahr 2001. Lagen in diesem Jahr keine Zahlen vor, wurden verfügbare Daten aus den Kalenderjahren herangezogen, die dem Jahr 2001 am nächsten waren.

5. Die Arena der Kommission

5.1 Die Basis für den Kommissionsvorschlag

Wie bereits eingangs formuliert, basierte der Kommissionsvorschlag zur Motorradrichtlinie auf einer von den Motorradherstellern selbst erstellten Studie, deren Validität auf Wunsch einiger Mitgliedstaaten durch eine „unabhängige“ Studie überprüft wurde. Das folgende Kapitel arbeitet die wesentlichen Ergebnisse beider Studien sowie die dominierenden Argumentationslinien (Frames) heraus.

Die ACEM-Studie

Die ACEM-Studie, in der insgesamt zehn Hersteller involviert waren, stellte vier zentrale Argumente in den Vordergrund, die die legislativen Akteure zu einer eher vorsichtigen Verschärfung der Grenzwerte für zwei- und dreirädrige Kraftfahrzeuge in einem überdies großzügigen Zeithorizont animieren sollten: Erstens wurde das Motorrad im Vergleich zum PKW als umweltfreundliches Fahrzeug porträtiert (ACEM Study 1998: 5), dessen Emissionsanteil an den gesamten Transportemissionen mit 3,7 Prozent relativ gering ist (ACEM Study 1998: IV, 8). Zweitens wurde postuliert, dass sogar ohne Verschärfung der Grenzwerte in künftiger Gesetzgebung das Emissionsniveau der Motorräder 2010 in etwa so hoch sein wird wie zum Zeitpunkt der Entstehung der Studie (ACEM Study 1998: 8). Drittens wurden die Charakteristika der Motorradindustrie, die im Unterschied zur Autoindustrie kleinere Serien herstellt und deshalb die Kosten für technische Innovationen auf kleinere Stückzahlen umlegen muss, hervorgehoben (ACEM Study 1998: 57). Viertens wurde auf die Effekte nicht-technischer Maßnahmen wie zum Beispiel effektive Verkehrsführung, Geschwindigkeitsbegrenzungen, Verhinderung von Manipulationen an den Maschinen usw. verwiesen, die eine kostengünstige (zusätzliche) Variante der Schadstoffreduktion darstellen (ACEM Study 1998: 59-69). Das interessenpolitische Substrat der Studie war, dass *Best-available-Technology*-Lösungen eine Belastung für Industrie und Verbraucher darstellen und am Ende sogar Arbeitsplätze kosten können. So unterstrich die ACEM-Studie kosteneffiziente technische Lösungen zur Verminderung der Motorrademissionen. Dazu wurde der durch die Anwendung neuer Technologien erhöhte Verbrauchspreis der Motorräder ins Verhältnis zu den infolge ihres Einsatzes vermiedenen Emissionen gesetzt.

Absolute Zahlen zur Menge der verringerten Emissionen wurden nicht genannt, und genau dies wurde von einigen Mitgliedstaaten beanstandet, die ein Mindestmaß der zu erreichenden Emissionsverringerung vorgegeben wissen wollten (TNO Report 1999: 6).

Die TNO-Studie

So gehörte es konsequenterweise zur Aufgabenbeschreibung für die TNO-Studie, die Ergebnisse der ACEM-Studie zu evaluieren. Darüber hinaus widmete sich die TNO-Studie ähnlich wie die ACEM-Studie der Entwicklung der Motorradflotte in Europa im Hinblick auf Zusammensetzung und Gebrauchsgewohnheiten der Fahrzeuge sowie den vorhandenen Technologien für die Schadstoffverminderung. In die Handlungsempfehlungen von TNO floss am Ende ebenfalls das Fazit aus einer Interviewreihe mit Herstellern ein (TNO Report 1999: 2). Im Wesentlichen bestätigte TNO die ACEM-Studie und griff in ihren Handlungsempfehlungen Argumentationen aus der ACEM-Studie auf, die die legislativen Akteure von zu ehrgeizigen Grenzwerten abbringen sollten.

Die wichtigsten Argumentationen waren die Betonung der Unvergleichbarkeit von PKWs mit Motorrädern hinsichtlich zur Verfügung stehender Schadstoffverminderungstechnologien, der Produktionsumstände und der Produktionsvolumina. Dieses wiederkehrende Argument richtete sich gegen Überlegungen, die Emissionsgesetzgebung für Motorräder schlicht an die für PKWs anzupassen und dabei das Kosten-Nutzen-Primat des Auto-Öl-II-Programms außer Acht zu lassen (TNO Report 1999: 16, 49). TNO schlug daher vor, die Emissionsgrenzwerte so zu wählen, dass in der ersten Stufe lediglich der Einsatz von bereits etablierten Technologien, wie Oxidationskatalysatoren, Sekundärlufteinblasung und elektronische Kraftstoffeinspritzung, notwendig würde (TNO Report 1999: 51). Auch ACEM hatte auf die Kosten-Nutzen-Vorteile der beiden erstgenannten Technologien verwiesen, mit denen allerdings nicht ein solch niedriges Schadstoffniveau zu erreichen ist, wie mit dem teureren Dreiwegekatalysator (ACEM Study 1998: VI-VII).

TNO empfahl überdies, keinen neuen Testzyklus zu entwickeln und einzuführen, zumal die Entwicklung eines weltweit gültigen 'Testzyklus' (WMTC = Worldwide harmonized Motorcycle emission Test Cycle) durch die Wirtschaftskommission für Europa der Vereinten Nationen abgewartet werden sollte. Dieser könnte nach Auffassung von TNO für die zweite Stufe der Grenzwerte angewendet werden. Für die erste Stufe sei der bereits zum damaligen Zeitpunkt gültige Stadtfahrzyklus angezeigt. Im Bewusstsein, dass in der Motor Vehicle Emissions Group (MVEG)⁵⁰ durchaus andere Varianten für Testzyklen diskutiert wurden, gab TNO jedoch konkrete Anregungen für Interimsfahrzyklen, die dann gelten sollten, wenn die legislativen Akteure die alte Verfahrensweise revidieren wollten. Demnach sollten Maschinen unter 150 Kubikzentimeter auf dem kalten Stadtfahrzyklus⁵¹ (zur damaligen Zeit galt der warme Stadtfahrzyklus), Maschinen zwischen 150 und 400 Kubikzentimeter bis 90 km/h auf dem kalten Stadtfahrzyklus und dem außerstädtischen Fahrzyklus und Maschinen über 400 Kubikzentimeter auf dem warmen Stadtfahrzyklus und dem außerstädtischen Fahrzyklus, der normalerweise bis 120 km/h geht, geprüft werden. (TNO Report 1999: 50-51).

Die Beibehaltung des damals bereits für die Euro-1-Norm verwendeten Testzyklus' hatte aus Sicht der Motorradhersteller zwei wesentliche Vorteile: Zum einen haben die Hersteller so viel Erfahrung mit dem „alten“ Testzyklus, dass es ihnen ein Leichtes ist, die zu testenden Motorräder technisch auf ihn einzustellen (TNO Report 1999: 42-43). Zum anderen ist der „alte“ Testzyklus, der die Emissionen lediglich bis zu einer Höchstgeschwindigkeit von 50 km/h misst, an sich nicht besonders ehrgeizig; striktere Emissionsgrenzwerte wären in Verknüpfung mit dem „alten“ Testzyklus also leichter einzuhalten als mit einem neuen, der das Fahrverhalten der Motorräder realistischer abbilden würde.

⁵⁰ Die MVEG (Gruppe Kraftfahrzeugemissionen) ist eine technische Arbeitsgruppe der Kommission.

⁵¹ Im Gegensatz zum warmen Stadtfahrzyklus wird beim kalten Stadtfahrzyklus direkt ab Einschaltung des Motors geprüft. Der überwiegende Anteil der Emissionen entsteht direkt nach dem Kaltstart, wenn das Abgassystem noch nicht auf Betriebstemperatur ist. Deshalb sind Prüfungen auf dem kalten Stadtfahrzyklus anspruchsvoller als Prüfungen auf dem warmen Stadtfahrzyklus. Emissionsgrenzwerte sind schwieriger einzuhalten.

5.2 Der Kommissionsvorschlag

Die Kommission legte nach mehr als zweijähriger Vorbereitungszeit ihren Gesetzgebungsvorschlag am 20. Juni 2000 dem Ministerrat und dem Europäischen Parlament vor. Im Folgeabschätzungsbogen zu den „Auswirkungen des vorgeschlagenen Rechtsakts auf die Unternehmen unter besonderer Berücksichtigung der kleinen und mittleren Unternehmen (KMU)“ hieß es, dass die Motorradindustrie „erhebliche Beiträge geleistet“ habe und den Kommissionsvorschlag „[grundsätzlich] unterstützt“. Auch andere in der MVEG vertretene Organisationen habe die Kommission konsultiert (Kommission 2000: 28). Eine explizite Unterstützung durch diese Organisationen könne allerdings nicht vermeldet werden.

Grenzwerte und Prüfzyklus

Die Kommission plante in ihrem Vorschlag, die neuen Emissionsgrenzwerte in zwei Stufen einzuführen. Die erste Stufe sollte im Jahr 2003 (Typengenehmigung) in Kraft treten, die zweite Stufe voraussichtlich im Jahr 2006, wobei hierzu allerdings noch ein gesonderter Vorschlag der Kommission im Jahr 2002 vorzulegen war, der dann ebenfalls einen neuen Prüfzyklus beinhalten sollte. Mit dieser zweistufigen Vorgehensweise entsprach die Kommission dem ausdrücklichen Interesse der Motorradhersteller, strengere Grenzwerte im Rahmen eines großzügigen Zeithorizonts einzuführen, langfristige Ziele zu definieren und Etappenziele aufzuzeigen (TNO Report 1999: 3). Denn in den Augen der Motorradindustrie war die entscheidende Herausforderung der Zeitrahmen, innerhalb dessen die neuen Grenzwerte eingehalten werden müssen, nicht jedoch die Strenge der Grenzwerte an sich (TNO Report 1999: 3).

Ebenfalls entsprach den Präferenzen der Motorradhersteller, dass die neuen Grenzwerte für die erste Stufe (2003) auf Basis des alten Prüfzyklus' (städtischer Fahrzyklus, warm – UDC) getestet werden sollten. Der einzige Unterschied zur Richtlinie 97/24/EG, die die Grenzwerte und Prüfbedingungen für Euro-1 festlegt, war die Streichung der Leerlaufzeit von 40 Sekunden. Dies stellte allerdings keine besondere zusätzliche Herausforderung für die Hersteller dar (Kommission 2000: 8). Die Kommission begründete ihre Entscheidung, von der Einführung des PKW-Prüfzyklus' abzusehen, mit dessen unzureichender Abbildung des realen

Fahrverhaltens von Motorrädern und damit, dass „[e]ine solche kurzfristige Lösung [...] die Entwicklungsressourcen der Hersteller noch zusätzlich belasten [...]“ würde (Kommission 2000: 8).

Insgesamt wurden die Grenzwerte in der ersten Stufe so gefasst, dass die Hersteller als Schadstoffminderungstechnologien Oxidationskatalysatoren und Sekundärlufteinblasung für Viertakter und Direkteinspritzung für Zweitakter verwenden müssten (Kommission 2000: 7). Unter dem Gesichtspunkt der Kosteneffizienz wären die incentivierten Technologien für Zwei- und Viertakter gemäß der ACEM- und der TNO-Studien die zweitbesten Lösungen (ACEM Study 1998: 45-58; TNO Report 1999: 47-48). Die Direkteinspritzungstechnologie für Zweitakter würde allerdings im Vergleich zur günstigsten Lösung (Oxidationskatalysator) nur geringfügig höhere Mehrkosten pro Fahrzeug verursachen. Die voraussichtlich für Viertakter anzuwendende Kombination aus Oxidationskatalysator und Sekundärlufteinblasung wäre in etwa dreimal so teuer wie die alleinige Verwendung der Sekundärlufteinblasung – die hier kosteneffizienteste Lösung (Kommission 2000: 5-7).

Alles in allem bestimmt also das Kosten-Nutzen-Primat die Festlegung von Grenzwerten und Prüfzyklen für die erste Stufe. *Best-available-Technology*-Lösungen, wie der teure Dreiwegekatalysator, würden zur Erfüllung der Grenzwerte nicht nötig sein.

Tabelle 15: Grenzwerte Kommissionsvorschlag für zweirädrige KFZ

| Zweirädrige Kraftfahrzeuge | | | | |
|---|---|---------|---------|----------------------|
| Stufe | Klasse | CO g/km | HC g/km | NO _x g/km |
| 2003 | alle | 5,5 | 1,2 | 0,3 |
| Grenzwerte für steuerliche Förderung | I ≤ 150 ccm | 2,0 | 0,8 | 0,2 |
| | II > 150 ccm | 2,0 | 0,3 | 0,1 |
| Prüfzyklus: Stadtfahrzyklus (UDC), warm ohne Leerlauf | | | | |
| 2006 | Vorschlag der Kommission bis Ende 2002 erwartet | | | |
| Prüfzyklus: neuer Prüfzyklus wird im Vorschlag spezifiziert | | | | |

Quelle: Eigener Entwurf

Fakultative Grenzwerte für Steueranreize

Dennoch sah der Kommissionsvorschlag vor, die Verwendung von umweltfreundlicheren Technologien zumindest steuerlich zu fördern. Dafür wurden fakultative Grenzwerte festgesetzt, die Motorräder erfüllen müssen, um in den Genuss der steuerlichen Förderung zu kommen. Die Grenzwerte unterscheiden sich je nach Größe der Krafträder (zwei Kategorien: Motorräder ≤ 150 Kubikzentimeter; Motorräder > 150 Kubikzentimeter). Auch sie basierten auf den für die erste Stufe anzuwendenden Testzyklus (Kommission 2000: 11-12).

*Grenzwerte für Drei- und Vierradfahrzeuge***Tabelle 16: Grenzwerte Kommissionsvorschlag für drei- und vierrädrige KFZ⁵²**

| Dreirad- und Vierradfahrzeuge | | | | |
|---|--------|---------|---------|----------------------|
| Fremdzündung | | | | |
| Stufe | Klasse | CO g/km | HC g/km | NO _x g/km |
| 2003 | alle | 7,0 | 1,5 | 0,4 |
| Selbstzündung | | | | |
| Stufe | Klasse | CO g/km | HC g/km | NO _x g/km |
| 2003 | alle | 2,0 | 1,0 | 0,7 |
| Prüfzyklus: Stadtfahrzyklus (UDC), warm ohne Leerlauf | | | | |

Quelle: Eigener Entwurf

Zusätzlich zu den Grenzwerten für zweirädrige Krafträder beinhaltet der Kommissionsvorschlag neue Grenzwerte für Drei- und Vierradfahrzeuge für 2003. Die Grenzwerte für Kohlenmonoxid (CO), Kohlenwasserstoff (HC) und Stickoxide (NO_x) für diese Fahrzeugkategorie wurden um das 1,25-fache höher angesetzt als die Grenzwerte für zweirädrige Motorräder. Ferner wurden die Grenzwerte gemäß des Antriebs (Diesel- oder Benzinmotor) unterschieden (Kommission 2000: 10-11). Wie

⁵² Fremdzündung und Selbstzündung unterscheidet zwischen zwei Motorkategorien: Ottomotoren (Benzin) = Fremdzündung; Dieselmotoren = Selbstzündung.

bei den zweirädrigen Motorrädern, sollten die Grenzwerte auf Basis des Stadtfahrzyklus' geprüft werden. Fakultative, im Vergleich zu den Grenzwerten für 2003 strengere Grenzwerte als Basis einer steuerlichen Förderung waren für diese Fahrzeugkategorie nicht vorgesehen (Kommission 2000: 21).

5.3 Zwischenfazit: Bedingungen für die Beeinflussung des Kommissionsvorschlags

Die Kommission, genauer gesagt die GD Unternehmen, hatte in ihre vorbereitenden Konsultationen im Prinzip nur eine Interessengruppe einbezogen: den europäischen Verband der Motorradhersteller. Da diese Interessengruppe in der Politikformulierungsphase mit keiner opponierenden Interessengruppe um Deutungshoheit und Einfluss konkurrieren musste und sie zudem mit ihrer gesamten Argumentationslinie den Kosten-Nutzen-(*Master-*)*Frame* der europäischen Emissionsgesetzgebung bediente, war es nicht verwunderlich, dass ACEM bei allen relevanten Issues seine Positionen in den Gesetzgebungsvorschlag der Kommission einbringen konnte. Anders als die GD Umwelt, die sich bei ihrer Federführerschaft für die Schwefelrichtlinie durchaus *Best-available-Technology*-Argumentationen geöffnet hatte, zeigte die GD Unternehmen keinerlei Anzeichen, vom politischen Leitsatz der europäischen Emissionspolitik abzurücken. So folgte die industriefreundliche Generaldirektion den für sie passgenauen Argumenten, die übermäßige Belastungen der Motorradindustrie und der Verbraucher sowie den Verlust von Arbeitsplätzen verhießen, wenn *Best-available-Technology*-Lösungen incentiviert werden sollten.

Neben der Abwesenheit einer opponierenden Interessengruppe in der Politikformulierungsphase und der rezipientenkonden Frames wurde das Einflusspotenzial von ACEM auch durch die Unterstützung all seiner wesentlichen Positionen durch eine als neutral geltende Forschungsorganisation wie TNO gestärkt.

Tabelle 17: Positionen der Interessengruppen zum Vorschlag der Kommission (F2)

| IG | Position | Ergebnis | Konflikt mit | Konfliktfähigkeit | Sanktionsfähigkeit | Finanzen | Typus | Framing IG | Counter-Framing |
|---------------|---|--|---------------|-------------------|--------------------|----------|----------------|---|-----------------|
| ACEM TNO | großzügiger Zeithorizont für die Einführung | Zweistufige Einführung neuer Grenzwerte (= großzügiger Zeithorizont) | kein Konflikt | n/a | n/a | n/a | Lead-Time | Umweltvorteile im Vergleich zum PKW; keine technologische Vergleichbarkeit mit PKW; hohe Kosten für technologische Innovationen; Best- available-Technology- Lösungen sind Belastung für Industrie und Verbraucher (Arbeitsplätze) | n/a |
| ACEM TNO | vorsichtige Verschärfung der Grenzwerte | vorsichtige Verschärfung der Grenzwerte | kein Konflikt | n/a | n/a | n/a | Lead-Time | Umweltvorteile im Vergleich zum PKW; keine technologische Vergleichbarkeit mit PKW; hohe Kosten für technologische Innovationen; Best- available-Technology- Lösungen sind Belastung für Industrie und Verbraucher (Arbeitsplätze) | n/a |
| TNO (ACEM) | kein neuer Testzyklus | kein neuer Testzyklus | kein Konflikt | n/a | n/a | n/a | Neuregulierung | Scaling (Entwicklungen eines weltweit gültigen Testzyklus (WMTC = Worldwide Motorcycle Testcycle) durch die Wirtschaftskommission für Europa der Vereinten Nationen abwarten | n/a |

Quelle: Eigener Entwurf

6. Die Arena des Europäischen Parlaments: Erste Lesung im Umweltausschuss und im Plenum

6.1 Die Änderungsanträge des Ausschusses für Umweltfragen, Volksgesundheit und Verbraucherpolitik

Der deutsche Abgeordnete Bernd Lange, der vom Ausschuss für Umweltfragen, Volksgesundheit und Verbraucherpolitik am 12. Juli 2000 als Berichterstatter für den Kommissionsvorschlag auserwählt worden war, legte mit seinem ersten Berichtsentwurf 20 Änderungsanträge vor, die bei weitem nicht auf Gegenliebe bei den Verbänden der Motorradindustrie und der Motorradfahrer stießen. Seine Änderungsanträge liefen nicht nur darauf hinaus, sowohl für zweirädrige Krafträder als auch für Drei- und Vierradfahrzeuge ein verbindliches Datum (2006) für die zweite Stufe vorzuschlagen, sondern auch darauf, die von der Kommission anvisierten fakultativen Grenzwerte in verbindliche umzuwandeln. Darüber hinaus sah sein Berichtsentwurf für die Kategorie der Drei- und Vierradfahrzeuge die Regulierung eines bisher unregulierten Schadstoffs vor – die der Partikelemissionen (PM). Außerdem schlug er eine Modifizierung der Testzyklen vor, was *de facto* zusätzlich die zukünftig zu erreichenden Grenzwerte – quasi „durch die Hintertür“ – verschärfte. Analog zur Abgasgesetzgebung für Personenkraftfahrzeuge zielte ein Teil seiner Änderungsanträge darauf ab, die Motorräder in die CO₂-Strategie der EU einzubeziehen und die tatsächlich im Gebrauch entstehenden Emissionen mit Hilfe von On-Board-Diagnose-Systemen (OBD) und den Konzepten der Dauerhaltbarkeit und der Feldüberwachung zu kontrollieren (Berichtsentwurf Lange 2000).

Angesichts dieser angestrebten Verschärfung des Kommissionsvorschlags fand der europäische Dachverband der nationalen Motorradfahrerverbände, FEMA, drastische Worte und machte Lange in seinem Positionspapier den Vorwurf, er betriebe ein „politisches Spiel“ („political game“). Schließlich ähnelten Langes Vorschläge denen der deutschen Regierung, für die sich in der MVEG jedoch keine Mehrheit hatte finden lassen.

“[...] FEMA, as representative of riders, has been advocating for this proposal [Kommissionsvorschlag; Anm. d. Verf.] amongst our members. It seems now that Bernd Lange’s proposals are remarkably similar to the proposals advocated by the German government within the MVEG, which were considered and rejected by a large majority. This sounds like a political game that is not likely to make European Institutions any more popular amongst riding citizens [...]” (FEMA o. D.: 1).

Auch der Verband der europäischen Motorradhersteller ACEM zeigte sich in seinem Positionspapier alarmiert und kritisierte, dass der Langsche Berichtsentwurf von den Motorradherstellern verlangen würde, dass sie etwas in fünf Jahren leisten, wofür die PKW-Industrie 20 Jahre Zeit gehabt hatte.

”What car industry fulfilled in a twenty-year timeframe, PTW manufacturers would be asked to accomplish only in five years!” (ACEM Position 2000: 2).

Trotz dieser negativen Ausgangssituation ging zumindest FEMA davon aus, dass aufgrund „der Briefkampagne und den Lobby-Letter Aktionen der FEMA und ihrer Mitgliederverbände, an die Mitglieder und Vertreter des Umweltkommittees [sic]“ der Langsche Berichtsentwurf nicht „viel Unterstützung“ erhalten werde (FEMA Newsletter 2000: 1).

Ganz anders klang hingegen das Positionspapier der Koalition aus den vier Umweltinteressengruppen European Environmental Bureau (EEB), The European Federation for Transport & Environment (T&E), Swedish NGO Secretariat on Acid Rain⁵³ und International Society of Doctors for the Environment (ISDE). Sie hielten den Kommissionsvorschlag unter Umweltgesichtspunkten in weiten Teilen für verbesserungswürdig und torpedierten die zentralen Argumente der Motorradindustrie und der Motorradfahrer im Hinblick auf die vermeintlichen Umweltvorteile des Motorrads und der Unvergleichbarkeit mit PKWs (NGO Position Paper 2000: 1). Sie wiesen nicht nur darauf hin, dass Motorräder im Vergleich zu PKWs je nach Motortyp das 15- bis 20-fache der für die Ozonbildung relevanten Kohlenwasserstoffe emittieren, sondern darüber hinaus mit wachsender Motorengröße vergleichsweise viel Kraftstoff verbrauchen (NGO Position Paper 2000: 1).

Ob es FEMA gemeinsam mit ACEM und FIM tatsächlich gelingen konnte, die Mehrheit der Mitglieder des Umweltausschusses von ihren eigenen Positionen zu überzeugen und sich gegen das Lobbying der Umweltinteressengruppen durchzusetzen, sollte sich sowohl am Inhalt der Änderungsanträge der anderen Ausschussmitglieder als auch am Abstimmungsverhalten der Ausschussmitglieder zu

⁵³ Seit 1. Oktober 2008 firmiert das Swedish NGO Secretariat of Acid Rain unter dem Namen Air Pollution & Climate Secretariat.

den einzelnen Änderungsanträgen ablesen lassen.

6.1.1 Verbindliche Grenzwerte für 2006 und neuer Testzyklus

Langes Vorstoß hinsichtlich der Issues „verbindliche Grenzwerte für die zweite Stufe“ und „realitätsnähere Testzyklen“ kristallisierte sich in seinem Änderungsantrag 18 (Berichtsentwurf Lange 2000: 17-19) heraus. Sein übergeordnetes Ziel war es, „ein Gleichgewicht der Anforderungen zwischen motorisierten Zweirädern und PKWs wieder herzustellen“ (Berichtsentwurf Lange 2000: 22) und dementsprechend dafür zu sorgen, dass Motorräder im Jahr 2006 Emissionswerte erzielen wie PKWs unter der Euro-3-Norm im Jahr 2000 (Fax Lange 2001). Zum Zeitpunkt des Gesetzgebungsverfahrens stieß ein Motorrad im Schnitt noch das Anderthalb- bis Fünffache an Schadstoffen im Vergleich zu einem PKW aus, wenn beide den PKW-Testzyklus durchliefen (Berichtsentwurf Lange 2000: 22-23). Während weder ACEM und FEMA noch FIM Einwände gegen die Festlegung eines konkreten Datums für die zweite Stufe hatten, regte sich bei ihnen dessen ungeachtet Widerstand dagegen, dass der Berichtsentwurf Langes zusätzlich vorsah, konkrete Grenzwerte für diese Stufe festzuschreiben, die für Maschinen mit einem Hubraum unter 150 Kubikzentimeter auf Basis des städtischen Fahrzyklus' ohne Warmlaufphase und für Maschinen über 150 Kubikzentimeter auf Basis des Prüfzyklus' für Personenwagen erreicht werden sollten. Die Forderungen der Umweltinteressengruppen gingen in dieser Hinsicht im Übrigen in die gleiche Richtung wie Langes Berichtsentwurf. In ihrem Positionspapier zum Kommissionsvorschlag unterstützten sie explizit einen älteren Vorschlag der deutschen Delegation in der MVEG, der gleichfalls für die verpflichtende Festlegung von Grenzwerten und die in Rede stehenden Testzyklen warb. Sie argumentierten mit den Vorzügen der Vergleichbarkeit mit PKW und der Befürchtung, dass sich die Erarbeitung des weltweit geltenden Motorradzyklus' verzögern könnte (NGO Position Paper 2000: 3-5, 7). Unterstützt wurde diese Sichtweise durch den Verweis von AECC darauf, dass die Technologien zur Erfüllung der von Lange vorgeschlagenen Emissionsgrenzwerte bereits existierten (AECC Fax, 2001).

Im Gegensatz dazu sprachen sich ACEM, FEMA und FIM dafür aus, dass die Grenzwerte für die zweite Stufe erst dann verbindlich festgelegt werden sollten, wenn

das United Nations' World Forum for Harmonization of Vehicle Regulations (WP.29) abschließend über einen dann weltweit geltenden Motorradtestzyklus entschieden hat (ACEM Position 2000: 2; FIM Position o. D.: 2; FEMA o. D.: 2). ACEM erwartete, dass bereits im zweiten Halbjahr 2002 feststehen würde, wie der Worldwide harmonized Motorcycle emission Test Cycle (WMTC) beschaffen sei, so dass genug Vorlaufzeit vorhanden wäre, um ihn für die Stufe II im Jahr 2006 anwenden zu können. Demnach wäre die Anwendbarkeit des jetzt von der Kommission vorgeschlagenen modifizierten Stadtfahrzyklus' lediglich auf die Stufe I begrenzt. Aus der Perspektive von ACEM bestand die Notwendigkeit, einen völlig neuen Testzyklus für 2006 einzuführen, folglich nicht.

"To this extent, there is no need for the European Parliament to propose an entirely different cycle for 2006." (ACEM Position 2000: 3)

Als Alternative zur Stoßrichtung des Langschen Berichtsentwurfs empfahl FEMA, die Kommission stärker in die Pflicht zu nehmen, als es ihr eigener Vorschlag vorsah, und dementsprechend den Artikel 4 des Kommissionsvorschlags dahingehend zu ändern, dass der Kommission eine Deadline (2003) gesetzt werden sollte, bis zu der sie neue Grenzwerte vorschlagen musste (FEMA o. D.: 2). Im Unterschied zu dieser klaren Terminierung hatte die Kommission in ihrem Vorschlag lediglich formuliert, dass sie „*erforderlichenfalls* [eigene Hervorhebung] dem Europäischen Parlament und dem Rat einen Vorschlag“ (Kommission 2000: 18) unterbreiten werde, der verbindliche Grenzwerte für 2006 und einen neuen Prüfzyklus enthalte.

"To satisfy legitimate environmental concerns, we suggest to simply amend [sic] article 4, by committing Commission to come forward with proposals before 2003 for limits applicable in 2006." (FEMA o. D.: 2)

Der Änderungsantrag 32 des italienischen Sozialdemokraten Guido Sacconi (SPE-I) legte die Vermutung nahe, dass er den Überlegungen FEMAs Gehör geschenkt hatte, forderte er doch in seinem Änderungsantrag genau dasselbe wie FEMA und griff überdies in seiner Begründung die von FEMA vorgebrachten Argumente gegen die von Lange geforderte vorgezogene Festlegung verbindlicher Grenzwerte für Stufe II auf (Änderungsanträge 2001: 11-12). Auch der Änderungsantrag 32 des britischen Konservativen Robert Goodwill (EVP-UK) spiegelte den Alternativvorschlag von FEMA wider (Änderungsanträge 2001: 11). Letztendlich war die von ACEM, FEMA und FIM vorgebrachte und in den Änderungsanträgen der beiden Abgeordneten

manifestierte Position, verbindliche Grenzwerte erst auf Basis des WMTC einzuführen, jedoch im Umweltausschuss nicht mehrheitsfähig. Stattdessen setzte Lange seinen Änderungsantrag 18 durch und änderte seinen ursprünglichen Änderungsantrag 17 aus seinem Berichtsentwurf dahingehend ab, dass der Kommission ein fester Termin (1. Juli 2002) gesetzt wurde, bis zu dem sie einen neuen Prüfzyklus auf Basis des WMTC vorschlagen musste. Anlässlich dieses Vorschlags sollte sie dann auch gleichzeitig „Korrelationsfaktoren für die Ermittlung und Vergleichbarkeit der Grenzwerte für 2006“ (Änderungsanträge 2001: 12-13) benennen. Die Errechnung von Korrelationsfaktoren hatte Lange bereits in seiner Begründung zum Berichtsentwurf als gängige Methode charakterisiert, „um die Ergebnisse eines alten und neuen Testverfahrens darstellbar zu machen [...]“ (Berichtsentwurf Lange 2000: 25); sie wurde in dieser Form auch von den Umweltinteressengruppen vorgeschlagen (NGO Position Paper 2000: 5).

6.1.2 Keine Verschärfung von Grenzwerten für Stufe I (2003)

So weitreichend Langes Bestrebungen hinsichtlich der zweiten Stufe waren, so defensiv agierte er hinsichtlich der ersten Stufe. Obwohl Lange in der Begründung zu seinem Berichtsentwurf die Laxheit der Grenzwerte für 2003 durchaus konzediert hatte, schlug er zum Missfallen der Umweltinteressengruppen für die erste Stufe Verschärfungen weder in Bezug auf die einzelnen Grenzwerte noch in Bezug auf die Prüfzyklen vor. Der Berichterstatter begründete seine Zurückhaltung an dieser Stelle mit dem „kurzen Zeitraum[es] bis zum Einsetzen der Stufe EURO II-Zweiräder im Jahr 2003“ (Berichtsentwurf Lange 2000: 23). ACEM und TNO hatten ihrerseits in der Phase der Politikformulierung darauf gedrängt, die Emissionsgrenzwerte für die erste Stufe so zu wählen, dass sie mit kosteneffizienten Technologien auf Basis des bekannten Testzyklus’ zu erreichen wären, auf den sich die Industrie leichter einstellen könnte (TNO Report 1999: 42-43; ACEM Study 1998: VI-VII).

In ihrem Positionspapier zum Kommissionsvorschlag forderten die Umweltinteressengruppen allerdings analog zu einem älteren Vorschlag der deutschen Delegation in der MVEG sowohl schärfere Grenzwerte für Kohlenmonoxid und Kohlenwasserstoffe als auch die Verwendung des warmen Prüfzyklus’ für kleinere Motorräder und des PKW-Zyklus’ für größere Motorräder. Sie

argumentierten mit der langen Vorbereitungszeit, in der sich die Motorradindustrie auf eine Verschärfung der Grenzwerte einstellen können werde, und verwiesen auf Studienergebnisse von AECC und Umweltbundesamt, die belegten, dass einige Modelle bereits zugelassener Motorräder keine Probleme mit der Einhaltung von Emissionsgrenzwerten in 2003 haben (NGO Position Paper 2000: 2, 4-5, 7; AECC Fax 2001).

6.1.3 Einführung von Partikelgrenzwerten für Drei- und Vierradfahrzeuge

Während die Kommission in ihrem Gesetzgebungsvorschlag auf die Einführung von Partikelgrenzwerten verzichtete, sah der Berichterstatter in seinem Berichtsentwurf Partikelgrenzwerte zumindest für Drei- und Vierradfahrzeuge mit Selbstzündung vor. Die Aussparung der Partikel von ihren Regulierungsbemühungen begründete die Kommission zum einen damit, dass ihr zu diesem Schadstoff „keine relevanten Daten“ zur Verfügung stünden (Kommission 2000: 3) und zum anderen damit, dass schon alleine die Verschärfung des Grenzwerts für Kohlenwasserstoffe zur Verringerung der Partikelemissionen beitragen werde. Dies hängt nach Angaben der Kommission mit der „Wechselbeziehung“ zusammen, die bei Zweitaktmotoren zwischen Kohlenwasserstoffemissionen und Partikelemissionen besteht (Kommission 2000: 4). Die Aussicht auf verringerte Partikelemissionen dank verschärfter Kohlenwasserstoff-Grenzwerte schien für Lange jedoch nicht ausreichend zu sein. Er wies in der Begründung zu seinem Änderungsantrag 1 explizit auf das besondere gesundheitsgefährdende Potenzial der Partikelemissionen hin. Aus seiner Sicht war es unverständlich, dass bei allen anderen Selbstzündungsmotoren (Diesel) beispielsweise bei PKWs und schweren Nutzfahrzeugen auf Partikelgrenzwerte „besonderer Wert“ gelegt worden war, dies jetzt aber nicht für Motorräder gelten sollte (Berichtsentwurf Lange 2000: 5). Im Unterschied zu Lange hatte der Verband der Motorradhersteller allerdings noch Zweifel bezüglich der Notwendigkeit der Regulierung der Partikelemissionen und forderte, dass jedwede Entscheidung über diese Angelegenheit den tatsächlichen Anteil von Drei- und Vierradfahrzeugen an den Emissionen des gesamten Fahrzeugparks berücksichtigen müsse. Im Jahr 1997 seien nämlich lediglich 8.100 Dreiradfahrzeuge verkauft worden; der Fahrzeugbestand betrage 90.000 Fahrzeuge. Zudem würden sie hauptsächlich auf dem Land von

Bauern zum täglichen Transport von Agrarerzeugnissen eingesetzt (ACEM Position 2000: 2-3).

”Concerning PM limit values for 3 wheeled vehicles with diesel engine, bearing in mind that it would be the first time that PM are being legislated in this field, any decision should be taken through an evaluation of real contribution of such vehicles to the overall pollution: in 1997 sales throughout Europe were about 8.100 in total, with a circulating park of around 90.000. These vehicles are mainly used in countryside by farmers in activities like transportation and delivery of dairy goods and food stuff. [...]” (ACEM Position 2000: 2-3).“

Trotz des subtilen Hinweises von ACEM, Dreiradfahrzeuge würden vor allem auf dem Land eingesetzt, wo die Belastung durch Partikelemissionen im Vergleich zu Städten ohnehin keine große Rolle spielen, folgte die Mehrheit der Umweltausschussmitglieder ohne Einschränkungen den Regulierungswünschen Langes in diesem Bereich.

6.1.4 Neue Konzepte aus dem PKW-Bereich: Dauerhaltbarkeitsanforderungen/Feldüberwachung/OBD

Mit seinen Änderungsanträgen zur Dauerhaltbarkeit rief Lange ebenfalls Sorgenfalten auf der Stirn der Motorradhersteller, der Motorradfahrer und der Motorradsportorganisatoren hervor. Wie schon in der EU-Gesetzgebung für PKW sowie leichte und schwere Nutzfahrzeuge geschehen, sollte mit dem Konzept der Dauerhaltbarkeit auch für Motorräder festgelegt werden, über wie viel gefahrene Kilometer beziehungsweise nach wie vielen Jahren sie immer noch die bei der Typengenehmigung geltenden Grenzwerte einhalten müssen. Da die Hersteller unter dieser Bedingung den Verschleiß der abgasmindernden Technologien einkalkulieren müssen, haben sie in der Regel keine andere Wahl, als die abgasmindernden Technologien so zu „gestalten“, dass sie bei der Typengenehmigung einen Grenzwert erreichen, der deutlich unter dem vorgeschriebenen Grenzwert liegt. *De facto* bedeuten also Dauerhaltbarkeitsanforderungen eine Verschärfung der Grenzwerte „durch die Hintertür“. Dies vor Augen erklären sich die Vorbehalte von ACEM, FEMA und FIM von allein. ACEM insistierte genauso wie FIM darauf, dass die Kommission zunächst ihre laufende Studie zur Dauerhaltbarkeit der emissionsmindernden Technologien bei Motorrädern beenden sollte, bevor diesbezüglich gesetzgeberische Maßnahmen vorgeschrieben würden (ACEM Position 2000: 3; FIM Position o. D.: 2). Wäre dies vollbracht, würde sich die Industrie durchaus bereit zeigen, ihre

Erfahrungen mit der Gesetzgebung der US-amerikanischen Umweltagentur, der Environmental Protection Agency (EPA), für das europäische „Verfahren“ („procedure“) in diesem Bereich einzubringen (ACEM Position 2000: 3), und auch FIM akzeptierte, dass aus der Studie der Kommission am Ende tatsächlich Maßnahmen für die Dauerhaltbarkeit erwachsen könnten (FIM Position o. D.: 3). Bezüglich der Langsches Änderungsanträge warnte ACEM allerdings erneut davor, einfach Erfahrungen aus dem Bereich der PKW-Industrie auf Motorräder zu übertragen (ACEM Position 2000: 3).

”It would be too superficial an approach to draw conclusions on motorcycle durability by drawing conclusions from the experiences of the passenger car industry.” (ACEM Position 2000: 3)

Auch FEMA wies darauf hin, dass Langes Forderungen unrealistisch seien. Lange hatte in seinem Änderungsantrag 12 gefordert, dass neue Fahrzeugtypen ab dem 1. Januar 2003 über 30.000 Kilometer beziehungsweise fünf Jahre lang – je nach dem, was früher erreicht wird – die vorgeschriebenen Grenzwerte einhalten müssten. Ab 2006 sollte über 50.000 Kilometer nicht mehr als im Gesetzestext festgelegt emittiert werden dürfen (Berichtsentwurf Lange 2000: 12). Nach Angaben von FEMA wird ein Motorrad in fünf Jahren jedoch im Schnitt nur 25.000 Kilometer gefahren (FEMA o. D.: 1).

”The figures proposed by the Lange report are not realistic. 25.000km in 5 years is the average mileage for a motorcycle.” (FEMA o. D.: 1)

Unterstützung für die Einführung von Dauerhaltbarkeitsanforderungen kam dagegen von den Umweltinteressengruppen. In einem gemeinsamen Positionspapier zum Kommissionsvorschlag forderten sie, dass von den Motorradherstellern zu gewährleisten sei, dass kleine Motorräder mindestens über 30.000 Kilometer und große mindestens über 60.000 Kilometer die Emissionsgrenzwerte einhalten können müssten. Auch hinsichtlich dieses Issues argumentierten die Umweltinteressengruppen erneut, dass es keine Gründe für Ausnahmen für Motorradhersteller geben dürfe: Diese müssten genauso wie alle anderen Fahrzeughersteller die Dauerhaltbarkeit ihrer Technologien gewährleisten (NGO Position Paper 2000: 3).

Die befragten Hersteller in der TNO-Studie hatten im Übrigen angegeben, dass Dauerhaltbarkeitsanforderungen im Hinblick auf Zweitaktermaschinen zwischen 20.000 und 30.000 Kilometer und im Hinblick auf Viertaktermaschinen bis zu 50.000 Kilometer erfüllt werden könnten (TNO Report 1999: 38). Hätte Lange also ähnlich wie die Umweltinteressengruppen seine Vorgaben nach Motortypen differenziert, wären sie nicht über die Messlatte hinausgegangen, die die Hersteller selbst vorgaben, einhalten zu können.

FEMA monierte jedoch, dass keine Studien zur Unterfütterung der Gesetzgebung im Bereich Dauerhaltbarkeit vorlägen, so dass bereits ab 2003 geltende Dauerhaltbarkeitsanforderungen nicht wünschenswert seien. Stattdessen schlug FEMA vor, einen Änderungsantrag zu formulieren, der eine Aufforderung an die Kommission beinhalten sollte, 2006 Vorschläge für Dauerhaltbarkeitsanforderungen zu unterbreiten (FEMA o. D.: 1).

Genauso wie gegenüber der Dauerhaltbarkeitsanforderungen hatten die drei Verbände Vorbehalte gegenüber Langes Änderungsanträgen, die – wie ebenfalls von den Umweltinteressengruppen gefordert (NGO Position Paper 2000: 3) – auf eine Feldüberwachung für Motorräder abstellten. Dies ist umso verständlicher, als die beiden Instrumente der Emissionskontrolle sehr eng zusammenhängen. Schließlich geht es bei der Feldüberwachung darum zu überprüfen, ob die vorgeschriebenen Grenzwerte beim täglichen Gebrauch der Motorräder gemäß der Dauerhaltbarkeitsanforderung tatsächlich eingehalten werden. FEMA kritisierte jedoch, dass die Einführung der Feldüberwachung ähnlich wie die Festlegung von Kriterien für die Dauerhaltbarkeit verfrüht wäre, und bemängelte, dass die Umsetzbarkeit sowie die Kosteneffizienz dieser Maßnahmen nicht evaluiert wurde und auch die Verbraucher dazu nicht befragt worden waren (FEMA o. D.: 1).

”The Lange report introduces some new concepts such as Durability, On Board Diagnostics for bikes and In Use Compliance. In principle, we are not opposed to all of these new concepts, but we think that deadlines he is imposing are unreasonable, that there has been little consultation with users, that feasibility & cost-effectiveness of such measures have not been considered, and that some concepts are inadequate and misplaced. [...]” (FEMA o. D.: 1).

Auch hielten es ACEM und FIM für besser, wenn analog zu ihrer Position zur Dauerhaltbarkeit die Feldüberwachung erst später eingeführt werden würde (ACEM

Position 2000: 3; FIM Position o. D.: 3).

Zusätzlich zu den Bedenken hinsichtlich der Langschen Änderungsanträge zur Dauerhaltbarkeit sowie zur Feldüberwachung, meldeten die drei Verbände einhellig Vorbehalte gegenüber der Ausstattung von Motorrädern mit On-Board-Diagnose-Systemen (OBD) an. Die Umweltinteressengruppen wiederum unterstützten dieses neue Konzept mit den gleichen Argumenten wie schon bei der Feldüberwachung und den Dauerhaltbarkeitsanforderungen.

Der Berichterstatter hielt OBD für notwendig, da mit Hilfe dieser Systeme über eine Warnleuchte an den Fahrer signalisiert werden kann, ob die emissionsreduzierenden Technologien seines Motorrads auch wirklich funktionieren (Berichtsentwurf Lange 2000: 26). Leuchtet das Lämpchen, kann der Motorradfahrer sofort eine Werkstatt aufsuchen, um genauso wie PKW-Fahrer Abhilfe zu schaffen. Lange forderte in seinen Änderungsanträgen 5 und 11, dass bereits ab 1. Januar 2006 alle neuen Fahrzeugtypen „mit einem Hubraum über 150 ccm“ mit einem OBD ausgerüstet sein müssten (Berichtsentwurf Lange 2000: 11), obschon er in seiner Begründung zum Berichtsentwurf durchaus konzidierte, dass „[d]ie Entwicklung und Adaption dieser Technik für das motorisierte Zwei- und Dreirad [wird] einige Vorlaufzeit benötig[en]t“ (Berichtsentwurf Lange 2000: 26). Während Lange in der Ausstattung der Motorräder mit OBD jedoch eines der Instrumente der Zukunft sah, die über die Verschärfung der Grenzwerte hinaus „das eigentliche Potential bei der Abgasreduktion“ (Berichtsentwurf Lange 2000: 8) konstituieren, warnte ACEM vor den Gefahren, die von einer verpflichtenden Ausrüstung aller Motorräder mit OBD ausginge. Da heutzutage Motorräder mit ganz unterschiedlichen Motortypen ausgestattet seien, müsste auch berücksichtigt werden, dass OBD das Aus für einige „vielversprechende“ („promising“) Motortechnologien sein könne (ACEM Position 2000: 3).

”The current widely varying mix of engine types and technologies used by the European PTW industry makes it impossible today to consider OBD on all motorcycles without a very careful consideration of all the aspects, including the risk of sacrificing very promising new engine technologies.“ (ACEM Position 2000: 3)

FIM schloss sich der Position von ACEM an und lehnte Langes Änderungsanträge ab.

”At this stage, the FIM does not think that the advantage presented by OBD systems

outweigh the benefits of the current situation. Given that ACEM is also hesitant, because of their concerns that OBD might hamper new engine technology, the FIM does not support the proposed measures for OBD.” (FIM Position o. D.: 3)

Ebenso hielt FEMA es für verfrüht, die Ausstattung von Motorrädern mit OBD verpflichtend einzuführen. Stattdessen sollte zunächst eine Arbeitsgruppe bestehend aus der Motorradindustrie und den Motorradfahrern eingerichtet werden, die sich mit dieser Frage auseinandersetzte (FEMA o. D.: 2).

”In a very similar way to Durability, On Board Diagnostic for bikes is a totally new concept. Whilst we are not opposed to the concept in principle, making those devices compulsory is premature. In our opinion, setting up a working group involving users and industry seems to be the best way forward. We should then be in apposition to contribute in a useful manner to the matter.” (FEMA o. D.: 1-2)

Alles in allem fanden die Argumente der drei Verbände gegen die Dauerhaltbarkeitsanforderungen, die Feldüberwachung und die Ausstattung der Motorräder mit OBD ab 2006 kein Gehör bei den Mitgliedern des Umweltausschusses. Die Ausschussmehrheit stimmte in diesen Punkten dem Berichtsentwurf Langes zu.

6.1.5 Ermittlung von CO₂-Emissionen und Einbeziehung der Motorräder in die CO₂-Strategie der Europäischen Union

Ein weiteres Waterloo ihres Lobbyings mussten ACEM, FEMA und FIM bei Langes Änderungsanträgen zur CO₂-Problematik erleben. Lange drückte in seiner Begründung für seinen Vorstoß in der Frage der Einbeziehung der Motorräder in die CO₂-Strategie der EU sein Unverständnis darüber aus, „dass ein Motorrad – ca. 220 kg schwer und mit einer Person besetzt – genauso viel oder sogar noch mehr verbraucht und damit CO₂ emittiert wie eine 5-Personenlimousine.“ (Berichtsentwurf Lange 2000: 9). Dies vor Augen forderte Lange in seinem Änderungsantrag 15, dass zwei- und dreirädrige Krafträder (über 150 Kubikzentimeter) ab dem 1. Januar 2003 keine EG-Typengenehmigung mehr erhalten dürften, wenn ihre Verbrauchs- und CO₂-Emissionswerte nicht entsprechend der auch für PKWs geltenden Richtlinien ermittelt worden wären (Berichtsentwurf Lange 2000: 14-15). Außerdem wünschte er in seinem Änderungsantrag 16, dass die Kommission Vorschläge ausarbeiten sollte, die sich damit auseinandersetzten, wie Motorräder über die Feststellung ihres

Kraftstoffverbrauchs hinaus in die europäische CO₂-Strategie einbezogen werden könnten. Dies könnte beispielsweise bedeuten, ähnlich wie mit der Automobilindustrie ein Abkommen über den durchschnittlichen CO₂-Ausstoß von Motorrädern mit den Motorradherstellern auszuhandeln (Berichtsentwurf Lange 2000: 17). Auch die Umweltinteressengruppen hatten in ihrem Positionspapier auf den problematischen Kraftstoffverbrauch großmotoriger Maschinen und das ohnehin schlechtere Gewicht-Verbrauch-Verhältnis der Motorräder im Vergleich zu PKWs hingewiesen (NGO Position Paper 2000: 1).

Wo Lange Handlungsbedarf sah, weil er den individuellen CO₂-Ausstoß eines Motorrads betrachtete, sah ACEM eher keinen, weil der Verband der Motorradhersteller stattdessen den geringen Anteil der Motorräder an den CO₂-Gesamtemissionen hervorhob. Dieser betrage im Jahr 2010 lediglich zwei Prozent der CO₂-Emissionen aus dem Verkehrsbereich. Daraus erklärte sich die Forderung von ACEM, dass Motorräder in die europäische CO₂-Strategie gemessen an ihrem tatsächlichen Anteil an den gesamten CO₂-Emissionen einzubeziehen seien. Außerdem sprach sich der Verband der Motorradhersteller genauso wie FIM dafür aus, dass Angaben über die CO₂-Emissionen der Motorräder erst ab 2006 auf Basis des neuen weltweit gültigen Testzyklus' (WMTC) zur Verfügung gestellt werden sollten (ACEM Position 2000: 4; FIM Position o. D.: 3). Lange nannte in seinem Änderungsantrag das Jahr 2003 als Beginn dieser Maßnahme.

"In the Community strategy to develop all the necessary steps for the implementation of the Kyoto protocol, ACEM wishes PTWs were considered according to their real contribution to the overall production of green house gases. A recent ACEM analysis shows that, by 2010, PTWs would be responsible for less than 2% of CO₂ emissions coming from transport. In the interest of being able to provide correct information to the public authorities, ACEM considers it necessary to measure CO₂ on the basis of the new WMTC and, therefore, recommends that the provisions of CO₂ information begins with the introduction of the new test-cycle in 2006." (ACEM Position 2000: 4)

FEMA ergänzte die Kritik an Langes Vorstoß in der CO₂-Frage mit dem Hinweis, dass diese gar nicht zentraler Gegenstand des Auto-Öl-II-Programms gewesen sei, welches eigentlich die Grundlage für diesen Richtlinienentwurf bildete. Überdies monierte der Verband der Motorradfahrer erneut, dass die schiere Übertragung von Instrumenten aus dem Automobil- auf den Motorradbereich erheblichen Schaden für die Motorradindustrie anrichten könne, zumal insbesondere die europäischen

Motorradhersteller im Unterschied zur Automobilindustrie nicht auf einen starken Forschungs- und Entwicklungssektor“ (R&D sector) zurückgreifen können (FEMA o. D.: 2).

”This has not been seen as a priority by the Auto-Oil II program. Given the proportion of MCs compared to all vehicles, the cost-benefit aspect of such a measure would be very limited, and could even be counterproductive (The motorcycle industry calculated in a recent study, that CO₂ emissions from MC would represent a mere 2% of the total emissions of the transport sector by 2010.). Fuel consumption from MC is lower to that of a car, so we don't believe significant gains can be made here. Furthermore, simply imposing car standards and the test procedure to motorcycle is likely to place an unrealistic and damaging burden on the manufacturers, particularly the European motorcycle manufacturers who in most instances are small business who cannot take advantage of a car industry R&D sector to back them up.” (FEMA o. D.: 2)

6.1.6 Steuerliche Anreize für Motorradfahrer

Die Umweltinteressengruppen, die auf die Gleichbehandlung von Motorrädern und PKWs in der Gesetzgebung pochten, übertrugen diese Forderung auch im positiven Sinn auf die Gewährung von steuerlichen Anreizen für Motorradfahrer, die ihre Krafträder zur Erreichung besserer Schadstoffemissionen nachrüsten wollen (NGO Position Paper 2000: 2). Lange griff diese Position in seinen Änderungsanträgen 2 und 10 auf (Berichtsentwurf Lange 2000: S. 5-6, 11). FEMA unterstützte diese Änderungsanträge erwartungsgemäß (FEMA o. D.: 2).

6.1.7 Eigene Vorschläge von ACEM für Änderungsanträge zum Kommissionsvorschlag

Nachdem ACEM sowie FEMA und FIM letztendlich keinen Erfolg damit hatten, die Umweltausschussmitglieder vor ihren Argumenten gegen wesentliche Teile von Langes Berichtsentwurf zu überzeugen, konnte der Verband der Motorradhersteller, der in seinem Positionspapier als einziger der drei Verbände eigene Änderungsvorschläge am Kommissionsvorschlag unterbreitet hatte, bei diesen eine bessere Bilanz vorweisen.

So wünschte sich ACEM beispielsweise, dass die Gültigkeit für die

Übereinstimmungsbescheinigung für alte Fahrzeugtypen zwei Jahre (bis 2005) und nicht ein Jahr (bis 2004) betragen sollte, wie es von der Kommission in ihrem Vorschlag vorgesehen wurde. Dies bedeutete, dass die Motorradhersteller noch ein Jahr länger Motorräder verkaufen können, die nicht die auf den Grenzwerten für 2003 basierende EG-Typengenehmigung haben. Sie begründeten dies damit, dass Motorradhersteller im Vergleich zu Automobilherstellern einen wesentlich geringeren Abverkauf von Fahrzeugen pro Jahr haben und dementsprechend auch mehr Zeit benötigen, bevor sich ihre Investitionen in neue Technologien amortisieren (ACEM Position 2000: 4).

“[...] In fact motorcycle manufacturers, compared with the car industry, need more time to have a return on the investment made to define new engine solutions, particularly since the volumes of motorcycles sold per year are approximately 1/15 of those typical for car market. Therefore a two year-period of residual validity for old type approvals would be much more appropriate.” (ACEM Position 2000: 4)

Die gegenteilige Position wurde von den Umweltinteressengruppen eingenommen, die nicht einsehen wollten, weshalb für Motorräder großzügigere Vorlaufzeiten gelten sollten als für PKWs und schwere Nutzfahrzeuge (NGO Position Paper 2000: 2).

Eine Reihe von Abgeordneten griff mit ihren Änderungsanträgen die Forderung der Motorradhersteller auf, die Gültigkeitsdauer der Übereinstimmungsbescheinigung auszudehnen. Die britischen Umweltausschussmitglieder David Bowe (SPE-UK) und Robert Goodwill (EVP-UK) schossen sogar über das Ziel von ACEM (2005) hinaus und verlangten in ihren Änderungsanträgen 23 und 24, dass die Frist auf den 1. Januar 2007 respektive auf den 1. Januar 2006 verschoben werden sollte (Änderungsanträge 2001: 14-15). Der italienische Sozialdemokrat Sacconi (SPE-I), der schon mit seinen Änderungsanträgen 22 und 33 in der Frage der Festlegung der Grenzwerte für 2006 auf Basis des WMTC mit den Motorradherstellern übereinstimmte, zeigte auch in seinem Änderungsantrag 25 wieder seine Nähe zur Auffassung von ACEM: Wie ACEM wünschte er, die Gültigkeitsdauer der Übereinstimmungsbescheinigungen für alte Fahrzeuge bis zum 1. Januar 2005 zu verlängern (Änderungsanträge 2001: 14). Diese Frist befürwortete auch der mitberatende Ausschuss für Regionalpolitik, Verkehr und Fremdenverkehr in seinem Änderungsantrag 1 (Bericht Lange 2001: 34). Selbst Lange ergänzte seinen Berichtsentwurf mit einem zusätzlichen Änderungsantrag (26), mit dem er zwar nicht

vollends den Forderungen von ACEM entsprach, aber zumindest die Frist auf den 1. Juli 2004 (ACEM: 2005; Kommissionsvorschlag: 1. Januar 2004) verschob.

Neben der Fristverlängerung für die Gültigkeit der Übereinstimmungsbescheinigungen für alte Krafträder, forderte ACEM zusätzlich Ausnahmeregelungen für Trial-Motorräder⁵⁴. Dies begründet der Verband mit deren hauptsächlichem Einsatz im Motorsportbereich im Gelände und der daraus resultierenden unbedeutenden Straßennutzung sowie mit deren geringem Verkaufsvolumen in Europa. Außerdem seien ihre Motoren derart speziell, dass es für die in Frankreich, Italien und Spanien ansässigen Hersteller schwierig werden würde, die vorgeschriebenen Grenzwerte bereits im Jahr 2003 einzuhalten (ACEM Position 2000: 4). Vor diesem Hintergrund verlangte ACEM, dass neue Trial-Fahrzeugtypen erst zwei Jahre später als andere zwei- und dreirädrige Motorräder ab dem 1. Januar 2005 die Emissionsgrenzwerte erfüllen müssen und dass Trial-Motorräder mit alten Übereinstimmungsvereinbarungen noch bis zum 1. Januar 2007 zugelassen und verkauft werden dürfen (ACEM Position 2000: 4).

Es war wieder der italienische Sozialdemokrat Sacconi (SPE-I), der die Forderung von ACEM eins zu eins in seinen Änderungsanträgen 21 und 25 reflektierte und dementsprechend darauf abstellte, die Fristen auf den 1. Januar 2005 (EG-Typengenehmigung) respektive auf den 1. Januar 2007 (Gültigkeitsverlust alter Übereinstimmungsbescheinigungen) zu verschieben. Er ging sogar noch einen Schritt weiter und bezog in seinen Änderungsanträgen zusätzlich Enduros⁵⁵ ein, für die ACEM ursprünglich gar keine Ausnahmeregelungen angestrebt hatte. Im Unterschied zu Sacconi brachte der mitberatende Ausschuss für Regionalpolitik, Verkehr und Fremdenverkehr lediglich einen Änderungsantrag (2) ein, der der ACEM-Forderung bezüglich der verschobenen Frist (1. Januar 2005) für die EG-Typengenehmigung auf Basis der neuen Grenzwerte entsprach. Ausnahmen bezüglich der Gültigkeit alter Übereinstimmungsbescheinigungen sah der mitberatende Ausschuss allerdings nicht vor (Bericht Lange 2001: 34-35).

⁵⁴ Trial-Motorräder werden hauptsächlich im Motorradsportbereich eingesetzt. Auf ihnen werden im Stehen Parcours im Gelände durchfahren, was in der Regel ein gewisses akrobatisches Geschick voraussetzt.

⁵⁵ Enduros sind Geländemotorräder.

Wie schon bei der Frage bezüglich der längeren Gültigkeit von alten Übereinstimmungsbescheinigungen verwehrte sich der Berichtersteller nicht ganz und gar den Änderungswünschen von ACEM, entsprach ihnen jedoch auch nicht vollends. In seinem Änderungsantrag 26 sah er für Trial-Motorräder Ausnahmefristen bis zum 1. Januar 2004 (neue EG-Typengenehmigung für Trials nötig) (Kommission 1. Januar 2003; ACEM: 1. Januar 2005) respektive bis zum 1. Juli 2005 (Gültigkeitsverlust alter Übereinstimmungsbescheinigungen) (Kommission 1. Januar 2004; ACEM: 1. Januar 2007) vor (Änderungsanträge 2001: 4-5).

FIM, als Organisation für Motorsport, begrüßte natürlich die Änderungsanträge von Sacconi und Lange in ihrem Positionspapier, brachte jedoch klar zum Ausdruck, dass sie eine Präferenz für die von Sacconi vorgeschlagenen Ausnahmefristen habe, da diese eher der Situation der Trial-Motorradfabrikanten entgegenkomme. FIM hob in diesem Zusammenhang ähnlich wie ACEM besonders hervor, dass der Kommissionsvorschlag eine erhebliche Bürde für die Trial-Motorradindustrie bedeutete, und verwies geschickt auf die betroffenen Unternehmen und die Anzahl der in diesem Industriezweig Beschäftigten (FIM Position o. D.: 2).

”The Commission’s proposal as drafted would require a severe modification to the design of trial motorcycles, in essence a complete redefinition of the design of the motorcycles would be needed. It is the view of the industry which makes the motorcycles (the Spanish manufacturers: Bultaco, Gas-Gas and Montesa; the Italian Beta and French Scorpa – which directly employ 2,600 while many others are employed by the accessory market supplying the industry) that the required modifications would not be possible within the time frame provided by the proposed Directive.” (FIM Position o. D.: 2)

Bezüglich des Änderungsantrags 27 von Sacconi trieb FIM allerdings die Sorge um, er könnte im Umweltausschuss abgelehnt werden, weil er sich neben den Trial-Fahrzeugen auch noch auf die Enduros erstreckte. Im Gegensatz zu den Trials hielt FIM Ausnahmeregelungen für Enduros jedoch für gar nicht so wichtig, weshalb der Verband vorschlug, sich die beiden Motorradtypen getrennt vorzunehmen (FIM Position o. D.: 2).

Letzten Endes entschied sich die Mehrheit der Ausschussmitglieder trotz der von ACEM und FIM vorgetragenen Risiken, die von zeitlich nicht ausreichenden Ausnahmeregelungen für die Trial-Motorradindustrie ausgingen, für die Langsche Version

der Ausnahmefristen, während Sacconi seinen Änderungsantrag zurückzog. Auch in der Frage der längeren Gültigkeit von Übereinstimmungsbescheinigungen für alte Fahrzeugtypen setzte sich Langes Frist (1. Juli 2004) gegenüber den Vorschlägen Bowes (1. Januar 2007), Goodwills (1. Januar 2006) und Sacconis (1. Januar 2005) durch. Obwohl es ACEM und FIM also nicht gelungen war, die Mehrheit der Umweltausschussmitglieder vollends von den Details (konkrete Datumsangaben für Fristen) ihrer Forderungen zu überzeugen, so hatten sie es zumindest geschafft, eine Mehrheit von der Notwendigkeit von Ausnahmeregeln für Trials an sich und der Fristverlängerung für die Gültigkeit von alten Übereinstimmungsbescheinigungen zu überzeugen.

Alles in allem waren ACEM und FIM also erfolgreicher darin, ihren Interessen entsprechende Änderungsvorschläge im endgültigen Bericht zu platzieren, als darin, gemeinsam mit FEMA, Zweifel an den zu ihrem Leidwesen vorgetragenen Vorstößen aus Langes ursprünglichem Berichtentwurf zu säen.

Letztlich wurde der Berichtsentwurf Langes am 23. Januar 2001 vom Umweltausschuss des Europäischen Parlaments einstimmig bei vier Enthaltungen angenommen (Bericht Lange, 2001: 4).

6.2 Abstimmung, Stimmung und Abstimmungsmodi im Plenum

Aus der Perspektive des Dreigestirns ACEM, FEMA und FIM ging es bei der ersten Lesung des Kommissionsvorschlag zu den Emissionsbestimmungen für zwei- und dreirädrige Kraftfahrzeuge darum, eine Mehrheit der Abgeordneten davon zu überzeugen, die durch den Lange-Bericht eingeführten neuen Konzepte, wie OBD, Feldüberwachung und Dauerhaltbarkeit, sowie die Überlegungen zur Einbeziehung der Kraftfahräder in die europäische CO₂-Strategie zu verwerfen. Außerdem mussten sie die Mehrheit der Abgeordneten zu der Einsicht bringen, dass die Emissionsgrenzwerte für die II. Stufe 2006 erst auf Basis des neuen weltweit gültigen Motorrad-Testzyklus' festgelegt werden sollten und nicht vorläufig auf Basis des PKW-Testzyklus', wie im Lange-Bericht gefordert wurde. Sie mussten auch bestrebt sein, die Mehrheit der Abgeordneten für noch großzügigere Übergangsfristen zu gewinnen. Zwar konnten die drei Verbände bereits bei der ersten Lesung im Umweltausschuss Lobbyingerfolge hinsichtlich der längeren Übergangsfristen für

Trial-Fahrzeuge wie auch in Bezug auf die längere Gültigkeit alter Übereinstimmungsbescheinigungen erzielen, jedoch kam ihnen der Umweltausschuss dabei nur auf „halbem Wege“ entgegen.

Ob es ACEM, FIM und FEMA gelungen ist, die Mehrheit der Abgeordneten beziehungsweise zumindest ein strategisches Quorum von Abgeordneten mit Blick auf die zweite Lesung von ihren Positionen zu überzeugen, lässt sich am Abstimmungsverhalten der Parlamentarier und am gewählten Abstimmungsmodus ablesen.

Dies vor Augen war die Lobbyingbilanz bis auf eine Ausnahme ernüchternd. Alle Änderungsanträge des Lange-Berichts, die im Zusammenhang mit OBD, Dauerhaltbarkeit, Feldüberwachung und der CO₂-Strategie standen, waren auf der Konsensliste aufgeführt und wurden dementsprechend *en bloc* abgestimmt. In der Debatte selbst äußerte lediglich Goodwill (EVP-UK) Vorbehalte gegenüber der Ausstattung von Motorrädern mit On-Board-Diagnose-Systemen und der Feldüberwachung. Er machte sich in seinem Redebeitrag genauso wie bei der Schwefelrichtlinie zum Anwalt der Verbraucher, von denen er in diesem Fall annahm, dass sie junge Menschen mit einem schmalen Budget seien. Diese Käuferschicht, so suggerierte seine Argumentation, hätte Nachteile, wenn sich die Fahrzeuge in Folge der Ausrüstung mit OBD verteuerten. Außerdem zweifelte er daran, dass diese „jungen Menschen“ tatsächlich eine Werkstatt aufsuchen, wenn ihnen die „kleine grüne Lampe“ des OBD anzeige, „dass die Abgaswerte nicht eingehalten werden“ (Plenardebatte 2001: 3). Sie würden eventuell geneigt sein, die Lampe „einfach herauszuschrauben“ (Plenardebatte 2001: 3), so seine Vermutung. Dies vor Augen kam er zu dem Schluss, die Frage der Feldüberwachung und der OBD „offen [zu] lassen und ab[zu]warten, was die zweite Lesung und die eventuelle Vermittlung bringen“ (Plenardebatte 2001: 3). Im Klartext schien dies zu bedeuten, dass aus seiner Sicht diese beiden Issues in den Auseinandersetzungen mit dem Rat eher als zweitrangig behandelt werden sollten. Einen kritischen Grundtenor stimmte auch der spanische Grüne Bautista Ojeda (Verts/ALE-E) an, der mehr Zeit für die Umsetzung der „vorgeschlagenen Maßnahmen“ anmahnte, ohne zu konkretisieren, welche „Maßnahmen“ genau gemeint seien. Er wollte es sogar der Kommission und den Herstellern allein überlassen, „eine Bewertung der Anwendbarkeit und des Kosten-Nutzen-Verhältnisses dieser Maßnahmen und vor allem der vorgeschlagenen

Zeiträume vor[nimmt]zunehmen“ (Plenardebatte 2001: 4). Letztendlich brachte er seine Befürchtung zum Ausdruck, dass die Zielsetzung des Lange-Berichts „indirekt“ den nicht in der EU beheimateten Herstellern in die Hände spiele (Plenardebatte 2001: 4). Ein Blick auf das Abstimmungsverhalten seiner Fraktion offenbart jedoch, dass Ojeda eher als Spanier, denn als Grüner gesprochen hat. Bis auf die genannten kritischen Anmerkungen, erfreute sich der Lange-Bericht ohnehin einer breiten Zustimmung, wofür auch die deutlichen Mehrheiten bei den namentlich abgestimmten Änderungsanträgen sprechen.

Namentlich abgestimmt wurden der Änderungsantrag 23⁵⁶ (Grenzwerte für Stufe II und PKW-Testzyklus), der Änderungsantrag 18⁵⁷ (Auswirkungen der zukünftige Emissionsgesetzgebung auf kleinere Hersteller) und der ins Plenum eingebrachte Änderungsantrag 26⁵⁸ (Gültigkeit alter Übereinstimmungsbescheinigungen). Keine der Fraktionen, die eine namentliche Abstimmung beantragt hatten, wollten mit ihr im Sinn der Industrie erreichen, dass beispielsweise prekäre Mehrheitsverhältnisse für einen verschärfenden Änderungsantrag sichtbar gemacht würden. Vielmehr schien es bei Änderungsantrag 23, für den die Grünen die namentliche Abstimmung verlangt hatten, darum gegangen zu sein, ein klares Signal der Geschlossenheit des Parlaments in Richtung Rat zu senden. Eine unverkennbare Mehrheit von 504 Abgeordneten, 190 Abgeordnete mehr als für die absolute Mehrheit (314) in der zweiten Lesung notwendig sind, stimmte fraktionsübergreifend für den Änderungsantrag 23. Sie hießen damit also die Festlegung verbindlicher Grenzwerte für die II. Stufe 2006 gut und bejahten Partikelgrenzwerte für die Dieselmotoren der Drei- und Vierradfahrzeuge sowie den PKW-Testzyklus als Prüfzyklus für zwei- und dreirädrige Motorräder ab 2006. Vier fraktionslose Abgeordnete stimmten gegen den Änderungsantrag, und 23 Parlamentarier, überwiegend französische Mitglieder der EDD-Fraktion und fraktionslose Abgeordnete, enthielten sich. Eindeutiger als durch dieses Abstimmungsergebnis konnte das Scheitern der Lobbyingbemühungen gegen

⁵⁶ Änderungsantrag 23 im endgültigen Bericht entspricht Änderungsantrag 18 im vorläufigen Bericht.

⁵⁷ Änderungsantrag 18 im endgültigen Bericht entspricht Änderungsantrag 31 im Berichtsentwurf.

⁵⁸ Änderungsantrag 26 ähnelte dem hinfälligen Änderungsantrag 9 aus dem endgültigen Bericht. Einziger Unterschied war, dass Änderungsantrag 9 den Ablauf der Gültigkeit für ältere Übereinstimmungsbescheinigungen für den 1. Juli 2004 vorsah, während der neue Änderungsantrag 26 dafür den 1. Januar 2005 festsetzte.

die wesentlichen Inhalte des Änderungsantrags 23 gar nicht illustriert werden.

Schlimmer noch: Die anderen namentlichen Abstimmungen, die jeweils von den Liberalen beantragt worden waren, zielten darauf ab, die Mehrheiten für teils bereits vom Umweltausschuss gewährte ausgedehnte Übergangsfristen und zukünftige Ausnahmeregelungen für kleine Hersteller ins Wanken zu bringen. Dadurch wurde zumindest der Fortbestand der von ACEM geforderten längeren Gültigkeit alter Übereinstimmungsbescheinigungen und der Übergangsfristen für Trial-Fahrzeuge im Gesetzestext gefährdet. Letztendlich erfreuten sich jedoch auch diese auf kleine Hersteller Rücksicht nehmende Änderungsanträge großen Zuspruchs. Der Änderungsantrag 18, der darauf abzielte, die Auswirkungen zukünftiger Verschärfungen der Emissionsgesetzgebung auf kleine Hersteller zu berücksichtigen, erhielt 467 Ja-Stimmen. 43 Abgeordnete, darunter vor allem Liberale, stimmten mit Nein und 18 Parlamentarier enthielten sich ihrer Stimme. Eine ähnliche, wenngleich größere Ablehnungsfront aus überwiegend ELDR, Verts/ALE und GUE (113 Nein-Stimmen) tat sich bei der Abstimmung über den Änderungsantrag 26 auf. Für den Änderungsantrag votierten 467 Abgeordnete, und 18 Parlamentarier enthielten sich. Dass dieser namentlich abgestimmte Änderungsantrag die meisten Nein-Stimmen bekommen hat, mag auch an der nochmaligen Verlängerung der Gültigkeitsdauer alter Übereinstimmungsbescheinigungen gelegen haben, die er zum Ziel hatte und mit der sich die Fraktion der Grünen, der ELDR und der GUE nicht anfreunden konnten. Während der vom Umweltausschuss befürwortete Änderungsantrag 9⁵⁹ im Unterschied zum Kommissionsvorschlag bereits ein halbes Jahr mehr für die Gültigkeit alter Übereinstimmungsbescheinigungen gewährte, sah der von den Abgeordneten Roth-Behrendt und Lange im Namen der SPE-Fraktion und von den Abgeordneten Florenz und Goodwill im Namen der EVP-Fraktion ins Plenum eingebrachte Änderungsantrag 26 eine nunmehr einjährige längere Gültigkeitsdauer vor und entsprach damit eins zu eins den Interessen von ACEM (Sitzungsdokument 2001a). Da der britische Konservative Goodwill (EVP-UK) in seinem Redebeitrag herausstrich, wie sehr er die Verlängerung der Übergangsfrist besonders auch angesichts der Interessenlage britischer Hersteller wie *Triumph* und *CCM* begrüße, lag die Vermutung nahe, dass die große Zustimmung zu allen den

⁵⁹ Änderungsantrag 9 im endgültigen Bericht entspricht Änderungsantrag 26 im vorläufigen Bericht.

Kommissionsvorschlag verschärfenden Änderungsanträgen auf die Konzilianz Langes beim Issue „Übergangsfristen“ zurückzuführen ist.

„Meine Hauptsorge gilt dem kurzen Zeitabstand zwischen 2003, wenn die neuen Standards für neue Modelle in Kraft treten, und dem Zeitpunkt, da sie für alle Neuzulassungen gelten. Das wird kleine europäische Hersteller wie Triumph und CCM im Vereinigten Königreich enorm unter Druck setzen. Wenngleich diese Änderungen technisch möglich sind, haben kleine Unternehmen nicht die Ressourcen, dies in nur 12 Monaten zu bewältigen, und die Entwicklungskosten müssen über ein geringeres Fahrzeugvolumen hereingeholt werden. Für die europäischen Hersteller wäre dies ein Wettbewerbsnachteil gegenüber den großen Firmen in Fernost. Deshalb freue ich mich, dass der Berichtstatter dies erkannt und die betreffende Übergangsfrist auf zwei Jahre verlängert hat.“ (Robert Goodwill, EVP-UK) (Plenardebatte 2001: 5)

Auch die Äußerungen des damaligen britischen Umweltministers Michael Meachers in einem Brief an Lange vom 2. Februar 2001, elf Tage vor der Plenardebatte, sind ein Indiz dafür, dass ohne die nochmalige Verlängerung der Übergangsfrist zumindest britische Mitglieder des Europäischen Parlaments größere Probleme mit dem Lange-Bericht gehabt hätten, als es sich dann in den Abstimmungen niederschlug. Wie ACEM sprach sich Meacher dafür aus, dass ältere Übereinstimmungsbescheinigungen noch bis 2005 gültig sein sollten. Zwar erkannte er an, dass der Lange-Bericht bereits sechs Monate mehr *Lead-Time* als die Kommission vorsehe, bemerkte jedoch mit Verweis auf die japanische Konkurrenz auf dem Motorradmarkt und die besonderen Probleme, die ein einzelner britischer Hersteller habe, dass dies noch zu wenig sei (Brief Meacher 2001: 1).

“[...] I have little doubt that the Japanese manufacturers, who now dominate the European market, will, with their substantial engineering resources, meet any dates and any limit values we care to choose. However, for relatively small and independent European manufacturers, including one UK manufacturer, to meet the standards proposed for all their models for 2004 is an excessive burden that could seriously damage their competitiveness against Japanese imports. A date of 2005 would seem much more appropriate. While I note that the Environment Committee has voted to extend the date by 6 month in relation to the stage 1 limits, I still do not think that this goes far enough in recognising the special circumstances of this industry. [...]” (Brief Meacher 2001: 1)

Ohne die anscheinend konzertierte Intervention der Briten Meacher und Goodwill zugunsten vor allem der britischen Hersteller und der Bereitschaft der beiden, sich uneingeschränkt für deren Interessen beim Issue „Übergangsfristen“ einzusetzen,

wäre dieses Ergebnis im Sinn von ACEM wohl nicht zustande gekommen. Auch trug der Umstand dazu bei, dass der Berichterstatter Lange selbst die Verlängerung der Übergangfristen nicht als Schmälerung des „Gesamtergebnisses“ betrachtete und zudem als „angemessen“ bewertete (Plenardebatte 2001: 5). Folgerichtig gelang es ACEM nicht, bei Streitfragen, den Lange eine höhere Priorität beizumessen schien und die gleichzeitig nur schwache Vorbehalte bei Entscheidungsträgern hervorriefen, ähnliche Lobbyingerfolge zu erzielen. Ganz im Gegenteil: Sie schafften es bei diesen Issues nicht, den Gesetzestext über den Stand nach den Beratungen im Umweltausschuss hinaus zu ihren Gunsten zu beeinflussen.

6.3 Zwischenfazit: Bedingungen für die Beeinflussung der Stellungnahme des Europäischen Parlaments

Der Inhalt der Stellungnahme des Europäischen Parlaments nach der ersten Lesung war umso überraschender, als die politische Zusammensetzung des Europäischen Parlaments in der 5. Legislaturperiode eigentlich einen ausgewogeneren Policy-Outcome präjudizierte. Die überwältigenden, die politischen Lager übergreifenden Mehrheiten für einzelne Änderungsanträge sowie der hohe Anteil von Änderungsanträgen auf der Konsensliste beweisen, dass es der Koalition aus Motorradherstellern, Motorradfahrern und Motorsportlern bei konfliktiven Issues – abgesehen von der Verlängerung der „Gültigkeit der Übereinstimmungsbescheinigung für zwei Jahre“ und den „Grenzwerten und Testzyklen für die Stufe I“ – und auch bei einigen nicht-konfliktiven Issues nicht gelungen war, ihre Positionen auch nur irgendeiner Fraktion oder nationalen Gruppe des Europäischen Parlaments zu vermitteln. Dies ist umso erstaunlicher, als das Europäische Parlament mit seiner multinationalen und multiideologischen Ausrichtung (Kreppel/Tsebelis 1999: 936) multiple *Venues* kreiert, die für die Rezeption unterschiedlicher Argumentationslinien, also auch der von ACEM, FIM und FEMA hätten offen sein müssen. Das Maximale, was die Koalition aus den drei genannten Interessengruppen bei den Issues „Festlegung von Grenzwerten und Testzyklen für die II. Stufe“ und „Partikelgrenzwerten“ erreichte, war, dass die Enthaltungen zu den entsprechenden Änderungsanträgen überwiegend aus der französischen Gruppe der nationalkonservativen EDD-Fraktion kamen.

Bei den konfliktiven Issues setzten sich vornehmlich die Umweltinteressengruppen

mit ihren Positionen gegen Motorradhersteller, Motorradfahrer und Motorsportler durch. Dies impliziert, dass bei dieser Richtlinie weder Konflikt- noch Sanktionsfähigkeit entscheidend für den Lobbyingenerfolg waren. Die Motorradindustrie war nur dann erfolgreich – und zwar unabhängig davon, ob sie mit FEMA und FIM koalierte –, wenn sich besondere Nachteile für sie abzeichneten, wie beispielsweise durch eine zu geringe Vorlaufzeit bei Verschärfung der Grenzwerte und Veränderung der Testzyklen in der I. Stufe oder der Problematik eines zu kurzen Zeitfensters für den Abverkauf älterer Motortypen.

Die übrigen Frames von ACEM, die dann auch von FEMA und FIM geteilt wurden, verfielen beim Europäischen Parlament nicht, obschon einige wie zum Beispiel die Notwendigkeit, Verbraucher – gemeint sind die Motorradfahrer – bei der Vorbereitung neuer Konzepte wie Dauerhaltbarkeit, Feldüberwachung und OBD einzubeziehen, grundsätzlich geeignet waren, zumindest den Ausschuss für Umweltfragen, Volksgesundheit und *Verbraucherpolitik* zu überzeugen. Auch trugen die Argumente, die auf die fragwürdige Kosteneffizienz und die Umsetzbarkeit von neuen Konzepten abhoben – anders als in der Literatur behauptet wird (Baumgartner et al. 2009: 1939-1941) – zumindest nicht in der Arena des Europäischen Parlaments zum Erfolg der Interessengruppen bei.

Die Argumentationsstrategie der Umweltinteressengruppen, die im Wesentlichen auf die im Vergleich zum PKW relativ negative Umweltbilanz von Motorrädern (jeweils bezogen auf individuelle Fahrzeuge) rekurrierte und deshalb eine Anpassung der Motorrad-Emissionsgesetzgebung in allen Belangen an die PKW-Emissionsgesetzgebung zur besseren Vergleichbarkeit forderte, schien den Rezipienten eher zu genügen. Eventuell hätte ACEM, anstatt auf die Besonderheiten der überwiegend mittelständisch geprägten Motorradindustrie und der technischen Unvergleichbarkeit von PKW und Motorrad in der parlamentarischen Arena abzuheben, genauso wie noch in der Kommissionsarena geschehen, auf den relativ geringen Emissionsanteil der Motorräder an den gesamten Transportemissionen verweisen sollen, um das zentrale Argument der Umweltinteressengruppen herauszufordern.

Tabelle 18: Positionen der Interessengruppen im Ausschuss und in erster Lesung (F2)

| IG | Position | Ergebnis | Konflikt mit | Konflikt-fähigkeit | Sanktions-fähigkeit | Finanzen | Typus | Framing IG | Counter-Framing | Abstimmung im Plenum |
|---------------------|---|---|---------------|--------------------|---------------------|----------|-------------------------------|---|--|---|
| ACEM FEMA FIM | keine konkreten Grenzwerte für die II. Stufe | konkrete Grenzwerte für die II. Stufe | Umwelt-NGOs | 0 | 0 | X | Weltmarkt | Scaling Entwicklungen eines weltweit gültigen Testzyklus (WMTC = Worldwide Motorcycle Testcycle) durch die Wirtschaftskommission für Europa der Vereinten Nationen abwarten; nicht mit PKW-Industrie vergleichbar | Festlegung PKW-Testzyklus ermöglicht Festlegung verpflichtender Grenzwerte; nicht auf weltweiten Testzyklus warten | namentliche Abstimmung auf Antrag Verts/ALE: 504 Ja, 4 Nein, 23 Enthaltungen (Nein-Stimmen von fraktionslosen Abgeordneten); Enthaltungen überwiegend von frz. Mitgliedern der EDD-Fraktion und fraktionslosen Abgeordneten) |
| ACEM FEMA FIM | kein neuer Testzyklus für die II. Stufe | neuer Testzyklus für die II. Stufe | Umwelt-NGOs | 0 | 0 | X | Weltmarkt | Scaling Entwicklungen eines weltweit gültigen Testzyklus (WMTC = Worldwide Motorcycle Testcycle) durch die Wirtschaftskommission für Europa der Vereinten Nationen abwarten; nicht mit PKW-Industrie vergleichbar | geltender Testzyklus ist realitätsfern; Entwicklung eines weltweit gültigen Testzyklus kann sich verzögern; Vergleichbarkeit mit PKW schafft Transparenz; in USA gilt schon dynamischer PKW-Zyklus | namentliche Abstimmung auf Antrag Verts/ALE: 504 Ja, 4 Nein, 23 Enthaltungen (Nein-Stimmen von fraktionslosen Abgeordneten); Enthaltungen überwiegend von frz. Mitgliedern der EDD-Fraktion und fraktionslosen Abgeordneten) |
| Umwelt NGOs | schärfere Grenzwerte und realitätsnähere Testzyklen für die I. Stufe | keine schärferen Grenzwerte und realitätsnähere Testzyklen für die I. Stufe | ACEM TNO | X | X | 0 | Lead-Time I | Industrie könnte sich vier Jahre auf Verschärfung vorbereiten; Tests von ACEC und vom Umweltbundesamt belegen, dass viele Motorräder heute bereits striktere Standards erfüllen können | Kosten-Nutzen-Vorteile der „notwendigen“ Technologien im Vergleich zu Best-available-Technology-Lösungen; leichte Einstellung der Motorräder auf bekannten Testzyklus möglich | kein Gegenstand der Abstimmung im Plenum |
| ACEM | keine Partikelgrenzwerte für Drei- und Vierradfahrzeuge mit Selbstzündung | Partikelgrenzwerte für Drei- und Vierradfahrzeuge mit Selbstzündung | kein Konflikt | n/a | n/a | n/a | Neuregulierung | Evaluation des realen Beitrags der Drei- und Vierradfahrzeuge zur Luftverschmutzung durchführen; Fahrzeuge werden in der Landwirtschaft benutzt | n/a | namentliche Abstimmung auf Antrag Verts/ALE: 504 Ja, 4 Nein, 23 Enthaltungen (Nein-Stimmen von fraktionslosen Abgeordneten); Enthaltungen überwiegend von frz. Mitgliedern der EDD-Fraktion und fraktionslosen Abgeordneten) |
| ACEM FEMA FIM | keine Dauerhaltbarkeitsanforderungen vor 2006 | Festlegung von Dauerhaltbarkeitsanforderungen | Umwelt-NGOs | 0 | 0 | X | Neuregulierung/ Neues Konzept | Studien zur Dauerhaltbarkeit abwarten; keine Vergleichbarkeit zum PKW; unrealistische Vorschläge; Verbraucher nicht einbezogen | gleiche Anforderungen wie bei allen Fahrzeugen; Hersteller müssen Funktionstüchtigkeit ihrer Technologien garantieren | en bloc |

| IG | Position | Ergebnis | Konflikt mit | Konflikt-fähigkeit | Sanktions-fähigkeit | Finanzen | Typus | Framing IG | Counter-Framing | Abstimmung im Plenum |
|---------------------|--|---|---------------|--------------------|---------------------|----------|--------------------------------|---|--|--|
| ACEM FEMA FIM | keine Feldüberwachung | Feldüberwachung | Umwelt-NGOs | 0 | 0 | X | Neuregulierung / Neues Konzept | Scaling, Entscheidung sollte nationalen Behörden obliegen; bisher existieren keine Erkenntnisse zur Umsetzbarkeit und Kosteneffizienz (Studien abwarten); Verbraucher nicht einbezogen; bisher existieren keine Erkenntnisse zur Umsetzbarkeit und Kosteneffizienz; Verbraucher nicht einbezogen; Gefahr für vielversprechende Technologien | gleiche Anforderungen wie bei allen Fahrzeugen; Hersteller müssen Funktionsstüchtigkeit ihrer Technologien garantieren | en bloc |
| ACEM FEMA FIM | kein OBD | OBD | Umwelt-NGOs | 0 | 0 | X | Neuregulierung / Neues Konzept | geringer Anteil Motorräder an CO ₂ -Emissionen; weltweit gültigen Testzyklus abwarten, um „richtig“ messen zu können; Gefährdung der europäischen Industrie (KMU) | gleiche Anforderungen wie bei allen Fahrzeugen; Hersteller müssen Funktionsstüchtigkeit ihrer Technologien garantieren | en bloc |
| ACEM FEMA FIM | keine Ermittlung von CO ₂ -Verbrauchswerten vor 2006 / keine Einbeziehung in CO ₂ -Strategie | Ermittlung von CO ₂ -Verbrauchswerten / Einbeziehung in CO ₂ -Strategie | kein Konflikt | n/a | n/a | n/a | Neuregulierung / Neues Konzept | geringerer Abverkauf als PKW-Industrie; längere Zeit für „return of investment“ möglich | n/a | en bloc |
| ACEM | Gültigkeit der Übereinstimmungsbeschreibungen verlängern auf zwei Jahre | verlängerte Gültigkeit der Übereinstimmungsbeschreibungen auf zwei Jahre | Umwelt-NGOs | X | X | 0 | KMU | kaum Straßennutzung; geringes Herstellungsvolumen; bestimmte Hersteller in Spanien, Frankreich, Italien haben Umsetzungsschwierigkeiten Gefährdung des Motorsports | PKW und schwere Nutzfahrzeuge haben nur ein Jahr Zeit; Gleiches sollte für Motorräder gelten | namentliche Abstimmung auf Antrag EDR: 467 Ja, 113 Nein, 18 Enthaltungen (Nein-Stimmen überwiegend EDR, Verts/ALE und GUE; Enthaltungen überwiegend fraktionslose Abgeordnete) |
| ACEM FIM | Ausnahmen für Trials (1.1.2005 / 1.1.2007) | Ausnahmen für Trials (1.1.2004 / 1.7.2005) | kein Konflikt | n/a | n/a | n/a | KMU | Motorräder konnten bisher nicht von steuerlichen Anreizen profitieren; Motorräder sollen von gleichen Anreizsystemen profitieren wie PKW | n/a | namentliche Abstimmung auf Antrag EDR: 467 Ja, 113 Nein, 18 Enthaltungen (Nein-Stimmen überwiegend EDR, Verts/ALE und GUE; Enthaltungen überwiegend fraktionslose Abgeordnete) |
| Umwelt NGOs FEMA | steuerliche Anreize für Nachrüstung | steuerliche Anreize für Nachrüstung | kein Konflikt | n/a | n/a | n/a | Subvention | | n/a | en bloc |

Quelle: Eigener Entwurf

7. Die intergouvernementale Arena: Die Beratungen der Mitgliedstaaten zum Gemeinsamen Standpunkt

7.1 Parallelität der Beratungen im Rat und im Europäischen Parlament

Während sich der Umweltausschuss und anschließend das Europäische Parlament in erster Lesung mit dem Kommissionsvorschlag beschäftigten und ihre Änderungsanträge berieten, versuchten auch die Vertreter der Mitgliedstaaten in der Ratsarbeitsgruppe Umwelt beziehungsweise im Ausschuss der Ständigen Vertreter (AStV) zu ihrem Gemeinsamen Standpunkt zu finden. Am 3. Oktober 2000 lag der Kommissionsvorschlag erstmals in der Ratsarbeitsgruppe Umwelt auf dem Tisch und wurde, so heißt es im Sachstandsbericht über die Sitzung, von den meisten Delegationen „prinzipiell“ („in principle“) gutgeheißen (Outcome of proceedings 2000: 1). Diese „prinzipielle“ Billigung des Kommissionsvorschlags änderte jedoch nichts daran, dass trotzdem zahlreiche Änderungsvorschläge von den Delegationen eingebracht wurden, die – bis auf die Verschärfung der Grenzwerte der I. Stufe – im Wesentlichen die gleichen Issues wie im Umweltausschuss des Europäischen Parlaments tangierten. Zu deren Beratungen kam die Ratsarbeitsgruppe zusätzlich am 16. Oktober 2000 und am 14. November 2000 unter französischem Vorsitz zusammen. Nachdem die legislative Entschließung des Europäischen Parlaments aus erster Lesung vorlag, trafen sich die Delegationen auf Arbeitsebene unter schwedischem Vorsitz ferner am 22. Februar 2001 sowie am 26. und 27. Februar 2001. Die letzten offenen Fragen wurden vom Ausschuss der Ständigen Vertreter am 2. März 2001 erörtert.

7.1.1 Der deutsche Vorstoß zur Verschärfung der Grenzwerte für die Stufe I

Bereits in der ersten Sitzung der Ratsarbeitsgruppe Umwelt, in der der Kommissionsvorschlag behandelt wurde, merkte die deutsche Delegation an, dass sie sich für die Stufe I schärfere Grenzwerte wünschte (Outcome of proceedings 2000: 10). Später schlossen sich Österreich und Italien dieser Forderung (24 Stimmen mit Deutschland) an, und auch Dänemark sowie Schweden (sieben Stimmen) gaben zu verstehen, dass sie sich trotz ihrer Unterstützung für den Kommissionsvorschlag in diesem Punkt eigentlich „strengere Grenzwerte“ wünschten, sofern „diese

eingehalten werden könnten“ (Beratungsergebnisse 2000: 11).

Italien, Frankreich, Dänemark, Österreich, Schweden und Finnland (44 Stimmen inklusive Deutschland) zeigten sich im Gegensatz zu den Niederlanden und dem Vereinigten Königreich im Besonderen für Deutschlands Vorschlag für schärfere HC- und CO-Grenzwerte offen (Ständige Vertretung Deutschlands 2000: 2). In den Beratungen im Februar 2001, als ein Kompromissvorschlag des schwedischen Vorsitzes als Antwort auf den konkreten Vorschlag Deutschlands für schärfere Grenzwerte vorlag, strebten dann allerdings nur noch Deutschland und Österreich über den Kompromissvorschlag hinausgehende strengere Grenzwerte an (14 Stimmen). Der Kompromissvorschlag der Schweden sah vor, den HC-Grenzwert um 0,2 g/km auf 1,0 g/km bei großen Maschinen abzusenken. Nur Dänemark wünschte sich wie Deutschland einen noch ehrgeizigeren Kohlenwasserstoffgrenzwert für größere Maschinen (D: 0,8 g/km; KOM und EP: 1,2 g/km; Kompromissvorschlag: 1,0 g/km), folgte dem deutschen Vorschlag jedoch nicht bei dem schärfen Grenzwert für Kohlenmonoxid bei größeren Maschinen und den Partikelgrenzwerten. Indes unterstützten Italien und Griechenland ausschließlich die vorgeschlagenen Partikelgrenzwerte für Krafträder in der I. Stufe (Forwarding of texts 2001: 12). Nachdem der Ausschuss der Ständigen Vertreter (AStV) am 2. März 2001 getagt hatte, schrumpft die Pro-Verschärfungskalition weiter: Nur noch Deutschland hielt an seinem Vorschlag fest, Dänemark unterstützte nach wie vor den „deutschen HC-Wert“ und Griechenland die „deutschen Partikelgrenzwerte“ (Übermittlung von Texten 2001: 12). Letztendlich ging der Vorschlag des schwedischen Ratsvorsitzes unabgeändert in den Gemeinsamen Standpunkt ein. Widerstand gegen die vorgenommenen Verschärfungen im schwedischen Vorschlag regte sich nach der Sitzung des AStV lediglich noch beim Vereinigten Königreich, welches uneingeschränkt die von der Kommission vorgeschlagenen Grenzwerte für 2003 befürwortete (Einleitender Vermerk 2001: 2). Ursprünglich hatten auch Frankreich, Spanien und die Niederlande ihre Unterstützung für den Kommissionsvorschlag in dieser Frage signalisiert (mit dem Vereinigten Königreich 33 Stimmen); gegenüber dem Kompromissvorschlag Schwedens meldeten sie deshalb aber trotzdem zu keinem Zeitpunkt Vorbehalte an (Outcome of proceedings 2000: 10; Beratungsergebnisse 2000: 11; Sachstandsbericht 2000: 15-16).

Wie ACEM allerdings die Verschärfung des HC-Grenzwerts in der I. Stufe (2003) bewertete, muss offen bleiben, da zu dieser Frage keine konkrete Stellungnahme zum Gemeinsamen Standpunkt des Rats vorliegen. ACEM und TNO hatten sich lediglich in der Phase der Politikformulierung dafür ausgesprochen, die Emissionsgrenzwerte für Stufe I so zu wählen, dass sie mit kosteneffizienten Technologien auf Basis des bekannten Testzyklus' zu erreichen wären, auf den sich die Industrie leichter einstellen könne (TNO Report 1999: 42-43; ACEM Study 1998: VI-VII).

Informationen von AECC, dem Verband der Katalysatorenhersteller, wonach 83 in Deutschland zugelassene Modelle bereits zum damaligen Zeitpunkt die von der Kommission vorgeschlagenen Grenzwerte für Kohlenwasserstoffe und Stickoxide erfüllten und sogar durchschnittlich bis zu 60 Prozent niedrigere Emissionen erreichten (AECC Fax 2001), legen jedoch die Vermutung nahe, dass für wenige Hersteller Probleme infolge des strengeren Kohlenwasserstoffgrenzwerts auftauchen dürften.

Es war schon erstaunlich, dass die Verschärfung der Grenzwerte für die Stufe I ausgerechnet im Rat debattiert wurde, während sich der Berichterstatter und auch kein Mitglied des Umweltausschusses in diese „Niederungen“ vorwagen wollten. Ganz im Gegenteil: Bernd Lange beeilte sich in seiner Begründung zum Berichtsentwurf zu erklären, dass es „[a]ufgrund des kurzen Zeitraums bis zum Einsetzen der Stufe EURO II-Zweiräder im Jahr 2003“ aus seiner Sicht nicht sinnvoll sei, „diese Grenzwerte nun zu verändern“ (Berichtsentwurf Lange 2000: 23). Zwar merkt er sowohl in seiner Begründung zum Berichtsentwurf als auch in der Debatte in der ersten Lesung im Plenum kritisch an, dass die Kommission für 2003 eigentlich nicht mehr vorschlage, als viele Motorräder zum damaligen Zeitpunkt ohnehin bereits erfüllten, jedoch betonte er auch, dass für ihn maßgeblich sei, dass es eine zweite verbindliche Stufe 2006 gebe, die Motorräder auf das Emissionslevel von Euro-3-PKWs aus dem Jahr 2000 verpflichtet (Plenardebatte 2001: 1). Dies legte die Vermutung nahe, dass Lange seinen Verzicht, an den Grenzwerten für die Stufe I (2003) „herum[zu] fummeln“ (Plenardebatte 2001: 1), als „Quidproquo“ für seine Forderung nach verbindlichen Grenzwerten 2006 betrachtete.

7.1.2 Verpflichtende Grenzwerte für die Stufe II und neue Testzyklen

Umgekehrt führte die Forderung nach schärferen Grenzwerten einiger Ratsdelegationen für die Stufe I allerdings nicht dazu, dass nicht auch verpflichtende Grenzwerte für 2006 gefordert wurden. Den weitgehendsten Vorschlag in der gesamten Richtlinienberatung unterbreitete die deutsche Delegation am 14. November 2000, in der 3. Sitzung der Ratsarbeitsgruppe Umwelt. Sie schlug nicht nur niedrigere Grenzwerte für Kohlenwasserstoff- und Kohlenmonoxidemissionen für Zwei- und Dreiradfahrzeuge über 150 Kubikzentimeter in der I. Stufe 2003 vor, sondern forderte auch eine verbindliche II. Stufe 2006. Dabei übernahm sie, bis auf den Grenzwert für Stickoxide, die gleichen Werte, wie sie die Kommission fakultativ vorsah. Zudem verlangte Deutschland wie das Europäische Parlament, dass kleinere Maschinen für die II. Stufe auf dem kalten Stadtfahrzyklus und große Maschinen auf dem PKW-Testzyklus getestet werden sollten (Sachstandsbericht 2000: 16-17). Der Kommissionsvorschlag sah für seine fakultativen Grenzwerte der II. Stufe lediglich den warmen Stadtfahrzyklus vor.

Genauso wie bei der Frage der Verschärfung der Grenzwerte 2003 variierte die Anzahl der Unterstützer für konkrete verbindliche Grenzwerte 2006 im Laufe der Beratungen. Das Vereinigte Königreich und Frankreich sprachen sich zwar zunächst nicht gegen die verbindliche II. Stufe an sich aus, meldeten jedoch ihre Vorbehalte gegenüber den einzelnen Werten an (Sachstandsbericht 2000: 16). Österreich befürwortete zu diesem Zeitpunkt noch den Kommissionsvorschlag, schlug sich nach den Beratungen im Februar 2001 kurzzeitig auf die Seite von Deutschland (Forwarding of texts 2001: 12), unterstützte nach der Tagung des AStV am 2. März 2001 jedoch nicht mehr explizit die deutsche Position.

Dementsprechend war Deutschland letztendlich der einzige Mitgliedstaat, der nach wie vor offensiv eine verbindliche Stufe im Jahr 2006 befürwortete, während sich andere Delegationen für die Revisionsklausel aussprachen (Einleitender Vermerk 2001: 2). In Anbetracht der zaghaften und wankelmütigen Unterstützung für verbindliche Grenzwerte 2006 in den Ratsberatungen war es umso erstaunlicher, dass Österreich, Dänemark, Deutschland, Griechenland, Italien und die Niederlande (37 Stimmen) letztendlich doch in ihrer Erklärung zum Ratsprotokoll anlässlich der Verabschiedung des Gemeinsamen Standpunkts klar zum Ausdruck brachten, dass

sie wie das Europäische Parlament verbindliche Grenzwerte für das Jahr 2006 festzuschreiben wollten.

„Die österreichische, die dänische, die deutsche, die griechische, die italienische und die niederländische Delegation [Hervorhebung im Original; Anm. d. Verf.] halten strengere Emissionsgrenzwerte für zwei- und dreirädrige Kraftfahrzeuge für notwendig, da diese insbesondere auf die Stadtluftqualität und die Werte des bodennahen Ozons immer stärkere Auswirkungen haben. Die Abgasemissionen pro Kilometer von zwei- und dreirädrigen Kraftfahrzeugen sind heute 10 bis 100 Mal höher als die Emissionen von Personenkraftwagen. Diese Delegationen unterstreichen daher die Notwendigkeit, bereits jetzt für die Zeit ab 2006 verbindliche Grenzwerte für Krafträder festzulegen, wie das Europäische Parlament in seiner Stellungnahme in erster Lesung vorgeschlagen hatte; [...]“ (Protokollentwurf Rat 2001: 12)

Der Gemeinsame Standpunkt, der auf der Tagung des Rates (Umwelt) verabschiedet wurde, beinhaltete zwar die von Deutschland vorgeschlagenen Grenzwerte außer die Partikelgrenzwerte, beließ es aber bei deren fakultativem Charakter. Allerdings erteilte der Rat der Kommission ein klares Mandat, bis zum 31. Dezember 2002 verpflichtende Grenzwerte einschließlich von Partikelgrenzwerten vorzuschlagen, „die ab 2006 gelten [...]“ (Gemeinsamer Standpunkt 2001: 10). Dies entsprach tendenziell der Minimalforderung des Berichterstatters, der in einem Fax an die schwedische Ratspräsidentschaft gefordert hatte, dass sich der Rat doch zumindest auf eine verpflichtende zweite Stufe ohne konkrete Grenzwerte einigen sollte.

“[...] All stakeholders agree and confirm that a mandatory second stage is necessary to reduce emissions. Consequently, I do not understand at all why the Council is not in a position to fix a mandatory second stage. At least a mandatory second stage, even without concrete limit values, would after all permit to submit a new test cycle and concrete limit values in time (e.g. 2002). The target should be to reach similar emission levels compared to the EURO III levels for cars in 2000.” (Fax Lange 2001: 1)

Die Kommission selbst hatte in ihrem Vorschlag nebulös formuliert, dass sie lediglich „*erforderlichenfalls* [eigene Hervorhebung] dem Europäischen Parlament und dem Rat einen Vorschlag vorlegen [wird], der unter anderem umfasst: [...] b) Ab 2006 geltende verbindliche Emissionsgrenzwerte“ (Kommission 2000: 18).

Summa summarum konnten sich ACEM, FEMA und FIM mit dem Ausgang der Beratungen im Rat im Gegensatz zu den Umweltinteressengruppen also glücklich schätzen. Wie von ihnen verlangt, legte der Rat keine konkreten Grenzwerte für eine

zweite Stufe fest, setzte aber mit dem Datum 2006 einen „präzisen Zeitrahmen“ („precise timeframe“) (ACEM Position 2000: 2), an dem die Hersteller ihre Produktion ausrichten konnten.

7.1.3 Ablehnung neuer Konzepte aus dem PKW-Bereich

Während bei den Issues „Grenzwerte 2003“ und „verbindliche Grenzwerte 2006“ zumindest einige Delegationen Forderungen artikulierten, die nicht den Interessen der Motorradverbände entsprachen, gingen die Mitgliedstaaten bei den Issues „OBD“, „Dauerhaltbarkeit“, „Feldüberwachung“ und „CO₂-Strategie“ von Anfang an mit den Positionen des verbandlichen Dreigestirns konform. Bereits in der dritten Sitzung am 14. November 2000 verbannte der französische Vorsitz die vier Issues auf Vorschlag der italienischen Delegation in den Revisionsartikel (Artikel 4) (Sachstandsbericht 2000: 7). Zuvor, in der Sitzung am 16. Oktober 2000, hatte sich bereits Schweden dafür ausgesprochen, sich der Frage der Dauerhaltbarkeit später, bei der nächsten Revision der Richtlinie, zu widmen (Beratungsergebnisse 2000: 6). Ging es nach dem Rat, musste die Kommission nunmehr bis zum 31. Dezember 2002 im Zusammenhang mit dem von ihr erwarteten Vorschlag für verbindliche Grenzwerte 2006 ebenfalls „Bestimmungen über Dauerhaltbarkeitsanforderungen“ (Gemeinsamer Standpunkt 2001: 11) vorschlagen. Dies entsprach im Wesentlichen den Interessen von ACEM, FEMA und FIM, die betonten, dass es nicht sinnvoll sei, vor Fertigstellung der Kommissionsstudie zu dieser Thematik konkrete Dauerhaltbarkeitsanforderungen festzulegen (ACEM Position 2000: 3; FEMA o. D.: 1; FIM Position o. D.: 3), wie es das Europäische Parlament in seiner EntschlieÙung bereits für die I. Stufe gemacht hatte. FEMA befürwortete sogar explizit, die Vorgehensweise, die Eingang in den Gemeinsamen Standpunkt gefunden hatte, nämlich die Kommission aufzufordern, für 2006 Vorschläge für die Dauerhaltbarkeit zu machen (FEMA o. D.: 1).

Ebenfalls musste die Kommission nach Maßgabe des Gemeinsamen Standpunkts in ihrem Vorschlag für die Grenzwerte 2006 „die Verpflichtung zur Messung der spezifischen CO₂-Emissionen im Rahmen der Typengenehmigung“ (Art. 4, 3b; Gemeinsamer Standpunkt 2001: 11) verankern und dementsprechend „ein Verfahren zur Messung der spezifischen CO₂-Emissionen von zweirädrigen oder dreirädrigen

Kraftfahrzeugen entwickeln“ (Gemeinsamer Standpunkt 2001: 10). Dies ließ erkennen, dass der Rat die CO₂-Problematik bei Krafträdern durchaus anerkannte. Allerdings gingen die Regierungsexekutiven der Mitgliedstaaten nicht so weit wie das Europäische Parlament, welches bereits die Typengenehmigung für die I. Stufe 2003 von der Messung der CO₂-Emissionen abhängig machen wollte und die Einbeziehung der Motorräder in die CO₂-Strategie der Europäischen Union anvisierte. Die Handschrift der Verbände an dieser Stelle war also unübersehbar. Schließlich war es FIM, der explizit darauf hingewiesen hatte, dass zunächst eine „spezielle Methode“ („specific methodology“) entwickelt werden müsse, bevor valide Informationen über den CO₂-Ausstoß und damit über den Verbrauch zur Verfügung gestellt werden könnten (FIM Position o. D.: 3). ACEM hatte sich seinerseits dafür ausgesprochen, dass Informationen über den Kraftstoffverbrauch erst 2006 auf Basis des weltweit gültigen Testzyklus zur Verfügung gestellt werden sollten (ACEM Position 2000: 4).

Auch im Hinblick auf das Issue der Feldüberwachung versuchten die drei Verbände Zeit respektive *Lead-Time* zu schinden. Zwar wurde das „Konzept“ („concept“) (FEMA 2000: 2) an sich nicht von vornherein abgelehnt, jedoch wünschten sich die Interessenvertreter, dass noch mehr Erkenntnisse zu dieser Thematik gesammelt werden sollten, bevor es verbindlich Gegenstand der EU-Gesetzgebung wird (FIM Position o. D.: 3; ACEM Position 2000: 3). Obwohl das Europäische Parlament die Motorräder schon ab 2003 der Feldüberwachung unterwerfen wollte und die deutsche Delegation im Rat forderte, dass der Kommission zumindest wie bei der Dauerhaltbarkeit eine Frist gesetzt werden müsse, bis zu der sie Vorschläge zur Feldüberwachung machen sollte, enthielt der Gemeinsame Standpunkt des Rats nichts anderes als eine allgemeine Aufforderung an die Kommission, zu einem beliebigen Zeitpunkt tätig zu werden (Gemeinsamer Standpunkt 2001: 11). Über eine allgemeine, undatierte Aufforderung an die Kommission geht der Gemeinsame Standpunkt ebenfalls nicht bei dem Issue „OBD“ hinaus. Während das Europäische Parlament in der ersten Lesung zu dem Schluss gekommen war, dass Motorräder 2006 verpflichtend mit OBD ausgestattet sein müssten, schenkte der Rat offensichtlich den Bedenken der Motorradhersteller mehr Gehör: Diese lenkten das Augenmerk auf die Gefahren, die angeblich von einer solchen Entscheidung für andere „vielversprechende“ („very promising“) Technologien ausgingen (ACEM Position 2000: 3).

7.1.4 Partikelgrenzwerte für Drei- und Vierradfahrzeuge

Die Frage der erstmaligen Festlegung von Partikelgrenzwerten wurde auf Ministerrateebene hauptsächlich mit Bezug auf zwei- und dreirädrige Motorräder in den Stufen I und II der vorgeschlagenen Richtlinie debattiert. Allerdings verlangte nur Dänemark genauso wie das Europäische Parlament Partikelgrenzwerte für diesen Fahrzeugtypus (Beratungsergebnisse 2000: 12), hielt seine Forderungen jedoch nicht mehr in den Ratssitzungen des Jahres 2001 aufrecht.

Im Sinn von ACEM ließen sich also Partikelgrenzwerte für Drei- und Vierradfahrzeuge auf Ratsebene nicht durchsetzen. ACEM hatte in seinem Positionspapier suggeriert, dass der Beitrag dieser Fahrzeuge zur Luftverschmutzung sehr gering sei und sie zudem hauptsächlich in der Landwirtschaft verwendet würden (ACEM Position 2000: 2).

7.1.5 Ambivalenter Umgang des Rats mit Vorlaufzeiten

Ambivalenter als bei der Verbannung der „neuen Konzepte“ in die Revisionsklausel, war der Erfolg von ACEM und FIM bei den Lead-Time-Issues.

ACEM konnte die Mehrheit der Ratsmitglieder nicht zu der Einsicht zu bringen, dass die Gültigkeit alter Übereinstimmungsbescheinigungen bis zum 1. Januar 2005 erlaubt sein müsse, da den Herstellern sonst zu wenig Zeit für den Ausverkauf alter Modelle bliebe. Im Gemeinsamen Standpunkt räumte der Rat ihnen lediglich ein halbes Jahr mehr (1. Juli 2004) *Lead-Time* ein, als es die Kommission in ihrem Vorschlag vorgesehen hatte. Damit fiel der Rat in seinem Gemeinsamen Standpunkt noch hinter die Position des Europäischen Parlaments zurück. Dieses hatte sich letztendlich dazu durchgerungen, den Herstellern die *Lead-Time* zu geben, die sie in ihrem Positionspapier für nötig erachteten. In den Beratungen im Rat waren es zunächst die portugiesische, die britische und die spanische Delegation (23 Stimmen), die sich am 26. Oktober 2000 offensiv für die Gültigkeit alter Übereinstimmungsbescheinigungen bis zum 1. Januar 2005, wie von ACEM gefordert, aussprachen. Sie begründeten die Notwendigkeit der Fristverlängerung ähnlich wie ACEM damit, dass „[...] die betreffenden Fahrzeuge in Kleinserien und in unterschiedlichen Modellen hergestellt [...]“ (Beratungsergebnisse 2000: 5) werden. Im Gegensatz dazu unterstützten Finnland, Deutschland, Österreich, die

Niederlande, Irland, Griechenland, Dänemark, Schweden und Frankreich (47 Stimmen) den Kommissionsvorschlag, der der Motorradindustrie nur ein Jahr *Lead-Time* zugestehen wollte (Beratungsergebnisse 2000: 5). In der Novembersitzung wechselten die Niederlande das Lager und schlossen sich Portugal, Spanien und dem Vereinigten Königreich an (28 Stimmen), so dass diese hinsichtlich des Lead-Time-Issues industriefreundliche Koalition im Rat an Gewicht gewann (Sachstandsbericht 2000: 6). Der schwedische Vorsitz trug dem Rechnung, indem er als Ergebnis der Beratungen in der Ratsarbeitsgruppe Umwelt im Februar, die Frist für die Gültigkeit der alten Übereinstimmungsbescheinigungen auf den 1. Juli 2004 setzte, ein halbes Jahr weniger als von der Industrie, Portugal, Spanien, dem Vereinigten Königreich und den Niederlanden verlangt (Forwarding of texts 2001: 5). Letztendlich war es nur das Vereinigte Königreich, welches einen Vorbehalt gegenüber diesem Kompromissdatum äußerte und zunächst weiterhin den 1. Januar 2005 propagierte. Portugal machte seinerseits einen Prüfungsvorbehalt geltend (Forwarding of texts 2001: 5). Diese Vorbehalte konnten jedoch auf der Tagung des Ausschusses der Ständigen Vertreter am 2. März 2001 ausgeräumt werden (Übermittlung von Texten 2001).

Der Koalition aus ACEM und FIM gelang es ebenfalls nicht, den Rat davon zu überzeugen, mehr *Lead-Time* für Trial-Fahrzeuge zu gewähren, als das Europäische Parlament ohnehin schon zugestehen wollte. Während sich im Umweltausschuss des Europäischen Parlaments vor allem der italienische Sozialdemokrat Sacconi für Ausnahmeregelungen zugunsten von Trial-Fahrzeugen stark gemacht hatte, spielte Spanien diese Rolle von Anfang an im Rat und stieß damit auf den Widerstand der belgischen Delegation, die „jegliche befristete Ausnahmeregelung für Trial-Motorräder“ (Beratungsergebnisse 2000: 5) ablehnte. Andere Delegationen wiederum zeigten sich bereit, das spanische Anliegen zu prüfen (Beratungsergebnisse 2000: 5). Nachdem sowohl der Umweltausschuss als auch das Europäische Parlament Ausnahmeregelungen für Trial-Fahrzeuge befürwortet hatten, implementierte auch der schwedische Vorsitz die vom Parlament vorgesehenen Fristen in den Textentwurf für den Gemeinsamen Standpunkt (Forwarding of texts 2001: 5). Lediglich Österreich machte gegen die Ausnahmeregelungen zunächst einen Prüfungsvorbehalt geltend (Forwarding of texts 2001: 5). Nach der Sitzung des Ausschusses der Ständigen Vertreter war davon aber keine Rede mehr (Übermittlung von Texten 2001). Erstaunlich war, dass im Gemeinsamen Standpunkt die

Ausnahmeregeln für Trials auf Enduro-Fahrzeuge ausgedehnt worden sind (Gemeinsamer Standpunkt 2001: 7-8), obwohl dies weder Gegenstand der Beratungen in der Ratsarbeitsgruppe Umwelt war noch von dem Herstellerverband ACEM gefordert worden war. Auch FIM hatte in seinem Positionspapier deutlich gemacht, dass Ausnahmeregeln für Enduros seiner Ansicht nach nicht so wichtig seien wie für Trial-Fahrzeuge (FIM Position o. D.: 2).

7.1.6 Ablehnung steuerlicher Anreize für die Nachrüstung

Kein Mitgliedstaat setzte sich explizit für die Aufnahme der vom Europäischen Parlament geforderten Ergänzung der steuerlichen Fördermöglichkeiten um die Nachrüstung von älteren zwei- und dreirädrigen Kraftfahrzeugen in den Gemeinsamen Standpunkt ein. Dieser Änderungsantrag des Berichterstatters wurde von den Umweltinteressengruppen und von FEMA unterstützt.

Die deutliche Zurückhaltung der Mitgliedstaaten hinsichtlich dieses Issues mag auch darin begründet gewesen sein, dass der Ministerrat ohnehin die im Kommissionsvorschlag bereits enthaltenen steuerlichen Incentivierungsinstrumente äußerst kontrovers diskutierte. Diese zielten darauf ab, die Förderung derjenigen Motorräder zu erlauben, die die für 2003 verbindlichen Grenzwerte beziehungsweise die von der Kommission vorgeschlagenen fakultativen Grenzwerte früher erreichen.

Während Deutschland, Italien, Spanien, Belgien, Frankreich, Portugal, Griechenland, die Niederlande, Österreich und bedingt auch Finnland (65 Stimmen) die Konzeption der steuerlichen Anreize im Kommissionsvorschlag befürworteten, sprachen sich das Vereinigte Königreich, Irland, Dänemark und Schweden (22 Stimmen) (Forwarding of texts, 2001: 5), später zusätzlich noch Luxemburg (Einleitender Vermerk, 2001: 3) dagegen aus.

Summa summarum ist der Gemeinsame Standpunkt des Rats hinsichtlich aller Issues außer der längeren Gültigkeit alter Übereinstimmungsbescheinigungen näher an die Positionen von ACEM, FIM und FEMA gerückt, als es der Standpunkt des Europäischen Parlaments aus erster Lesung war. Die Freude der drei Verbände über die Undurchsetzbarkeit der zweiten verbindlichen Stufe im Rat dürfte aber von der von immerhin sechs Mitgliedstaaten getragenen Erklärung zum Ratsprotokoll

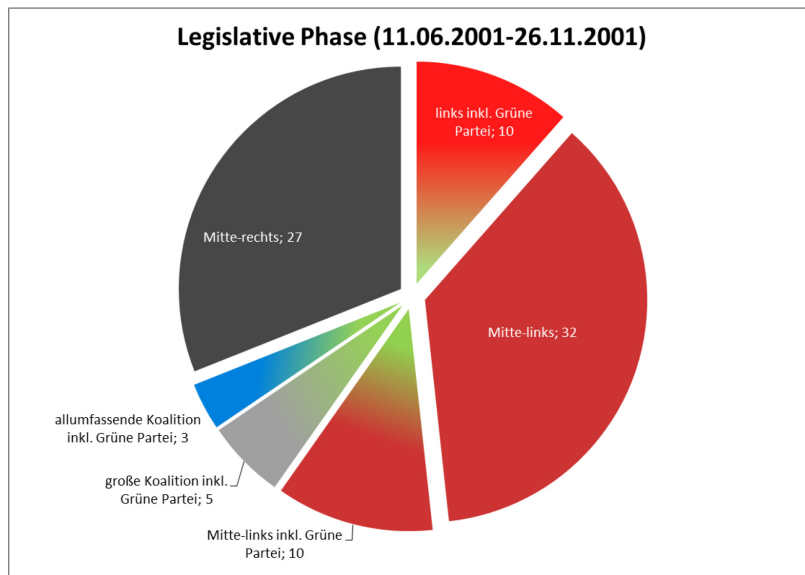
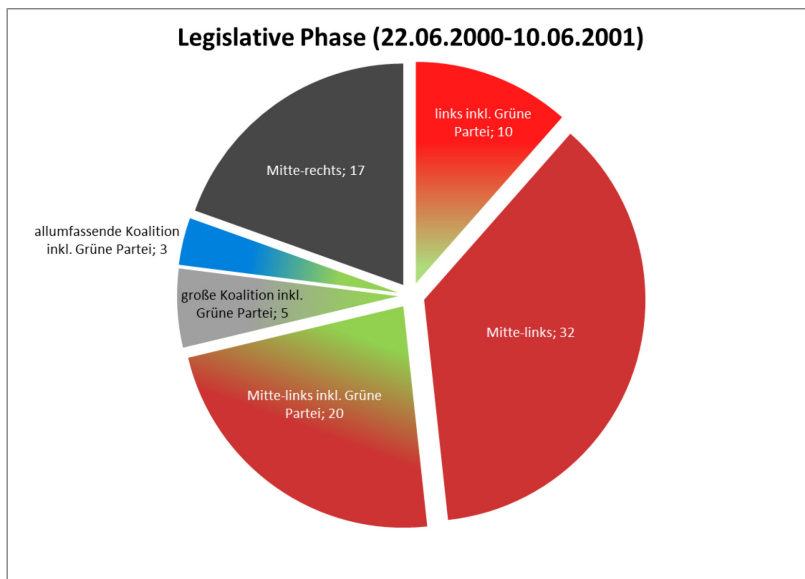
getrübt worden sein, denn diese animierte das Parlament geradezu, an seiner Ursprungsforderung in der zweiten Lesung festzuhalten, so dass der Lobbyingerfolg an dieser Stelle nur von kurzer Dauer sein konnte. Eindeutiger fiel hingegen der Lobbyingerfolg bei den „neuen Konzepten“ aus. Die Argumentation des Dreigestirns, dass diese neuen Konzepte noch mehr Vorlaufzeit bräuchten, bis sie im Motorradbereich angewendet werden könnten, wurde offensichtlich von den Mitgliedstaaten unwidersprochen geteilt, sonst wären sie nicht in die Revisionsklausel verbannt worden. Aus Sicht von ACEM dürfte es vor allem bedauerlich sein, dass der Eins-zu-Eins-„Punktsieg“ aus der ersten Lesung im Europäischen Parlament hinsichtlich der längeren Gültigkeit alter Übereinstimmungsbescheinigungen bis 2005 nicht in den Gemeinsamen Standpunkt hinübergerettet werden konnte. Überdies ist es ACEM, FEMA und FIM nicht gelungen, die Mitgliedstaaten von großzügigeren Ausnahmeregeln für Trial-Fahrzeuge zu überzeugen.

7.2 Zwischenfazit: Bedingungen für Einflussnahme auf Ratsebene

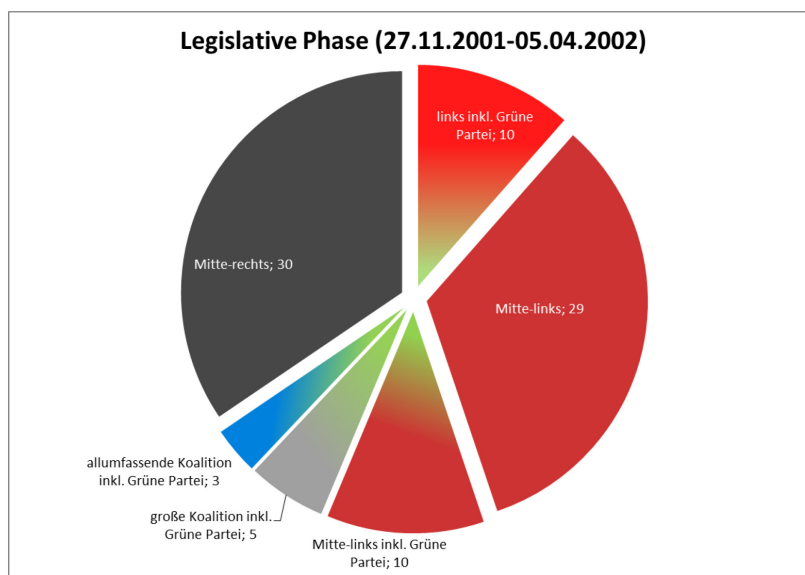
7.2.1 Politische Zusammensetzung des Ministerrats

Im Zeitraum zwischen der Übermittlung des Kommissionsvorschlags an den Ministerrat bis zur Klärung der letzten offenen Fragen im Ausschuss der Ständigen Vertreter (AStV) dominierten linke und Mitte-links-Regierungen (insgesamt 62 Stimmen), die mit ihrem Stimmengewicht die für Abstimmungen notwendige Zweidrittelmehrheit erreichten (Abbildung 6: vgl. Tortendiagramm 22.06.2000-10.06.2001). Die Mitte-rechts-Regierungen verfehlten die Sperrminorität um neun Stimmen. Ausgehend von der Hypothese, dass die politische Zusammensetzung des Ministerrats den Lobbyingerfolg von Interessengruppen präjudiziert, wäre eigentlich davon auszugehen gewesen, dass der Policy-Outcome tendenziell eher die Interessen der Umweltinteressengruppen als die Interessen der Motorradhersteller spiegelt. Dies war jedoch nicht der Fall.

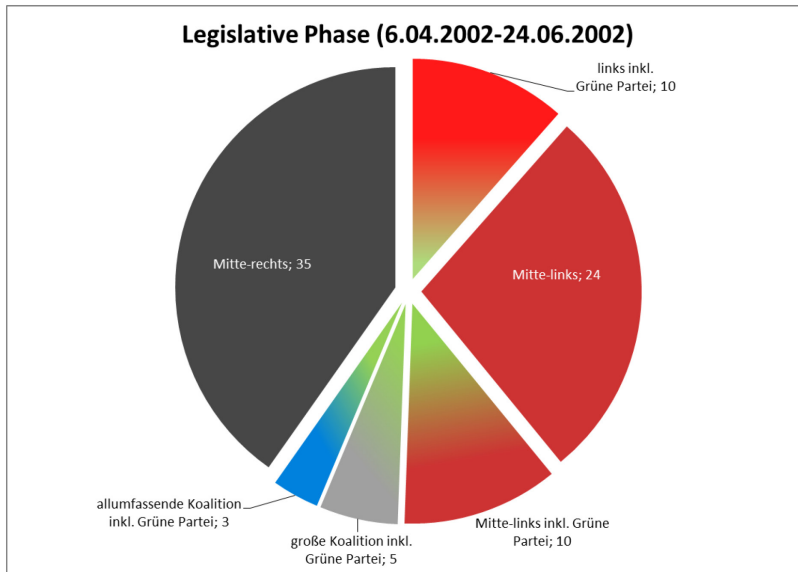
Abbildung 6: Sitzverteilung im Rat während des Mitentscheidungsverfahrens (F2)



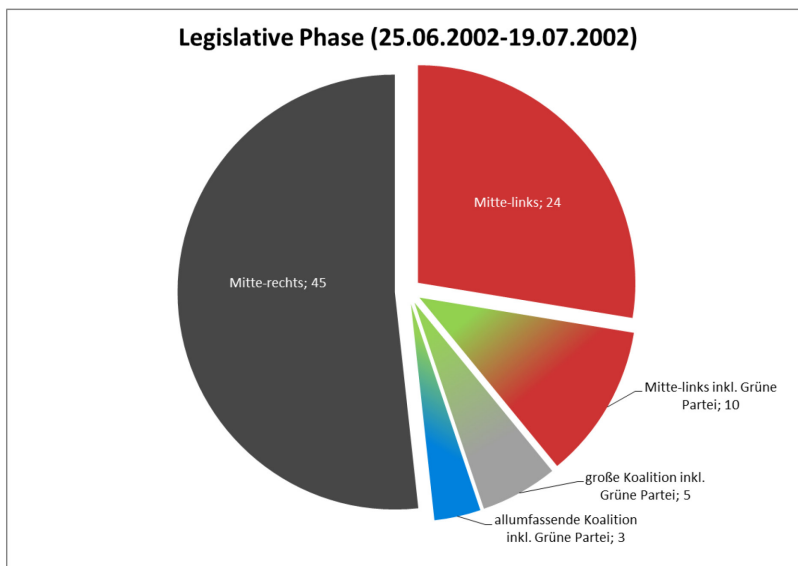
Regierungswechsel am 11. Juni 2001 in Italien von einer Mitte-links-Regierung inklusive Grüne Partei zu einer Mitte-rechts-Regierung.



Regierungswechsel am 27. November 2001 in Dänemark von einer Mitte-links-Regierung zu einer Mitte-rechts-Regierung.



Regierungswechsel am 6. April 2002 in Portugal von einer Mitte-links-Regierung zu einer Mitte-rechts-Regierung.



Regierungswechsel am 25. Juni 2002 in Frankreich von einer linken Regierung inklusiver Grüner Partei zu einer Mitte-rechts-Regierung.

Quelle: Darstellung eigener Entwurf, Daten: Klingemann et al. 2006

7.2.2 Sanktionsfähigkeit und Konfliktfähigkeit der Interessengruppen im Rat

Viel größer scheint in der intergouvernementalen Arena die Erklärungskraft der Variablen Sanktions- und Konfliktfähigkeit für den Lobbyingerfolg. Sie prognostizieren für Produzenteninteressen, im untersuchten Fall die Motorradindustrie, ein höheres Einflusspotenzial als für Umweltinteressengruppen, die aus Sicht der Regierungsexekutiven keinen Beitrag für die ökonomische Performanz eines Nationalstaats leisten.

Bei fünf von sechs der konfliktiven Issues konnten ACEM, FEMA und FIM Lobbyingerfolge für sich verbuchen. Selbst bei dem ebenfalls zwischen den Umweltinteressengruppen umstrittenen Issue „schärfere Grenzwerte für Stufe I“ hielt sich der Misserfolg in Grenzen. Zwar wurde der Grenzwert für die Kohlenwasserstoffe im Vergleich zum Kommissionsvorschlag und zur Stellungnahme des Europäischen Parlaments aus erster Lesung leicht verschärft, jedoch darf angenommen werden, dass dieser trotz geringer Vorlaufzeit von den Motorradherstellern eingehalten werden kann.

Auch bei den nicht-konfliktiven Issues konnten die Motorradhersteller, die Motorradfahrer und die Motorradsportler ihre Position tendenziell durchsetzen.

Das Ergebnis überrascht umso mehr, als eigentlich nur wenige Mitgliedstaaten – allen voran Italien, gefolgt von Spanien, Frankreich, dem Vereinigten Königreich und Deutschland und mit Abstrichen Schweden, die Niederlande und Portugal – eine nennenswerte Motorradindustrie haben, die zudem mit Blick auf Umsatz und Beschäftigte in keiner Weise die industriepolitische Relevanz erreicht wie sie die Automobil- und die Mineralölindustrie aus der Fallstudie 1 haben (vgl. Abbildung 7, Abbildung 8).

Tabelle 19: Positionen der Interessengruppen zum Gemeinsamen Standpunkt (F2)

| IG | Position | Ergebnis | Konflikt mit | Konfliktfähigkeit | Sanktionsfähigkeit | Finanzen | Typus | Framing IG | Counter-Framing | Koalition Rat pro IG |
|-----------------------|--|--|---------------------|-------------------|--------------------|----------|--------------------------------|---|--|---|
| Umwelt NGOs | schärfere Grenzwerte für Stufe I | schärfere Grenzwerte für Stufe I | ACEM TNO | 0 | 0 | X | Lead Time I | Industrie konnte sich vier Jahre auf Verschärfung vorbereiten; Tests von AEC und vom Umweltbundesamt belegen, dass viele Motorräder heute bereits striktere Standards erfüllen können | Kosten-Nutzen-Vorteile der „notwendigen“ Technologien im Vergleich zu Best-available-Technology-Lösungen; leichte Einstellung der Motorräder auf bekanntem Testzyklus möglich | 44 Stimmen (Gegner zeitweise 33 Stimmen) |
| Umwelt NGOs | konkrete Grenzwerte für die II. Stufe | keine konkreten Grenzwerte für die II. Stufe | ACEM FEMA FIM | X | X | 0 | Weltmarkt | Scaling Entwicklungen eines weltweit gültigen Testzyklus (WMTC = Worldwide Motorcycle Testcycle) durch die Wirtschaftskommission für Europa der Vereinten Nationen abwarten; nicht mit PKW-Industrie vergleichbar | Festlegung PKW-Testzyklus ermöglicht Festlegung verpflichtender Grenzwerte; nicht auf weltweiten Testzyklus warten | 37 Stimmen (Gegner: Mehrheit) |
| Umwelt NGOs | neuer Testzyklus für die II. Stufe | kein neuer Testzyklus für die II. Stufe | ACEM FEMA FIM | X | X | 0 | Weltmarkt | Scaling Entwicklungen eines weltweit gültigen Testzyklus (WMTC = Worldwide Motorcycle Testcycle) durch die Wirtschaftskommission für Europa der Vereinten Nationen abwarten; nicht mit PKW-Industrie vergleichbar | geltender Testzyklus ist realitätsfern; Entwicklung eines weltweit gültigen Testzyklus kann sich verzögern; Vergleichbarkeit mit PKW schafft Transparenz; in USA gilt schon dynamischer PKW-Zyklus | 37 Stimmen (Gegner: Mehrheit) |
| ACEM FEMA FIM | keine Dauerhaltbarkeitsanforderungen vor 2006 | keine Dauerhaltbarkeitsanforderungen (Revisionsklausel datiert) | Umwelt-NGOs | X | X | 0 | Neuregulierung / Neues Konzept | Studien zur Dauerhaltbarkeit abwarten; keine Vergleichbarkeit zum PKW; unrealistische Vorschläge | gleiche Anforderungen wie bei allen Fahrzeugen; Hersteller müssen Funktionstüchtigkeit ihrer Technologien garantieren | Konsens |
| ACEM FEMA (FIM) | keine Ermittlung von CO ₂ -Verbrauchswerten vor 2006 / keine Einbeziehung in CO ₂ -Strategie | keine Ermittlung von CO ₂ -Verbrauchswerten / keine Einbeziehung in CO ₂ -Strategie (Revisionsklausel datiert) | kein Konflikt | n/a | n/a | n/a | Neuregulierung / Neues Konzept | geringer Anteil Motorräder an CO ₂ -Emissionen; weltweit gültigen Testzyklus abwarten, um „richtig“ messen zu können; Gefährdung der europäischen Industrie (KVLU) | n/a | Konsens |

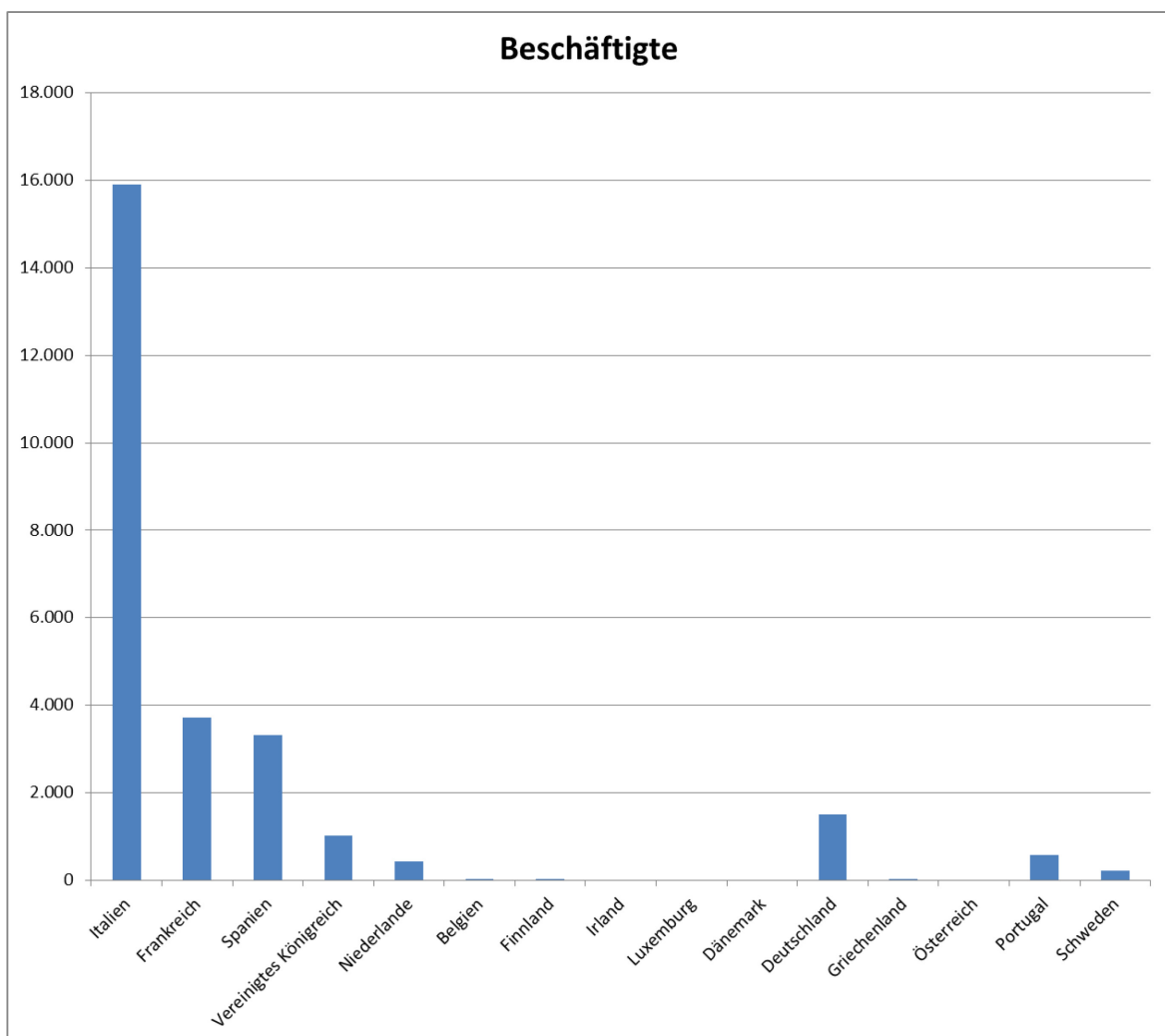
| IG | Position | Ergebnis | Konflikt mit | Konfliktfähigkeit | Sanktionsfähigkeit | Finanzen | Typus | Framing IG | Counter-Framing | Koalition Rat pro IG |
|------------------------|---|---|---------------|-------------------|--------------------|----------|--------------------------------|---|---|---------------------------------|
| ACEM FEMA FIM | keine Feldüberwachung | keine Feldüberwachung (Revisionsklausel undatiert) | Umwelt-NGOs | X | X | 0 | Neuregulierung / Neues Konzept | Scaling, Entscheidung sollte nationalen Behörden obliegen; bisher existieren keine Erkenntnisse zur Umsetzbarkeit und Kosteneffizienz (Studien abwarten); Verbraucher nicht einbezogen; bisher existieren keine Erkenntnisse zur Umsetzbarkeit und Kosteneffizienz; Verbraucher nicht einbezogen; Gefahr für vielversprechende Technologien | gleiche Anforderungen wie bei allen Fahrzeugen; Hersteller müssen Funktionsstichigkeit ihrer Technologien garantieren | Konsens |
| ACEM FEMA FIM | kein OBD | kein OBD (Revisionsklausel undatiert) | Umwelt-NGOs | X | X | 0 | Neuregulierung / Neues Konzept | geringerer Abverkauf als PKW-Industrie; längere Zeit für „return of investment“ möglich | gleiche Anforderungen wie bei allen Fahrzeugen; Hersteller müssen Funktionsstichigkeit ihrer Technologien garantieren | Konsens |
| ACEM | Gültigkeit der Übereinstimmungsbescheinigungen verlängern auf zwei Jahre | verlängerte Gültigkeit der Übereinstimmungsbescheinigungen auf anderthalb Jahre | Umwelt-NGOs | - | - | - | KMU | kaum Straßennutzung; geringes Herstellungsvolumen; bestimmte Hersteller in Spanien, Frankreich, Italien haben Umsetzungsschwierigkeiten Gefährdung des Motorsports | PKW und schwere Nutzfahrzeuge haben nur ein Jahr Zeit; Gleiches sollte für Motorräder gelten | 28 Stimmen (Gegnerzeitweise 47) |
| ACEM FIM | Ausnahmen für Trials (1.1.2005 / 1.1.2007) | Ausnahmen für Trials und Enduros (1.1.2004 / 1.7.2005) | kein Konflikt | n/a | n/a | n/a | KMU | Motorräder konnten bisher nicht von steuerlichen Anreizen profitieren; Motorräder sollen von gleichen Anreizsystemen profitieren wie PKW | n/a | 8 Stimmen (Gegner 5) |
| Umwelt NGOs FEMA | steuerliche Anreize für Nachrüstung | keine steuerlichen Anreize für die Nachrüstung | kein Konflikt | n/a | n/a | n/a | Subvention | Evaluation des realen Beitrags der Drei- und Vierradfahrzeuge zur Luftverschmutzung durchführen; Fahrzeuge werden in der Landwirtschaft benutzt | n/a | Konsens |
| ACEM | keine Partikelgrenzwerte für Drei- und Vierradfahrzeuge mit Selbstzündung | keine Partikelgrenzwerte für Drei- und Vierradfahrzeuge mit Selbstzündung | kein Konflikt | n/a | n/a | n/a | Neuregulierung | | n/a | Mehrheit (Gegner 3) |

Quelle: Eigener Entwurf

Dessen ungeachtet wurden die Positionen von ACEM, FEMA und FIM bei vielen Issues von vornherein im Konsens oder von einer breiten Mehrheit im Ministerrat unterstützt.

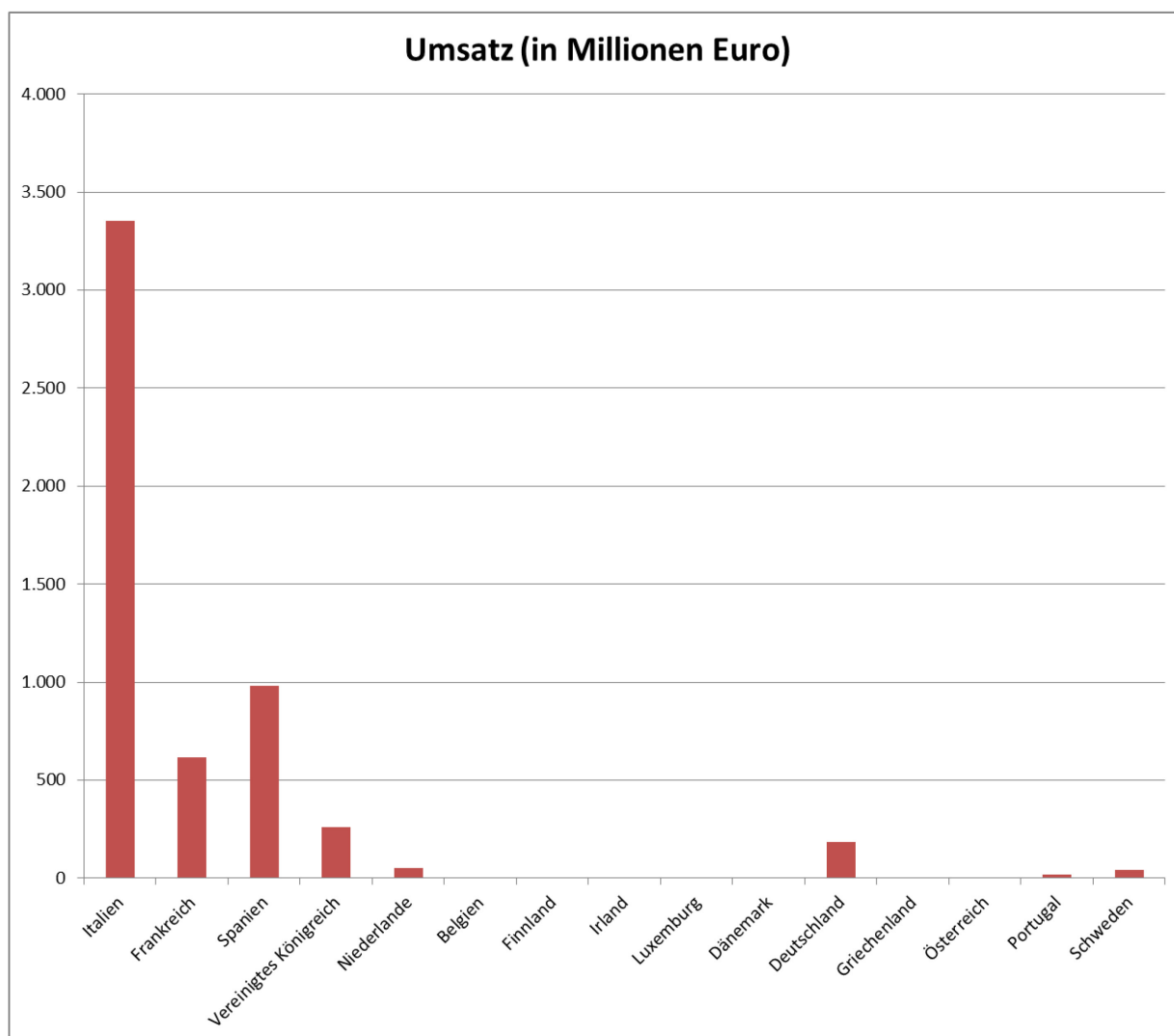
Auffällig war zudem, dass selbst hinsichtlich der zwischen den Mitgliedstaaten strittigen Issues weder die politische Ausrichtung der Regierung noch die Bedeutung der Industrie in den jeweiligen Mitgliedstaaten eine hohe Voraussagekraft für deren Positionierung hatte.

Abbildung 7: Anzahl der Beschäftigten (F2)



Quelle: Darstellung eigener Entwurf, Daten: Eurostat

Abbildung 8: Umsatz (F2)



Quelle: Darstellung eigener Entwurf, Daten: Eurostat

Erst eine Visualisierung der Wechselbeziehungen der Stärke der Industrie mit der politischen Ausrichtung der Regierungsexekutiven lässt ein gewisses Muster im Abstimmungsverhalten bei kritischen Fragen erkennen (vgl. Abbildung 9)⁶⁰. Unabhängig von der politischen Ausrichtung der Regierungskoalition, fanden sich Mitgliedstaaten mit geringem Industrieanteil mit Staaten mit hohem Industrieanteil, aber grüner Regierungsbeteiligung in der Ratskoalition wieder, die eher den Interessen der Umweltgruppen zugeneigt war (grün). Mitgliedstaaten mit hohem

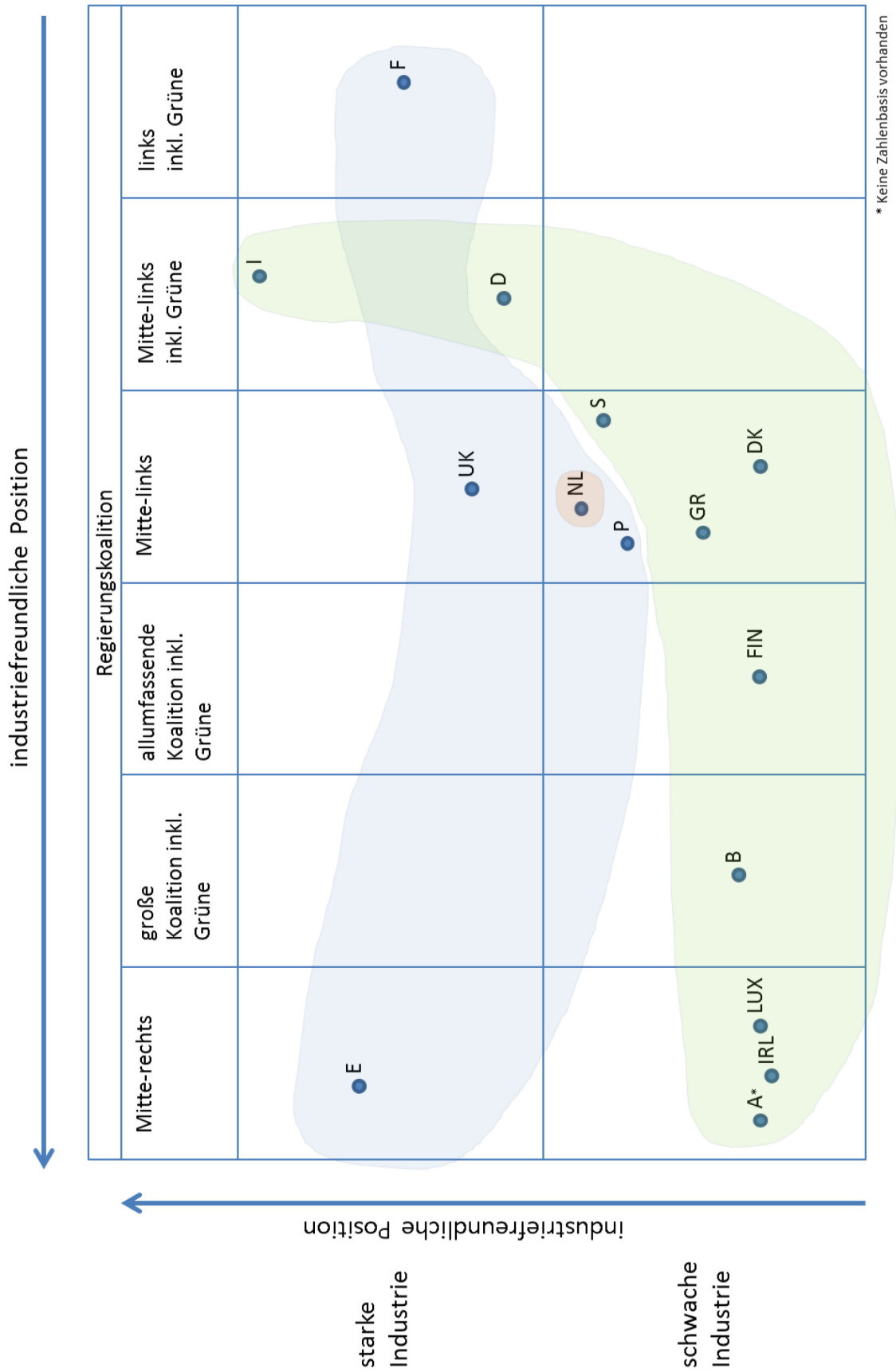
⁶⁰

Abbildung 9 handelt es sich um eine schematische Darstellung der Industriestärke (Industriestärke = Umsatz).

Industrieanteil fanden sich unabhängig von der politischen Ausrichtung der Regierungsexekutive wiederum in der „Industriekoalition“ (blau) wieder. Die einzigen Sonderfälle waren Frankreich und Portugal. In Frankreich gab es zwar eine grüne Regierungsbeteiligung und eine vergleichsweise starke Industrie, das Land gehörte aber trotzdem zur „blauen“ Koalition. Das Abweichen der französischen Regierung vom Abstimmungsmuster war sehr wahrscheinlich in der relativen Schwäche der Grünen in der französischen Regierung Jospin begründet: den französischen Grünen war lediglich ein Ministerium von 15 zugestanden worden. Portugal wich ebenfalls vom Muster des Abstimmungsverhaltens der anderen Mitgliedstaaten ab, wofür allerdings keine Begründung gefunden werden kann. Die Niederlande (rot eingekreist) verhielten sich im gesamten Verhandlungsprozess sehr unstet und wechselten ständig das Lager, unterschrieben aber am Ende mit einem Teil der anderen Staaten der „grünen“ Koalition die Erklärung zum Ratsprotokoll für die Verschärfung der Grenzwerte. Sie verhielten sich also letztlich doch entsprechend des beobachteten Musters (die „Flexibilität“ der niederländischen Position wird durch die rote Umkreisung in Abbildung 9 verdeutlicht).

Die Darstellung zeigt auch, dass die Mitglieder der „blauen“ Koalition eine Sperrminorität erreichten, was erklärt, dass eine Verschärfung des Kommissionsvorschlags gegen die Interessen der Industrie kaum möglich war. Es war also eine Kombination aus Positionierung der Entscheidungsträger entsprechend ihrer politischen Ausrichtung korreliert mit dem Gewicht der Motorradindustrie im jeweiligen Land und den institutionellen Bedingungen (Abstimmungsregeln im Rat), die den Lobbyingerfolg der Motorradindustrie bei einigen Issues in der intergouvernementalen Arena erklären.

Abbildung 9: Abstimmungsverhalten im Rat bei kritischen Themen (F2)



Quelle: Darstellung eigener Entwurf, Daten: Klingemann et al. 2006 und Eurostat

7.2.3 Framing im Ministerrat

Überdies lohnt sich ein Blick auf die Framings, die beim Adressaten – dem Ministerrat – zu einem breiten Konsens im Interesse der Motorradindustrie führten. Das sind bemerkenswerterweise Frames, die auf die Umsetzbarkeit (Issue „Dauerhaltbarkeit“), die Gefährdung der europäischen Industrie (Issue „CO₂-Verbrauchswertmessung/CO₂-Strategie“), die Zuständigkeit der Mitgliedstaaten, (Issue „Feldüberwachung“) und die Gefährdung von vielversprechenden Technologien (Issue „OBD“) abheben.

Argumentationsstrategien, die auf die besonderen Bedarfe der Motorradindustrie abhoben, verfielen hingegen weniger gut als beim Europäischen Parlament (Issue „Gültigkeit der Übereinstimmungsbescheinigungen“).

8. Die Arena des Europäischen Parlaments: Zweite Lesung im Umweltausschuss und im Plenum

Ob die im Hinblick auf den Gemeinsamen Standpunkt erzielten Lobbyingenerfolge von ACEM, FEMA und FIM von Bestand sein werden, ist am Verlauf und am Ergebnis der Beratungen des Umweltausschusses und des Plenums in zweiter Lesung abzulesen. Bemerkenswert ist, dass die zweite Lesung der Motorradrichtlinie im Unterschied zur zweiten Lesung der Schwefelrichtlinie im Umweltausschuss und im Plenum von einem breiten Konsens der Fraktionen zu den einzelnen Issues getragen wurde. Lediglich bei der Frage der anzuwendenden Testzyklen vertraten Lange (SPE-D) und Goodwill (EVP-UK) zunächst unterschiedliche Auffassungen im Umweltausschuss. Diese große Harmonie im Europäischen Parlament wird zusätzlich dadurch illustriert, dass die 26 im Umweltausschuss verabschiedeten Änderungsanträge im Plenum komplett auf die Konsensliste gesetzt und *en bloc* verabschiedet wurden. Auch der einzige ins Plenum eingebrachte Änderungsantrag 27 wurde ohne Weiteres durchgewunken (Protokoll Plenum 2001: 85). Zuvor hatte der Umweltausschuss dem Entwurf einer Empfehlung und dem Entwurf eines Entschließungsantrags einstimmig zugestimmt (Protokoll ENVI 2001b: 2).

Ein weiterer Unterschied zur Schwefelrichtlinie ist, dass Lange im Gegensatz zu Hautala davon absah, alle Änderungswünsche des Europäischen Parlaments aus erster Lesung, die nicht beziehungsweise nicht im ausreichenden Maß im Gemeinsamen Standpunkt berücksichtigt worden waren, erneut einzubringen.

8.1 Der Verzicht des Europäischen Parlaments auf OBD

So verzichtet Lange darauf, auf die Einführung von On-Board-Diagnose-Systemen (OBD) für Krafträder mit einem Hubraum über 150 Kubikzentimeter ab 1. Januar 2006 zu beharren, wie es das Europäische Parlament noch in seiner Abänderung 13 (Abänderungen des Parlaments 2001: 138) am Kommissionsvorschlag aus erster Lesung gefordert hatte. Da keine einzige Delegation im Rat die Einführung von OBD für Krafträder unterstützte und das Issue somit in der Revisionsklausel landete, die lediglich dazu aufforderte, dass die Kommission „gegebenenfalls“ Vorschläge zu dieser Frage unterbreiten sollte (Art. 4 Absatz 4; Gemeinsamer Standpunkt 2001: 11), war Langes Entscheidung, keinen weiteren Vorstoß zu wagen, nicht verwunderlich.

Die Wahrscheinlichkeit, dass die Ablehnungsfront der Ratsdelegationen im Verlauf der weiteren Beratungen auf Ratsebene bröckeln würde, war eher gering, zumal ACEM und FIM ihre Vorbehalte zu diesem „Konzept“ erneut nach Verabschiedung des Gemeinsamen Standpunkts in neuen Positionspapieren artikulierten. ACEM lenkte in seinem Positionspapier das Augenmerk wieder auf die Risiken, die von OBD für neue Motortechnologien ausgehen, und appellierte an die Gesetzgeber, dass sie sich zumindest an US-amerikanischen Standards orientieren sollten, wenn die Einführung von OBD wirklich „unvermeidbar“ („unavoidable“) (ACEM Position o. D.: 2) wäre. Überhaupt sollten nur Motorräder mit OBD ausgerüstet werden, die über einen Dreiwegekatalysator und Direkteinspritzungstechnologie verfügten (ACEM Position o. D.: 2).

”Should OBD requirements be considered really unavoidable for motorcycles, ACEM would request to look at the level of US-OBD1 (emission related fault alert). Any such requirements should however be applied to motorcycles with three way catalyst and fuel injection technology.” (ACEM Position o.D.: 2)

Da Bernd Lange in seinem Änderungsantrag aus erster Lesung OBD ohnehin erst für die zweite Stufe (2006) für Motorräder mit einem Hubraum über 150 Kubikzentimeter vorgesehen hatte, und die dann nach dem Willen des Europäischen Parlaments geltenden Grenzwerte sowieso nur mit der Hilfe von Dreiwegekatalysatoren erreicht werden können, schien die „Rückfallposition“ von ACEM gar nicht so weit von den Zielen des Europäischen Parlaments aus erster Lesung entfernt. Natürlich entsprach die Vertagung des Themas auf unbestimmte Zeit, wie in der Revisionsklausel geschehen und nicht mehr von Lange oder einem anderen Umweltausschussmitglied in zweiter Lesung angezweifelt, eher den Interessen der Hersteller. Auch FIM, der Verband der Motorradsportler, durfte sich mit dem Ergebnis der zweiten Lesung im Europäischen Parlament hinsichtlich der OBD-Frage zufrieden zeigen, hatte er doch in seinem neuen Positionspapier unterstrichen, dass an dem „neuen Konzept“ noch weiter gearbeitet werden müsse (FIM Brief 2001: 2). Dies hatte der Verband der Motorradfahrer FEMA, von dem kein neues Positionspapier vorlag, ebenfalls gefordert (FEMA o. D.: 2).

8.2 Feldüberwachung: Die Annäherung des Europäischen Parlaments an den Ministerrat

Zwar akzeptierten Lange und die anderen Mitglieder des Unterausschusses hinsichtlich des Issues „Feldüberwachung“ nicht wie beim Issue „OBD“ vollends die Position des Rats in seinem Gemeinsamen Standpunkt, die in dieser Frage mit den Interessen von ACEM, FEMA und FIM übereinstimmte, sie näherten sich ihr jedoch beträchtlich an. Hatte das Europäische Parlament in seiner ersten Lesung noch einhellig gefordert, mit der Feldüberwachung am 1. Januar 2003 zu beginnen (Abänderung 15; Abänderungen des Parlaments 2001: 139-140), sah Langes Entwurf einer Empfehlung für die zweite Lesung vom 16. Oktober 2001 nunmehr den 1. Januar 2004 als Startertermin vor (Änderungsantrag 12; Entwurf Empfehlung 2001: 13-14). Diesen Änderungsantrag zog er allerdings zurück und ging noch einmal einen großen Schritt in Richtung Gemeinsamer Standpunkt des Rats: Am 7. November 2001 legt er einen Änderungsantrag vor, der darauf abstellte, mit der Feldüberwachung der Motorräder am 1. Januar 2006 zu beginnen (Änderungsantrag 26; Änderungsanträge 2001b: 4). Da dieser Änderungsantrag auf die Zustimmung des Unterausschusses und des Plenums stieß, mussten sich die drei Verbände zumindest nicht mehr davor fürchten, dass die aus ihrer Sicht zu ehrgeizigen Forderungen des Europäischen Parlaments Gegenstand der Vermittlung werden würden. Alles in allem stellte die legislative Entschließung des Europäischen Parlaments zwar eine Verschlechterung im Vergleich zum Gemeinsamen Standpunkt für ACEM, FEMA und FIM dar, denn in ihm wurde die Kommission lediglich dazu angehalten, irgendwann Vorschläge zu dieser Thematik zu machen (Art. 4, Abs. 4; Gemeinsamer Standpunkt 2001: 11). Jedoch konnten sie zumindest mehr *Lead-Time* zu ihren Gunsten verbuchen, selbst wenn sich im Vermittlungsverfahren die Position des Parlaments durchsetzen sollte. Wie schon beim Issue „OBD“, schienen die Verbände also davon profitieren zu können, dass das Europäische Parlament mit einer homogenen Ablehnungsfront im Rat konfrontiert war, was eine verbindliche und terminlich fixierte Einführung der Feldüberwachung betrifft. Nur Deutschland hatte zuvor verlangt, dass der Kommission zumindest ein Datum gesetzt würde (31. Dezember 2002), bis zu dem sie Vorschläge zur Feldüberwachung vorlegen sollte (Übermittlung von Texten 2001: 8), ohne damit freilich Erfolg zu haben.

8.3 Dauerhaltbarkeit

Dass eine homogene Ablehnungsfront im Rat jedoch nicht immer ausreichend ist, um den Berichterstatter und das Europäische Parlament von ihren Vorhaben im Wesentlichen abrücken zu lassen, zeigt Langes Vorgehen beim Issue „Dauerhaltbarkeit“. Bereits in seinem Brief an die schwedische Ständige Vertretung, den er dem schwedischen Vorsitz kurz vor Abschluss der Beratungen zum Gemeinsamen Standpunkt im Rat zukommen ließ, konzentrierte er seine Forderungen auf zwei Issues: auf die „Verbindlichkeit der zweiten Stufe 2006“ und auf die „Dauerhaltbarkeit“ des Anti-Emissionsequipments.

”For me it is incomprehensible that we cannot go into obligatory provisions for durability. Especially for 2-3 wheeled vehicles it is important to portray limit values in practice and during an artificial test cycle. The European Parliament has proposed several possibilities for durability requirements. In my eyes, the Council has set a very weak signal by not even pursuing a compulsory start here. For passenger cars and light duty vehicles we have reached very good rulings, so where is the reasoning behind the Council taking a step backward now?” (Fax Lange 2001: 2)

Die hohe Priorität, die der Berichterstatter und das Parlament dem Issue beimaßen, erklärt, weshalb die Positionierung der Ratsdelegationen in dieser Frage nicht die gleiche Wirkung wie beim „OBD“ und bei der „Feldüberwachung“ entfalten konnte. Der Berichterstatter beschränkte sein Entgegenkommen gegenüber dem Rat dementsprechend darauf, die Einführung von Dauerhaltbarkeitsanforderungen vom 1. Januar 2003 (erste Lesung) um ein Jahr auf den 1. Januar 2004 zu verschieben (Änderungsantrag 11; Entwurf Empfehlung Lange 2001: 12-13). Die konkreten Anforderungen an die Motorräder, die beinhalteten, wie lange sie die Emissionsgrenzwerte im Gebrauch einzuhalten hätten, behielt er wie in der ersten Lesung bei. Während der Rat die Position des verbandlichen Dreigestirns hinsichtlich des Issues „Dauerhaltbarkeit“ teilte, stießen ACEM und FIM mit ihren neuen Positionspapieren im Parlament wie schon in erster Lesung auf taube Ohren. Dies wird wie in der ersten Lesung dadurch illustriert, dass der Änderungsantrag zur Dauerhaltbarkeit wieder auf der Konsensliste landete, also zwischen den einzelnen Fraktionen und innerhalb der Fraktionen unstrittig war.

8.4 Ermittlung von CO₂-Verbrauchswerten und CO₂-Strategie

Eine ähnlich hohe Priorität wie bei den Dauerhaltbarkeitsanforderungen schienen der Berichterstatter und das Parlament der CO₂-Frage beizumessen, denn auch bei diesem Issue ließen sie sich nicht von der Einmütigkeit des Rats einschüchtern, der die Kommission in seinem Gemeinsamen Standpunkt lediglich dazu aufforderte, dass in ihrem bis zum 31. Dezember 2002 zu unterbreitenden Vorschlag bezüglich der Grenzwerte für die zweite Stufe 2006 ebenfalls „[...] Verpflichtungen zur Messung der spezifischen CO₂-Emissionen im Rahmen der Typengenehmigung;“ (Art. 4 Abs. 3 b Gemeinsamer Standpunkt 2001: 11) verankert werden müssten. Zum Verdruss der Verbände rückten Lange und mit ihm der Umweltausschuss sowie später das gesamte Parlament jedoch nicht besonders weit von ihrer Ursprungsforderung ab, schon ab dem 1. Januar 2003 Informationen über CO₂- und Verbrauchswerte zum Bestandteil der Typengenehmigung zu machen. Sie kamen dem Rat nur insofern entgegen, als sie den Stichtag um ein Jahr auf den 1. Januar 2004 verlegten (Änderungsantrag 13; Entwurf Empfehlung Lange 2001: 14-15). Ihr Appell aus erster Lesung, die zwei- und dreirädrigen Krafträder in die CO₂-Strategie der Gemeinschaft einzubeziehen, fand sich sogar eins zu eins in ihrer legislativen EntschlieÙung wieder (Abänderung 7; Legislative EntschlieÙung 2001: 183).

8.5 Partikelgrenzwerte für Drei- und Vierradfahrzeuge

Lediglich Dänemark hatte in den Ratsberatungen für kurze Zeit Partikelgrenzwerte für Drei- und Vierradfahrzeuge befürwortet. Diese Ausgangssituation hielten Lange und das Parlament jedoch nicht davon ab, das Ziel, eine II. Stufe für Drei- und Vierradfahrzeuge weiterzuverfolgen. Zwar verzichtete das Parlament in zweiter Lesung darauf, konkrete Grenzwerte für die II. Stufe, wie in der ersten Lesung noch geschehen, vorzuschlagen, jedoch etablierte es in der Revisionsklausel eine Abänderung, die die Kommission aufforderte, bis zum 31. Dezember 2002 diese Werte vorzuschlagen (Abänderung 18; Legislative EntschlieÙung 2001: 187). Außerdem enthielt die Legislative EntschlieÙung wie schon in erster Lesung eine als Abänderung am Gemeinsamen Standpunkt formulierte Erwägung, die die Notwendigkeit für Partikelgrenzwerte für Drei- und Vierradfahrzeuge zum Ausdruck brachte (Abänderung 1; Legislative EntschlieÙung 2001: 181).

Die Motorradhersteller, die in ihrem Positionspapier zur ersten Lesung Vorbehalte gegen die Partikelgrenzwerte angemeldet hatten, hätten sich sicher gewünscht, dass der Gemeinsame Standpunkt in dieser Frage nicht mehr abgeändert würde.

8.6 Steuerliche Anreize für die Nachrüstung

Auch die einhellige Zurückweisung der explizit von den Umweltinteressengruppen und dem Verband der Motorradfahrer, FEMA, unterstützten steuerlichen Förderung des Nachrüstens von Motorrädern durch den Rat, hielt den Berichterstatter nicht davon ab, seinen Änderungsantrag aus erster Lesung erneut in zweiter Lesung einzubringen (Abänderung 12, Legislative Entschließung 2001: 184).

8.7 Kehrtwende von ACEM bei Grenzwerten und neuen Testzyklen für Stufe II

Während die Interessenverbände in ihren Positionspapieren bezüglich der oben diskutierten Issues die gleichen Ansichten äußerten wie zu Beginn des Gesetzgebungsverfahrens, vollzogen die Hersteller hinsichtlich des Issues der Verbindlichkeit von Grenzwerten im Jahr 2006 eine bedeutende Kehrtwende. Hatte ACEM in seinem Positionspapier von Dezember 2000 noch darauf insistiert, dass Grenzwerte für die II. Stufe erst auf Basis des zukünftig zu beschließenden World Motorcycle Test Cycle (WMTC) festgelegt werden sollten (ACEM Position 2000: 2), schlugen die Hersteller in ihrem neuen Positionspapier nun selbst alternative Testzyklen für die II. Stufe vor, die den vom Parlament vorgeschlagenen *Stadtfahrzyklus* für Maschinen mit einem Hubraum ≤ 150 Kubikzentimeter und dem *PKW-Zyklus* für Maschinen über 150 Kubikzentimeter sehr nahe kamen (ACEM Position o. D.: 1). Der Grund dafür war, dass nach Auffassung von ACEM, die Entwicklung des neuen WMTC nicht schnell genug voranschreite und dementsprechend keine zügige Entscheidungsfindung bezüglich der II. Stufe 2006 in der EU möglich wäre. Als Hersteller, so ACEM, seien sie aber darauf angewiesen, möglichst frühzeitig darüber informiert zu sein, wie die zukünftige Gesetzgebung aussieht (ACEM Position o. D.: 1).

”European Motorcycle Industry represented by ACEM requires a quick finalisation of the European legislation for Euro 3. This is recognised as the most crucial issue: it is essential

for the industry to dispose of a clear picture of the incoming legislation and have a proper lead-time in order to develop the necessary technology.

ACEM recognises that the current development status of the Worldwide Motorcycle Testcycle (WMTC) would not facilitate quick and straightforward decision within the EU. [...]” (ACEM Position o. D.: 1)

Scharfe Kritik an der Kehrtwende der Hersteller kam vom Verband der Motorradfahrer. FEMA sah seine eigenen Lobbyingenerfolge wegen des Einlenkens der Hersteller konterkariert: Nach Angaben von FEMA im FEMA-Newsletter vom November 2001 war es den Motorradfahrern nämlich gelungen, Lange im Juni 2001 sogar zu bewegen, „sich für den weltweiten Motorrad-Test-Zyklus (WMTC) als Grundlage für Abgasgrenzwertmessungen bei Motorrädern ab Baujahr 2006 auszusprechen“ (FEMA Newsletter 2001: 1). Freilich musste sich Lange daran nicht mehr gebunden fühlen, wenn sogar die Hersteller mittlerweile das Vorhaben des Europäischen Parlaments aus erster Lesung guthießen. FEMA bemängelte vor allem, dass die Hersteller ihren Positionswechsel nicht mit den Motorradfahrern abgesprochen hatten, zumal ihre Interessenverbände in erster Lesung sehr eng bezüglich des Testzyklus-Issues miteinander kooperiert hatten (FEMA Newsletter 2001: 2). Überdies warf FEMA ACEM mangelnde „Sachkenntnis“ vor, da der nun von ACEM favorisierte angepasste PKW-Zyklus mit seinem „Kaltstart-Faktor“ die „Leistungsfähigkeit von Katalysatoren“ schmälere (FEMA Newsletter 2001: 1-2) und dadurch das Erreichen der Grenzwerte erschwere.

„Die beständige Arbeit der FEMA trug im letzten Juni erfolgreiche Früchte: Bernd Lange, Rapporteur des Europäischen Parlaments, stimmte zu, sich für den weltweiten Motorrad-Test-Zyklus (WMTC) als Grundlage für Abgasgrenzwertmessungen bei Motorrädern ab Baujahr 2006 auszusprechen. Diese Bemühungen und der daraus entstandene Erfolg wurden durch die kürzliche Kehrtwendung in der Haltung der Vereinigung der europäischen Motorradindustrie (ACEM) zu diesem Thema zunichte gemacht [...] Die FEMA ist ebenfalls sehr betroffen über die fehlende Rücksprache der ACEM mit den Motorradfahrern, bevor die ACEM offiziell ihre neue Stellung bezog, während die Industrie es für nötig hielt, ein paar Monate zuvor zur FEMA zu kommen, um um die Unterstützung von Motorradfahrern für den WMTC für die Euro 3 Grenzwerte zu bitten und diese auch zu erhalten. Dieses Verhalten hat zu einer offiziellen Beschwerde der FEMA bei der ACEM für dieses unakzeptable Verhalten geführt.“ (FEMA Newsletter 2001: 1-2)

Auch FIM sprach sich für das Festhalten am weltweiten Motorrad-Testzyklus für die Stufe II der Grenzwerte aus (FIM Brief, 2001: 2).

Es war der britische Konservative Goodwill (EVP-UK), der sich die nunmehr von ACEM vorgeschlagenen Testzyklusbedingungen zu eigen machte und sie mit einem Änderungsantrag (Änderungsantrag 31; Änderungsanträge 2001b: 7-8) in die Beratungen über die Empfehlung für die zweite Lesung in den Umweltausschuss einbrachte. Der wesentliche Unterschied zu den ursprünglich vom Parlament angestrebten Testzyklen bestand darin, dass Motorräder mit einem Hubraum über 150 Kubikzentimeter, aber ≤ 250 Kubikzentimeter nur bis 90 km/h getestet werden sollten. Nur Motorräder mit einem Hubraum über 250 Kubikzentimeter sollten bis zur Höchstgeschwindigkeit von 120 km/h getestet werden, wie es im PKW-Zyklus üblich ist. Außerdem sollten Motorräder mit einem Hubraum über 150 Kubikzentimeter doppelt so häufig den Stadtfahrzyklus durchlaufen (also insgesamt sechs Stadtfahrzyklen) als dies im PKW-Zyklus der Fall ist (vorgeschlagener Prüfzyklus: Stadtfahrzyklus + außerstädtischer Fahrzyklus, kalt). Lange sah hingegen genauso wie in erster Lesung keine Differenzierungen bei der Geschwindigkeit in Abhängigkeit vom Hubraum vor und hielt am PKW-Fahrzyklus fest, der nur vier Stadtfahrzyklen umfasste (Änderungsantrag 20; Entwurf Empfehlung Lange 2001: 18-19). Es war nicht schwer zu erkennen, dass ACEM mit seinem Vorschlag den auch schon von FEMA angesprochenen heiklen emissionsintensiven Kaltstart im PKW-Zyklus umgehen wollte. Nach Angaben des Verbands der Katalysatorenhersteller (AECC) würde ein Motorrad, welches den von ACEM vorgeschlagenen Zyklus mit zwei zusätzlich getesteten Stadtfahrzyklen – also insgesamt sechs Stadtfahrzyklen – durchläuft im Vergleich zum PKW-Zyklus mit nur vier Stadtfahrzyklen neun Prozent weniger Kohlenmonoxid, acht Prozent weniger Kohlenwasserstoffe und zwischen sechs und zehn Prozent weniger Stickoxide emittieren (AECC 2001), die Grenzwerte wären dadurch also leichter für die Hersteller zu erreichen. Der Grund dafür ist, dass die hohen Emissionen in den ersten beiden Zyklen sich insgesamt in einem sechs Runden umfassenden Stadtfahrzyklus leichter kompensieren lassen als in einem vier Runden umfassenden Zyklus. Kein Wunder also, dass die Katalysatorenhersteller den PKW-Zyklus favorisierten, denn schließlich bestünde andernfalls die Gefahr, dass die Motorradhersteller von der Anwendung neuer Technologien abrückten.

Tabelle 20: Position der Interessengruppen zur zweiten Lesung (F2)

| IG | Position | Ergebnis | Konflikt mit | Konflikt-fähigkeit | Sanktions-fähigkeit | Finanzen | Typus | Framing IG | Counter-Framing | Abstimmung im Plenum |
|--------------------|--|--|---------------------|--------------------|---------------------|----------|--------------------------------|---|--|----------------------|
| ACEM (FEWA) FIM | keine Feldüberwachung | Feldüberwachung ab 2006 (1. Lesung 2003) | Umwelt-NGOs | 0 | 0 | X | Neuregulierung / Neues Konzept | Scaling, Entscheidung sollte nationalen Behörden obliegen; bisher existieren keine Erkenntnisse zur Umsetzbarkeit und Kosteneffizienz (Studien abwarten); Verbraucher nicht einbeziehen | gleiche Anforderungen wie bei allen Fahrzeugen; Hersteller müssen Funktionstüchtigkeit ihrer Technologien garantieren | en bloc |
| ACEM (FEWA) FIM | KOM soll zur Dauerhaltbarkeit Wissensbestände erweitern und Vorschläge analog zur US-Gesetzgebung erarbeiten | Festlegung von Dauerhaltbarkeitsanforderungen 1. Januar 2004 / Einbeziehung in CO ₂ -Strategie (1. Lesung: 1. Januar 2003) | Umwelt-NGOs | 0 | 0 | X | Neuregulierung / Neues Konzept | Studien zur Dauerhaltbarkeit abwarten; keine Vergleichbarkeit zum PKW; unrealistische Vorschläge | gleiche Anforderungen wie bei allen Fahrzeugen; Hersteller müssen Funktionstüchtigkeit ihrer Technologien garantieren | en bloc |
| ACEM (FEWA) FIM | CO ₂ -Strategie an realem Beitrag ausrichten; CO ₂ -Gesetzgebung muss mit restlicher Emissionsgesetzgebung harmonisiert werden | Ermittlung von CO ₂ -Verbrauchswerten zum 1. Januar 2004 / Einbeziehung in CO ₂ -Strategie (1. Lesung: 1. Januar 2003) | kein Konflikt | n/a | n/a | n/a | Neuregulierung / Neues Konzept | geringer Anteil Motorräder an CO ₂ -Emissionen; weltweit gültigen Testzyklus abwarten, um „richtig“ messen zu können; Gefährdung der europäischen Industrie (KMU); Entwicklung einer speziellen CO ₂ -Messmethode notwendig | n/a | en bloc |
| ACEM | klarer Zeitrahmen für die II. Stufe und Festlegung von neuartigen Testzyklen | klarer Zeitrahmen für die II. Stufe und Festlegung von neuartigen Testzyklen | FEWA FIM AECC | 0 | 0 | 0 | Lead-Time II | Industrie braucht klaren Zeitrahmen, um sich auf Gesetzgebung einzustellen | FEWA-Scaling (Entwicklung eines weltweit gültigen Testzyklus abwarten) AECC: Vergleichbarkeit mit PKW erhalten, Hersteller müssen nicht bestmögliche Technologien verwenden | angenommen |
| (ACEM) | keine Partikelgrenzwerte für Drei- und Vierradfahrzeuge mit Selbstzündung | keine Partikelgrenzwerte für Drei- und Vierradfahrzeuge mit Selbstzündung (Revisionsklausel) | kein Konflikt | n/a | n/a | n/a | Neuregulierung | Evaluation des realen Beitrags der Drei- und Vierradfahrzeuge zur Luftverschmutzung durchführen; Fahrzeuge werden in der Landwirtschaft benutzt | n/a | en bloc |
| Umwelt-NGOs (FEWA) | steuerliche Anreize für Nachrüstung | steuerliche Anreize für Nachrüstung | kein Konflikt | n/a | n/a | n/a | Subvention | Motorräder konnten bisher nicht von steuerlichen Anreizen profitieren; Motorräder sollen von gleichen Anreizsystemen profitieren wie PKW | n/a | en bloc |

Quelle: Eigener Entwurf

Außerdem, so das Argument von AECC, sei die Vergleichbarkeit von PKW- und Motorrademissionen nicht mehr gegeben, wenn man für Motorräder jetzt doch einen eigenen, neuen Testzyklus zusammenbastle (AECC 2001).

”AECC believes that the relatively small effect on emissions would spoil the advantage a direct comparison of car and bike emissions, would create another new test cycle and could allow manufacturers to move away from the fast light-off technologies that are already well developed.“ (AECC 2001)

Letztendlich stimmte der Umweltausschuss dem Änderungsantrag Goodwills (EVP-UK) im Wesentlichen zu, nur die Differenzierung bezüglich der im Testzyklus anzuwendenden Höchstgeschwindigkeit in Abhängigkeit vom Hubraum war in diesem Gremium nicht durchsetzungsfähig. Im Plenum erhielt allerdings ein Änderungsantrag mit gleicher Stoßrichtung die Zustimmung der absoluten Mehrheit der Parlamentarier. Ihm zufolge sollten „zweirädrige Krafträder mit einer zulässigen Höchstgeschwindigkeit von 110 km/h“ den außerstädtischen Fahrzyklus nur noch bis zu einer Höchstgeschwindigkeit von 90 km/h absolvieren müssen (Änderungsantrag 27; Sitzungsdokument 2001b). Alles in allem fällt die Bilanz der zweiten Lesung für ACEM bezüglich der Issues für die II. Stufe 2006 also durchaus positiv aus.

8.8 Zwischenfazit: Bedingungen für die Einflussnahme in der zweiten Lesung

In der zweiten Lesung bestimmt neben der Maßgabe der absoluten Mehrheitsregel häufig die Notwendigkeit zur Kompromissbildung zwischen Europäischem Parlament und Ministerrat im bevorstehenden Vermittlungsverfahren die *Policy-Outcomes*. Da das Europäische Parlament, wie sich bereits in der ersten Lesung angedeutet hatte, alle Änderungsanträge im Konsens entschied, fiel die Regel der absoluten Mehrheitsentscheidung im untersuchten Fall allerdings nicht ins Gewicht.

Viel bedeutsamer war, dass sich Rat und Parlament bei allen noch offenen Streitpunkten geschlossen gegenüberstanden, was die Hypothese nahelegt, dass die *Policy-Outcomes* in der Regel inhaltliche Kompromisse zwischen den beiden EU-Organen sein sollten, also nur mittelbar den Einfluss der Interessengruppen aus vorhergehenden Gesetzgebungsphasen widerspiegeln.

Vor diesem Hintergrund ist es vor allem interessant, die Charakteristiken derjenigen Issues zu analysieren, bei denen das Europäische Parlament kaum oder nur geringfügig von seiner Position aus erster Lesung abrückte. Bei der Motorradrichtlinie waren dies die Issues „Dauerhaltbarkeit“, „Ermittlung von CO₂-Verbrauchswerten/CO₂-Strategie“ und „steuerliche Anreize für Nachrüstungen“. Keines dieser drei Issues wies jedoch Ausprägungen in den Variablen Konflikt, Typus, Framing und Koalition auf, die sie von der Gruppe der Issues, bei denen sich das Europäische Parlament konzilianter verhielt, unterschieden. Daher muss die Frage nach den Kriterien für die Auswahl gerade dieser Issues durch den Berichterstatter zunächst offen bleiben.

Bemerkenswert war der Verzicht des Berichtstatters, seinen Änderungsantrag zu OBD in zweiter Lesung wieder einzubringen. Schließlich wurden auch andere im Konsens vom Ministerrat zurückgewiesene Änderungsanträge erneut vorgelegt. Hier kann nur spekuliert werden, dass der Hinweis von ACEM, OBD gefährde die Entwicklung vielversprechender Technologien, und die eher kritischen Äußerungen des Schattenberichtstatters Goodwill zu OBD in der Plenardebatte der ersten Lesung zu einem Meinungsumschwung geführt haben.

Noch deutlicher als in der ersten Lesung zeigte sich in der zweiten Lesung, dass die Konflikt- und die Sanktionsfähigkeit einer Interessengruppe bei konfliktiven Issues keine Auswirkungen auf den Lobbyingerfolg haben.

9. Die Arena des Vermittlungsverfahrens

Am 14. Januar, am 23. Januar und am 14. Februar 2002 tagte die Ratsarbeitsgruppe Umwelt, um sich zu den Abänderungen des Europäischen Parlaments zu positionieren. Da der Rat den vom Europäischen Parlament geänderten Gemeinsamen Standpunkt nicht akzeptieren wollte, wurde am 18. Februar 2002 der Vermittlungsausschuss einberufen, der schließlich am 19. März zusammentrat. Zwischenzeitlich trafen sich die Vertreter von Rat, Europäischem Parlament und Kommission am 26. Februar 2002 und am 12. März 2002 zu den Trilogern, um einen Kompromiss vorzubereiten. Am 19. März 2002 wurde ein Gemeinsamer Entwurf vom Vermittlungsausschuss gebilligt.

9.1 Feldüberwachung

Zur Freude des Europäischen Parlaments und gegen die Interessen von ACEM, FEMA und FIM deklarierte der Rat letztlich seine Akzeptanz der Abänderungen der europäischen Abgeordneten zum Issue „Feldüberwachung“, obwohl in den Sitzungen der Ratsarbeitsgruppe zunächst noch Italien und bedingt auch das Vereinigte Königreich ihre Ablehnung gegenüber den Abänderungen zur Feldüberwachung signalisiert hatten (Outcome of proceedings 2002: 4, 9, 13; Note by the Presidency 2002: 5, 12-13, 16).

Mit der Zustimmung akzeptierte der Rat im Übrigen ein fixes Datum für deren Beginn (1. Januar 2006; zweite Lesung). Dazu hat sicher beigetragen, dass das Parlament ohnehin sehr weit von seiner Ursprungsforderung (1. Januar 2003; erste Lesung) abgewichen war (Vermerk des Generalsekretariats 2002: 16). Zwar wäre aus Sicht der Verbände, die allesamt die Einführung des Konzepts der Feldüberwachung mit Beginn der I. Stufe 2003 für verfrüht hielten, der Gemeinsame Standpunkt des Rats, der keinen Einführungstermin nannte, attraktiver gewesen, jedoch stellte die nun von Rat und Parlament befürwortete Version zumindest einen Gewinn an *Lead-Time* für sie da.

9.2 Steuerliche Anreize für Nachrüstung

Die spanische Ratspräsidentschaft und Schweden sprachen sich auf der Sitzung der Ratsarbeitsgruppe Umwelt am 14. Januar 2002 zunächst gegen eine Einbeziehung der steuerlichen Förderung der Nachrüstung von älteren Motorrädern in den Artikelteil des Gesetzestextes aus, konnten sich aber prinzipiell mit einer Erwähnung im Erwägungsteil anfreunden, die sich aus ihrer Sicht allerdings nur auf neuere Fahrzeuge beziehen sollte, aber deutlich machte, dass es den Mitgliedstaaten freigestellt sei, Nachrüstung zu fördern (Outcome of proceedings 2002: 3, 8-9). In der Sitzung der Ratsarbeitsgruppe Umwelt schlossen sich die Mitgliedstaaten diesem Vorschlag des Ratsvorsitzes an (Note by the Presidency 2002: 4, 10). Im Rahmen des *Package-Deals* zwischen Rat und Parlament zog das Europäische Parlament schließlich seinen Änderungsantrag für den Artikelbereich der Richtlinie zurück (Cover Note 2002: 3, 13). Die Mitgliedstaaten müssten sich infolgedessen nicht im hohen Maß verpflichtet fühlen, Nachrüstung für ältere Krafträder zu fördern. FEMA und die Umweltinteressengruppen hatten sich in diesem Punkt sicherlich mehr erhofft.

9.3 CO₂-Strategie und Einbeziehung in CO₂-Strategie

Gegenüber der zentralen Abänderung zur CO₂-Strategie (Abänderung 7) zeichnete sich von Anfang an ein breiter Konsens ab (Outcome of Proceedings 2002: 5; Note by the Presidency 2002: 6). Folglich ist es beschlossene Sache, dass die Motorräder in die CO₂-Strategie der Gemeinschaft integriert werden (Vermerk des Generalsekretariats 2002: 8), obwohl ACEM, FEMA und FIM Vorbehalte, wenn auch keine fundamentale Ablehnung gegenüber diesem Vorhaben im Gesetzgebungsverfahren äußerten.

Wenig Boden konnte das Europäische Parlament hinsichtlich des Issues „Informationen über die CO₂-Emissionen und den Verbrauch“ als Voraussetzung für die Typengenehmigung gutmachen. Bereits in den Sitzungen der Ratsarbeitsgruppe Umwelt zeichnete sich ab, dass eine Mehrheit der Delegationen die Abänderung des Parlaments nur akzeptieren wird, wenn das Datum auf den 1. Januar 2006 verschoben würde (Outcome of proceedings 2002: 10-11; Note of the Presidency 2002:13-14). Schließlich willigte das Europäische Parlament im Rahmen eines

Package-Deals im Trilog am 12. März 2002 darin ein, dass Informationen über die CO₂-Emissionen und den Verbrauch erst ab dem 1. Januar 2006 zur Verfügung stehen müssen und nicht bereits am 1. Januar 2004 entsprechend seiner Forderung aus zweiter Lesung (Cover Note 2002: 16).

ACEM und FIM hatten sich einst dafür ausgesprochen, dass Informationen über den Verbrauch und die CO₂-Emissionen erst auf Basis des WMTC zur Verfügung gestellt werden sollten, wobei sie davon ausgegangen waren, dass dieser für die Grenzwertmessung für die II. Stufe 2006 angewendet würde (ACEM Position 2000: 4; FIM Position o. D.: 3). In seinem neuen Positionspapier wies ACEM lediglich noch darauf hin, dass ein „Fuel Consumption/CO₂ measurement project“ mit den Grenzwerten für konventionelle Schadstoffemissionen abgestimmt werden müsse; FIM behielt dahingegen seine ursprüngliche Position bei (FIM Brief 2001: 3). Da sich nun auf einen Termin hinsichtlich der Verfügbarkeit der Informationen über die CO₂-Emissionen geeinigt worden war, ohne die Emissionsgrenzwerte für die II. Stufe vor diesem Hintergrund überdacht zu haben, entspricht der Richtlinienentwurf in diesem Punkt nicht vollends den Interessen von ACEM; besser als das, was das Europäische Parlament in dieser Frage geplant hatte, ist er aber allemal für die Motorradhersteller.

9.4 Dauerhaltbarkeit

Gegenstand des *Package-Deals*, der in den Trilogsitzungen ausgehandelt worden war, war ebenfalls das Issue „Dauerhaltbarkeit“. Bereits in den Beratungen in der Ratsarbeitsgruppe Umwelt machten einige Delegationen deutlich, dass sie Dauerhaltbarkeitsanforderungen ab 2006 akzeptieren könnten, wobei allerdings konkrete Ansprüche an die Dauerhaltbarkeit erst später formuliert werden sollten. Lediglich Italien machte zunächst seine generelle Ablehnung gegenüber dem Konzept deutlich (Outcome of proceedings 2002: 4, 9). Das Parlament akzeptierte letzten Endes, Dauerhaltbarkeitsanforderungen erst am 1. Januar 2006 einzuführen, und nötigte dem Rat im Gegenzug das Zugeständnis ab, bereits eine konkrete Dauerhaltbarkeitsanforderung, nämlich über 30.000 Kilometer festzulegen (Cover Note 2002: 14) und nicht erst einen Vorschlag der Kommission dazu abzuwarten.

Zwar ist es den Verbänden zuletzt nicht gelungen, die Entscheidungsträger davon zu

überzeugen, konkrete Dauerhaltbarkeitsanforderungen erst vorzuschreiben, nachdem die Kommission fundiertes Wissen zu dieser Frage akquiriert hat, jedoch konnten sie sich zumindest darüber freuen, dass die Dauerhaltbarkeitsanforderungen erst für die II. Grenzwertstufe 2006 und zudem noch in abgeschwächter Form verglichen mit dem ursprünglichen Vorhaben des Parlaments gelten sollen. FEMA hatte übrigens sogar befürwortet, dass die Kommission für 2006 Vorschläge zu Dauerhaltbarkeitsanforderungen machen sollte (FEMA o. D.: 1), was zumindest darauf hindeutet, dass FEMA mit der nun gewählten Jahreszahl zufrieden sein dürfte.

9.5 Festlegung von Grenzwerten und Testzyklen für die II. Stufe

Nachdem sich das Europäische Parlament bei vielen Issues kompromissbereit zeigen musste, gelang es ihm aber, seine Forderung nach einer verbindlichen Stufe 2006 auf Basis des von ihm in zweiter Lesung vorgeschlagenen Testzyklus' gegenüber dem Rat eins zu eins durchzusetzen (Cover Note 2002: 25-27). In den Sitzungen der Ratsarbeitsgruppe Umwelt deklarierten als Erste Frankreich, Deutschland, Österreich, Italien, Finnland und bedingt auch Belgien, dass sie den Abänderungen des Parlaments zustimmen könnten. Lediglich das Vereinigte Königreich, Irland, Schweden und Dänemark lehnten die Abänderungen des Europäischen Parlaments ab (Note by the Presidency 2002: 3-4).

Last but not least konnte so auch ACEM sein Ziel erreichen, mehr *Lead-Time* für die Hersteller zu erhalten. Die ACEM-Argumentation, die sofortige Festlegung der Grenzwerte für die II. Stufe 2006 sei besser für die Industrie, überzeugte anscheinend auch die Vertreter des Rats im Vermittlungsausschuss, als die Grenzwerte von Lange vorgebracht wurden: Lange wies darauf hin, dass sich die Industrie ab Mitte 2002 auf die neuen Grenzwerte für 2006 einstellen könnte, wenn sie bereits jetzt verabschiedet würden. Würden sie hingegen von der Kommission erst am 31. Dezember 2002 vorgeschlagen werden, hätten die Hersteller im Endeffekt höchstens anderthalb Jahre Vorbereitungszeit, zumal davon ausgegangen werden müsse, dass der Gesetzgebungsprozess mindestens ein Jahr Zeit benötigt (Hintergrundpapier Trilog 2002).

Tabelle 21: Position der Interessengruppen zum Vermittlungsverfahren (F2)

| IG | Position | Ergebnis | Konflikt mit | Konfliktfähigkeit | Sanktionsfähigkeit | Finanzen | Typus | Framing IG | Counter-Framing |
|--------------------|--|--|---------------|-------------------|--------------------|----------|--------------------------------|--|---|
| ACEM (FEMA) FIM | keine Feldüberwachung | Feldüberwachung ab 2006 (1. Lesung: 1. Januar 2003; 2. Lesung: 1. Januar 2004) | Umwelt-NGOs | 0 | 0 | X | Neuregulierung / Neues Konzept | Scaling, Entscheidung sollte nationalen Behörden obliegen; bisher existieren keine Erkenntnisse zur Umsetzbarkeit und Kosteneffizienz (Studien abwarten); Verbraucher nicht einbezogen | gleiche Anforderungen wie bei allen Fahrzeugen; Hersteller müssen Funktionsstüchtigkeit ihrer Technologien garantieren |
| ACEM (FEMA) FIM | CO ₂ -Strategie an realem Beitrag ausrichten; CO ₂ -Gesetzgebung muss mit restlicher Emissionsgesetzgebung harmonisiert werden | Ermittlung von CO ₂ -Verbrauchswerten zum 1. Januar 2006 / Einbeziehung in CO ₂ -Strategie (1. Lesung: 1. Januar 2003) (2. Lesung: 1. Januar 2004) | kein Konflikt | n/a | n/a | n/a | Neuregulierung / Neues Konzept | geringer Anteil Motorräder an CO ₂ -Emissionen; weltweit gültigen Testzyklus abwarten, um „richtig“ messen zu können; Gefährdung der europäischen Industrie (KMU) | n/a |
| ACEM (FEMA) FIM | KOM soll zur Dauerhaftbarkeit Wissensbestände erweitern und Vorschläge analog zur US-Gesetzgebung erarbeiten | Festlegung von Dauerhaftkeitsanforderungen ab 1. Januar 2006 (1. Lesung: 1. Januar 2003; 2. Lesung: 1. Januar 2004); Festlegung konkreter Zahl | Umwelt-NGOs | 0 | 0 | X | Neuregulierung / Neues Konzept | Studien zur Dauerhaltbarkeit abwarten; keine Vergleichbarkeit zum PKW; unrealistische Vorschläge | gleiche Anforderungen wie bei allen Fahrzeugen; Hersteller müssen Funktionsstüchtigkeit ihrer Technologien garantieren |
| ACEM | klarer Zeitrahmen für die II. Stufe und Festlegung von neuartigen Testzyklen | klarer Zeitrahmen für die II. Stufe und Festlegung von neuartigen Testzyklen | FEMA AECC | 0 | 0 | 0 | Neuregulierung / Neues Konzept | Industrie braucht klaren Zeitrahmen, um sich auf Gesetzgebung einzustellen | FEMA: Scaling (Entwicklung eines weltweit gültigen Testzyklus abwarten) AECC: Vergleichbarkeit mit PKW erhalten, Hersteller müssen nicht bestmögliche Technologien verwenden |
| Umwelt-NGOs (FEMA) | steuerliche Anreize für Nachrüstung | keine Erwähnung im Artikelbereich der Richtlinie | kein Konflikt | n/a | n/a | n/a | Subvention | Motorräder konnten bisher nicht von steuerlichen Anreizen profitieren; Motorräder sollen von gleichen Anreizsystemen profitieren wie PKW | n/a |

Quelle: Eigener Entwurf

Letztendlich war nur das Vereinigte Königreich nicht mit der verbindlichen Festlegung der II. Stufe einverstanden und versagte deshalb dem Gemeinsamen Entwurf von Parlament und Rat seine Zustimmung. In einer Erklärung zu seinem Abstimmungsverhalten erläutert der Mitgliedstaat, dass er sich der Stimme enthalten habe, weil er der Meinung sei, der Gesetzestext entspreche in dieser Frage nicht dem Prinzip der „better regulation“ (Addendum to „I/A“: 2).

„Concerning further mandatory provisions for 2006.

The United Kingdom has abstained from voting on this Directive. Whilst they support the development of appropriate measures to improve emissions from motorcycles, they also strongly support the principles of better regulation, which we recently reasserted in the Mandelkern Report and endorsed by Heads of Government the Barcelona European Council. The United Kingdom believes that by setting a second stage of mandatory emission limits for 2006, in the absence of a suitable test procedure, or compliance cost and feasibility assessment, these agreed principles have not been observed.” (Addendum to „I/A“: 2)

9.6 Zwischenfazit: Bedingungen für die Beeinflussung des Vermittlungsverfahrens

In der politikwissenschaftlichen Literatur zur Machtverteilung zwischen den beiden EU-Organen – Ministerrat und Europäisches Parlament – mehren sich die Stimmen, die trotz der paritätischen Zusammensetzung des Vermittlungsausschusses einen Vorteil für den Rat vermuten. Ein Grund für diese Hypothese ist im Wesentlichen, dass der Rat einen Vertreter pro Mitgliedstaat in den Vermittlungsausschuss schicken kann, während die Delegation des Europäischen Parlaments in gleicher Mitgliedsstärke nach dem Parteienproporz zusammengesetzt wird. Der Rat entscheidet in der Regel im Konsens, und seine Position ist häufig näher am Status quo als die des Europäischen Parlaments, so dass bereits das Veto eines einzelnen Staats im Vermittlungsausschuss ausreichen kann, eine Verhandlungslösung zu verhindern. Auch wird postuliert, dass vor diesem Hintergrund der Rat von einem gespaltenen Parlament, das Parlament nicht jedoch von einem gespaltenen Rat profitieren kann (Franchino/Mariotto 2012; König *et al.*: 2007).

Der Verlauf des Vermittlungsverfahrens zur Motorradrichtlinie belegt jedoch, dass die ablehnende Position einzelner Länder (Italien und das Vereinigte Königreich bei der „Feldüberwachung“, Italien bei der „Dauerhaltbarkeit“ und das Vereinigte

Königreich, Irland, Schweden und Dänemark bei der Festlegung von „Grenzwerten für die Stufe II und neuer Testzyklen“) keinesfalls zu einer Verhinderung einer Verhandlungslösung führen muss. Möglicherweise war in diesem Fall auch gerade die geschlossene Positionierung des Europäischen Parlaments ursächlich für das Verhandlungsergebnis sowie die Tatsache, dass sich der für diese Richtlinie verantwortliche Berichterstatter (Lange, SPE-D) näher am politischen Median des Parlaments befand als die Berichterstatterin in der Schwefelrichtlinie (Hautala, Verts/ALE-FIN). Der vereinbarte *Package-Deal* stellt einen Kompromiss zwischen dem Gemeinsamen Standpunkt des Rats und der Stellungnahme des Europäischen Parlaments aus zweiter Lesung dar. Das bedeutet, dass die neuen Konzepte Feldüberwachung, Dauerhaltbarkeit und Ermittlung von CO₂-Verbrauchswerten zwar eingeführt werden, aber zu einem späteren, festgelegten Zeitpunkt. Im Austausch dafür konnte sich das Europäische Parlament bei den Issues „Grenzwerte und neue Testzyklen für die II. Stufe“ sowie „Steuerliche Anreize“ eins zu eins durchsetzen. Die Tatsache, dass sich im untersuchten Fall eben keine Vorteile für den Rat erkennen lassen, führt auch dazu, dass sich die Lobbyingfolge von ACEM, FEMA und FIM nicht im vollen Umfang in die Arena des Vermittlungsausschusses transzendieren lassen.

Eine bestimmte Merkmalsausprägung der Variablen (Koalition, Sanktions- und Konfliktfähigkeit, Framing, Issue), die Aufschluss darüber geben, unter welchen Voraussetzungen eine Interessengruppe Chancen auf einen relativen Lobbyingfolg im Vermittlungsausschuss hat, sind nicht identifizierbar.

10. Schlussbemerkung zur Fallstudie

An dieser Stelle werden die wesentlichen Beobachtungen zur Fallstudie 2 Motorradrichtlinie zusammengefasst und mit den Befunden der Fallstudie 1 Schwefelrichtlinie verglichen.

Koalitionen

Auch in der Fallstudie 2 bestätigt sich, dass sich Koalitionen issuespezifisch bilden und in der Regel über die Dauer des Mitentscheidungsverfahrens stabil bleiben. Nur bei einem Issue („konkrete Grenzwerte für die II. Stufe und neue Testzyklen“) wurden die ursprünglichen Koalitionäre ACEM, FEMA und FIM in einer späteren Phase des Mitentscheidungsverfahrens zu Antagonisten. Die Tatsache, dass die Motorradindustrie nach ihrer inhaltlichen, jedoch aus industriepolitischen Sicht logischen Kehrtwende, allein agieren musste, schwächte sie allerdings keinesfalls: im Gegenteil sie konnte im Europäischen Parlament in zweiter Lesung und im gesamten Mitentscheidungsverfahren einen Lobbyingenerfolg erzielen, auch weil ihre Position jetzt in wesentlichen Punkten mit der des Europäischen Parlaments kongruent war.

Außerdem lässt sich die Hypothese erhärten, dass der Lobbyingenerfolg einer Interessengruppe – zumindest in der Arena der Politikformulierung – wahrscheinlicher ist, wenn ein Forschungsinstitut (in der Motorradrichtlinie TNO; in der Schwefelrichtlinie CONCAWE, Institut Français du Pétrole) ihrer Koalition angehört.

Framing

Das Europäische Parlament nahm im untersuchten Fall überwiegend die Position der Umweltinteressengruppen ein und vertrat allgemeine umweltpolitische Anliegen. Umso bemerkenswerter ist die Beobachtung, dass es nur dann die Position der Motorradindustrie bezog, wenn diese die „nationale Karte spielte“ (Beeinträchtigung von Herstellern in Spanien, Frankreich, Italien beim Issue „Ausnahmen für Trials“) oder mit den Besonderheiten ihres industriellen Sektors argumentierte. Die Argumentationsstrategie mit den Besonderheiten der Motorradindustrie und der

Unvergleichbarkeit mit der Automobilindustrie verding beim Ministerrat im Übrigen weitaus schlechter.

Der Ministerrat wiederum schlug sich vor allem dann besonders einhellig auf die Seite der Industrie, wenn sie Frames nutzte, die auf die Umsetzbarkeit, die Gefährdung der europäischen Industrie, *Scale* (Zuständigkeit der Mitgliedstaaten) und die Gefährdung von vielversprechenden Technologien abhoben. Auch in der Fallstudie 1 wurden zwei Issues, die als Fragen der nationalen Selbstbestimmung „eingerahmt“ worden waren (*Scaling*) beziehungsweise Fragen der technischen Machbarkeit tangierten, im Ministerrat von vornherein im Konsens behandelt. Ob es sich bei dem *Framer* um die im jeweiligen Fall sanktions- und konfliktfähigste Interessengruppe oder Interessengruppenkoalition (Motorradrichtlinie) oder um die mit der vergleichsweise geringeren Sanktions- und Konfliktfähigkeit handelt (Schwefelrichtlinie), ist für den Lobbyingerfolg irrelevant.

Issue

Bemerkenswert ist, dass die überwiegende Anzahl der Themen, die noch während des Vermittlungsverfahrens auf der Beratungsagenda standen, dem Issuetypus Neuregulierung/Neues Konzept oder Subvention zuzuordnen war. All diese Issuetypen tangieren entweder die Regelungshoheit der Nationalstaaten oder richten sich gegen den Kosteneffizienz- (*Master-*)*Frame* der europäischen Emissionsgesetzgebung. Auch im Vermittlungsverfahren zur Schwefelrichtlinie (Fallstudie 1) standen noch zwei Issues zur Diskussion, die nationalstaatliche Belange berührten. Sie gehörten zum Issuetypus Harmonisierung.

In der Gesamtschau aller drei Fallstudien wird also die Hypothese zu validieren sein, ob Issues der oben genannten Typen tendenziell eher im Vermittlungsausschuss landen. Dies würde implizieren, dass der Lobbyingerfolg der bei den jeweiligen Issues agierenden Interessengruppen vergleichsweise schwierig vorauszusagen wäre, schließlich sind Policy-Outcomes in dieser Arena besonders häufig Verhandlungslösungen.

Arenen

Eine besondere Merkwürdigkeit bei der Motorradrichtlinie bestand darin, dass es ACEM und seinen Verbündeten FEMA und FIM nicht gelungen ist, sich die institutionellen Besonderheiten des Europäischen Parlaments, seine multinationale und multiideologische Zusammensetzung, die zu einer Multiplizierung von für unterschiedliche Framings offenen *Venues* führt, zu Nutze zu machen. Die massive Ablehnungsfront des Europäischen Parlaments, mit der sich ACEM konfrontiert sah, kann eigentlich nicht ausschließlich mit einer vermeintlichen Schwäche der Motorradindustrie begründet werden. Möglicherweise ist die monolithische Verhaltensweise des Europäischen Parlaments damit zu erklären, dass sich die GD Unternehmen anders als die GD Umwelt bei der Schwefelrichtlinie eben nicht um einen möglichst ausgewogenen Kommissionsvorschlag bemüht hat, in dessen Vorbereitung über eine Internetkonsultation zahlreiche Akteure eingebunden worden waren, sondern der einzige maßgeblich beteiligte Stakeholder im untersuchten Fall die betroffene Motorradindustrie selbst war.

Hinsichtlich der Arena des Vermittlungsverfahrens zeigte sich, dass der Ministerrat keinesfalls seine theoretisch prognostizierte Überlegenheit auskosten konnte, was auch an der politischen gemäßigten Position des Berichterstatters des Europäischen Parlaments gelegen haben könnte. Unter diesen Bedingungen konnte die Motorradindustrie letztlich nicht ihre Lobbyingerfolge aus der intergouvernementalen Arena sichern.

Sanktionsfähigkeit und Konfliktfähigkeit

Die Fallstudie 1 hat gezeigt, dass die Variable Konfliktfähigkeit einer Interessengruppe eine vergleichsweise gute Vorhersagekraft zur Frage hat, welche Position das Europäische Parlament einnimmt, wenn sich zwei Produzenteninteressengruppen antagonistisch gegenüberstehen. Wenn nun, wie beim untersuchten Fall, die wesentlichen Streitfragen zwischen Produzenten auf der einen Seite und Umweltinteressengruppen auf der anderen Seite ausgetragen werden, verliert die Variable Konfliktfähigkeit an Erklärungskraft, denn das Europäische Parlament teilte in der Mehrheit der Issues die Position der Umweltinteressengruppen, die weder konflikt- noch sanktionsfähig sind.

Die Kommission und der Rat bevorzugten in der Fallstudie 1 zur Schwefelrichtlinie Interessengruppen mit höherer Sanktionsfähigkeit. Hinsichtlich der Motorradrichtlinie wurden die Produzenteninteressen, die naturgemäß eine höhere Sanktions- und Konfliktfähigkeit haben, grundsätzlich den Umweltinteressengruppen vorgezogen. Die Erklärungskraft der Variablen Sanktions- und Konfliktfähigkeit scheint also gemäß des *Settings* des Gesamtkonflikts des jeweiligen Mitentscheidungsverfahrens (Szenario 1 Produzenten versus Produzenten, Szenario 2 Produzenten versus Umwelt) zu variieren.

VI. Fallstudie 3: Die Rasenmäherrichtlinie der Europäischen Union

1. Das Forschungspuzzle

Während die Schwefelrichtlinie einen Interessengruppenkonflikt zwischen zwei starken Produzenteninteressen und die Motorradrichtlinie eine Gruppenauseinandersetzung zwischen Produzenten- und Umweltinteressengruppen zeigten, standen sich in der Rasenmäherrichtlinie die europäische Vereinigung der Hersteller von Verbrennungsmotoren – EUROMOT – sowie einige ihrer Mitglieder (STIHL, DOLMAR und Toro) und der vornehmlich als Motorrad- und Automobilhersteller bekannte japanische Weltkonzern HONDA gegenüber – kurioserweise auch ein Mitglied EUROMOTs.

Ausgenommen die finanziellen Ressourcen, deuteten alle ressourcenbasierten Variablen (Konflikt- und Sanktionsfähigkeit) in die Richtung eines klaren Lobbyingerfolgs EUROMOTs. Auch die Tatsache, dass EUROMOT der einzige korporative Akteur war, den die Kommission in die Vorbereitung ihres Gesetzgebungsvorschlags einbezogen hatte, der scheinbar rein technische Charakter der Anpassung der europäischen Gesetzgebung an die bereits in den USA existierende Regulierungsblaupause und die damit korrespondierende Unterstützung eines der europäischen (Master-)Frames – des Freihandels – sowie der Verlust der linken qualitativen Mehrheit im Ministerrat verstärkten die Erfolgsaussichten EUROMOTs. Überdies war der Gegner ein nicht-europäischer Weltkonzern mit nur wenigen Produktionsstandorten in der EU-15, der durch striktere Emissionsregulierungen auf dem EU-Binnenmarkt einen klaren Wettbewerbsvorteil gegenüber europäischen Herstellern erreichen würde.

Weshalb HONDA trotzdem bei vielen Issues einen Lobbyingerfolg erzielen konnte, lässt sich durch die verwendeten Framings und einer Kombination aus industrieller Stärke der Verbrennungsmotorenhersteller in einzelnen EU-Mitgliedstaaten, der politischen Ausrichtung ihrer Regierungsexekutiven sowie durch die institutionellen Abstimmungsregeln im Rat erklären. Ohnehin hängen die Lobbyingerfolge der beteiligten Interessengruppen deutlich stärker von den institutionellen Rahmenbedingungen, der Position von Entscheidungsträgern sowie von den verwendeten Framings als von der Sanktions- und Konfliktfähigkeit einer Interessengruppe ab.

2. Politischer Hintergrund und Ausgangssituation

Der Skeptiker könnte es schlicht für einen weiteren Beleg der häufig beschriebenen Brüsseler Regulierungswut halten, wenn er sich den Kommissionsvorschlag KOM (2000) 840 ansieht, mit dem die Europäische Union auch den Emissionen von Rasenmähern, Motorsägen, Generatoren, Pumpen und ähnlichen Geräten zu Leibe rücken wollte. Hält er sich jedoch vor Augen, dass zum Zeitpunkt des Gesetzgebungsprozesses ein Zweitaktrasenmäher (Leistung 3,7 Kilowatt) ohne Katalysator soviel unverbrannte Kohlenwasserstoffe – ein Mitverursacher von Ozon – emittierte wie 213 PKWs, die die Euro-4-Norm erfüllen (Umweltbundesamt 2000: 9), erscheinen die Regulierungsbestrebungen in diesem Bereich in einem anderen Licht. Es bedarf allerdings gar nicht erst solch plakativer Vergleiche, um den Vorstoß der Europäischen Kommission plausibel zu machen. Alleine die Tatsache, dass der Anteil der mobilen Maschinen und Geräte an den Gesamtemissionen seit 1990 kontinuierlich zugenommen hat, während der der Straßenfahrzeuge infolge der EU-Emissionsgesetzgebung abnimmt, dürfte Erklärung genug sein (Kommission 2000: 4).

Anders jedoch als bei der Schwefelrichtlinie, deren Beratung in Parlament und Rat in der Politikformulierungsphase eine Stakeholderkonsultation vorausgegangen war, und der Motorradrichtlinie, bei der der Kommissionsvorschlag auf Studien von ACEM und des niederländischen Forschungsinstituts TNO basierte, wurde der Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates zur Änderung der Richtlinie 97/68/EG zur Angleichung der Rechtsvorschriften der Mitgliedstaaten über Maßnahmen zur Bekämpfung der Emission von gasförmigen Schadstoffen und luftverunreinigenden Partikeln aus Verbrennungsmotoren für mobile Maschinen und Geräte (Kommission 2000) im Wesentlichen von der analogen US-amerikanischen Gesetzgebung in diesem Bereich inspiriert. Da im Rahmen des Auto-Öl-II-Programms der Europäischen Union keine „detaillierten Szenarios“ zur „Kostenwirksamkeit“ der Regulierung von Emissionen aus Fremdzündungsmotoren erarbeitet worden waren, zog die Kommission entsprechend vorhandene Erkenntnisse zur Kosteneffizienzfrage der US-amerikanischen Environmental Protection Agency (EPA) zu Rate, einer unabhängigen Regierungsbehörde, die in den USA mit der Umsetzung der föderalen Gesetzgebung im Umweltbereich betraut ist (Kommission 2000: 5). Die Angleichung

der europäischen Gesetzgebung an die US-amerikanische war aus Kommissionssicht vor allem deshalb sinnvoll, weil „derzeit viele, wenn auch bei weitem nicht alle Unternehmen ihre Erzeugnisse weltweit“ (Kommission 2000: 6) verkaufen. Im Klartext hieß dies, dass viele auf dem Weltmarkt agierende Unternehmen ohnehin schon die amerikanischen Standards erfüllten, also die Einführung genau der gleichen Standards auf dem europäischen Binnenmarkt keine sonderliche Herausforderung für viele Motorenhersteller darstellen würde. So war es auch nicht verwunderlich, dass die europäische Vereinigung der Hersteller von Verbrennungsmotoren, EUROMOT, selbst einen Vorschlag unterbreitete, „der sich in erster Linie auf die US-amerikanischen Rechtsvorschriften stützt – obgleich einige spezifisch europäische Bedingungen berücksichtigt werden“ (Kommission 2000: 7).

EUROMOT blieb jedoch nicht der einzige Akteur, der von Seiten der Verbrennungsmotorenhersteller Lobbying betrieb. Auch seine Mitgliedsunternehmen HONDA, STIHL, DOLMAR und Toro wurden aktiv und agierten als „direct lobbyists on their own right“ (Coen 1997: 91), zum Teil, wie später noch zu sehen sein wird, sogar gegen die Interessen ihres Dachverbands. Ebenfalls involviert in den Prozess war AECC, der wissenschaftlich-technische Verband der Katalysatorenhersteller, der allerdings wie schon bei der Motorradrichtlinie nicht besonders stark in Erscheinung trat.

3. Die zentralen Interessengruppen im Gesetzgebungsprozess

3.1 Die Vereinigung der Hersteller von Verbrennungsmotoren - EUROMOT

EUROMOT (The European Association of Internal Combustion Engine manufacturers), die europäische Vereinigung der Hersteller von Verbrennungsmotoren, wurde 1991 mit der Zielsetzung gegründet, den Austausch der Verbrennungsmotorenhersteller untereinander zu vereinfachen, ihre Interessen gegenüber regulatorischen Behörden/Gesetzgebern zu vertreten und ihre Mitglieder bei der Einhaltung von Standards und gesetzlichen Vorgaben zu unterstützen. Zentrales Anliegen von EUROMOT ist es, den Verbrennungsmotor als „energieeffiziente, moderne, verlässliche und vernünftige Technologie unter Umweltgesichtspunkten“ zu bewerben.⁶¹ Mitglieder von EUROMOT können alle Hersteller sein, die mindestens einen Produktionsstandort in Europa vorweisen können. Die Mitgliedsunternehmen stellen Verbrennungsmotoren für Benzin, Gas, Diesel und sogar Schweröl her. Das Leistungsspektrum der Motoren reicht von 0.5 Kilowatt bis zu 50.000 Kilowatt. Zum Zeitpunkt des Gesetzgebungsverfahrens hatte EUROMOT 47 direkte Firmenmitglieder (Bezugsjahr 2001). Die rot markierten Hersteller produzieren Motoren mit einer geringeren Leistung als 19 Kilowatt und sind deshalb besonders von dem Regulierungsvorhaben der Kommission betroffen (vgl. Tabelle 22). Die Hauptsitze dieser Hersteller befinden sich in der EU-15 in Italien, Frankreich, Deutschland, Schweden, dem Vereinigten Königreich und den Niederlanden. Vor diesem Hintergrund ist es nicht erstaunlich, dass gerade die Delegationen dieser Mitgliedstaaten in der intergouvernementalen Arena besonders aktiv waren, wenn auch nicht in jedem Fall in der eigentlich zu erwartenden Richtung.

⁶¹ Webarchiv EUROMOT, <http://web.archive.org/web/20010410035433/http://euromot.org/euromot.htm> (letzter Zugriff: 5. Juli 2014)

Tabelle 22: Mitglieder von EUROMOT⁶²

| | |
|------------------------------|---|
| ALPINA | San Vendemiano, Italien |
| ALSTOM ENGINES | Colchester, Vereinigtes Königreich |
| BAZÁN MOTORES | Cartagena, Spanien |
| BRIGGS & STRATTON | Milwaukee, USA |
| CATERPILLAR OVERSEAS | Genf, Schweiz |
| CUMMINS ENGINE CO | New Malden, Vereinigtes Königreich |
| DAIMLER CHRYSLER | Stuttgart, Deutschland |
| DETROIT DIESEL | Cento, Italien |
| DEUTZ GROUP | Köln, Deutschland |
| DOLMAR | Hamburg, Deutschland |
| EMAK | Bagnolo in Piano, Italien |
| FARYMANN DIESEL | Lampertheim, Deutschland |
| HATZ | Ruhstorf, Deutschland |
| HONDA EUROPE | Ormes, Frankreich |
| HUSQVARNA | Huskvarna, Schweden |
| IVECO GROUP | Turin, Pregnana Milanese, Italien |
| JOHN DEERE | Fleury-les-Aubrais, Frankreich |
| KAWASAKI | Bourne End, Vereinigtes Königreich |

⁶² Die genannten Unternehmen waren am 22. April 2001 und damit im Untersuchungszeitraum Mitglieder bei EUROMOT, <http://web.archive.org/web/20010410035433/http://euromot.org/euromot.htm> (letzter Zugriff: 5. Juli 2014)

| | |
|----------------------|---|
| KIORITZ | Tokio, Japan |
| KELVIN DIESELS | Uddingston, Vereinigtes Königreich |
| KOHLER CO | Wisconsin, USA |
| LISTER-PETTER | Dursley, Vereinigtes Königreich |
| LOMBARDINI | Reggio Emilia, Italien |
| MAK MOTOREN | Kiel, Deutschland |
| MAN GROUP | Augsburg, Kopenhagen, München, Deutschland und Dänemark |
| McCULLOCH ITALIANA | Valmadrera, Italien |
| MHI EQUIPMENT EUROPE | Almere, Niederlande |
| MTU | Friedrichshafen, Deutschland |
| NEW HOLLAND | Basildon, Vereinigtes Königreich |
| PERKINS ENGINES CO | Petersborough, Vereinigtes Königreich |
| PEUGEOT CITROËN | Nanterre, Frankreich |
| ROLLS-ROYCE | Bedford, Vereinigtes Königreich |
| ROBIN EUROPE | Willich-Münchheide, Deutschland |
| RUGGERINI MOTORI | Reggio Emilia, Italien |
| SAME DEUTZ-FAHR | Treviglio, Italien |
| SCANIA | Södertälje, Schweden |
| SEMT PIELSTICK | Roissy, Frankreich |
| SKL | Magdeburg, Deutschland |
| STIHL | Waiblingen, Deutschland |

| | |
|---------------------------|---|
| TECUMSEH EUROPA | Turin, Italien |
| TORO EUROPE | Margny-lès-Compiègne, Frankreich |
| VOLKSWAGEN | Wolfsburg, Deutschland |
| VOLVO PENTA | Göteborg, Schweden |
| WACKER | München, Deutschland |
| WÄRTSILÄ NSD GROUP | Helsinki, Finnland |
| WAUKESHA | Appingedam, Niederlande |
| YANMAR EUROPE | Almere, Niederlande |

Quelle: Eigener Entwurf

3.2 Einzelne Hersteller von Verbrennungsmotoren

STIHL

Das Unternehmen STIHL wurde 1926 in Cannstatt bei Stuttgart gegründet und stellte die erste Ablängkettensäge mit Elektromotor her. Bereits 1931 wurden Exportmärkte erschlossen (Amerika und Russland). Seit den 1970er Jahren gilt STIHL als größter Motorsägenhersteller der Welt. Im Jahr 2000 wurde ein Umsatz von 1.410,7 Millionen Euro von 6.664 Mitarbeitern weltweit erwirtschaftet (80 Prozent davon im Ausland).⁶³ Knapp die Hälfte der Mitarbeiter arbeitet im deutschen Stammhaus (2.938 im Jahr 1999).⁶⁴

⁶³ STIHL, <http://web.archive.org/web/20001206071700/http://www.stihl.de/unternehmen/index.htm> (letzter Zugriff: 5. Juli 2014)

⁶⁴ STIHL Geschichte, <http://www.stihl.de/geschichte.aspx> (letzter Zugriff: 16. April 2014).

DOLMAR

DOLMAR wurde 1927 in Hamburg gegründet und produziert in seinem Wandsbeker Werk Motorsägen, Elektrosägen, Trennschleifer, Heckenscheren und Sensen. Seit 1991 gehört das Unternehmen zur japanischen Makita-Gruppe. Im Geschäftsjahr 2001/2002 konnte DOLMAR mit 345 Mitarbeitern einen Umsatz von 73,7 Millionen Euro weltweit erzielen.⁶⁵ Auch für DOLMAR sind die USA einer der wichtigsten Absatzmärkte.⁶⁶

Toro

Toro stellt im Wesentlichen Maschinen für die Rasen- und Landschaftspflege her. Das US-amerikanische Unternehmen wurde 1914 in Bloomington, Minnesota gegründet und produziert nach wie vor hauptsächlich in den USA⁶⁷. Im Jahr 2004 arbeiteten 4.944 Mitarbeiter für das Unternehmen.⁶⁸ Im Jahr 2001 erzielte Toro einen Umsatz von 1.503 Millionen Euro⁶⁹ (1.353.083.000 Dollar).⁷⁰

⁶⁵ Zerbe, Peter, 2002: Dolmar mit 60 Prozent Auftragsplus, Die Welt, 24. Juni 2002, <http://www.welt.de/print-welt/article396224/Dolmar-mit-60-Prozent-Auftragsplus.html> (letzter Zugriff: 15. April 2014).

⁶⁶ Dolmar: Starkes Wachstum, Gabot 17. Oktober 2002, [http://www.gabot.de/index.php/News-Details/52/0/?&tx_ttnews\[tt_news\]=192883&cHash=46b4178d9e2ef0922d02ofd3e2d2cf03](http://www.gabot.de/index.php/News-Details/52/0/?&tx_ttnews[tt_news]=192883&cHash=46b4178d9e2ef0922d02ofd3e2d2cf03) (letzter Zugriff: 15. April 2014).

⁶⁷ The Toro Company. Our Locations, http://www.thetorocompany.com/careers/careers_our_locations.html (letzter Zugriff: 16. April 2014)

⁶⁸ Profil Toro Co, Yahoo Finance, 21. November 2004, <http://web.archive.org/web/20041122033812/http://finance.yahoo.com/q/pr?s=ttc> (letzter Zugriff: 15. April 2014).

⁶⁹ Wechselkurs 2001: 1 Euro sind 0,9 Dollar.

⁷⁰ The Toro Company, <http://phx.corporate-ir.net/phoenix.zhtml?c=62289&p=irol-newsArticle&ID=363055&highlight=> (letzter Zugriff: 15. April 2014)

HONDA Europe

HONDA ist im Unterschied zu den bereits vorgestellten Firmen primär als Automobil- und Motorradhersteller aktiv. Weltweit beschäftigte HONDA im Jahr 2001 114.300 Mitarbeiter, davon etwas weniger als die Hälfte in der Produktion (45.698 Mitarbeiter im Jahr 2003), und erzielte einen weltweiten Umsatz von 55.369,7 Millionen Euro⁷¹ (6.463,8 Milliarden Yen) (HONDA 2003: 37; 40-41), davon 4.471,4 Millionen Euro (521,7 Milliarden Yen) in Europa (HONDA 2003: 2).

Im Power-Products-Segment vertreibt HONDA Allzweckmotoren, Rasenmäher, Wasserpumpen, Schneefräsen, Motorhacken usw. Im Referenzjahr 2001 erzielte HONDA mit seinem restlichen Geschäft, zu dem die Power-Products zählen, einen Umsatz von 2.262,6 Millionen Euro (264 Milliarden Yen). Die größten Märkte für diese Produkte sind für HONDA in Nordamerika gefolgt von Europa (HONDA 2003: 19). Das Power-Product-Segment wird an folgenden Standorten produziert:

- **in Japan:** Hamamatsu, Shizuoka (zusammen mit Motorradproduktion) und Ohzu, Kumamoto (ebenfalls zusammen mit Motorradproduktion): 6.442 Mitarbeiter;
- **in den USA:** Swepsonville, North Carolina: 389 Mitarbeiter;
- **in der EU:** Ormes, Frankreich (185 Mitarbeiter) und Atessa, Italien (zusammen mit Motorradproduktion 652 Mitarbeiter): 837 Mitarbeiter;
- **Restliche Länder:** Manila, Philippinen (zusammen mit Motorradproduktion 521 Mitarbeiter), Bangkok, Thailand (zusammen mit Motorradproduktion 2.391 Mitarbeiter) und Manaus, Brasilien (zusammen mit Motorradproduktion 4.693 Mitarbeiter).

Die Anzahl der zur Herstellung von Power-Products in der EU-15 beschäftigten Mitarbeiter ist mit 837 recht gering. Insgesamt arbeiten jedoch 5.369 Menschen in Produktionsstätten HONDAs in der EU-15 (Vereinigtes Königreich, Italien, Spanien, Frankreich), sofern alle Produktlinien einbezogen werden.

⁷¹ Wechselkurs 2001: 1 Euro sind 116,682 Yen.

3.3 Die Katalysatorenhersteller

AECC⁷²

AECC (Association for Emissions Control by Catalyst), gegründet 1978, ist ein wissenschaftlich-technischer Verband der europäischen Katalysatorenhersteller. Zwar verfolgt der Verband primär das Ziel, die Forschung im Bereich Katalysatoren und Abgasnachbehandlungssysteme voranzutreiben, jedoch wird er auch als Interessenvertretung seiner Klientel in Brüssel tätig. Zur Abnehmerindustrie gehören im Wesentlichen alle europäischen Automobilhersteller, die die entwickelten Technologien in Abgaskontrollsystemen von PKWs, Nutzfahrzeugen, Bussen, Motorrädern und Baumaschinen anwenden. Die Mitgliedsunternehmen kommen zum Großteil aus Deutschland, Frankreich und dem Vereinigten Königreich.

- Argillon GmbH, Deutschland (seit 2008: Eigentümerwechsel Johnson Matthey Catalysts, Germany)
- Corning GmbH, Deutschland
- Delphi Automotive Systems SA, Luxemburg (heute nicht mehr Mitglied)
- Emitec Gesellschaft für Emissionstechnologie mbH, Deutschland
- Engelhard Technologies GmbH, Deutschland (heutiger Name: BASF Germany GmbH, Deutschland)
- Ibiden Deutschland GmbH, Deutschland
- Johnson Matthey PLC, Vereinigtes Königreich
- NGK Europe GmbH, Deutschland
- Rhodia Electronics & Catalysis, Frankreich (heutiger Name: Solvay, Frankreich)
- Umicore AG & Co. KG, Deutschland⁷³

⁷² Die Darstellung von AECC wurde bereits in den Fallstudien 1 und 2 verwendet.

⁷³ AECC Webseite, <http://www.aecc.be/> (letzter Zugriff: 5. Juli 2014)

4. Das Einflusspotenzial der Interessengruppen

Die am Gesetzgebungsprozess beteiligten europäischen Dachverbände – EUROMOT und AECC – haben in ihren jeweiligen industriellen Sektoren ein Repräsentationsmonopol inne. Einziger Unterschied zu den bereits untersuchten Fällen war, dass hinsichtlich des legislativen Lobbyings der Rasenmäherrichtlinie ebenfalls einzelne Mitgliedsunternehmen EUROMOTs auf eigene Rechnung tätig wurden.

Als *Proxy* für die Variablen Sanktions- und Konfliktfähigkeit wurden wie in den beiden anderen Fallstudien der Umsatz und die Beschäftigtenzahl der repräsentierten Industrien beziehungsweise einzelner Firmen herangezogen.⁷⁴

Da HONDAs Lobbying von der Corporate-Affairs-Einheit in Europa für den gesamten Konzern gesteuert wird, wurde entsprechend die Mitarbeiteranzahl aller für HONDA in der Produktion Beschäftigten in der EU-15 herangezogen. Schließlich ist dies ein besserer Indikator für die Ressourcen des japanischen Weltkonzerns als die Anzahl der Beschäftigten in der EU-15 in der Produktlinie Verbrennungsmotoren. Auch für STIHL wurde die Anzahl der Beschäftigten in der EU-15 als Näherung zwischen den tatsächlich im deutschen Mutterhaus Beschäftigten und den weltweit Beschäftigten angenommen. Da STIHL überdies in Nicht-EU-Ländern Produktionsstätten unterhält und ein weltweites Vertriebsnetz aufgebaut hat, ist die Anzahl der in der EU-15 Beschäftigten auf jeden Fall geringer als die HONDAs, zumal die für HONDA verwendeten Zahlen noch kein Personal für Vertrieb und ähnliches umfassen. Zur Überprüfung der Ressourcenhypothesen der Fallstudie ist es ausreichend, wenn eine Hierarchie zwischen den einzelnen Akteuren etabliert werden kann. Bezogen auf die Konfliktfähigkeit der einzelnen Firma ist HONDA am konfliktfähigsten gefolgt von STIHL und DOLMAR. Die Konfliktfähigkeit Toros ist in diesem Kontext vergleichsweise gering, da das Unternehmen hauptsächlich in den USA produziert. Die Konfliktfähigkeit des gesamten europäischen Dachverbands – EUROMOT – kann natürlich nicht von einer einzelnen Firma, auch nicht von HONDA, erreicht werden.

⁷⁴ Die Zahlen für EUROMOT und AECC basieren auf den Daten Eurostats aus dem Jahr 2001. Lagen in diesem Jahr keine Zahlen vor, wurden verfügbare Daten aus den Kalenderjahren herangezogen, die dem Jahr 2001 am nächsten waren. Die Zahlen für die einzelnen Unternehmen stammen aus deren Jahresberichten oder von deren Webseiten.

Ein Blick auf die Variable Sanktionsfähigkeit zeigt, dass hier EUROMOT am stärksten ist, gefolgt von HONDA, Toro, STIHL und DOLMAR. Umsatz ist nicht nur ein Indikator für den wahrscheinlichen Gewinn eines Unternehmens und damit für Steuern, sondern auch für zukünftige Investitionsentscheidungen. Bei den einzelnen Firmen, ausgenommen von HONDA, wurde der weltweite Umsatz zugrunde gelegt. Zwar lässt sich nur darüber spekulieren, in welchen Ländern dieser versteuert wird, jedoch ist er auf jeden Fall ein guter Indikator für die Investitionsmacht einzelner Unternehmen.

Tabelle 23: Einflusspotenzial der Interessengruppen (F3)

| | Hersteller von Verbrennungsmotoren Dachverband | Einzelne Hersteller von Verbrennungsmotoren | | | | Hersteller Zubehör (Katalysatoren) |
|---|--|---|----------------------|----------|---------------------------------------|---------------------------------------|
| | EUROMOT | HONDA | STIHL | DOLMAR | Toro | AECC |
| Finanzielle Ressourcen für Lobbying | 150.000- 250.000 € | 350.000- 400.000 € | 50.000- 100.000 € | 25.000 € | n.a. | 50.000- 100.000 € |
| Konfliktfähigkeit (Beschäftigte EU-15) | 82.270 | 5.369 (837) | 2.938 < 5.369 | 345 | hauptsächlich Produktion in USA | 717.386 |
| Konfliktfähigkeit (Beschäftigte weltweit) | n.a. | 114.300 | 6.664 | n.a. | 4.944 | n.a. |
| Sanktionsfähigkeit (Umsatz in Millionen Euro EU-15; bei einzelnen Herstellern weltweit) | 17.871 | 4.471 | 1.411 | 74 | 1.503 | 133.533 |

Quelle: Darstellung eigener Entwurf, Daten: Eurostat, Jahresberichte der Unternehmen und EU Transparency Register⁷⁵

Die Variable „Finanzielle Ressourcen für Lobbying“ hat zunächst nur informativen Charakter, da hierzu nur Zahlen aus dem Jahr 2012 beziehungsweise 2013 und keine zeitgenössischen Zahlen aus der Zeit des untersuchten Gesetzgebungsverfahrens verfügbar waren.⁷⁶

⁷⁵ Die Zahlen basieren auf den Daten Eurostats aus dem Jahr 2001. Lagen in diesem Jahr keine Zahlen vor, wurden verfügbare Daten aus den Kalenderjahren herangezogen, die dem Jahr 2001 am nächsten waren.

⁷⁶ Erst im Jahr 2011 wurde das EU-Transparenzregister eingeführt. Interessengruppen, die mit den EU-Organen interagieren, sind aufgefordert, sich hier registrieren zu lassen und Angaben zu ihren Aufwänden für Lobbying zu machen. Der Eintrag in das Register ist nicht verpflichtend.

Gemessen an den Variablen Konflikt- und Sanktionsfähigkeit hatte AECC von allen Akteuren das größte Einflusspotenzial. Allerdings engagierte sich der Verband der Katalysatorenhersteller wie auch schon in der Motorradrichtlinie nur sehr verhalten. Der Grund für diese Zurückhaltung war der gleiche: AECC kann nicht gegen die Interessen seiner Kunden agieren. Vor diesem Hintergrund vollzogen sich die Interessengruppenauseinandersetzungen bei der Rasenmäherrichtlinie zwischen EUROMOT und den kleineren Herstellern auf der einen Seite und HONDA, dem Weltkonzern, auf der anderen Seite. Würde sich der Lobbyingerfolg von Interessengruppen allein an den Variablen Konflikt- und Sanktionsfähigkeit bemessen, wäre EUROMOT HONDA in allen Belangen überlegen.

5. Die Arena der Politikformulierung: Die Kommission

5.1 Der Kommissionsvorschlag

EUROMOT setzte sich gegenüber der Kommission in der Politikformulierungsphase vehement für die Anpassung der europäischen Emissionsvorschriften für Motoren mit Fremdzündung mit einer geringeren Leistung als 19 Kilowatt an die bereits geltenden US-amerikanischen Vorschriften ein.

„Sie [EUROMOT; Anm. d. Verf.] haben in diesem Zusammenhang einen Vorschlag vorgelegt, der sich in erster Linie auf die US-amerikanischen Rechtsvorschriften stützt – obgleich einige spezifisch europäische Bedingungen berücksichtigt werden.“ (Kommission 2000:7)

Tatsächlich wartete die Kommission am Ende mit einem Gesetzgebungsvorschlag auf, der die wesentlichen Elemente der US-amerikanischen Gesetzgebung umfasste, darunter die Einführung der Grenzwerte in zwei Stufen (Stufe I und Stufe II), das System der Mittelwertbildung und des Ansparens, die Unterscheidung von handgehaltenen und nicht-handgehaltenen Geräten sowie Ausnahmen für Nischenprodukte und kleine Hersteller.

Dabei reflektierte der Kommissionsvorschlag die Bedarfe und korrespondierenden Argumentationslinien des Verbands: Eine Harmonisierung der Rechtsvorschriften würde geringe Anpassungskosten für Hersteller, für die die USA ohnehin ein wichtiger Exportmarkt sind, verursachen. Gleichzeitig könnten bereits erbrachte FuE-Anstrengungen für die Produktion emissionsärmerer Motoren über größere Verkaufsvolumina amortisiert werden (Kommission 2000: 5/6). Unternehmen könnten überdies ihre Entwicklungsressourcen bei einheitlich geltenden Standards besser konzentrieren und daher effizienter einsetzen (Kommission 2000: 7/8). Selbst wenn einzelne Firmen bisher noch nicht auf dem Weltmarkt aktiv waren, eröffneten sich für sie durch die Harmonisierung neue Exportmärkte (Kommission 2000: 6). Um kleine Hersteller sowie Hersteller von Nischenprodukten nicht übermäßig zu belasten, sah der Kommissionsvorschlag längere Umsetzungsfristen und Ausnahmeregelungen vor, schließlich verfügten kleinere Hersteller über geringere Entwicklungskapazitäten für die Anpassung ihres Produktportfolios an neue Standards (Kommission 2000: 15). Diese genannten Erleichterungen berücksichtigten auch die im Unterschied zu den USA geltenden strikten europäischen Lärmvorschriften, die nicht in jedem Fall den Einsatz gleicher

Technologien zur Abgasminderung möglich machen (Kommission 2000: 11).

Im Folgenden werden die entscheidenden Kernpunkte des Kommissionsvorschlags im Einzelnen vorgestellt:

Das System der Mittelwertbildung und des Ansparens in Stufe II

Zentraler Bestandteil der US-amerikanischen Regulierung, der auch in den Kommissionsvorschlag einfluss, ist das bis zum damaligen Zeitpunkt in der europäischen Emissionspolitik nicht verwendete Konzept der Mittelwertbildung und des Ansparens. Es sollte Herstellern von Verbrennungsmotoren ermöglichen, erstmalig Motorfamilien im Angebot zu haben, die Grenzwerte nicht erfüllen, sofern dies durch andere emissionsärmere Motorfamilien ausgeglichen werden kann, also die gesamte Produktpalette im Durchschnitt die Standards erfüllt. Überdies sollten Hersteller ihre Emissionsrechte, sofern sie diese nicht selbst in Anspruch nehmen müssen, ansparen und in Folgejahre übertragen beziehungsweise an andere Hersteller verkaufen können (Kommission 2000: 13). Keiner der Hersteller sollte verpflichtet sein, das System der Mittelwertbildung und des Ansparens zu verwenden, sondern weiterhin im konventionellen Verfahren die Typengenehmigung für einzelne Motorfamilien beantragen können (Kommission 2000: 14).

Ausnahmen für Hersteller kleiner Serien und kleiner Motorfamilien

Da das System der Mittelwertbildung und des Ansparens im Wesentlichen größeren Herstellern, die zahlreiche Motorfamilien zusammenfassen können, zugute kommt, sah der Kommissionsvorschlag auf Wunsch der Industrie Ausnahmen für Hersteller kleiner Serien vor, wie sie auch in der US-amerikanischen Gesetzgebung bestehen. So sollten Hersteller mit einer Gesamtproduktion von 25.000 Einheiten im Jahr die Stufe II der Gesetzgebung erst drei Jahre später erfüllen müssen. Zudem wurde ebenfalls eine Ausnahme für Nischenprodukte vorgesehen, die in einer Größenordnung von weniger als 5.000 Einheiten pro Jahr hergestellt werden. Sie sollten lediglich zeitlich unbegrenzt die Anforderungen der Stufe I erfüllen (Kommission 2000: 15).

Unterscheidung handgehaltene und nicht-handgehaltene Maschinen

Aus der US-amerikanischen Gesetzgebung wurden überdies die Unterscheidung der Maschinen nach handgehaltenen (Klasse SH) und nicht-handgehaltenen (Klasse SN) sowie die Unterscheidung nach Motorhubraum übernommen. Beide Faktoren reflektieren die unterschiedlichen „technischen/wirtschaftlichen Möglichkeiten für die Emissionsminderung“ (Kommission 2000: 10).

Einführung in zwei Stufen

Ebenfalls orientierte sich die Einführung von zwei Grenzwertstufen an der US-amerikanischen Regulierungsblaupause. Ein Unterschied zur US-amerikanischen Gesetzgebung bestand allerdings darin, dass die europäischen Stufen I und II zu einem späteren Zeitpunkt einsetzen sollten. Dies ließ sich zumindest für die Stufe I damit begründen, dass diese in den USA infolge der EPA-39-Regelung von 1995 schon 1997 eingeläutet worden war. Während die erste Stufe in den USA also bereits bis 2002 völlig umgesetzt worden war, sollte die europäische Stufe I 18 Monate nach Inkrafttreten der Richtlinie starten und *de facto* für Motoren der Klasse SH: 3 (handgehaltene Geräte mit einem Hubraum ≥ 50 Kubikzentimeter) nicht vor dem 1. August 2010 enden, ab dem die Typengenehmigung für diese Motoren nur noch erteilt werden können sollte, wenn die Grenzwerte der Stufe II erfüllt werden. Die Grenzwerte für Stufe II müssen in den USA dahingegen von bestimmten Motorenklassen schon ab 2001 eingehalten werden, während für die ersten Motorkategorien die Stufe II in der EU erst 2004 einsetzen sollte (Kommission 2000: 22).

Angesichts der deutlichen Orientierung des Kommissionsvorschlags am US-amerikanischen Regelwerk und des mehr *Lead-Time* verheißenden *Timings* der EU-Stufen, überrascht es nicht, dass die Motorenhersteller den Kommissionsvorschlag „unterstütz[t]en“, zu dem „[S]ie [...] einen beträchtlichen Beitrag geleistet [haben]“ (Kommission 2000: 7). Die Kommission war auf jeden Fall überzeugt, den Erfordernissen des Umweltschutzes kosteneffizient und durch den Einsatz von *Best-available-Technology*-Lösungen gerecht geworden zu sein (Kommission 2000:7).

Anfangs sah es sogar so aus, als müssten sich die Motorenhersteller nicht einmal mehr Sorgen darum machen, dass der von ihnen goutierte Kommissionsvorschlag in

die Mangel eines Berichterstatters im Umweltausschuss geraten würde. Dessen Koordinatoren hielten den Richtlinienentwurf anscheinend vorerst für derart unkontrovers, dass sie sich damit begnügten, in ihrer Sitzung am 23. Januar 2001 zunächst Bernd Lange (SPE-D) mit der Prüfung des weiteren Verfahrens zu beauftragen (Protokoll ENVI 2001a: 7). In der Regel ist dies ein Indiz dafür, dass über die Anwendung des so genannten Vereinfachten Verfahrens (Geschäftsordnung des Europäischen Parlaments 1999, Artikel 158) nachgedacht wird, nach dessen Maßgabe der Kommissionsvorschlag den Ausschuss entweder ohne Änderungen passiert oder eine Art „abgespeckter“ Bericht entsteht, der Anmerkungen der Ausschussmitglieder zum Richtlinienentwurf aufgreift. Ein umfassend angelegter legislativer Bericht, der sich aus Änderungsanträgen des Berichterstatters und der Ausschussmitglieder speist, die jeweils im Ausschuss zur Abstimmung gestellt und debattiert werden, ist dahingegen im Rahmen dieses Verfahrens nicht vorgesehen.

5.2 Zwischenfazit: Bedingungen für die Beeinflussung des Kommissionsvorschlags

Wie bereits bei der Motorradrichtlinie zu beobachten war, hatte die Kommission, in diesem Fall die GD Umwelt, nur eine Interessengruppe in die Vorbereitung des Kommissionsvorschlags einbezogen. Der dominierende Frame, mit dem EUROMOT argumentierte, war die Harmonisierung der europäischen Gesetzgebung mit der US-amerikanischen im Bereich der Emissionsregulierung für Verbrennungsmotoren mit Selbstzündung bis zu einer Leistung von 19 Kilowatt. Da die Kommission keinerlei Zweifel daran hatte, dass die analog zur US-amerikanischen Regulierung vorgeschlagenen Konzepte den Kosten-Nutzen-(Master-)Frame der europäischen Emissionsgesetzgebung genügten und zudem die durchaus für Umweltframes offene GD Umwelt zu dem Schluss kam, dass durch die von EUROMOT präferierten Regulierungen auch die bestmöglichen Technologien zur Emissionsminderung zum Einsatz kommen, war es nur konsequent, dass die Kommission EUROMOT bei allen Issues folgte. Dazu trug sicherlich auch die Abwesenheit opponierender Interessengruppen bei, die mit möglichen *Counter-Frames* hätten operieren können. Die Kommission verließ sich ausschließlich auf Berechnungen und Erfahrungen der EPA, obschon diese aufgrund der bereits Ende der 1990er Jahre eingeführten Gesetzgebung in den USA als veraltet gelten durften.

Tabelle 24: Positionen der Interessengruppen zum Vorschlag der Kommission (F3)

| IG | Position | Ergebnis | Konflikt mit | Konfliktfähigkeit | Sanktionsfähigkeit | Finanzen | Typus | Framing IG | Counter-Framing |
|----------------|--|--|---------------|-------------------|--------------------|----------|---------------------------------------|--|-----------------|
| EUROMOT | Einführung des Systems der Mittelwertbildung und des Ansparens in Stufe II | Einführung des Systems der Mittelwertbildung und des Ansparens in Stufe II | kein Konflikt | n/a | n/a | n/a | Neuregulierung/ Neues Konzept | Harmonisierung mit US-amerikanischer Gesetzgebung; geringe Anpassungskosten für Hersteller, da USA ohnehin wichtiger Exportmarkt | n/a |
| EUROMOT | Ausnahmen für Hersteller kleiner Serien in Stufe II | Ausnahmen für Hersteller kleiner Serien in Stufe II | kein Konflikt | n/a | n/a | n/a | KMU/Kleine Hersteller Lead-Time II | Harmonisierung mit US-amerikanischer Gesetzgebung; Kompensierung der Wettbewerbsnachteile von kleinen Herstellern | n/a |
| EUROMOT | Ausnahme für Nischenprodukte | Ausnahme für Nischenprodukte | kein Konflikt | n/a | n/a | n/a | Technik | Harmonisierung mit US-amerikanischer Gesetzgebung; Kompensierung der Nachteile von proportional höheren Entwicklungskosten für Nischenprodukte | n/a |
| EUROMOT | Unterscheidung in handgehaltene und nicht-handgehaltene Geräte | Unterscheidung in handgehaltene und nicht-handgehaltene Geräte | kein Konflikt | n/a | n/a | n/a | Technik | Harmonisierung mit US-amerikanischer Gesetzgebung; Ermöglichung technisch-wirtschaftlicher Emissionsminderung nach Motorkategorien | n/a |
| EUROMOT | Einführung in zwei Stufen | Einführung in zwei Stufen | kein Konflikt | n/a | n/a | n/a | Lead-Time | Harmonisierung mit US-amerikanischer Gesetzgebung; längere Vorlaufzeit für Hersteller; kein „Regulierungsloch“ schaffen | n/a |

Quelle: Eigener Entwurf

6. Die Arena des Europäischen Parlaments: Erste Lesung im Umweltausschuss

6.1 Ein vollwertiger Bericht: Die Änderungsanträge des Ausschusses für Umweltfragen, Volksgesundheit und Verbraucherpolitik

Nicht jedem der in EUROMOT organisierten Hersteller gefiel die Aussicht auf das Vereinfachte Verfahren und die damit korrespondierende größere Wahrscheinlichkeit, dass der von ihrem Verband befürwortete Kommissionsvorschlag unverändert Gesetz würde. So appellierte HONDA in einem Brief vom 24. Januar 2001 an den designierten Berichterstatter Lange, er möge die Erstellung eines „vollwertigen Berichts“ („full report“) (HONDA Brief 2001) anregen, und führte als Grund dafür an, dass dem Europäischen Parlament die Möglichkeit eingeräumt werden müsse, das neue Konzept der Mittelwertbildung und des Ansparens näher zu beleuchten. Würde es Bestandteil des Regelwerks werden, so die Botschaft von HONDA, hätte dies weitreichende Auswirkungen auf die zukünftige EU-Emissionskontrollpolitik (HONDA Brief 2001).

„Whilst HONDA recognises the technical nature of the Commission’s proposal we feel strongly that the European Parliament must be given an opportunity to examine the new regulatory concepts proposed, such as ‘averaging’, which if adopted will have far reaching political ramifications for future EU emissions control efforts.

In the view of this HONDA urges you to recommend to your colleagues that a full report should be drawn up so that the European Parliament can debate fully the new regulatory concepts proposed by the Commission.” (HONDA Brief 2001)

Schlussendlich teilte Lange HONDAs Einschätzung und empfahl am 27. Februar 2001 den Koordinatoren des Umweltausschusses, einen vollwertigen legislativen Bericht zum Kommissionsvorschlag zu erstellen (Protokoll ENVI 2001b: 10). Diese Entscheidung brachte auch HONDA zurück ins Spiel und gab dem japanischen Weltkonzern eine neue Chance, im Laufe des Gesetzgebungsprozesses mehr via Lobbying zu seinen eigenen Gunsten zu erreichen, als es ihm offensichtlich bei den innerverbandlichen Beratungen hinsichtlich der Positionierung von EUROMOT gelungen war.

6.1.1 Das System der Mittelwertbildung und des Ansparens

Lange griff in seinem Berichtsentwurf die Bedenken HONDAs hinsichtlich des Systems der Mittelwertbildung und des Ansparens auf und eliminierte es mit Hilfe einer Reihe von Änderungsanträgen aus dem Kommissionsvorschlag. Seine Begründung für die Ablehnung des Systems der Mittelwertbildung und des Ansparens als Element der Emissionsgesetzgebung für mobile Maschinen und Geräte mit Benzinmotoren war eng an die von HONDA in seinem Positionspapier zum Kommissionsvorschlag formulierten Argumente angelehnt. Wie HONDA wies er darauf hin, dass „[e]s [...] die Möglichkeit eröffne[t], sogar Geräte mit höheren Emissionen neu auf den Markt zu bringen [...]“ (Berichtsentwurf Lange 2001: 6), monierte die Vorteile, die das System für große Hersteller mit sich bringt, kritisierte, dass „Hersteller, die bereits in saubere Technologien investiert haben [...]“ (Berichtsentwurf Lange 2001: 6) Nachteile in Kauf nehmen müssten, und bemängelte, dass nicht klar sei, „wie dieses Modell überhaupt verwaltet und kontrolliert werden kann“ (Berichtsentwurf Lange 2001: 6).

In HONDAs Semantik lesen sich die gleichen Argumente wie folgt:

„Es [das System der Mittelwertbildung und des Ansparens; Anm. d. Verf.] wird:

- zum ersten Mal Produkte auf dem Markt erlauben, die die Emissionsgrenzwerte überschreiten;
- nur größere Hersteller bevorteilen, da mehrere Motorreihen erforderlich sind;
- diejenigen Hersteller bestrafen und ihnen einen Wettbewerbsnachteil verschaffen, die in neue, saubere Konstruktionen investiert haben;
- die Ursache für ein Desinteresse an der Entwicklung einer sauberen Motorenteknologie sein;
- erhöhte Verwaltungskosten und eine Wettbewerbsverzerrung für die Hersteller und die Autoritäten der Mitgliedstaaten gleichermaßen verursachen, da die Hersteller einen einzelnen Mitgliedstaat wählen müssen, in dem sie die gesamte Produktreihe registrieren lassen.“ (HONDA Positionspapier o. D.)

Vor diesem Hintergrund appellierte HONDA eindringlich an die Mitglieder des Europäischen Parlaments, das „gefährliche neue[s] Konzept“ der Mittelwertbildung und des Ansparens zurückzuweisen, um keinen „besorgniserregenden Präzedenzfall für die zukünftige Entwicklung der Politik im Allgemeinen [zu] schaffen“ (HONDA Positionspapier o. D.). Die europäische Vereinigung der Motorenhersteller – EUROMOT – dürfte mit dem Vorstoß seines Mitglieds HONDA allerdings nicht

sonderlich zufrieden gewesen sein, unterstützte sie doch den Kommissionsvorschlag. Folgerichtig hieß es warnend in einem Brief EUROMOTs vom 22. Juni 2001 an die Vorsitzende des Umweltausschusses Caroline Jackson (EVP-UK) als Reaktion auf Langes Berichtsentwurf, dass eine weltweite Anpassung der Vorschriften und Regulierungen nicht mehr möglich sei, wenn das System des Ansparens und der Mittelwertbildung nicht auch Bestandteil der EU-europäischen Gesetzgebung werde (Brief EUROMOT 2001: 2). STIHL, ebenfalls Mitglied bei EUROMOT, strich in einem Brief an Lange vom 25. Juni 2001 gar die Gefahr heraus, dass das Unternehmen eine beträchtliche Anzahl von Geräten vom Markt nehmen müsste, wenn das System der Mittelwertbildung und des Ansparens nicht angewendet werden könne (Brief STIHL 2001: 2).

- „a. Im Laufe der Abgasentwicklung waren wir mit 156 Modellen auf dem Markt vertreten.
- b. In der Stufe II werden hiervon noch 63 Modelle verbleiben, wenn die Mittelwertbildung erhalten bleibt (je nach Gesetzestext können wir noch einige wenige Modelle zu Familien zusammenfassen). Die Einschränkungen haben in der Regel Emissionsprobleme zur Ursache, einige Modelle mussten auch aufgrund von anderen Gesetzen oder aufgrund des normalen Typenwechsels ausgetauscht werden.
- c. Falls keine Mittelwertbildung stattfindet, gehen nach meiner Einschätzung weitere 25 Modelle verloren, somit verbleiben dann noch insgesamt 38 Modelle mit erheblichen Lücken im Verkaufsprogramm. [...]“ (Brief STIHL 2001: 2).

Letztlich finden EUROMOT und STIHL bei den Mitgliedern des Umweltausschusses jedoch kein Gehör: Die Änderungsanträge Langes, die gegen das System der Mittelwertbildung und des Ansparens gerichtet waren, wurden in der Abstimmung des Berichtsentwurfs am 11. Juli 2001 ohne Weiteres angenommen (Protokoll ENVI 2001c: 4-5).

6.1.2 Schärfere Fristen für Stufe II

Zum Missfallen von EUROMOT beschränkt sich Lange nicht nur auf die Eliminierung des Systems der Mittelwertbildung und des Ansparens, sondern verschärfte zudem die Fristen der Stufe II für alle Motorklassen.

Tabelle 25: Fristen für Stufe II Rasenmäherrichtlinie (F3)

| Motorklassen⁷⁷ | KOM (2000) 840, Seite 22 | Änderungsantrag 11 Langes Berichtsentwurf |
|----------------------------------|---------------------------------|--|
| SN: 1 und SN: 2 | 1. August 2004 | 1. Januar 2004 |
| SN: 4 | 1. August 2006 | 1. Juli 2005 |
| SH: 1; SH: 2; SN: 3 | 1. August 2008 | 1. Januar 2006 |
| SH: 3 | 1. August 2010 | 1. Januar 2006 |

Quelle: Eigener Entwurf

Er folgte diesbezüglich einem sehr wahrscheinlich HONDA zuzuschreibenden Vorschlag, die Fristen für die größte Gruppe der durch die Richtlinie zu regulierenden Motorklassen (SH: 1, 2, 3 und SN: 3) zu verschärfen (Proposed changes o. D).

Tabelle 26: Kategorien der Motorklassen

| Klasse/Kategorie | Hubraum (Kubikzentimeter) |
|------------------------------------|----------------------------------|
| handgehaltene Motoren | |
| Klasse SH: 1 | < 20 |
| Klasse SH: 2 | ≥ 20 < 50 |
| Klasse SH: 3 | ≥ 50 |
| Nicht-handgehaltene Motoren | |
| Klasse SN: 1 | < 66 |
| Klasse SN: 2 | ≥ 66 < 100 |
| Klasse SN: 3 | ≥ 100 < 225 |
| Klasse SN: 4 | ≥ 225 |

Quelle: Kommission 2000: 10

⁷⁷ S steht für die Motorklasse mit einer Nutzleistung bis 19 Kilowatt. Diese wird unterteilt in H für handgehaltene Motoren und N für nicht-handgehaltene Motoren.

EUROMOT sah in diesem Änderungsantrag eine große Gefahr für die Hersteller und wies explizit darauf hin, dass für die Festlegung der Einführungsfristen aus deren Sicht nicht alleine das Vorhandensein der Technik in Form von Prototypen zur Erfüllung der Emissionsstandards bestimmend sein sollte, sondern zu berücksichtigen sei, dass die Industrie zunächst ihre Produktionsprozesse an die neuen Standards anpassen können müsse, wozu ausreichend *Lead-Time* benötigt werde. Schließlich handle es sich um zeit- und kostenintensive Prozesse.

“It [die Vorziehung der Stufe-II-Grenzwerte; Anm. d. Verf.] does not reflect the economic conditions which need to be observed when introducing new types of engines and equipment in a technologically sound and reasonable way. Lead time is the most important factor, not just the availability on a prototype scale. Industrial plants and process equipment must be changed to comply with the new emission limit values, a time-consuming and expensive undertaking for our Member companies.” (Brief EUROMOT 2001: 5)

Zudem hob EUROMOT kritisch hervor, dass Langes Frist für Motorklassen des Typs SN: 3 (1. Januar 2006) fast zwei Jahre vor Beginn der EPA-Frist liege. Handelsprobleme für die Hersteller wären nach Einschätzung EUROMOTs die Folge (Brief EUROMOT 2001: 5).

6.1.3 Angriff auf die Stufe I

Der Liberale Chris Davies (ELDR-UK) ging mit seinen Änderungsanträgen 22, 23, 24, 28, 29 (Änderungsanträge 2001: 3-5; 8-9) sogar noch einen Schritt weiter als Lange. Diese zielten darauf ab, die Stufe I von vornherein zu überspringen und sofort die Grenzwerte der Stufe II verpflichtend vorzuschreiben, schließlich erlaube es „die Entwicklung der Motortechnik [es] seit 1997 (EPA-PHASE 1) den meisten Herstellern“, die Grenzwerte der Stufe II ohne Weiteres einzuhalten (Änderungsanträge 2001: 4). Ähnlich wie Davies hatte auch HONDA in seinem Positionspapier argumentiert, in dem das Unternehmen preisgab, dass alle seine Motoren bereits ab 2001 die Grenzwerte der EPA-Phase II erfüllen könnten. Dies war sechs Jahre früher als in den USA gesetzlich vorgegeben und neun Jahre früher als im Kommissionsvorschlag vorgesehen. HONDAs Forderung an die europäischen

Abgeordneten, „sicherzustellen, dass die EG unmittelbar dazu übergeht, die EPA Phase 2 Emissionsgrenzwerte einzuführen“ (HONDA Positionspapier o. D.: 2) war aus der Perspektive eines Wettbewerbers, der seinen Marktvorteil gegenüber anderen Herstellern realisieren möchte, selbsterklärend. HONDA hob in seinem Positionspapier hervor, dass es aufgrund technologischer Entwicklungen möglich werde, dass seine Verbrennungsmotoren 30 Prozent weniger an Kohlenwasserstoff- und Stickoxidemissionen emittieren würden als im Vergleichsjahr 1995 (HONDA Positionspapier o. D.: 2). Der japanische Weltkonzern hatte bereits 1992 in seinem „HONDA Environment Statement“ und erneut 2010 im „Commitment to the Future“ ehrgeizige Umweltziele auch im Power-Products-Segment vorgegeben. Die Fortschritte werden regelmäßig im Jahresbericht des Unternehmens dargestellt. Im Jahresbericht 2003 ist deutlich zu erkennen, dass HONDA wieder Entwicklungssprünge in diesem Bereich hatte erzielen können, verkündete es doch, dass eine weitere Reduzierung der Kohlenwasserstoff- und Stickoxidemissionen um 34 Prozent im Fiskaljahr 2003 erreicht werden konnte (HONDA 2003: 29-30).

Übrigens brachte auch Lange zusätzlich zu den Verschärfungen der Stufe II einen Änderungsantrag ein, nach dessen Maßgabe Hersteller sofort nach Inkrafttreten der Richtlinie für ihre Motoren die Typengenehmigung für die Stufe II hätten erhalten können (Änderungsantrag 9; Änderungsanträge 2001: 9), jedoch wollte er anscheinend anders als Davies nicht wagen, die Stufe I als Option für Hersteller vollends zu eliminieren. Aus der Sicht von Wettbewerbern, die bereits zum damaligen Zeitpunkt mit besonders abgasarmen Maschinen auf dem Markt aufwarten konnten, war Langes Änderungsantrag 9 im Vergleich zum Kommissionsvorschlag trotzdem von Vorteil. Denn die Kommission ließ in ihrem Vorschlag zunächst offen, ab wann Typengenehmigungen für die Stufen I und II erteilt werden dürfen, was darauf hindeutete, dass dies nicht bereits mit Inkrafttreten der Richtlinie geschehen sollte (Kommission 2000: 22). Darüber hinaus wollte Lange mit seinem Änderungsantrag 10 dafür sorgen, dass die Stufe I nicht erst 18 Monate nach Inkrafttreten der Richtlinie (Kommission 2000: 22), sondern bereits zwölf Monate danach Gültigkeit haben sollte (Berichtsentwurf Lange 2001: 10). Sein Änderungsantrag 16, der die Richtlinie innerhalb von zwölf Monaten im nationalen Recht der Mitgliedstaaten verankert sehen wollte, ging in die gleiche Richtung (Berichtsentwurf Lange 2001: 13). Allerdings schienen diese Änderungsanträge zunächst aus EUROMOTs Perspektive eine geringe Bedeutung zu haben. Jedenfalls wurden sie in keiner Weise

in EUROMOTs erstem Positionspapier adressiert (Brief EUROMOT 2001). Erst im Vorfeld der ersten Plenarlesung sprach sich EUROMOT deutlich für die Beibehaltung der Implementationsdaten für Stufe I aus dem Kommissionsvorschlag aus (EUROMOT Proposal 2001: 2).

Das Abstimmungsergebnis im Umweltausschuss spielte weder HONDA ganz und gar in die Hände noch EUROMOT, denn es gab weder eine Mehrheit *für* die von HONDA favorisierten Änderungsanträge Davies, noch – ausgenommen von Änderungsantrag 9 – eine Mehrheit *gegen* die von EUROMOT kritisierten Änderungsanträge Langes. Lange konnte sich also mit seiner Forderung nach vorgezogenen Fristen für den Beginn der Stufen I und II durchsetzen, nicht aber mit seinen Bestrebungen hinsichtlich der frühzeitigen Typengenehmigungen für Motoren, die Stufe-II-Grenzwerte erfüllen (Protokoll ENVI 2001c: 4-5).

6.1.4 Ausnahmen für kleine Hersteller und Nischenprodukte

Neben dem System der Mittelwertbildung und des Ansparens sowie den Fristen für die Stufe II attackierte Lange mit seinen Änderungsanträgen die Ausnahmeregeln, die die Kommission in ihrem Vorschlag sowohl zugunsten von kleinen Herstellern als auch zugunsten von Nischenprodukten vorsah. In der Begründung zu seinen Änderungsanträgen 4 und 13 (Änderungsanträge 2001: 7, 12), nach deren Maßgabe *de facto* auch Nischenprodukte (weniger als 5.000 Einheiten) die ehrgeizigeren Grenzwerte der Stufe II und nicht, wie von der Kommission vorgeschlagen, nur die Grenzwerte der Stufe I erfüllen müssen, äußerte Lange vor allem Bedenken dahingehend, dass diese Ausnahmeregel überstrapaziert werden könnte. Immerhin sollten die Hersteller selbst bestimmen können, welche Geräten zu einer Motorfamilie zählen und welche nicht (Änderungsanträge 2001: 7, 12). Damit schien Lange suggerieren zu wollen, dass Hersteller bestrebt sein könnten, absichtlich Motorfamilien zu „kreieren“, die unter die Ausnahmeregel fallen. Darüber hinaus missfiel dem Berichterstatter, dass kleinen Herstellern, die gemäß des Kommissionsvorschlags als Hersteller klassifiziert werden, deren „gesamtes Produktionsvolumen weniger als 25.000 Einheiten beträgt“ (Kommission 2000: 20), eine „Gnadenfrist“ von drei Jahren hinsichtlich der Erfüllung der Stufe-II-Grenzwerte eingeräumt werden sollte. Lange war der Auffassung, dass es sich bei

25.000 produzierten Einheiten nicht mehr um kleine Hersteller handelt, weshalb er in seinem Änderungsantrag 5 vorschlug, dass die Ausnahme von drei Jahren nur Herstellern mit weniger als 10.000 produzierten Einheiten gewährt werden sollte (Berichtsentwurf Lange 2001: 7-8). Auch HONDA begrüßte im Übrigen in seinem Positionspapier, dass die Kommission kleinen Herstellern eine dreijährige Ausnahmegrenze von Stufe II gewährte, nahm jedoch keinen Bezug zu der Definition kleiner Hersteller (HONDA Positionspapier o. D.: 2).

EUROMOT parierte die Angriffe des Berichterstatters auf die Ausnahmeregel mit Erläuterungen zu deren Zweck. So ermöglichte die 5.000-Produktionseinheiten-Ausnahmeregel nach Meinung des Verbands, dass Nischenprodukte, zu denen es keine Alternative gebe, trotz der strengeren Emissionsgesetzgebung weiterhin auf dem Markt angeboten werden könnten (Brief EUROMOT 2001: 4). Als Grund für die Ausnahmeregel zugunsten von kleinen Herstellern mit weniger als 25.000 produzierten Einheiten führte EUROMOT an, dass diese vor allem kleinen Unternehmen in südeuropäischen Ländern zugute komme, die nur auf dem regionalen Markt agierten (Brief EUROMOT 2001: 4). Langes Änderungsantrag, der die Ausnahme nur für noch kleinere Hersteller mit weniger als 10.000 produzierten Einheiten gelten lassen wollte, würde nach Ansicht EUROMOTs *de facto* die Gnadenfrist von drei Jahren vollends eliminieren, weil im Prinzip kein Hersteller in der EU existierte, der ein so geringes Produktionsniveau aufweist (Brief EUROMOT 2001: 4-5). Der Berichterstatter und offensichtlich auch alle anderen Ausschussmitglieder zeigten sich von diesem Argument allerdings unbeeindruckt, denn es wurden weder gegenteilige Änderungsanträge eingebracht noch zog Lange seinen Änderungsantrag 5 zurück. Anders verhielt sich Lange allerdings hinsichtlich des Issues „Ausnahme für Nischenprodukte“. Seine Änderungsanträge 4 und 13 aus dem Berichtsentwurf zog er zurück. Stattdessen schlug er in „Anlehnung an die US-Regelung“ (Änderungsanträge 2001: 7) „eigene“ Ausnahmeregelungen für Nischenprodukte vor (Änderungsanträge 20, 21, 27; Änderungsanträge 2001: 2; 6-7). Demnach sollten „kleine Serien“ von Motoren mit weniger als 10.000 Einheiten die Stufe-II-Grenzwerte erst drei Jahre später erfüllen müssen, während „Kleinstserien“ mit weniger als 5.000 produzierten Einheiten sogar bis zum 1. Januar 2010 von der Stufe II ausgenommen werden sollten (Änderungsanträge 2001: 6-7). Lange begründete seinen Änderungswunsch damit, dass die Hersteller ihre „Kräfte“ zunächst darauf konzentrieren können sollten, große Serien von mobilen Maschinen

und Geräten auf die neuen Emissionsstandards zu trimmen, weil „dies zunächst am relevantesten für die Luftqualität ist“ (Änderungsanträge 2001: 2). Kleinen Serien, die hinsichtlich der Luftqualität weniger ins Gewicht fielen und die zum Teil „besondere Techniken“ bräuchten, sollte dagegen „eine längere Übergangszeit“ eingeräumt werden (Änderungsanträge 2001: 2). Zwar ging Lange nicht soweit wie die Europäische Kommission, die Nischenprodukten mit weniger als 5.000 produzierten Einheiten quasi eine zeitlich unbegrenzte Ausnahme von Stufe II zugestehen wollte, aber er befürwortete immerhin eine Ausnahmeregelung bis zum Jahr 2010 und erweiterte die betroffene Produktpalette sogar, indem er auch Serien mit weniger als 10.000 Einheiten für drei Jahre Aufschub gewähren wollte.

Die Mehrheit der Mitglieder des Umweltausschusses ließ sich hinsichtlich der Nischenprodukte jedoch von dem von EUROMOT favorisierten Kommissionsvorschlag überzeugen. Langes Änderungsanträge 20, 21 und 27 wurden folgerichtig – im Interesse EUROMOTs – abgelehnt, so dass sich der Verband der europäischen Motorenhersteller vorerst zumindest in diesem Bereich des inhaltlichen Fortbestands des Kommissionsvorschlags sicher sein konnte. In Bezug auf die Ausnahmen für kleine Hersteller gelang es Lange jedoch, sich zum Leidwesen von EUROMOT durchzusetzen. Seinem Änderungsantrag 5 wurde zugestimmt (Protokoll ENVI 2001c: 13).

6.1.5 Zuordnung von Geräten zu handgehaltenen und nicht-handgehaltenen Motorklassen

Zusätzlich zu den Ausnahmeregeln erregte die Zuordnung von Geräten das Missfallen des Liberalen Davies (ELDR-UK) sowie des Berichterstatters und seines „Schatten“, des Konservativen Goodwill (EVP-UK). Lange kritisierte in der Begründung zu seinem Änderungsantrag 3, dass Generatoren und Pumpen im Kommissionsvorschlag aus seiner Sicht völlig unbegründet zu den handgehaltenen Motoren gezählt würden, was ihnen laxere Grenzwerte einbrächte, als wenn sie zu den nicht-handgehaltenen Motoren gerechnet würden. In diesem Kontext verlangte er die Streichung der Generatoren und Pumpen aus der Liste der handgehaltenen Motoren (Berichtsentwurf Lange 2001: 7). EUROMOT behauptete im Gegensatz zu Lange, dass Generatoren und Pumpen sehr wohl von Menschen per Hand bewegt und genutzt würden und nicht etwa auf Rädern liefen („[...] this is equipment moved and

handled by men and not running on wheels.“; Brief EUROMOT 2001: 4). Außerdem verwies die Vereinigung der Verbrennungsmotorenhersteller auf die Bedeutung der Generatoren und Pumpen in der südeuropäischen Landwirtschaft, die auf günstige Geräte angewiesen sei (Brief EUROMOT 2001: 4). Mit dieser Aussage suggerierte EUROMOT, dass eine Zuordnung der Geräte zur Kategorie der nicht-handgehaltenen Motoren die Geräte für den Verbraucher verteuern würde, da sie als Folge dessen striktere Standards zu einem früheren Zeitpunkt erfüllen müssten. Dass die Argumentationsstrategie, auf erhöhte Kosten für die Verbraucher in der Landwirtschaft hinzuweisen, durchaus im Sinne der Hersteller aufgehen kann, hatte sich bereits bei der Schwefelrichtlinie gezeigt, als Europa die sofortige Harmonisierung der Grenzwerte von Offroad- und Onroadkraftstoffen mit dem Hinweis auf die nachteiligen Auswirkungen für Landwirte in einigen europäischen Mitgliedstaaten letztendlich hatte verhindern können. Ob EUROMOT in diesem Fall den neuralgischen Punkt der Abgeordneten respektive den der Delegationen der Mitgliedstaaten im Rat erneut getroffen hat, sollte sich im Lauf des Gesetzgebungsverfahrens zeigen.

Während Lange an der Zuordnung der Generatoren und Pumpen zu den handgehaltenen Motoren Anstoß nahm, bezweifelten der britische Konservative Goodwill und der britische Liberale Davies die Zuordnung der Schneefräsen zu dieser Kategorie. In den Begründungen zu ihren Änderungsanträgen 30 (Goodwill) und 31 (Davies) stellten sie fest, dass Schneefräsen mit einem Gewicht zwischen in etwa 40 bis 50 Kilogramm nicht-handgehaltene Motoren seien und dementsprechend die strikteren Standards zu erfüllen hätten (Änderungsanträge 2001: 9-10). Damit griffen sie offenbar einen Änderungswunsch aus dem höchstwahrscheinlich HONDA zuzuschreibenden Positionspapier auf. In diesem Papier wurde gefordert, mit den Schneefräsen so zu verfahren, wie Lange in seinem Berichtsentwurf mit den Generatoren und Pumpen verfahren war. Für die Vermutung, dass sich Goodwill und Davies von diesem Papier haben inspirieren lassen, spricht insbesondere, dass hier das gleiche Gewichtsspektrum für Schneefräsen wie in Goodwills und Davies Begründungen zu ihren Änderungsanträgen genannt wurde.

”This paragraph should be deleted completely. These machines are not handled machines (typical weights are around 40-50 kg) and they should thus be treated in the same way as the machines listed in the proposed amendments n° 3 in the draft report of Mr. Lange (generators and pumps) and should comply with the non-handled limits.” (Proposed changes o. D.)

In einem Brief an den Berichterstatter Lange wies Toro, als Motorenhersteller ebenfalls Mitglied bei EUROMOT, auf die Schwachstellen in den Begründungen der beiden Änderungsanträge hin. Nach Angaben des Herstellers wiegen Schneefräsen lediglich zwischen 17 und 33 Kilogramm und nicht, wie in den Begründungen angegeben, zwischen 40 und 50 Kilogramm. Dies suggerierte, dass Schneefräsen durchaus noch getragen werden könnten, was ihre Zuordnung zu den handgehaltenen Geräten rechtfertigen würde. Zudem sei zu bedenken, dass in der analogen EPA-Gesetzgebung Schneefräsen ebenfalls in die Kategorie der „handgehaltenen Maschinen“ fallen, also die Zuordnung zu einer anderen Kategorie allen Harmonisierungsbestrebungen zuwider laufen würde. Überhaupt würden die Geräte nur bei minus fünf Grad Celsius zum Einsatz kommen, wenn ohnehin keine Gefahr für Ozonbildung bestünde, die zu verhindern, eigentlich Ziel der Regulierung von Schadstoffemissionen aus mobilen Maschinen und Geräten sei. Zusätzlich zu dem Argument, dass Schneefräsenemissionen aus umweltpolitischer Sicht ohnehin von geringer Bedeutung seien, betonte Toro die Vorteile der Zweitaktschneeschilder aus Gründen der Manövrierbarkeit (manoeuvrability) und aus Kostengesichtspunkten für den Verbraucher. Darüber hinaus war aus Sicht von Toro kein Spielraum für Investitionen oder technische Weiterentwicklungen bei Schneefräsen gegeben, da deren jährliche Verkaufszahlen in der EU unter 12.000 Stück liegen (Toro Europe o. D.). Hinter diesem Argument verbarg sich die Befürchtung, dass Investitionen zugunsten besserer Emissionswerte von Schneefräsen angesichts der geringen Verkaufszahlen für die Hersteller nicht rentabel sein könnten. Genau diese Investitionen wären natürlich notwendig, wenn Schneefräsen in der EU im Gegensatz zu den USA die strikteren Standards für nicht-handgehaltene Maschinen erfüllen müssten.

Doch weder die Argumente EUROMOTs zugunsten der Kategorisierung von Generatoren und Pumpen als handgehaltene Maschinen noch die Argumente Toros für die Beibehaltung der gleichen Kategorisierung von Schneeschleudern fiel auf

fruchtbaren Boden. Bei der Abstimmung der Änderungsanträge im Umweltausschuss teilte eine Mehrheit der Mitglieder die Ansichten Langes und Goodwills/Davies, so dass Generatoren und Pumpen sowie Schneefräsen nunmehr die strikteren Standards für nicht-handgehaltene Motoren erreichen müssen, jedenfalls dann, wenn Parlament und Rat dem Votum des Ausschusses folgen sollten (Protokoll ENVI 2001c: 4).

6.1.6 Kennzeichnung (Labelling) mit steuerlichen Anreizen

Auch die Anregung HONDAs, eine bessere Kennzeichnung der Motoren gesetzlich zu ermöglichen, die „Verbrauchern sachliche Informationen über die von einem Motor erzeugte Umweltverschmutzung erteilt, so dass sie eine fachlich fundierte Wahl treffen können“ (HONDA Positionspapier o. D.: 2), wurde in Änderungsanträgen reflektiert. Der Berichterstatter selbst schlug in seinem Änderungsantrag 12 vor, dass es Herstellern erlaubt sein sollte, Motoren, die vor Inkrafttreten der Stufe II bereits die vorgeschriebenen Grenzwerte dieser Stufe erfüllen, besonders zu kennzeichnen. Dadurch, so war in seiner Begründung zu lesen, erhoffte er sich unter anderem mehr „Wettbewerbsdruck“, der „insgesamt“ zu einem zügigeren Wechsel zu „abgasarmen“ Motoren führen könnte (Berichtsentwurf Lange 2001: 11). Letztendlich entschieden sich die Mitglieder des Umweltausschusses jedoch für den weitergehenden Änderungsantrag 26 des niederländischen Grünen de Roo (Verts/ALE-NL), der die Möglichkeit, abgasarme Motoren zu kennzeichnen, mit der Option kombinierte, dass Mitgliedstaaten für diese steuerliche Anreize vorsehen dürften (Änderungsanträge 2001: 6).

6.1.7 Möglichkeiten der Verschiebung der Umsetzung der Richtlinie

Weniger Erfolg mit seinem Änderungsantrag 25 hat dahingegen der Liberale Davies (ELDR-UK). Wie auch schon der Änderungsantrag 30 von Goodwill (EVP-UK), war Änderungsantrag 25 deutlich von dem Papier inspiriert, dessen Urheber sehr wahrscheinlich HONDA war. Ein Indiz dafür ist die annähernd wortwörtliche Übereinstimmung des Papiers und der im Original auf Englisch abgefassten Begründung zum Änderungsantrag:

Chris Davies Begründung:

”This allows the individual Member States to introduce another 2 years delay for the enforcement of the Directive on national level. This not only makes effective monitoring of the enforcement impossible, but will also be to the disadvantage of the environment (dirty engines will be dumped in those Member States that delay enforcement the longest).”
(Amendments 2001: 5)

Papier mit unbekanntem Urheber:

“3. Placing on the market (Article 9a point 5 – not in Mr. Lange’s report)

Allows the individual Member State to introduce another 2 YEARS DELAY for the enforcement of the Directive on national level. This does not only make effective monitoring of the enforcement impossible, it will also be to the disadvantage of the environment (dirty engines will be dumped in those Member States that delay enforcement the longest).”
(Proposed changes o. D.)

Der Änderungsantrag 25 zielte darauf ab, die für Mitgliedstaaten vorgesehene Möglichkeit zu eliminieren, Motoren, die vor den für die Stufe I und die Stufe II festgelegten Daten produziert worden waren, zwei weitere Jahre lang über den Beginn der jeweiligen Stufe hinaus in Verkehr bringen zu dürfen. Davies kritisierte in seiner Begründung genauso wie der Autor des Papiers, dass auf diese Weise Mitgliedstaaten ein weiterer Aufschub von zwei Jahren gewährt würde, bis die Richtlinie auf nationaler Ebene angewendet werde, und wies auf den „Nachteil“ dessen „für die Umwelt“ hin (Änderungsanträge 2001: 5).

6.2 Zwischenfazit: Lobbyingergebnisse am Ende der Beratungen im Umweltausschuss

Am Ende der Beratungen und Abstimmungen im Umweltausschuss stand ein Bericht, der aus Sicht EUROMOTs eine deutliche Verschlechterung im Vergleich zum Kommissionsvorschlag darstellte. Weder das vom Verband der Motorenhersteller favorisierte Anspar- und Mittelwertbildungssystem noch die Ausnahmeregelung für kleine Hersteller mit weniger als 25.000 produzierten Einheiten sollten nach dem Willen der Umweltausschussmitglieder Bestandteil der endgültigen Richtlinie sein. Schneefräsen, Pumpen und Generatoren suchte man nunmehr vergebens in der Kategorie der mit laxeren Grenzwerten versehenen handgehaltenen Maschinen. Auch die im Kommissionsvorschlag vorgesehenen Einführungsfristen für die Stufen I und

II waren den Abgeordneten nicht heilig und wurden kurzerhand zum Leidwesen von EUROMOT zeitlich vorverlegt. Im Unterschied zu EUROMOT war es HONDA indes gelungen, seine Ausgangslage merklich zu verbessern. Nur seine Forderung, die Stufe I von vornherein zu überspringen, war im Umweltausschuss nicht mehrheitsfähig.

Ein Blick auf das Abstimmungsergebnis über den Entwurf einer legislativen Entschließung am 11. Juli 2001 zeigt, dass die vorgenommenen Änderungen von allen Umweltausschussmitgliedern fraktions- und länderübergreifend getragen wurden. Der Entwurf einer legislativen Entschließung wurde einstimmig angenommen (47 Ausschussmitglieder waren bei der Abstimmung anwesend) (Bericht Lange 2001a: 4) und erzielte damit ein ähnliches Ergebnis wie der Entwurf der legislativen Entschließung zur Motorradrichtlinie, der seinerzeit den Umweltausschuss ohne Gegenstimmen mit nur vier Enthaltungen passiert hatte (41 Ausschussmitglieder waren bei der Abstimmung anwesend) (Bericht Lange 2001b: 4). Bei der Motorradrichtlinie war die Einhelligkeit des Votums des Umweltausschusses aus Sicht des Verbands der Motorradhersteller ein schlechtes Omen für die Beratungen im Plenum. ACEM war es nicht gelungen, die Mehrheit der Parlamentarier gegen den damaligen Lange-Bericht via Lobbying „aufzubringen“ und dementsprechend das Blatt zu seinen Gunsten in der ersten Plenarlesung zu wenden. Ob EUROMOT das gleiche „Schicksal“ widerfahren sollte, wird in den folgenden Kapiteln eruiert werden.

Tabelle 27: Positionen der Interessengruppen während der Ausschussberatungen und vorläufige Lobbyingergebnisse (F3)

| IG | Position | Ergebnis | Konflikt mit | Konfliktfähigkeit | Sanktionsfähigkeit | Finanzen | Typus | Framing IG | Counter-Framing |
|----------------------------|---|--|---------------|-------------------|--------------------|----------|---------------------------------|---|--|
| EUROMOT STHL | Einführung des Systems der Mittelwertbildung und des Ansparens in Stufe II | keine Einführung des Systems der Mittelwertbildung und des Ansparens in Stufe II | HONDA | 0 | 0 | X | Neuregulierung/Neues Konzept | Harmonisierung mit US-amerikanischer Gesetzgebung; Geräte müssen vom Markt genommen werden; negative Auswirkungen auf Preis und Verfügbarkeit von Produkten für den Verbraucher | neues Konzept schafft gefährlichen Präzedenzfall in der Emissionspolitik; Bevorzugung größerer Hersteller; Wettbewerbsnachteile für proaktive Hersteller: hohe Verwaltungskosten für Mitgliedstaaten |
| EUROMOT | keine Verschärfung der Fristen für einzelne Motorklassen in Stufe II | Verschärfung der Fristen für einzelne Motorklassen Stufe II | HONDA | 0 | 0 | X | Lead-Time II | keine Best-available-Technology-Politik; Industrie benötigt Lead-Time, Handelsprobleme für Hersteller; negative Auswirkungen auf Preis und Verfügbarkeit von Produkten für den Verbraucher | schärfere Fristen für größere Gruppe von Motoren notwendig |
| Honda | Eliminierung der Stufe I, direkte Einführung Stufe II | keine Eliminierung der Stufe I | EUROMOT | X | X | 0 | Lead-Time I | Fristen in der EU liegen hinter denen in der USA; die meisten Hersteller können Anforderungen von Stufe II sofort erfüllen; Motortechnologie vorhanden | keine Veränderung der Stufe I |
| EUROMOT (HONDA) | Ausnahmen für Hersteller kleiner Serien in Stufe II (25.000 Einheiten pro Jahr) | Ausnahmen für Hersteller kleiner Serien in Stufe II (10.000 Einheiten pro Jahr) | kein Konflikt | n/a | n/a | n/a | KMU/Kleine Hersteller Lead-Time | es existiert kein Hersteller mit einem Produktionsniveau von 10.000 Einheiten in der EU; Ausnahmeregel begünstigen vor allem kleine Hersteller in Südeuropa | n/a |
| EUROMOT | Ausnahmen für Nischenprodukte für Stufe II | Ausnahmen für Nischenprodukte Stufe II | kein Konflikt | n/a | n/a | n/a | Technik | Technisch alternative Nischenprodukte können weiterhin auf dem Markt angeboten werden | n/a |

| IG | Position | Ergebnis | Konflikt mit | Konfliktfähigkeit | Sanktionsfähigkeit | Finanzen | Typus | Framing IG | Counter-Framing |
|----------------|---|---|---------------|-------------------|--------------------|----------|--------------------------|---|---|
| EUROMOT | Zuordnung von Generatoren und Pumpen zu handgehaltenen Geräten | Zuordnung von Generatoren und Pumpen zu nicht-handgehaltenen Geräten | kein Konflikt | n/a | n/a | n/a | Technik | Geräte können sehr wohl handgehalten werden; große Bedeutung in südeuropäischer Landwirtschaft, die auf günstige Gerätschaften angewiesen ist | n/a |
| Toro | Zuordnung von Schneefräsen zu handgehaltenen Geräten | Zuordnung von Schneefräsen zu nicht-handgehaltenen Geräten | HONDA | X | X | n/a | Technik | Harmonisierung mit US-amerikanischer Gesetzgebung; Maschinen können handgehalten werden, weil ihr Gewicht zwischen 17 und 33 kg liegt; Schneefräsen stellen keine Gefahr für Ozonbildung dar; Kostenvorteile für Verbraucher; kein Spielraum für Investitionen und technische Weiterentwicklung | Maschinen können nicht handgehalten werden wegen ihres Gewichts von 40-50kg |
| HONDA | bessere Kennzeichnung für verbrauchsarme Motoren | bessere Kennzeichnung für verbrauchsarme Motoren | kein Konflikt | n/a | n/a | n/a | Kennzeichnung Subvention | Verbraucher benötigen sachliche Informationen über die von einem Motor verursachte Umweltverschmutzung, um Kaufentscheidung treffen zu können | n/a |
| HONDA | Eliminierung der Möglichkeit des Inverkehrbringens „älterer“ Motoren noch zwei Jahre nach Inkrafttreten der Stufen I und II | keine Eliminierung der Möglichkeit des Inverkehrbringens „älterer“ Motoren noch zwei Jahre nach Inkrafttreten der Stufen I und II | EUROMOT | X | X | 0 | Lead-Time I | Regelung erschwert effektives Monitoring der Umsetzung der Richtlinie; Nachteile für die Umwelt | n/a |

Quelle: Eigener Entwurf

7. Die intergouvernementale Arena: Die Beratungen der Mitgliedstaaten im informellen Dialog mit dem Berichtersteller

7.1 Parallelität der Beratungen im Rat und im Europäischen Parlament

Die legislative Beratung des Kommissionsvorschlags zur Rasenmäherrichtlinie unterschied sich beträchtlich vom konventionellen Ablauf der Mitentscheidungsverfahren, wie sie für die Schwefelrichtlinie und die Motorradrichtlinie skizziert worden sind. Dies liegt daran, dass beide EU-Organe bei der Rasenmäherrichtlinie frühzeitig miteinander in einen informellen Dialog traten, eine Vorgehensweise, die Rat und Parlament zur Beschleunigung des Gesetzgebungsverfahrens durch Vermeidung des Vermittlungsausschusses anwenden. Natürlich ändert dies nichts daran, dass sich jedes Organ zunächst selbst einen Überblick über die Positionen der in ihm agierenden Akteure verschaffen muss. Nachdem der Kommissionsvorschlag am 18. Dezember 2000 an den Rat überwiesen worden war, geschah dies dann im Rat in der Ratsarbeitsgruppe Umwelt beziehungsweise im Ausschuss der Ständigen Vertreter am 27. Februar 2001, am 26. März 2001, am 31. Mai 2001 (Expertengruppe), am 19. Juni 2001, am 6. September 2001, am 8. Oktober 2001 und am 26. Oktober 2001. Die politische Einigung über den Gemeinsamen Standpunkt des Rats konnte am 29. Oktober 2001 erzielt werden.

Da die wesentlichen Beratungen des Rats in Reflexion des im Umweltausschuss einstimmig verabschiedeten Lange-Berichts vor der ersten Lesung im Plenum am 2. Oktober 2001 stattfanden, wird hier abweichend von der Struktur der beiden anderen Fallstudien zunächst der Verlauf der intergouvernementalen Beratungen nachvollzogen. Die Tatsache, dass die Ratspräsidentschaft das Parlament beziehungsweise in diesem Fall das Agieren des Umweltausschusses intensiv beobachtete, schlug sich erstmals inhaltlich im Dokument 11259/01 nieder, welches im Nachgang zu der Sitzung der Ratsarbeitsgruppe Umwelt am 19. Juni 2001 erstellt wurde und bereits mögliche Änderungsanträge des Europäischen Parlaments reflektierte. Hervorzuheben ist, dass während der Beratungen des Kommissionsvorschlags im Rat größtenteils die gleichen Issues diskutiert wurden, die auch die Abgeordneten im Umweltausschuss bewegten.

7.1.1 Das System der Mittelwertbildung und des Ansparens

Bereits in den Sitzungen der Gruppe Umwelt im Februar und im März 2001 brachten die Delegationen Deutschlands und Italiens ihre Bedenken gegenüber dem System der Mittelwertbildung und des Ansparens zum Ausdruck (Document 7823/01: 6-7). Frankreich bemängelte im Rahmen der Tagung der Expertengruppe im Mai 2001 genauso wie Deutschland und Italien vor allem den bürokratischen Aufwand, den dieses System mit sich bringen würde (Document 10025/01: 2). Nach dem Votum des Umweltausschusses gegen das umstrittene System im Juli 2001, wagte auch die belgische Ratspräsidentschaft den Vorstoß, es im Nachgang der Diskussionen in der Ratsarbeitsgruppe Umwelt im September 2001 aus dem ursprünglichen Gesetzestext herauszustreichen. Österreich, Deutschland, Spanien, Frankreich, die Niederlande und Italien begrüßten dies (52 Stimmen inklusive Belgien), wohingegen Schweden und das Vereinigte Königreich den Kommissionsvorschlag in diesem Punkt unterstützten (14 Stimmen) (Document 11931/01: 5).

7.1.2 Ausnahmen für kleine Hersteller und kleine Motorfamilien, Zuordnung von Geräten

Wie auch schon der Berichterstatter im Umweltausschuss, waren Dänemark und Deutschland nicht damit einverstanden, dass ein Hersteller mit bis zu 25.000 produzierten Einheiten als kleiner Hersteller gewertet würde und dementsprechend in die Gunst der dreijährigen „Gnadenfrist“ hinsichtlich der Erfüllung der Stufe-II-Grenzwerte kommen konnte. Sie sprachen sich stattdessen dafür aus, dass Produktionslimit auf nur 5.000 Einheiten anzusetzen (Document 7823/01: 6) und übertrafen damit sogar Langes Änderungsantrag 5, der 10.000 Einheiten vorsah. Später meldete auch Italien seinen Vorbehalt gegenüber der Definition von „kleinen Herstellern“ im Kommissionsvorschlag an, wobei es diesen nicht aufrechterhielt (zusammen mit Deutschland: 20 Stimmen). Letztlich sprachen sich nur Deutschland, Dänemark und Österreich (17 Stimmen) klar gegen die Ausnahmeregelung für Hersteller mit bis zu 25.000 produzierten Einheiten aus. Frankreich machte lediglich einen Prüfungsvorbehalt geltend. Indes befürwortet das Vereinigte Königreich explizit den Kommissionsvorschlag in diesem Punkt (zehn Stimmen) (Document 11259/01: 5; Document 11931/01: 6).

Die von EUROMOT als Kompensation für die Eliminierung des Systems der Mittelwertbildung und des Ansparens geforderte Ausdehnung der Ausnahmeregelung für kleine Hersteller auf die Stufe I (EUROMOT Proposal 2001: 2) wurde im Rat jedoch von keinem Mitgliedstaat aufgegriffen (Document 12625/01: 12; Document 13068/01: 13).

Zusätzlich zu seinem Zweifel an der Definition von kleinen Herstellern und den damit in Zusammenhang stehenden Ausnahmen, kritisierte Deutschland den Kommissionsvorschlag dahingehend, dass kleine Motorfamilien (weniger als 5.000 Einheiten) nur die Grenzwerte der Stufe I zu erfüllen haben sollten (Document 7823/01: 10; Document 10025/01: 10), hielt diesen Vorbehalt allerdings im Laufe der Verhandlungen später nicht mehr aufrecht (zehn Stimmen). Österreich schlug vor, aus dieser unbegrenzten Ausnahmeregelung für kleine Motorfamilien eine befristete Übergangsregelung zu machen; das Vereinigte Königreich und Italien meldeten ihrerseits Prüfungsvorbehalte an (Document 11931/01: 6).

Genauso wie der Berichterstatter im Umweltausschuss nahmen Deutschland und zeitweise auch Österreich (zusammen 14 Stimmen) Anstoß daran, dass die Kommission Generatoren und Pumpen zu den handgehaltenen Geräten zählte (Document 10025/01: 5; Document 11259/01: 4; Document 11931/01: 5). Die Frage der Zuordnung von Schneefräsen zu den handgehaltenen oder nicht-handgehaltenen Geräten wurde hingegen in den Ratsberatungen nicht diskutiert (Document 7823/01: 18; Document 10025/01: 19; Document 11259/01: 19; Document 11931/01: 20).

7.1.3 Schärfere Fristen für den Beginn der Stufe II, keine Veränderung der Stufe I und „ältere“ Motoren

Frankreich, Schweden und Deutschland (24 Stimmen) bemängelten darüber hinaus, dass die Implementationsdaten der Stufe II zu spät einsetzen würden (Document 10025/01: 2), eine Auffassung, die auch der Umweltausschuss im Europäischen Parlament vertrat. Die schwedische Präsidentschaft trug dem Rechnung und schlug in ihrem Kompromisstext vor, den Beginn der Stufe II für die Motorkategorien SH: 1; SH: 2 und SN: 3 vom 1. August 2008 (Kommissionsvorschlag) auf den 1. August 2007 sowie für die Motorkategorie SH: 3 vom 1. August 2010 (Kommissionsvorschlag) auf den 1. August 2008 vorzuziehen (Document 11259/01: 7). Das Vereinigte Königreich

machte daraufhin deutlich, dass seine Zustimmung zu dieser Änderung von dem endgültigen Beschluss des Rats zum System der Mittelwertbildung und des Ansparens sowie zu den Ausnahmeregelungen abhängen werde. Frankreich legte einen Prüfungsvorbehalt ein (Document 11931/01:9).

Tabelle 28: Fristen für Stufe-II-Vorschlag schwedische Ratspräsidentschaft (F3)

| Motorklassen | KOM (2000) 840, Seite 22 | Änderungsantrag 11 Langes Berichtsentwurf | Vorschlag der schwedischen Ratspräsidentschaft |
|---------------------|-------------------------------------|--|---|
| SN: 1; SN: 2 | 1. August 2004 | 1. Januar 2004 | 1. August 2004 |
| SN: 4 | 1. August 2006 | 1. Juli 2005 | 1. August 2006 |
| SH: 1; SH: 2; SN: 3 | 1. August 2008 | 1. Januar 2006 | 1. August 2007 |
| SH: 3 | 1. August 2010 | 1. Januar 2006 | 1. August 2008 |

Quelle: Eigene Darstellung

Im Unterschied zu den Verschärfungen der Stufe II wurde im Rat zu keinem Zeitpunkt über die von HONDA favorisierte Streichung der Stufe I debattiert und auch nicht über eine zeitliche Vorziehung der Implementationsdaten (Document 7823/01: 9; Document 10025/01: 9; Document 11259/01: 7; Document 11931/01: 9). Der Rat unterstützte hinsichtlich dieser Issues im Konsens den Kommissionsvorschlag und damit die Position von EUROMOT (EUROMOT Proposal 2001: 2).

Bezüglich der ebenfalls von HONDA präferierten Eliminierung der Möglichkeit des Inverkehrbringens „älterer“ Motoren bis zu zwei Jahren nach Inkrafttreten der Stufen I und II sprach sich lediglich Schweden für die Streichung dieser Möglichkeit in der Stufe II aus (Document 7823/01; Document 10025/01: 10).

7.1.4 Kennzeichnung (Labelling) und EUROMOTs Ausnahmewunschliste

Zwar hatte kein Mitgliedstaat selbst die Initiative ergriffen, über die Möglichkeit einer Kennzeichnung von Geräten nachzudenken, wenn diese Grenzwerte früher als verlangt erfüllen, geschweige denn darüber, dies steuerlich zu incentivieren. Dennoch bezog die schwedisch Präsidentschaft das Labelling in Erwartung der Änderungsanträge des Parlaments schon am 19. Juni 2001 in seinen Kompromisstext ein (Document 11259/01: 11). Der Mitgliedstaat Schweden zeigte sich allerdings im späteren Verlauf der Ratsberatungen unzufrieden mit den „Anforderungen bezüglich der Kennzeichnung“ (Document 13068/01: 12). Während Schweden in dieser Frage alleine stand, teilten Deutschland, Dänemark, Irland und das Vereinigte Königreich indes seine Skepsis gegenüber den wirtschaftlichen Anreizen, welche wiederum „nachdrücklich“ von Frankreich und Spanien befürwortet wurden (Document 13068/01: 12).

Während es im Rat gelang, die divergierenden Positionen der Mitgliedstaaten in Erwartung der Änderungsanträge des Parlaments hinsichtlich der meisten Kontroversen in einem Kompromisspaket aufzulösen, entwickelte sich die umstrittene Frage des Labellings zum Faustpfand des Rats gegenüber dem Parlament in der Phase vor der definitiven Festlegung des Gemeinsamen Standpunkts: Obwohl der Rat auf seiner Tagung am 29. Oktober 2001 beschlossen hatte, die Änderungsanträge des Europäischen Parlaments hinsichtlich der Kennzeichnung und der wirtschaftlichen Anreize nicht in den Gemeinsamen Standpunkt aufzunehmen, bot der belgische Vorsitz dem Parlament später in einem Deal an, zumindest die „Kennzeichnung“ wieder zuzulassen, wenn das Parlament im Gegenzug versichern könne, dass es dem Gemeinsamen Standpunkt ohne Weiteres zustimmen werde und so eine zweite Lesung überflüssig würde (Document 13755/01: 2). Doch genau das konnte der Berichterstatter nicht leisten, denn der britische Konservative Goodwill (EVP-UK) wollte auf keinen Fall darauf verzichten, seinen Änderungsantrag 29 wieder einzubringen – die Ausnahmewunschliste von EUROMOT. Die Mehrheit der Mitgliedstaaten lehnte diese umfangreiche Ausnahmeliste allerdings ab, wohingegen Langes Änderungsantrag 30 mit dem Überprüfungsauftrag an die Kommission in seiner ursprünglichen Form (es können höchstens Ausnahmen für fünf Jahre gewährt werden) in den Gemeinsamen Standpunkt aufgenommen wurde (Document 12625/01: 1, 12). Dies war wahrscheinlich nicht nur Goodwill, sondern auch

EUROMOT zu wenig. Da der Berichterstatter deswegen seinen Part des Deals nicht einhalten konnte, verabschiedete der Rat seinen Gemeinsamen Standpunkt ohne die Möglichkeit der Kennzeichnung. Eine zweite Lesung wurde nötig.

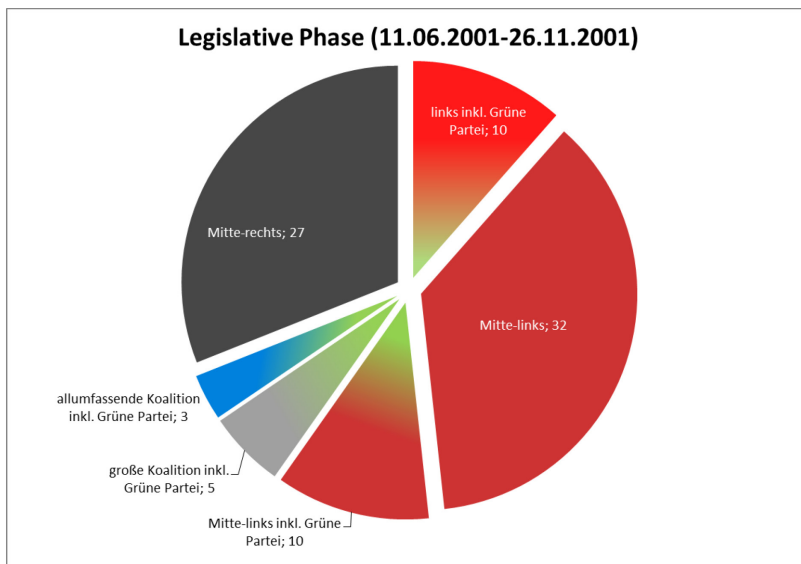
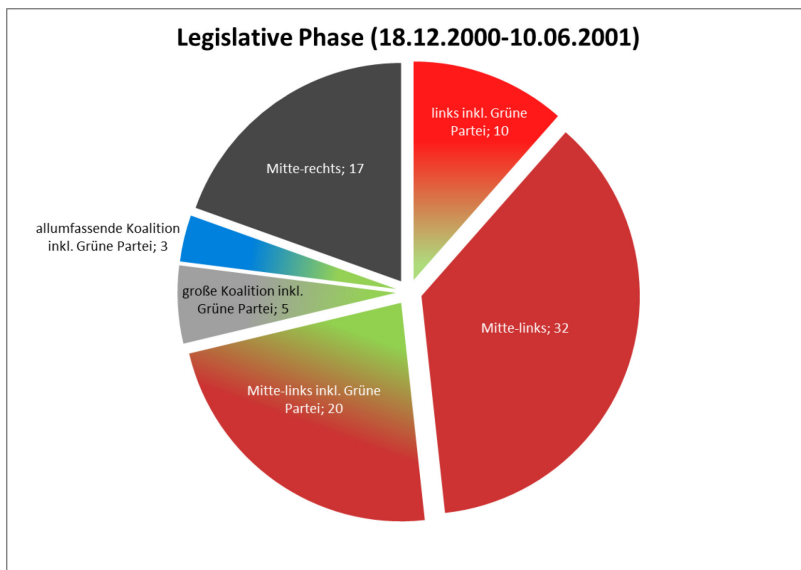
7.2 Zwischenfazit: Bedingungen für Einflussnahme auf Ratsebene

7.2.1 Politische Zusammensetzung des Ministerrats

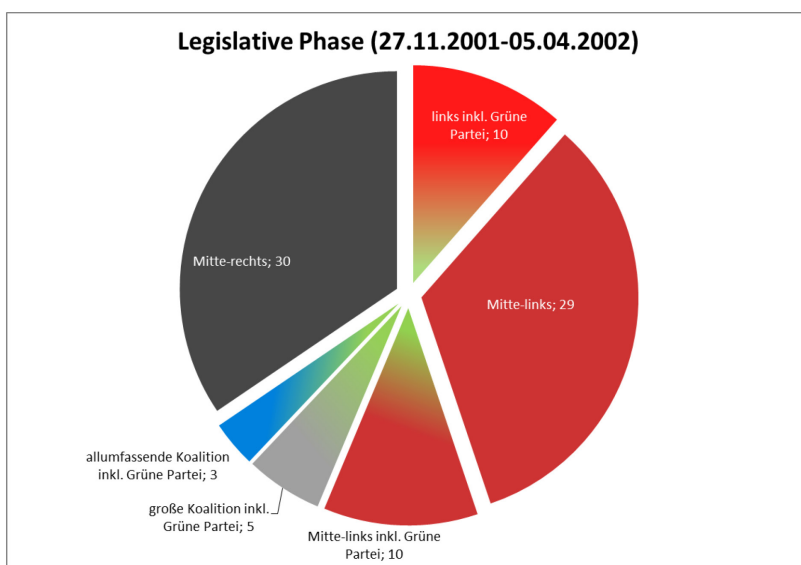
Der Kommissionsvorschlag wurde im Zeitraum zwischen dem 18. Dezember 2000 und dem 25. März 2002 beraten. Bis zum 10. Juni 2001 dominierten noch Mitte-links- und linke Regierungen (vgl. Abbildung 10: Tortendiagramm 18.12.2000-10.06.2001) (62 Stimmen = Zweidrittelmehrheit). Den Mitte-rechts-Regierungen (17 Stimmen) fehlten neun Stimmen zur Sperrminorität (26 Stimmen). Durch den Regierungswechsel am 11. Juni 2001 in Italien von einer Mitte-links-Regierung inklusive Grüne Partei zu einer Mitte-rechts-Regierung verloren die Mitte-links- und linken Regierungen ihre qualifizierte Mehrheit (vgl. Abbildung 10: Tortendiagramm 11.06.2001-26.11.2001). Die Mitte-rechts-Regierungen erreichten von diesem Zeitpunkt an mit einer Stimme mehr als nötig die Sperrminorität. Ein weiterer Regierungswechsel am 27. November 2001 in Dänemark verstärkte das konservative Lager im Rat erneut (vgl. Abbildung 10: Tortendiagramm 27.11.2001-05.04.2002). *De facto* konnte also ab Juni 2001 kein Kommissionsvorschlag gegen das konservative oder das linke Lager durchgesetzt werden, so dass ohne die Wirkung anderer Variablen die Positionen der Entscheidungsträger in Verbindung mit den institutionellen Abstimmungsregeln des Rats einen ausgewogenen *Policy-Outcome* hätten erwarten lassen.

Der *Policy-Outcome* in Form des Gemeinsamen Standpunkt des Rats war jedoch alles andere als ausgewogen. Die mehrheitliche Ablehnung des Systems der Mittelwertbildung und des Ansparens, die Verschärfung der Fristen für die Umsetzung der Stufe II sowie die Ignorierung der Wunschliste EUROMOTs mit befristeten Ausnahmen für bestimmte Geräte als Kompensation für die Streichung des Systems der Mittelwertbildung und des Ansparens führten nachweislich zu einem *Policy-Outcome*, der näher an der Position HONDAs als an der EUROMOTs war.

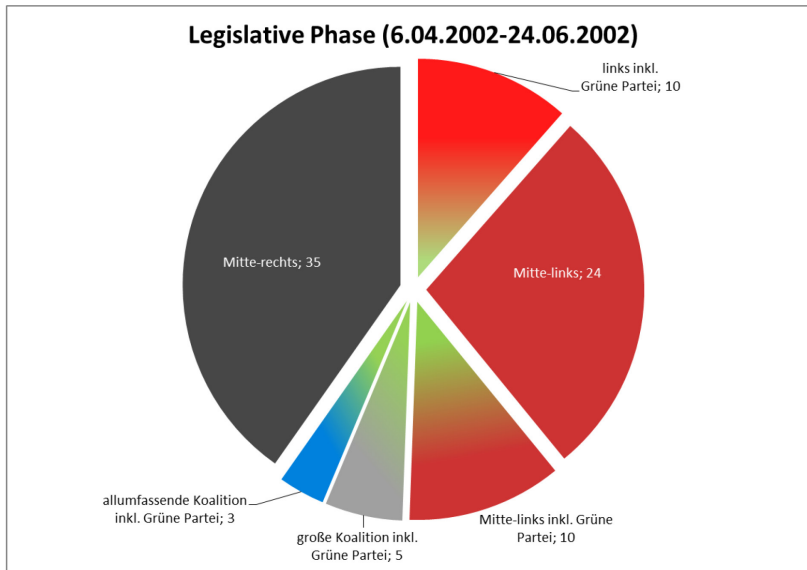
Abbildung 10: Sitzverteilung im Rat während des Mitentscheidungsverfahrens (F3)



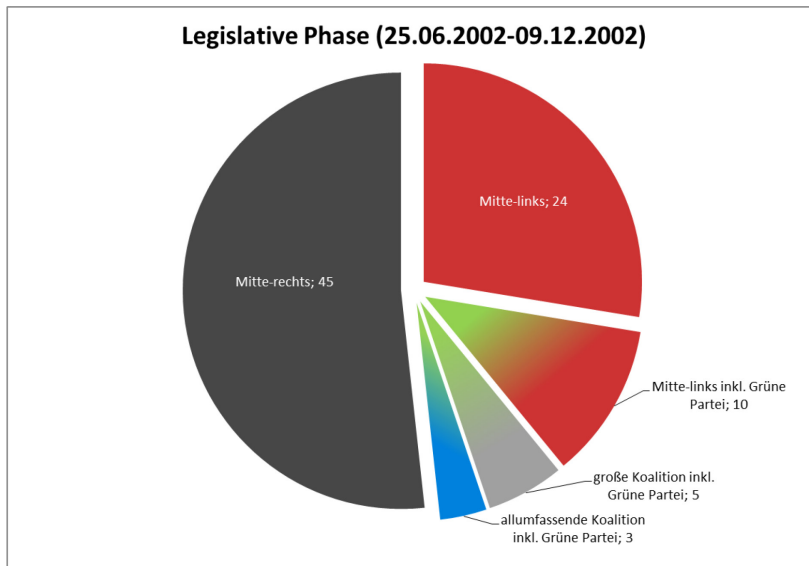
Regierungswechsel am 11. Juni 2001 in Italien von einer Mitte-links-Regierung inklusive Grüne Partei zu einer Mitte-rechts-Regierung.



Regierungswechsel am 27. November 2001 in Dänemark von einer Mitte-links-Regierung zu einer Mitte-rechts-Regierung.



Regierungswechsel am 6. April 2002 in Portugal von einer Mitte-links-Regierung zu einer Mitte-rechts-Regierung.



Regierungswechsel am 25. Juni 2002 in Frankreich von einer linken Regierung inklusive Grüne Partei zu einer Mitte-rechts-Regierung.

Quelle: Darstellung eigener Entwurf, Daten: Klingemann et al. 2006

7.2.2 Sanktionsfähigkeit und Konfliktfähigkeit der Interessengruppen im Rat

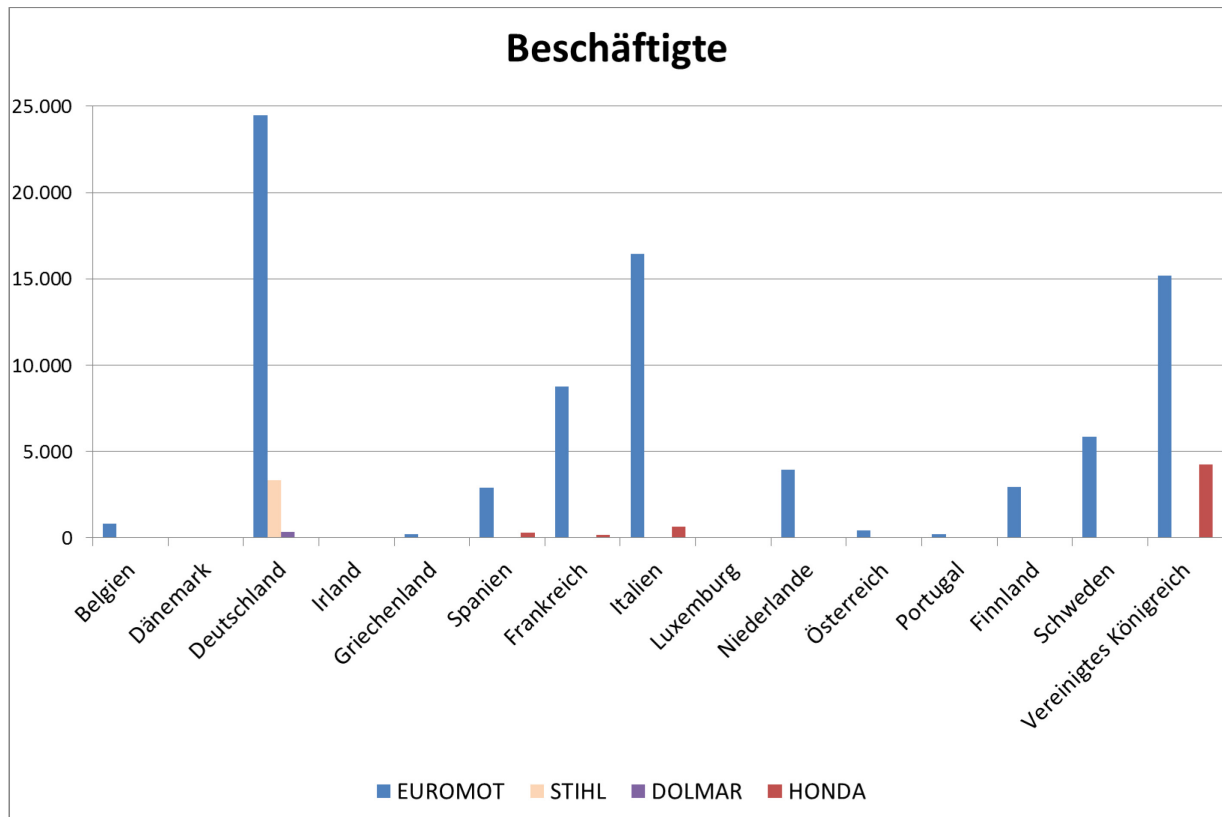
Gemessen an den Variablen Sanktions- und Konfliktfähigkeit war EUROMOT HONDA in allen Belangen überlegen und müsste demzufolge eher Lobbyingenerfolge erzielen (vgl. Tabelle 23: 244). Im Hinblick auf die zwischen den beiden Interessengruppen konfliktiven Themen (Einführung des Systems der Mittelwertbildung und des Ansparens, Fristen für Stufe II, Eliminierung Stufe I und Inverkehrbringen älterer Motoren) traf dies jedoch nur auf zwei von vier Issues zu. Werden ausschließlich die Issues betrachtet, hinsichtlich derer EUROMOT und HONDA für eigene Interessen eintraten, jedoch nicht opponierten, war EUROMOT bei vier von sechs Issues erfolgreich (Ausnahmen für kleine Hersteller, Fristen für Stufe II, Ausnahmen Nischenprodukte, Zuordnung Generatoren und Pumpen), HONDA bei keinem. Die Voraussagekraft der Variablen Sanktions- und Konfliktfähigkeit für die Lobbyingenergebnisse in der intergouvernementalen Arena ist also ähnlich begrenzt wie die Voraussagekraft der politischen Zusammensetzung des Rates in Kombination mit institutionellen Abstimmungsregeln.

Ebenfalls eignen sich die Variablen Sanktions- und Konfliktfähigkeit nicht für die Erklärung der Position einzelner Mitgliedstaaten. Eine Betrachtung der Anzahl der Beschäftigten (Konfliktfähigkeit) (vgl. Abbildung 11, Abbildung 12) und des Umsatzes (Sanktionsfähigkeit) (vgl. Abbildung 13) in der Industrie der Motorenhersteller in der EU-15 führt zu der Hypothese, dass vor allem Deutschland, Italien, das Vereinigte Königreich, Frankreich, Schweden, die Niederlande, Finnland und Spanien die Position EUROMOTs hätten unterstützen müssen.

Allerdings stellten sich Deutschland, Italien, Frankreich, die Niederlande und Spanien bei den konfliktiven Issues gegen die Interessen EUROMOTs. Einzig das Vereinigte Königreich zählte zu den verlässlichen Unterstützern des Verbands der Motorenhersteller, wohingegen Schwedens Position unstet war. Zwar produziert HONDA an Standorten in Italien, Frankreich und Spanien, jedoch ist der Anteil der Beschäftigten des Weltkonzerns in diesen Ländern im Vergleich zum Anteil der insgesamt in der Industrie der Motorenhersteller Erwerbstätigen vergleichsweise gering. Wenn das Verhältnis der Beschäftigten HONDAs im Vergleich zu den insgesamt in der Industrie der Motorenhersteller Beschäftigten ausschlaggebend gewesen wäre, dann hätte gerade die Position des Vereinigten Königreichs in den

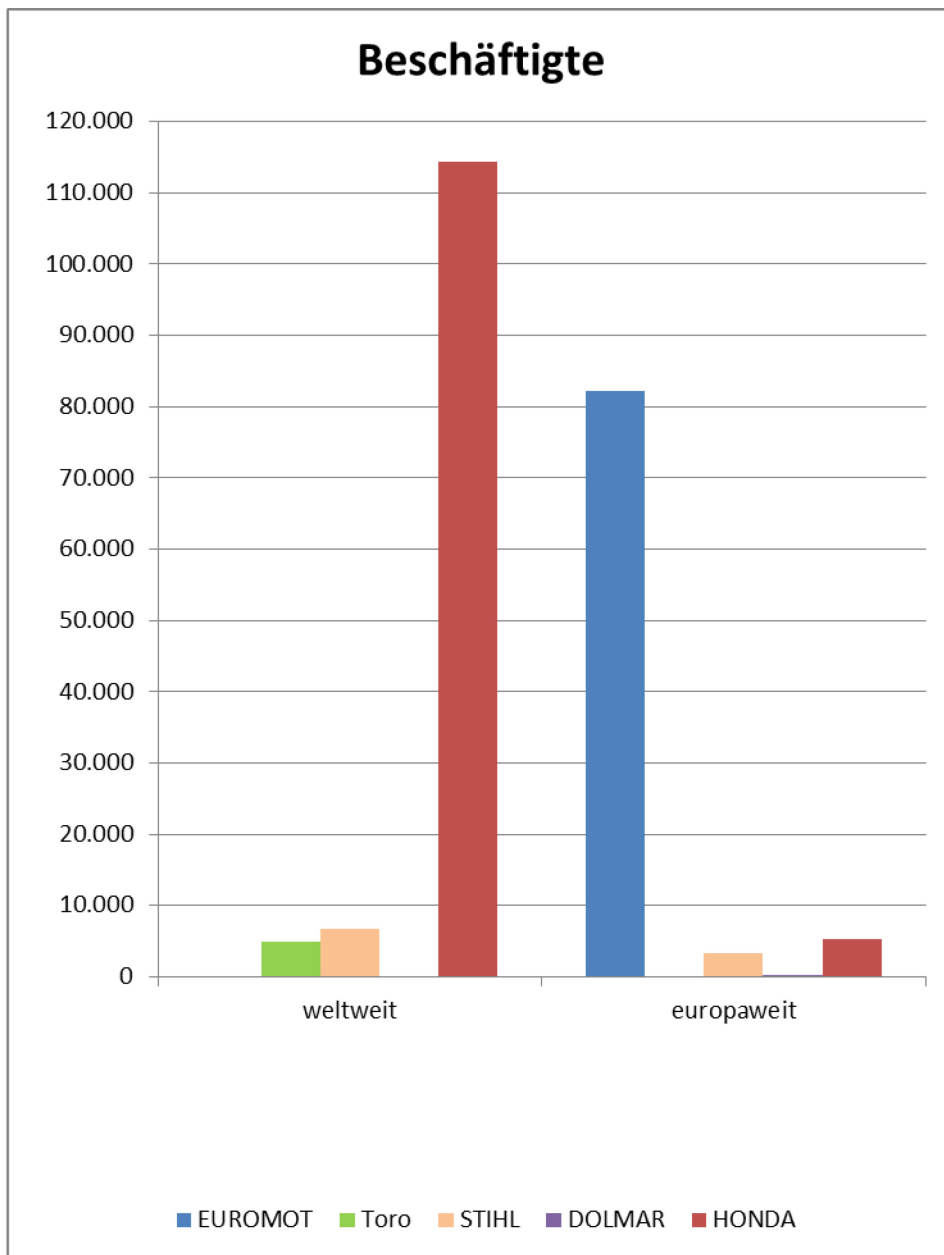
Ratsberatungen anders ausfallen müssen. Im Vereinigten Königreich hat HONDA einen vergleichsweise hohen Beschäftigtenanteil.

Abbildung 11: Anzahl der Beschäftigten in der EU-15 (F3)



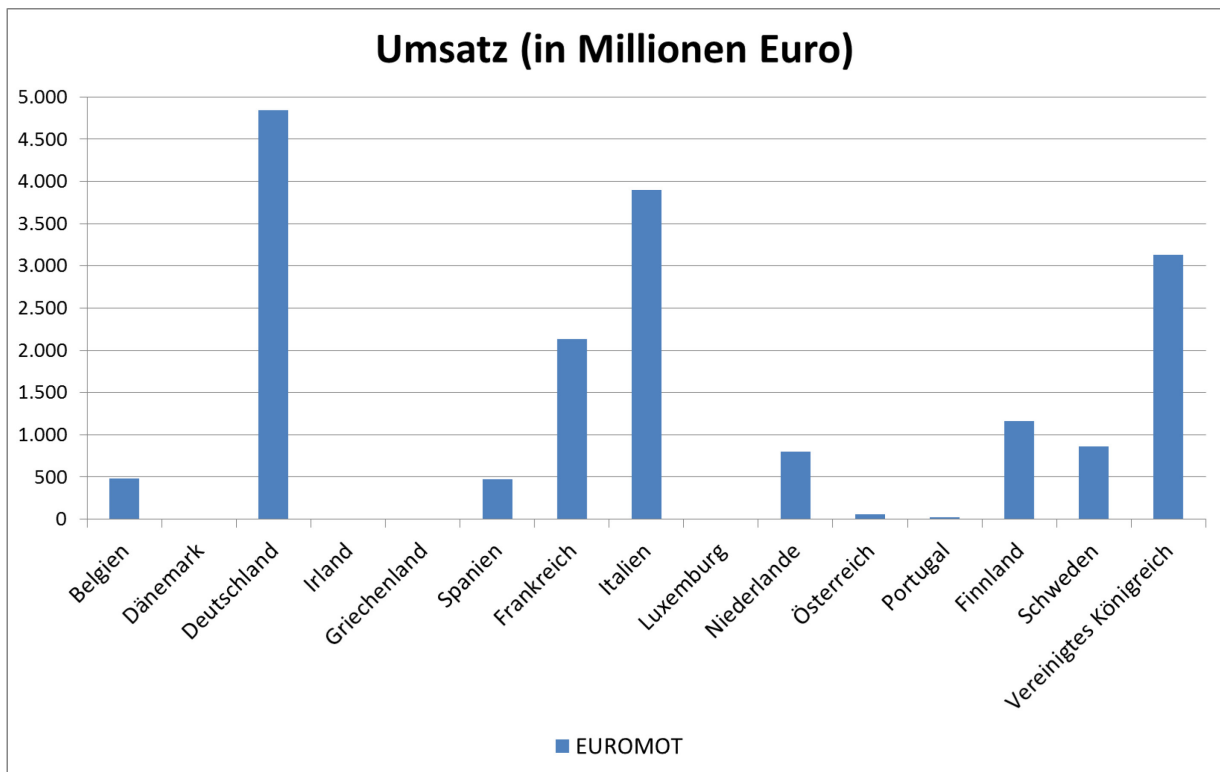
Quelle: Darstellung eigener Entwurf, Daten: Eurostat, Webseiten und Jahresberichte einzelner Firmen

Abbildung 12: Anzahl Beschäftigte im Vergleich EU und Welt (F3)



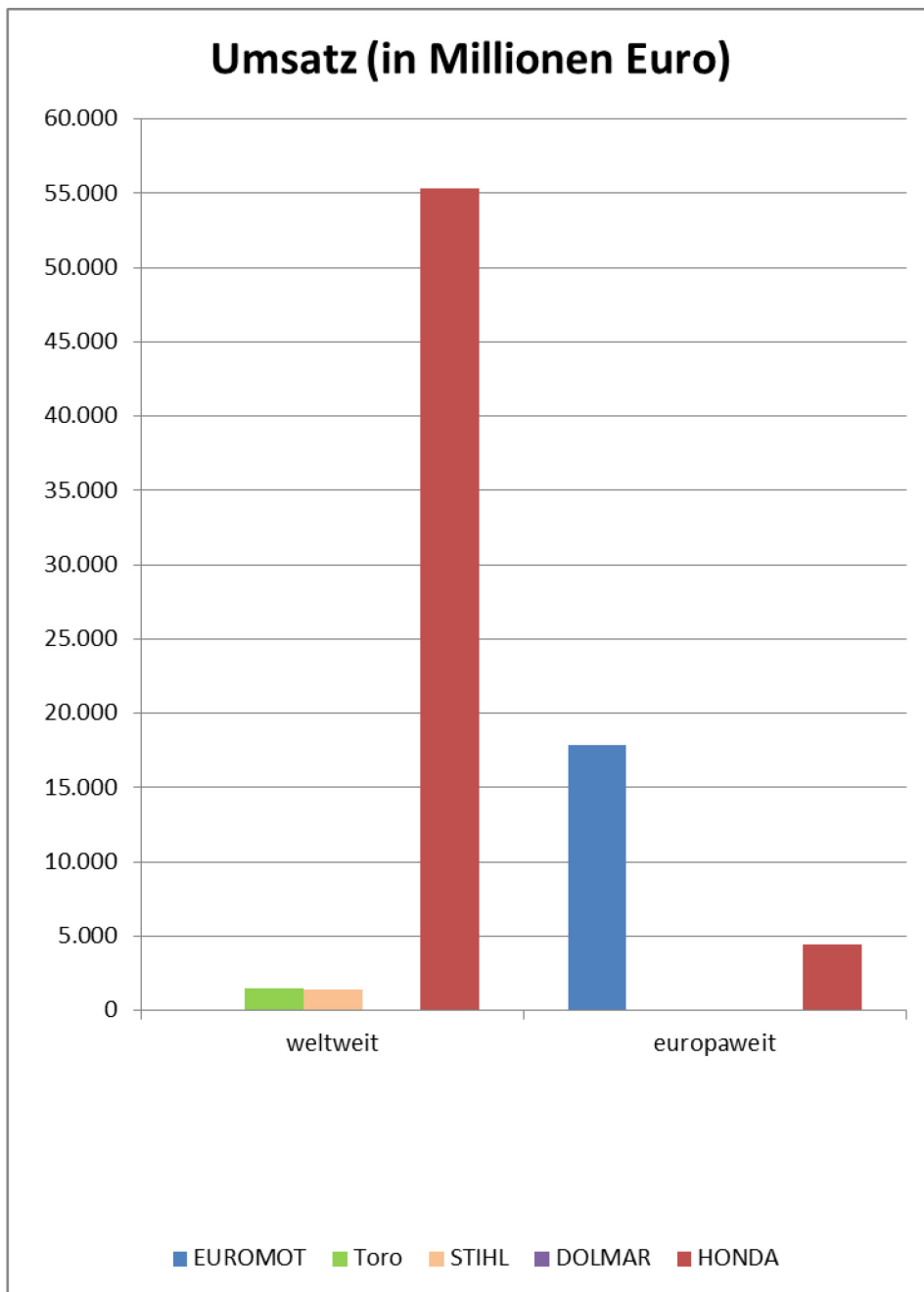
Quelle: Darstellung eigener Entwurf, Daten: Eurostat, Webseiten und Jahresberichte einzelner Firmen

Abbildung 13: Umsatz in der EU-15 (F3)



Quelle: Darstellung eigener Entwurf, Daten: Eurostat, Webseiten und Jahresberichte einzelner Firmen

Abbildung 14: Umsatz im Vergleich EU-15 und Welt (F3)



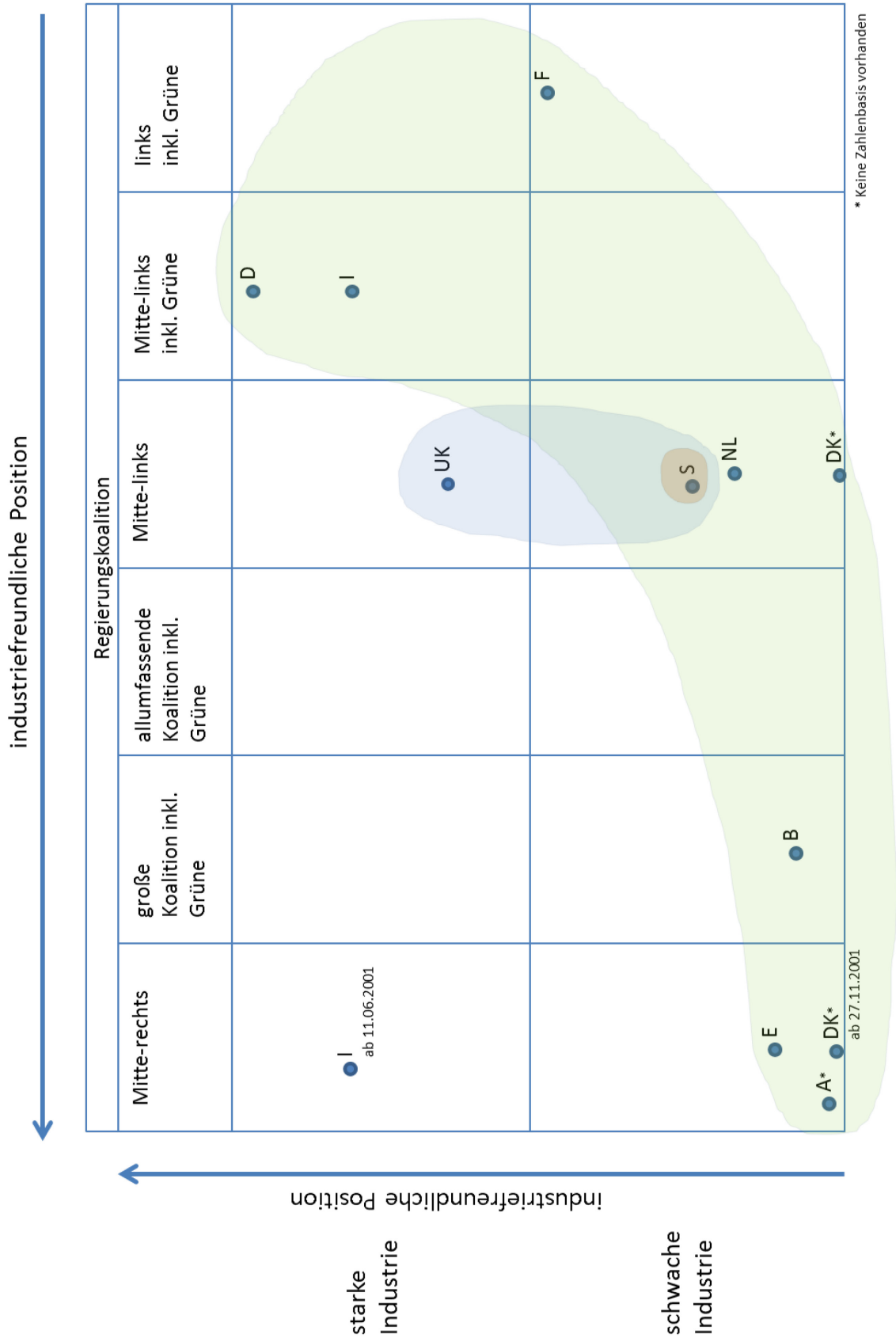
Quelle: Darstellung eigener Entwurf, Daten: Eurostat, Webseiten und Jahresberichte einzelner Firmen

Wie zuvor bei der Motorradrichtlinie zeigt auch bei dieser Untersuchung erst die Visualisierung der Wechselbeziehungen der Stärke der Industrie mit der politischen Ausrichtung der Regierungsexekutiven ein Muster im Abstimmungsverhalten bei kritischen Fragen (vgl. Abbildung 15⁷⁸). Die empirischen Beobachtungen zur Motorrad- und zur Rasenmäherrichtlinie ähneln einander: Unabhängig von der politischen Ausrichtung der Regierungskoalition fanden sich Mitgliedstaaten mit geringem Industrieanteil zusammen mit Staaten mit hohem Industrieanteil, aber grüner Regierungsbeteiligung in der Ratskoalition wieder, die eher für eine Verschärfung der Gesetzgebung zulasten des Verbands der Motorenhersteller und zugunsten HONDAs eintrat (grün). Die verbleibenden Mitgliedstaaten mit hohem Industrieanteil fanden sich unabhängig von der politischen Ausrichtung der Regierungsexekutiven wiederum in der EUROMOT-Koalition (blau) wieder. Sonderfälle waren Italien nach dem Regierungswechsel am 11. Juni 2001 von einer Mitte-links-Regierung inklusive Grüne Partei zu einer Mitte-rechts-Regierung, und Schweden, welches sich trotz noch relativ hohem Industrieanteil und Mitte-links-Regierung zeitweise auf die Seite der „grünen Koalition“ schlug. Im Hinblick auf Italien nach dem Regierungswechsel lässt sich das Ausbleiben eines sichtbaren Positionswechsels zugunsten EUROMOTs damit begründen, dass die wesentlichen Issues des Gesetzgebungsvorschlags bereits in den Arbeitsgruppensitzungen verhandelt worden waren, die vor dem Regierungswechsel stattgefunden hatten.

Anders als bei der Motorradrichtlinie erreichten die Mitglieder der „blauen Koalition“ – das Vereinigte Königreich und bedingt Schweden – nicht die *Sperrminorität*, die eine Veränderung des Gesetzgebungsvorschlags zulasten von EUROMOT hätte verhindern können. Es war also auch bei der Rasenmäherrichtlinie eine Kombination aus Positionierung der Entscheidungsträger entsprechend ihrer politischen Ausrichtung korreliert mit dem Gewicht der Motorenindustrie in dem jeweiligen Land und den institutionellen Bedingungen (Abstimmungsregeln im Rat), die den Lobbyingerfolg in der intergouvernementalen Arena erklären.

⁷⁸ Abbildung 15 zeigt die Industriestärke der Verbrennungsmotorenherstellung in den einzelnen Mitgliedstaaten (Industriestärke = Umsatz).

Abbildung 15: Abstimmungsverhalten im Rat bei kritischen Themen (F3)



Quelle: Darstellung eigener Entwurf, Daten: Klingemann et al. 2006 und Eurostat

7.2.3 Framing im Ministerrat

Auffällig war, dass, wie auch schon bei der Motorradrichtlinie beobachtet worden war, im Rat vor allem Framings den Lobbyingerfolg begünstigten, die auf die Umsetzbarkeit (Issue „System der Mittelwertbildung und des Ansparens“) abhoben und technische/sachliche Gründe ins Feld führten, die von keiner anderen Interessengruppe angezweifelt wurden, beziehungsweise zu denen keine anderen Informationen vorlagen (Issue „Ausnahmen für Hersteller Stufe II“, Issue „Nischenprodukte für Stufe II“, Issue „Zuordnung von Schneefräsen“). Ebenfalls erhöhte die Nutzung eines Landwirtschaft-Frames (Issue „Zuordnung von Generatoren und Pumpen“) die Wahrscheinlichkeit eines Lobbyingerfolgs, wie es bereits beim Issue „Einbeziehung Offroadkraftstoffe“ aus der Schwefelrichtlinie zu sehen war.

Argumentationsstrategien, die auf die besonderen Belastungen der Motorenhersteller durch die Streichung des Systems der Mittelwertbildung und des Ansparens aufbauten, negative Auswirkungen auf Verbraucher und Preise zitierten sowie ein düsteres Bild von der Gefährdung nationaler Produktionsstandorte malten, waren hingegen weniger erfolgreich (Issues „Ausnahmen für kleine Hersteller Stufe I“, „Verschärfung der Fristen für einzelne Motorklassen Stufe II“, „Ausnahmeliste für Geräte“). Auch diesbezüglich zeigten sich deutliche Parallelen zur Motorradrichtlinie, wo die Motorradhersteller mit der Hervorhebung der besonderen Bedarfe ihrer Industrie nicht hatten reüssieren können.

Tabelle 29: Positionen der Interessengruppen zum Gemeinsamen Standpunkt (F3)

| IG | Position | Ergebnis | Konflikt mit | Konflikt-fähigkeit | Sanktions-fähigkeit | Finanzen | Typus | Framing IG | Counter-Framing | Koalition Rat pro IG |
|----------------------------|---|---|---------------|--------------------|---------------------|----------|------------------------------------|---|--|---|
| EUROMOT STIHL | Einführung des Systems der Mittelwertbildung und des Ansparens | keine Einführung des Systems der Mittelwertbildung und des Ansparens | HONDA | 0 | 0 | X | Neuregulierung/ Neues Konzept | Harmonisierung mit US-amerikanischer Gesetzgebung; Geräte müssen vom Markt genommen werden; negative Auswirkungen auf Preis und Verfügbarkeit von Produkten für den Verbraucher | neues Konzept schafft gefährlichen Präzedenzfall in der Emissionspolitik; Bevorzugung größerer Hersteller; Wettbewerbsnachteile für proaktive Hersteller: hohe Verwaltungskosten für Mitgliedstaaten | 14 Stimmen (Gegner: 52) |
| EUROMOT (HONDA) | Ausnahmen für Hersteller kleiner Serien in Stufe II (25.000 Einheiten pro Jahr) | Ausnahmen für Hersteller kleiner Serien in Stufe II (25.000 Einheiten pro Jahr) | kein Konflikt | n/a | n/a | n/a | KMU/Kleine Hersteller Lead-Time II | es existiert kein Hersteller mit einem Produktionsniveau von 10.000 Einheiten in der EU; Ausnahmeregel begünstigen vor allem kleine Hersteller in Südeuropa | n/a | 10 Stimmen (Gegner zeitweise 20 Stimmen) |
| EUROMOT | Ausnahmen für Hersteller kleiner Serien in Stufe I für drei Jahre (25.000 Einheiten pro Jahr) | keine zusätzlichen Ausnahmen | kein Konflikt | n/a | n/a | n/a | KMU/keine Hersteller Lead-Time I | Kompensierung der Eliminierung des Systems der Mittelwertbildung und des Ansparens; Berücksichtigung der besonderen Belastung kleiner Hersteller | n/a | keine |
| EUROMOT | Ausnahmen für Nischenprodukte für Stufe II | Ausnahmen für Nischenprodukte Stufe II | kein Konflikt | n/a | n/a | n/a | Technik | alternativlose Nischenprodukte können weiterhin auf dem Markt angeboten werden | n/a | Mehrheit (Gegner zeitweise 10 Stimmen) |
| EUROMOT | Zuordnung von Generatoren und Pumpen zu handgehaltenen Geräten | Zuordnung von Generatoren und Pumpen zu handgehaltenen Geräten | kein Konflikt | n/a | n/a | n/a | Technik | Geräte können sehr wohl handgehalten werden; große Bedeutung in südeuropäischer Landwirtschaft, die auf günstige Gerätschaften angewiesen ist | n/a | Mehrheit (Gegner zeitweise 14) |
| Toro | Zuordnung von Schneefräsen zu handgehaltenen Geräten | Zuordnung von Schneefräsen zu handgehaltenen Geräten | HONDA | 0 | 0 | n/a | Technik | Harmonisierung mit US-amerikanischer Gesetzgebung; Maschinen können handgehalten werden, weil ihr Gewicht zwischen 17 und 33 kg liegt; Schneefräsen stellen keine Gefahr für Ozonbildung dar; Kostenvorteile für Verbraucher; kein Spielraum für Investitionen und technische Weiterentwicklung | Maschinen können nicht handgehalten werden wegen ihres Gewichts von 40-50kg | Konsens |

| IG | Position | Ergebnis | Konflikt mit | Konfliktfähigkeit | Sanktionsfähigkeit | Finanzen | Typus | Framing IG | Counter-Framing | Koalition Rat pro IG |
|------------------|---|--|---------------|-------------------|--------------------|----------|--------------------------|--|--|---|
| EUROMOT | keine Verschärfung der Fristen für einzelne Motorklassen in Stufe II | Verschärfung der Fristen für einzelne Motorklassen Stufe II | HONDA | 0 | 0 | X | Lead-Time II | keine Best-available-Technology-Politik; Industrie benötigt Lead-Time, Handelsprobleme für Hersteller; negative Auswirkungen auf Preis und Verfügbarkeit von Produkten für den Verbraucher | schärfere Fristen für größere Gruppe von Motoren notwendig | 10 Stimmen (Gegner: 24 Stimmen) |
| Honda | Eliminierung der Stufe I, direkte Einführung Stufe II | keine Eliminierung der Stufe I | EUROMOT | X | X | 0 | Lead-Time I | Fristen in der EU liegen hinter denen der USA; die meisten Hersteller können Anforderungen von Stufe II sofort erfüllen; Motorertechnologie vorhanden | keine Veränderung der Stufe I | Keine |
| EUROMOT | Beibehaltung der Implementationsdaten der Stufe I | Beibehaltung der Implementationsdaten der Stufe I | kein Konflikt | n/a | n/a | n/a | Lead-Time I | keine besondere Begründung | n/a | Konsens |
| HONDA | Eliminierung der Möglichkeit des Inverkehrbringens „älterer“ Motoren noch zwei Jahre nach Inkrafttreten der Stufen I und II | keine Eliminierung der Möglichkeit des Inverkehrbringens „ältere“ Motoren noch zwei Jahre nach Inkrafttreten der Stufen I und II | EUROMOT | X | X | 0 | Lead-Time I | Regelung erschwert effektives Monitoring der Umsetzung der Richtlinie; Nachteile für die Umwelt | n/a | 4 Stimmen (Gegner: Mehrheit) |
| HONDA | bessere Kennzeichnung für verbrauchsarme Motoren „Labeling“ | keine bessere Kennzeichnung für verbrauchsarme Motoren | kein Konflikt | n/a | n/a | n/a | Kennzeichnung Subvention | Verbraucher benötigen sachliche Informationen über die von einem Motor verursachte Umweltverschmutzung, um Kaufentscheidung treffen zu können | n/a | Kennzeichnung: Mehrheit (Gegner: 4 Stimmen) Subvention: 18 Stimmen (Gegner: 30 Stimmen) |
| EUROMOT STIHL | umfassende Ausnahmeliste für einzelne Geräte für eine 5 Jahresfrist von Stufe II | keine umfassende Ausnahmeliste für einzelne Geräte vom Geltungsbereich der Richtlinie | kein Konflikt | n/a | n/a | n/a | Lead-Time II | Eliminierung des Systems der Mittelwertbildung und des Ansparens macht Verschönerung von Umsetzung der Stufe II notwendig, sonst würden betroffene Geräte vom Markt verschwinden; Gefährdung der Motorsägenproduktion in Deutschland | n/a | Keine |

Quelle: Eigener Entwurf

8. Die Arena des Europäischen Parlaments: Die Beratungen im Plenum

8.1 Das Kompromisspaket zwischen Rat und Berichterstatter

In einer undatierten Notiz an die Umweltausschussmitglieder gab Lange seiner Hoffnung Ausdruck, dass das von ihm mit dem Rat ausgehandelte Kompromisspaket ihre Zustimmung finden werde. Er wies darauf hin, dass wesentliche Änderungswünsche des Umweltausschusses – etwa die Streichung des Systems der Mittelwertbildung und des Ansparens sowie Labelling als Instrument, um die Einführung von abgasarmen Motoren auf dem Markt zu beschleunigen, – hatten durchgesetzt werden können. Indes mussten aus Sicht des Umweltausschusses Kompromisse bei den Issues „Ausnahmen für kleine Hersteller und Nischenprodukte“ sowie „Einführungsfristen der Stufen“ gemacht werden. Konkret bedeutete dies, dass bei der Abstimmung im Plenum Abänderungen, die einst die Mehrheit im Umweltausschuss erhalten hatten, nun quasi „freiwillig“ abgelehnt werden mussten. Andere vom Umweltausschuss favorisierte Abänderungen sollten hingegen mit Änderungsanträgen aus dem Kompromisspaket ersetzt werden (Explanatory Note o. D.).

”Dear colleagues,

after negotiations with the Council I have reached a compromise package, that clearly reflects our position voted in the environment committee. It is now possible to finish this legislation after the first reading. The Council will accept this compromise package. For that reason we should on the one hand reject some amendments out of our committee (amendment 4, 9, 16) and on the other hand replace some of our committee’s amendments (amendments 1, 5, 10, 11, 13, 14) by voting for the compromise. Furthermore some new amendments have been necessary. [...]” (Explanatory note o. D.).

8.1.1 Ausnahmen für kleine Hersteller

So sollten beispielsweise die Abgeordneten die Abänderung 5 ablehnen und stattdessen dem von Lange im Namen der SPE-Fraktion ins Plenum eingebrachten Änderungsantrag 20 zustimmen – eine Aufforderung, der die Mehrheit der anwesenden Parlamentarier ohne Weiteres nachkam (Protokoll Plenum 2001: 18). Dies hatte zur Folge, dass Hersteller, die in den Genuss der drei Jahre währenden Ausnahmeregel für kleine Hersteller kommen wollen, zur Freude von EUROMOT

nunmehr wieder – wie im Kommissionsvorschlag vorgesehen – bis zu 25.000 Einheiten jährlich produzieren dürfen und nicht – wie vom Umweltausschuss einst gefordert – nur 10.000 Einheiten. Mit seiner in einem zweiten Positionspapier als Reaktion auf den endgültigen Bericht vorgebrachten Forderung, die dreijährige Ausnahmeregel für kleine Hersteller auch für die erste Stufe anzuwenden, biss EUROMOT allerdings auf Granit (EUROMOT Proposal 2001: 2). Sie wurde an keiner Stelle im Kompromisspaket berücksichtigt. Dies war umso dramatischer, als die genannte Forderung Bestandteil einer „Wunschliste“ EUROMOTs war, die die Hersteller komplett in der Gesetzgebung berücksichtigt sehen wollten, wenn schon das von ihnen favorisierte System der Mittelwertbildung und des Ansparens unbedingt aus dem Legislativtext herausgestrichen werden musste (EUROMOT Proposal 2001: 4).

“It is essential for industry that *all* [Hervorhebung im Original; Anm. d. Verf.] of the components of this alternate proposal are included together in the Directive if averaging and banking is deleted.” (EUROMOT Proposal 2001: 4)

8.1.2 Zuordnung von Geräten

Dafür wurde allerdings im Kompromisspaket EUROMOTs Sorge hinsichtlich der Zuordnung von Generatoren und Pumpen zu nicht-handgehaltenen Motoren durch den Umweltausschuss Rechnung getragen, obschon der Verband seine Bedenken zu diesem Punkt in seinem zweiten Positionspapier nicht erneuert hatte. Vereinbarungsgemäß wurde der Änderungsantrag 4 des Lange-Berichts, der Generatoren und Pumpen das Privileg der Zuordnung zu handgehaltenen Maschinen nehmen wollte, in einer von EVP und SPE beantragten gesonderten Abstimmung abgelehnt. Genauso erging es dem Änderungsantrag 16 des Lange-Berichts, der die Absicht verfolgte, Schneefräsen in die anspruchsvollere Kategorie der nicht-handgehaltenen Maschinen umzugruppieren.

8.1.3 Fristen der Stufen I und II

Das gleiche Verfahren wurde auch beim Änderungsantrag 9 des Lange-Berichts angewandt, der den Beginn der Stufe I auf zwölf Monate nach Inkrafttreten der

Richtlinie festlegte (Bericht Lange 2001a: 10). Nach dessen Ablehnung infolge einer von SPE und EVP beantragten gesonderten Abstimmung galt nun wieder der Text des Kommissionsvorschlags: Dieser sah den Beginn der Stufe I nach 18 Monaten nach Inkrafttreten der Richtlinie vor (Kommission 2000: 22). Für den im Vergleich zum Lange-Bericht zeitlich gesehenen großzügigeren Spielraum hatte sich auch EUROMOT in seinem zweiten Positionspapier ausgesprochen, in dem der Verband explizit forderte, nicht an dem „Implementationsdatum“ (implementation date) der Kommission zu rütteln (EUROMOT Proposal 2001: 2). Analog zur Festsetzung des Beginns der Stufe I stimmten die Abgeordneten nun auch dem Änderungsantrag 25 (Protokoll Plenum 2001: 18) zu, nach dessen Maßgabe den Mitgliedstaaten 18 Monate für die Umsetzung der Richtlinie in nationales Recht zugestanden werden sollten und nicht zwölf Monate, wie einst im Änderungsantrag 14 gefordert worden war (Bericht Lange 2001a: 13).

Tabelle 30: Fristen für Stufe II im Vergleich zu EUROMOTs Position (F3)

| Motor- klassen | KOM- Vorschlag | Änderungsantrag 10 Lange Bericht | Änderungsantrag 28 (Kompromisspaket) EVP/ SPE Plenum | EUROMOT zweites Positionspapier |
|---------------------------------|-------------------|-------------------------------------|--|---|
| SN: 1 SN: 2 | 1. August 2004 | 1. Januar 2004 | 1. August 2004 | 1. August 2004 |
| SN: 4 | 1. August 2006 | 1. Juli 2005 | 1. August 2006 | 1. August 2006 Grenzwert sollte fünf Jahre lang um 15 Prozent erhöht sein dürfen |
| SH: 1 SH: 2 SN: 3 | 1. August 2008 | 1. Januar 2006 | 1. August 2007 | 1. August 2008 für SN: 3: Grenzwert sollte fünf Jahre lang um 15 Prozent erhöht sein dürfen |
| SH: 3 | 1. August 2010 | 1. Januar 2006 | 1. August 2008 | 1. August 2010 |

Quelle: Eigener Entwurf

Der Lobbyingenerfolg, den EUROMOT im Hinblick auf das Implementationsdatum der Stufe I einfahren konnte, ließ sich jedoch nicht bei den Implementationsdaten der

Stufe II wiederholen. Zwar warteten die Abgeordneten Goodwill, Florenz und Lange im Namen der EVP und der SPE-Fraktion mit einem neuen Änderungsantrag 28 auf, der im Vergleich zum Änderungsantrag 10 des Lange-Berichts aus Sicht von EUROMOT deutlich harmloser ausfiel, jedoch fand sich nur ein einziges der von der Herstellervereinigung favorisierten Implementationsdaten eins zu eins in ihm wieder: das Implementationsdatum für die Maschinenklassen SN: 1 und SN: 2.

Weder war es EUROMOT gelungen, die Abgeordneten von der Notwendigkeit zu überzeugen, die Emissionsgrenzwerte für Geräte aus den Motorklassen SN: 3 und SN: 4 für eine Periode von fünf Jahren um 15 Prozent zu erhöhen (EUROMOT Proposal 2001: 3), noch hatte es der Verband geschafft, die zeitlich laxeren Implementationsdaten für die Motorklassen SH: 1, SH: 2, SH: 4 und SN: 3 durchzusetzen. Damit schlug das Europäische Parlament EUROMOT einen weiteren Wunsch seiner „Ausnahmewunschliste“ ab, die der Verband der europäischen Motorenhersteller unbedingt vollständig berücksichtigt sehen wollte, wenn schon das System der Mittelwertbildung und des Ansparens politisch keine Mehrheit bekommen sollte (EUROMOT Proposal 2001: 4). Die Einhelligkeit, die im Europäischen Parlament hinsichtlich der Implementationsdaten der Stufe II und damit auch bei der Ablehnung von Forderungen EUROMOTs zu diesem Issue herrschte, war bezüglich der von EUROMOT vorgelegten Ausnahmelisten für Geräte der Motorkategorien SH: 2 und SH: 3 jedoch nicht mehr zu erkennen.

8.2 Die neue Ausnahmewunschliste EUROMOTs

Wie EUROMOT in seinem zweiten Positionspapier selbst angab, war der Verband sowohl von einigen Vertretern der Regierungsexekutiven als auch von Mitgliedern des Europäischen Parlaments um eine Stellungnahme zu der Frage gebeten worden, ob die Entfernung von bestimmten Geräten aus den Geltungsbereich der Richtlinie den Herstellern weiterhelfen würde, wenn das System der Mittelwertbildung und des Ansparens nicht umgesetzt würde (EUROMOT Proposal 2001: 3).

”EUROMOT has also been asked by a number of EU Member State Government Officials and European Parliamentarians whether specific product exemptions from the scope of the Directive would solve the concerns of those sectors of our industry which face the very real threat of many of their specialist or professional products disappearing from the EU market

if averaging and banking is not provided in the scope of the Directive.” (EUROMOT Proposal 2001: 3)

EUROMOT listete deshalb in seinem Positionspapier eine Reihe von handgehaltenen Geräten auf – darunter Motorkettensägen, Heckenschneider, Bohrmaschinen – für die der Verband eine fünf Jahre währende Befreiung von den Anforderungen der Stufe II einforderte (EUROMOT Proposal 2001: 3-4). STIHL, Mitglied des Verbands, hatte zuvor in einem weiteren Brief an den Berichterstatter Lange sogar vorgeschlagen, in Anlehnung an die kalifornische Gesetzgebung (CARB III) in diesem Bereich eine Reihe von Geräten ganz und gar, und nicht nur für fünf Jahre, von der Stufe II auszunehmen. Sie sollten dementsprechend weiterhin lediglich die laxeren Grenzwerte der Stufe I erfüllen müssen (Brief STIHL 2001b: 2). Dieser über die Forderung EUROMOTs hinausgehende Vorschlag STIHLs erklärte sich aus den drastischen Konsequenzen, die STIHL für seine Produktion befürchtete, wenn die „Gesetzesverschärfungen“ des Lange-Berichts im Europäischen Parlament und im Rat tatsächlich durchgesetzt werden sollten (STIHL Präsentation 2001: 5). Einer Präsentation der Andreas STIHL AG & Co KG vom 5. September 2001, die auch dem Berichterstatter vorlag, war zu entnehmen, dass der Hersteller als Folge der „Gesetzesverschärfungen“ mit Umsatzeinbußen, der Gefährdung von Arbeitsplätzen im eigenen Unternehmen, aber auch bei „Zulieferern, Händlern, Anwendern“ rechnete (STIHL Präsentation 2001: 5, 7). Darüber hinaus müssten „Motorsägen über 45 cm³, alle Baumpflegesägen, alle Motorsensen über 40 cm³, Trennschleifgeräte über 80 cm³, Heckenscheren, Bohrgeräte“⁷⁹ aus dem Produktsortiment herausgenommen werden (STIHL Präsentation 2001: 6). Dies käme, so war in dem Dokument zu lesen, einem „Verkaufsverbot von 65 % aller Produkte in der EU“ (STIHL Präsentation 2001: 5) gleich.

Angesichts dieses von STIHL in dunklen Farben gemalten Zukunftsszenarios, verwunderte es kaum, dass sich weder EVP-Fraktion noch SPE-Fraktion dem Wunsch EUROMOTs und STIHLs nach einer Ausnahmeregelung für Geräte der Motorklassen SH: 2 und SH: 3 völlig verschlossen, wenngleich auch ihre entsprechenden Änderungsanträge die Belange der Hersteller unterschiedlich stark

⁷⁹ In dem Dokument STIHL Präsentation 2001 werden die Geräte mit Aufzählungszeichen in Punktform untereinander aufgelistet.

reflektierten. So wollte die SPE-Fraktion bestimmte Geräte erst dann für maximal fünf Jahre von den Anforderungen der Stufe II aussparen, wenn die Kommission zuvor nach eingehender Überprüfung zu dem Schluss gekommen wäre, dass dies aus technischen Gründen unumgänglich sei und diese Einschätzung überdies von einem technischen Ausschuss nach Artikel 15 der Richtlinie geteilt werde (Änderungsantrag 30 2001). Dies war zweifelsohne alles andere als ein Freibrief für die Hersteller der infrage stehenden Geräte. Ganz anders verhielt es sich jedoch mit dem Änderungsantrag 29 der EVP-Fraktion, der die Absicht in sich barg, die von EUROMOT aufgelisteten Geräte vollkommen aus dem Geltungsbereich der Richtlinie auszuschließen; sie sollten nach dem Willen der Konservativen also noch nicht einmal mehr die Grenzwerte der Stufe I erfüllen müssen (Änderungsanträge 18-29 2001: 16-18). Wohlgemerkt: Eine solche großzügige Ausnahmeregelung hatten weder STIHL noch EUROMOT verlangt.

Robert Goodwill (EVP-UK), der den Änderungsantrag 29 zusammen mit Karl-Heinz Florenz (EVP-D) im Namen der EVP-Fraktion ins Plenum eingebracht hatte, begründete diesen Vorstoß der EVP in der Plenardebatte am 1. Oktober 2001 damit, dass Kettensägen und ähnliche Geräte, „die leicht sein müssen, weil sie vom Benutzer getragen werden“ und die dafür geeignet sein sollten, „in vielen verschiedenen Positionen [zu] funktionieren – also auch auf dem Kopf stehend“ – ausschließlich mit abgasintensiveren Zweitaktmotoren laufen können (Plenardebatte 2001: 1). Vor dem Hintergrund der Goodwillschen Einschätzung der „Lage“ für bestimmte handgehaltene Geräte war es deshalb nur logisch, dass ihm Langes Änderungsantrag 30 „nicht weit genug“ ging (Plenardebatte 2001: 1) und er an den Berichterstatter appellierte, „gründlich über meinen [Goodwill Änderungsantrag; Anm. d. Verf.] nach[zudenken“, um eine Lösung herbeizuführen, „die beide Seiten dieses Hauses akzeptieren könnten.“ (Plenardebatte 2001: 1-2). Lange machte jedoch von vornherein in der Plenardebatte deutlich, dass er „keinen Weg mitgehen [kann], der bestimmte Geräte ganz aus der Richtlinie herausnimmt, [...]“ (Plenardebatte 2001: 1). Außerdem wies er in seinem Redebeitrag entschieden einen Artikel des britischen Wochenblatts *The Sunday Telegraph* vom 30. September 2001 mit der Überschrift „Strasbourg Chainsaw Massacre“ („Straßburger Kettensägenmassaker“) zurück, in dem der Autor, Christopher Booker, offenbar versuchte, eine Lanze für den deutschen Kettensägenhersteller STIHL und den schwedischen Kettensägenhersteller Husqvarna zu brechen. Diese zitierte Booker mit ihren düsteren Zukunftsprognosen,

wonach sie ihre Produktion aufgeben müssten, wenn die Richtlinie im Jahr 2006 in Kraft trete (The Sunday Telegraph 2001: 26). Überdies kritisierte er, dass die Bestrebungen der „high-minded Euro-MPs“, die Zweitaktmotoren zu „ächtchen“ („outlaw“), letztlich sogar entgegen ihrer eigentlichen Absicht die Umweltprobleme vergrößern würden: Ohne den Einsatz von Geräten mit Zweitaktmotoren, so Bookers Mutmaßung, würden Gärten und Wälder „unsauberer“ („more untidy“) aussehen, und Bäume in den Städten müssten gefällt werden, weil ihre Pflege sich wirtschaftlich nicht mehr lohne (The Sunday Telegraph 2001: 26).

“[...] Thus the chief environmental consequence of the Parliament's vote will actually be to make worse the very environmental problems those high-minded Euro-MPs fondly imagine they are helping to solve. In addition, not only will woods, gardens and fields look more untidy: huge numbers of trees in towns will have to be felled and removed, because it will no longer be economical to prune them to make them safe. [...]. At the moment two EU-based firms are the world-leaders in chainsaw manufacture – Stihl, a family-owned German company, and Husqvarna of Sweden. Both insist it will be impossible for them to comply with the directive when it comes into force in 2006 and they will have to go out of production. [...]” (The Sunday Telegraph 2001: 26).

Diese Art von journalistischer Unterstützung für die Kettensägenhersteller provozierte eine Stellungnahme der Katalysatorenhersteller, die natürlich ein ureigenes Interesse an der gesetzlichen Festschreibung von anspruchsvollen Standards hatten. Deren Verband, AECC, betonte in einem Brief an den Herausgeber des Sunday Telegraphs, dass die vorgeschlagenen Emissionsgrenzwerte von den kleinen Maschinen sehr wohl eingehalten werden könnten, wenn sie denn mit einem Katalysator ausgestattet würden. Im Übrigen, so die spitzfindige Anmerkung AECCs, hätten STIHL und Husqvarna in ihrem Sortiment bereits Produkte, die mit Katalysatoren ausgerüstet seien (Brief AECC/Sunday Telegraph 2001).

Auch in der Plenardebatte wurde vom britischen Abgeordneten Davies hervorgehoben, dass der Umweltausschuss die Intervention HONDAs begrüße, in der das Unternehmen die Abgeordneten darauf hinwies, dass die vorgeschlagenen Standards nicht weit genug gingen. Gleichzeitig bedauerte Davies die Hersteller aus seinem eigenen Land, die noch nicht die notwendigen Investitionen zur Emissionsminderung geleistet hätten. Diese subtile Kritik an britischen Verbrennungsmotorenherstellern hinderte ihn jedoch nicht, dem Änderungsantrag

29 in namentlicher Abstimmung zuzustimmen.

„Im Ausschuss für Umweltfragen, Volksgesundheit und Verbraucherpolitik kennen wir nur zu gut die Situation, dass Vertreter der Industrie zu uns kommen und sagen, ‚macht das nicht, der Zeitrahmen ist zu kurz, die Technik gibt es noch gar nicht‘. Deshalb hat es uns sehr gefreut, dass, während diese Richtlinie das Parlament passierte, ein Unternehmen – es handelt sich um Honda, Herr Goodwill erwähnte es bereits – an uns herantrat und äußerte, die von der Kommission vorgeschlagenen Standards gingen nicht weit genug. Ich verstehe natürlich, dass das Unternehmen seine Gründe hat, eine solche Position zu vertreten. Es hat die Investitionen getätigt, es kann die Standards erfüllen, und es möchte einen Wettbewerbsvorteil gegenüber jenen, die das nicht getan haben. Aber wollen wir nicht genau das erreichen? Ist es nicht positiv, wenn Hersteller darin konkurrieren, wer die höchsten Umweltstandards erreicht?

Ich bedauere, dass der Ausschuss eine Reihe der von mir zu einem früheren Zeitpunkt eingereichten Änderungsanträge nicht akzeptiert hat. Ich bedauere auch, dass zu viele Unternehmen in meinem Land [Vereinigtes Königreich; Anm. d. Verf.] es versäumt haben, sich auf die Zukunft zu orientieren und weiterhin die Umwelt verschmutzende und schädigende Maschinen herstellen wollen, anstatt in die Zukunft zu investieren und die höchsten Standards zu bestimmen, damit sie in der ganzen Welt entsprechend konkurrenzfähig sind.“ (Plenardebatte 2001: 1)

8.3 Abstimmung und Stimmung im Plenum

Es sprach also vieles dafür, dass das Issue „Ausnahmereglungen für Geräte aus den Motorenklassen SH: 2 und SH: 3“ zur Gretchenfrage der Abstimmungsstunde in der ersten Lesung mutierte. Deshalb wunderte es auch nicht, dass der umstrittene Änderungsantrag 29 der EVP-Fraktion in einer namentlichen Abstimmung denkbar knapp mit 266 Ja-Stimmen, bei 247 Nein-Stimmen und 25 Enthaltungen angenommen wurde. Während EVP und UEN für den Änderungsantrag votierten, lehnten ihn SPE, GUE und Verts/ALE ab. Im Gegensatz zu diesen recht homogen abstimmenden Fraktionen, legten ELDR und EDD allerdings ein gespaltenes Abstimmungsverhalten an den Tag (ELDR: 21 Ja-Stimmen; 20 Nein-Stimmen; vier Enthaltungen; EDD: neun Ja-Stimmen; sieben Nein-Stimmen; keine Enthaltung) (Protokoll Plenum 2001: 18). Zünglein an der Waage spielten in diesem Fall die zehn britischen Abgeordneten der ELDR-Fraktion, die geschlossen für den Änderungsantrag der EVP-Fraktion stimmten. Bevor das Europäische Parlament sich mit einfacher Mehrheit für den Änderungsantrag 29 und damit für die Herausnahme von bestimmten Geräten aus dem Geltungsbereich der Richtlinie aussprach, erhielt

auch der von Lange im Namen der SPE-Fraktion eingebrachte Änderungsantrag 30 – wenn auch in revidierter Form – „grünes Licht“ (Protokoll Plenum 2001: 18). Da somit beide Änderungsanträge in die Legislative Entschliebung des Europäischen Parlaments gingen, verlor der Änderungsantrag 30 jedoch seinen ursprünglichen Charakter als Alternative zu Änderungsantrag 29, wie es von Lange beabsichtigt worden war. Mittlerweile hatte er den Charakter einer Ergänzung, öffnete er doch Tür und Tor zugunsten von weiteren Ausnahmen für Geräte der Maschinenkategorie SH: 2 und SH: 3, wenngleich dies auch nicht Intention der Änderungsantragsteller war. Konkret bedeutete dies, dass alle Geräte der Motorkategorien SH: 2 und SH: 3, die nicht ohnehin schon dank des Änderungsantrags 29 von der Richtlinie ausgenommen waren, von der Kommission im Ausschussverfahren dahingehend überprüft werden sollen, ob nicht auch sie von den Anforderungen der Richtlinie aus technischen Gründen zu befreien sind. Da das Parlament sich zudem mehrheitlich auf Antrag der EVP-Fraktion gegen die Begrenzung möglicher Ausnahmen auf maximal fünf Jahre aussprach (253 Ja-Stimmen, 266 Nein-Stimmen, elf Enthaltungen) (Protokoll Plenum 2001: 18), hieß dies, dass theoretisch zeitlich unbegrenzte Ausnahmen für Maschinen und Geräte der Motorkategorien SH: 2 und SH: 3 zugestanden werden können (Abänderungen des Parlaments 2001: 40-41). *Summa summarum* dürften diese großzügigen Ausnahmeregelungen für handgehaltene Geräte der Klassen SH: 2 und SH: 3 wahrscheinlich nicht nur Balsam auf der Seele des Sunday-Telegraph-Autoren gewesen sein, sondern auch auf der EUROMOTs, übertrafen sie doch bei weitem den Forderungskatalog der Hersteller in diesem Punkt.

Während sich das Kräftemessen zwischen EVP und SPE aufgrund der unterschiedlichen Responsivität gegenüber EUROMOTs Lobbying in der Frage der Ausnahme für Geräte der Motorklassen SH: 2 und SH: 3 bereits in der Plenardebatte am 1. Oktober 2001 abzeichnete, überraschte es, dass die beiden großen Fraktionen letztlich auch hinsichtlich des Issues „System der Mittelwertbildung und des Ansparens“ unterschiedliche Auffassungen vertraten, denn dies wurde erst in der Abstimmung selbst sichtbar. Frei nach dem Motto, was kümmert mich mein Geschwätz von gestern, stimmte der britische Konservative Goodwill (EVP-UK) beispielsweise in namentlichen Abstimmungen im Zusammenhang mit dem System der Mittelwertbildung und des Ansparens am 2. Oktober 2001 gegen die im Lange-Bericht geforderte Streichung des Konzepts, obwohl er in seinem Redebeitrag vom 1. Oktober 2001 noch verkündet hatte: „Dieses System sollte nicht unterstützt werden.“

(Plenardebatte 2001: 1). Seine Fraktionskollegen taten es ihm in den von der EVP beantragten namentlichen Abstimmungen zu den Änderungsanträgen 2 (284 Ja-Stimmen, 195 Nein-Stimmen, neun Enthaltungen), 3 (303 Ja-Stimmen, 204 Nein-Stimmen, neun Enthaltungen) und 15 (303 Ja-Stimmen, 220 Nein-Stimmen, acht Enthaltungen) gleich (Protokoll Plenum 2001: 18). Im Gegensatz zum Änderungsantrag 29, bei dem ein Teil der ELDR-Abgeordneten für großzügige Ausnahmen und damit aller Wahrscheinlichkeit nach im Sinn des Herstellerverbands EUROMOT abstimmte, votierten die Liberalen in diesem Fall jedoch geschlossen gegen das System der Mittelwertbildung und des Ansparens und damit gegen die Interessen EUROMOTs. Da die Stimmenverteilung bei den elektronischen Abstimmungen zu Änderungsanträgen mit Bezug zum System der Mittelwertbildung und des Ansparens der Stimmenverteilung bei den namentlich abgestimmten Änderungsanträgen ähnelte, kann davon ausgegangen werden, dass das Abstimmungsverhalten der Fraktionen in dieser Frage weitestgehend stabil war (Änderungsantrag 6: 290 Ja-Stimmen, 211 Nein-Stimmen, neun Enthaltungen; Änderungsantrag 12: 306 Ja-Stimmen, 214 Nein-Stimmen, acht Enthaltungen). Die Änderungsanträge 7, 8 und 17 kamen allerdings ohne elektronische Abstimmungen aus, was daran gelegen haben kann, dass die Mehrheiten für sie mit bloßem Auge zu erkennen waren oder daran, dass aufgrund der vorhergehenden Abstimmungsergebnisse zu Änderungsanträgen mit ähnlicher Stoßrichtung klare Mehrheiten vorhanden waren, die dann niemand mehr in Zweifel zog (Protokoll Plenum 2001: 18). Letztendlich scheiterte also der Versuch der EVP, mit Hilfe von gesonderten oder namentlichen Abstimmungen das System der Mittelwertbildung und des Ansparens im Parlament doch noch durchzusetzen.

Dies sollte jedoch nicht von dem bemerkenswerten Sinneswandel der EVP-Fraktion in dieser Frage ablenken, den sie zugunsten von EUROMOTs Positionen vollzogen hat. Während ihre Mitglieder am 11. Juli 2001 allesamt den Verschärfungen des Kommissionsvorschlags im Umweltausschuss zugestimmt hatten, revidierten sie ihre Haltung bei der Abstimmung im Plenum am 2. Oktober im Hinblick auf das Issue „System der Mittelwertbildung und des Ansparens“ und mit aller Wahrscheinlichkeit auch hinsichtlich des Issues „Labelling“. Die das Labelling betreffenden Änderungsanträge 18 (291 Ja-Stimmen, 223 Nein-Stimmen, 17 Enthaltungen) und 22 (300 Ja-Stimmen, 207 Nein-Stimmen, 20 Enthaltungen) aus dem Kompromisspaket erzeugten ebenfalls eine Stimmenverteilung, die auf die Spaltung des Hauses in

dieser Frage hindeutete. Inhaltlich unterschieden sie sich jedoch kaum von den nunmehr hinfälligen Änderungsanträgen 1 und 11 aus dem Lange-Bericht zum gleichen Sujet, der einst unangefochten den Umweltausschuss passiert hatte.

Der Sinneswandel ist umso erstaunlicher, als den Abgeordneten die Positionen EUROMOTs und STIHLs zu ihren Verschärfungsbestrebungen, insbesondere was das Streichen des Systems der Mittelwertbildung und des Ansparens anbetraf, bereits bei den Beratungen des Kommissionsvorschlags im Ausschuss bekannt gewesen sein dürften. Ein Brief EUROMOTs an die Ausschussvorsitzende Jackson (EVP-UK) vom 22. Juni 2001 (Brief EUROMOT 2001) und ein Brief STIHLs vom 25. Juni 2001 an den Berichterstatter Lange (SPE-D) (Brief STIHL 2001) lagen vor. Allerdings wurde in ihnen keine Stellung gegen die Labelling-Änderungsanträge bezogen. Da diese Änderungsanträge jedoch vor allem HONDA in die Hände spielten, weil sie Hersteller begünstigen, die die neuen Standards schnell erfüllen können, ist davon auszugehen, dass ihre Ablehnung durch das Parlament durchaus die Mehrheit der in EUROMOT repräsentierten Unternehmen erfreut hätte. Im Übrigen war es der Hersteller HONDA, der sich in seinem Positionspapier explizit für eine informative Kennzeichnung ausgesprochen hatte (HONDA Positionspapier o. D.: 2). Es spricht also einiges dafür, dass die EVP entgegen ihrer ursprünglichen Positionierung auch in diesem Fall im Sinn von EUROMOT gestimmt hat.

Seine Verwunderung darüber brachte der Berichterstatter Lange noch am Tag der Abstimmung im Plenum in einem Fax an einen EVP-Kollegen zum Ausdruck, in dem er anmerkte, dass es „sehr schwer“ sei, „als Vertreter des Ausschusses zu handeln, wenn es nicht klar ist, welche Position die größte Gruppe im Ausschuss nun wirklich hat.“ (Fax Lange 2001) Außerdem bemängelte er, dass „Absprachen, die nötig sind, um gemeinsam starke Positionen aus dem Ausschuss heraus zu vertreten, [sind] so nicht tragfähig“ (Fax Lange 2001) seien. Unverständnis demonstrierte Lange auch gegenüber dem Änderungsantrag 29 der EVP-Fraktion, der „20% aller mobilen Maschinen und Geräte unter 19 KW“ (Fax Lange 2001) aus der Richtlinie ausschließe. Ferner hieß es in dem Fax in Bezug auf den Änderungsantrag 29:

„Es fällt mir [Lange; Anm. d. Verf.] schwer zu glauben, dass das die umweltpolitische Haltung der EVP ist. Weder Kommission noch Rat werden diese völlige Herausnahme aus der Richtlinie akzeptieren. Soll das EP [Europäisches Parlament; Anm. d. Verf.], das EURO III und EURO IV bei PKWs und LKWs durchgesetzt hat, nun für die Abschaffung von Grenzwerten kämpfen?“ (Fax Lange 2001)

EUROMOT freilich können die Wogen, die der Sinneswandel der EVP schlug, nur recht gewesen sein, waren sie doch nichts anderes als ein Indikator erfolgreichen Lobbyings, wenngleich sich dies im Endergebnis der ersten Lesung nur beim Änderungsantrag 29 tatsächlich auszahlte. Pate für andere Lobbyingerfolge EUROMOTs, wie etwa hinsichtlich der Definition kleiner Hersteller und der Kategorisierung von Generatoren und Pumpen sowie von Schneeschleudern, war allerdings der Rat. Sie sind folglich auf die Einflussnahme EUROMOTs auf die Regierungsexekutiven, nicht aber auf die der Abgeordneten zurückzuführen. Natürlich kann nicht mit Sicherheit ausgeschlossen werden, dass auch in diesen Fragen einzelne Abgeordnete oder Fraktionen einen Sinneswandel vollzogen hätten, wenn die Issues nicht bereits im Kompromisspaket geregelt worden wären – doch dies sind Spekulationen. Fest steht jedenfalls, dass am Ende der ersten Lesung im Europäischen Parlament ein Gesetzestext stand, der eher den Interessen EUROMOTs entsprach, als der, der aus dem Lange-Bericht resultiert hätte. Lediglich EUROMOTs „Bitten“ bezüglich der Implementationsdaten der Stufe II und ihrer Grenzwerte sowie bezüglich der Ausdehnung der Ausnahmen für kleine Hersteller auf die Stufe I waren im Europäischen Parlament auf taube Ohren und auf die Geschlossenheit der Abgeordneten beider großen Fraktionen gestoßen.

8.4 Zwischenfazit: Bedingungen für die Beeinflussung der Stellungnahme des Europäischen Parlaments

Die Zusammensetzung des Europäischen Parlaments in der 5. Legislaturperiode in Kombination mit den formellen Abstimmungsregeln legt die Hypothese nahe, dass der *Policy-Outcome*, sofern die Wirkungslosigkeit anderer Variablen gegeben war, zwischen den unterschiedlichen Interessen ausbalanciert ausfällt.

Der Grund hierfür war, dass die in der zweiten Lesung notwendig werdende absolute Mehrheit von 314 Stimmen nicht gegen eine der großen Fraktionen – EVP und SPE – erreicht werden konnte. In Verbindung mit der durchschnittlichen Anwesenheitsquote von 75 Prozent bedeutete dies, dass *de facto* eine Mehrheit von 67 Prozent der Anwesenden zustande kommen musste, um die absolute Mehrheit zu erreichen (Hix 2005: 97). Dies versetzte jede größere nationale Gruppe in einer Fraktion in die Position eines *Vetoplayers*. Das Europäische Parlament bietet zudem mit seiner multiideologischen und multinationalen Zusammensetzung (Kreppel/Tsebelis 1999: 936) einen idealen Resonanzraum für unterschiedliche Interessengruppen mit unterschiedlichen Framingstrategien.

Letztlich ist der *Policy-Outcome* in der Arena des Europäischen Parlaments durchaus als ausgewogen zu betrachten: Zwar entschied sich das Europäische Parlament gegen die Einführung des Systems der Mittelwertbildung und des Ansparens und verschärfte die Grenzwerte für die Einführung der Stufe II, milderte dies jedoch durch die Zustimmung zu der gewünschten Ausnahmeliste EUROMOTs wieder ab.

Die Ausgewogenheit des *Policy-Outcomes* darf jedoch nicht darüber hinwegtäuschen, dass EUROMOT im Vergleich zum Beratungsergebnis im Ausschuss für Umweltfragen, Volksgesundheit und Verbraucherpolitik durch Lobbying eine deutliche Verschiebung des *Policy-Outcomes* in die Nähe seiner Position erzielen konnte.

Dies lag bei den Issues „Ausnahmen für kleine Hersteller in der Stufe II“, „Zuordnung von Generatoren und Pumpen“, „Zuordnung von Schneefräsen und handgehaltenen Geräten“ sowie „Beginn der Stufe I“ vor allem daran, dass durch das Ziel, im Gesetzgebungsprozess eine frühzeitige Einigung mit dem Rat erlangen zu wollen, bereits die Beschlussfassung des Rats in Form des mit dem Berichterstatter vereinbarten Kompromisspakets auf die parlamentarischen Beratungen in erster

Lesung „durchscheint“. Bei den genannten Issues führten im Rat Frames zum Lobbyingserfolg, die auf technisch/sachliche Argumentationsstrategien aufbauten und von keiner anderen Interessengruppe angefochten wurden.

Bei dem Issue „Einführung des Systems der Mittelwertbildung und des Ansparens“ hatte EUROMOT die Fraktionen der EVP und der UEN auf seine Seite ziehen können, konnte jedoch keinen Lobbyingserfolg realisieren, da in erster Lesung noch keine absolute Mehrheit notwendig ist, sonst wären alle Änderungsanträge des Europäischen Parlaments zum System der Mittelwertbildung und des Ansparens gescheitert. Überdies war dieses Issue Teil des Kompromisspakets mit dem Rat, in dem zahlreiche Mitgliedstaaten das System der Mittelwertbildung und des Ansparens ablehnten. Ein Blick in die Fallstudie 1 zur Schwefelrichtlinie zeigt (Issue „Revision Diesel“), dass ein solches Abstimmungsverhalten in erster Lesung durchaus in zweiter Lesung zu einem Lobbyingserfolg werden kann, wenn der Rat in seinem Gemeinsamen Standpunkt die betreffenden Änderungsanträge zum Kommissionsvorschlag ablehnt.

Auch die gewünschte Ausnahmeliste EUROMOTs würde in zweiter Lesung die absolute Mehrheit verfehlen, sollte sie in dieser Form erneut eingebracht werden müssen. Überhaupt hatte der korrespondierende Änderungsantrag in der ersten Lesung nur eine Mehrheit erreicht, da die ELDR-Fraktion im Unterschied zum Änderungsantrag hinsichtlich des Systems der Mittelwertbildung und des Ansparens gespalten abstimmte. Die Ja-Stimmen der ELDR stammten überwiegend von finnischen, niederländischen und britischen Abgeordneten der Liberalen sowie von einigen italienischen, belgischen und dänischen Abgeordneten. Die spanischen Abgeordneten enthielten sich mehrheitlich. Dies spricht für die Annahme, dass die Argumentationsstrategie von EUROMOT und STIHL, die auf die Gefährdung nationaler Produktionsstandorte, die Gefährdung der Verfügbarkeit von Produkten und auf für den Verbraucher nachteilige Preisentwicklung setzte, im Wesentlichen Abgeordnete aus Motorenherstellerländern wie Italien, Finnland, die Niederlande und das Vereinigte Königreich, überzeugte. Ausschließlich die Abgeordneten aus Schweden votierten geschlossen gegen diesen Änderungsantrag (Protokoll Plenum 2001: 32).

Tabelle 31: Positionen der Interessengruppen Ausschuss und erster Lesung (F3)

| IG | Position | Ergebnis | Konflikt mit | Konfliktfähigkeit | Sanktionsfähigkeit | Finanzen | Typus | Framing IG | Counter-Framing | Abstimmung im Plenum |
|--------------------------|---|---|---------------|-------------------|--------------------|----------|------------------------------------|---|--|--|
| EUROMOT STIHL | Einführung des Systems der Mittelwertbildung und des Ansparens in Stufe II | Teil des Kompromisses mit dem Rat: keine Einführung des Systems der Mittelwertbildung und des Ansparens in Stufe II | HONDA | 0 | 0 | X | Neuregulierung/ Neues Konzept | Harmonisierung mit US-amerikanischer Gesetzgebung; Geräte müssen vom Markt genommen werden; negative Auswirkungen auf Preis und Verfügbarkeit von Produkten für den Verbraucher; Studie der Kommission abwarten, bevor finale Entscheidung getroffen wird | neues Konzept schafft gefährlichen Präzedenzfall in der Emissionspolitik; Bevorzugung größerer Hersteller; Wettbewerbsnachteile für proaktive Hersteller: hohe Verwaltungskosten für Mitgliedstaaten | namentliche Abstimmung auf Antrag EVP; Änderungsantrag 2 (284 Ja, 195 Nein, 9 Enth.), 3 (303 Ja, 204 Nein, 9 Enth.) und 15 (303 Ja, 220 Nein, 8 Enth.) (Ja-Stimmen überwiegend ELDR, GUE, SPE, Verts; Nein-Stimmen überwiegend EVP, UEN; Enthaltungen: überwiegend fraktionslose Abgeordnete) |
| EUROMOT | Ausnahmen für Hersteller kleiner Serien in Stufe I für drei Jahre (25.000 Einheiten pro Jahr) | Teil des Kompromisses mit dem Rat: Ausnahmen für Hersteller kleiner Serien in Stufe II (25.000 Einheiten pro Jahr) | kein Konflikt | n/a | n/a | n/a | KMU/Kleine Hersteller Lead-Time II | es existiert kein Hersteller mit einem Produktionsniveau von 10.000 Einheiten in der EU; Ausnahmeregel begünstigen vor allem kleine Hersteller in Südeuropa | n/a | angenommen |
| EUROMOT | Ausnahmen für Hersteller kleiner Serien in Stufe I für drei Jahre (25.000 Einheiten pro Jahr) | keine zusätzlichen Ausnahmen | kein Konflikt | n/a | n/a | n/a | KMU/Kleine Hersteller Lead-Time I | Kompensierung der Eliminierung des Systems der Mittelwertbildung und des Ansparens; Berücksichtigung der besonderen Belastung kleiner Hersteller | n/a | kam nicht zur Abstimmung im Plenum |
| EUROMOT | Zuordnung von Generatoren und Pumpen zu handgehaltenen Geräten | Teil des Kompromisses mit dem Rat: Zuordnung von Generatoren und Pumpen zu handgehaltenen Geräten | kein Konflikt | n/a | n/a | n/a | Technik | Geräte können sehr wohl handgehalten werden; große Bedeutung in südeuropäischer Landwirtschaft, die auf günstige Gerätschaften angewiesen ist | n/a | gesonderte Abstimmung auf Antrag EVP und SPE; Ablehnung des gegenteiligen Änderungsantrags |
| Toro | Zuordnung von Schneefräsen zu handgehaltenen Geräten | Teil des Kompromisses mit dem Rat: Zuordnung von Schneefräsen zu handgehaltenen Geräten | HONDA | 0 | 0 | n/a | Technik | Harmonisierung mit US-amerikanischer Gesetzgebung; Maschinen können handgehalten werden, weil ihr Gewicht zwischen 17 und 33 kg liegt; Schneefräsen stellen keine Gefahr für Ozonbildung dar; Kostenvorteile für Verbraucher; kein Spielraum für Investitionen und technische Weiterentwicklung | Maschinen können nicht handgehalten werden wegen ihres Gewichts von 40-50kg | gesonderte Abstimmung auf Antrag EVP und SPE; Ablehnung des gegenteiligen Änderungsantrags |

| IG | Position | Ergebnis | Konflikt mit | Konflikt-fähigkeit | Sanktions-fähigkeit | Finanzen | Typus | Framing IG | Counter-Framing | Abstimmung im Plenum |
|----------------------|---|---|----------------|--------------------|---------------------|----------|--------------------------|---|-------------------------------|--|
| EUROMOT | Beginn der Stufe I nach 18 Monaten nach Inkrafttreten der Richtlinie | Teil des Kompromisses mit dem Rat: Beginn der Stufe I nach 18 Monaten nach Inkrafttreten der Richtlinie | keine Konflikt | n/a | n/a | n/a | Lead-Time I | keine besondere Begründung | n/a | gesonderte Abstimmung auf Antrag EVP und SPE; Ablehnung des gegenteiligen Änderungsantrags |
| EUROMOT | keine Verschärfung der Fristen für einzelne Motorklassen in Stufe II | Teil des Kompromisses mit dem Rat: Verschärfung der Fristen für einzelne Motorklassen Stufe II (leichte Abmilderung im Vergleich zu ENVI) | kein Konflikt | n/a | n/a | n/a | Lead-Time II | keine Best-available-Technology-Politik; Industrie benötigt Lead-Time, Handelsprobleme für Hersteller; negative Auswirkungen auf Preis und Verfügbarkeit von Produkten für den Verbraucher | n/a | angenommen |
| EUROMOT STIHL | umfassender Ausnahmeliste für einzelne Geräte für eine 5-Jahresfrist von Stufe II | umfassende Ausnahmeliste für einzelne Geräte vom Geltungsbereich der Richtlinie | kein Konflikt | n/a | n/a | n/a | Lead-Time II | Eliminierung des Systems der Mittelwertbildung und des Ansparens macht Verschiebung von Umsetzung der Stufe II notwendig, sonst würden sie vom Markt verschwinden; Gefährdung der Motorsägenproduktion in Deutschland | n/a | namentliche Abstimmung auf Antrag EVP: 266 Ja, 247 Nein, 25 Enthaltungen (Ja-Stimmen EVP und UEN, Nein-Stimmen überwiegend SPE, Verts/ALE und GUE; gespaltenes Abstimmungsverhalten ELDOR und EDD) |
| Honda | Eliminierung der Stufe I, direkte Einführung Stufe II | keine Eliminierung der Stufe I | EUROMOT | X | X | 0 | Lead-Time I | Fristen in der EU liegen hinter USA; die meisten Hersteller können Anforderungen von Stufe II sofort erfüllen; Motortechnologie vorhanden | keine Veränderung der Stufe I | kein Gegenstand der Abstimmung im Plenum |
| EUROMOT | Ausnahmen für Nischenprodukte für Stufe II | Ausnahmen für Nischenprodukte Stufe II | kein Konflikt | n/a | n/a | n/a | Technik | alternativlose Nischenprodukte können weiterhin auf dem Markt angeboten werden | n/a | kein Gegenstand im Plenum |
| HONDA | bessere Kennzeichnung für verbrauchsarme Motoren | bessere Kennzeichnung für verbrauchsarme Motoren | kein Konflikt | n/a | n/a | n/a | Kennzeichnung Subvention | Verbraucher benötigen sachliche Informationen über die von einem Motor verursachte Umweltverschmutzung, um Kaufentscheidung treffen zu können | n/a | elektronische Abstimmung (300 Ja-Stimmen, 207 Nein-Stimmen, 20 Enthaltungen) |
| HONDA | Eliminierung der Möglichkeit des Inverkehrbringens „älterer“ Motoren noch zwei Jahre nach Inkrafttreten der Stufen I und II | keine Eliminierung der Möglichkeit des Inverkehrbringens „älterer“ Motoren noch zwei Jahre nach Inkrafttreten der Stufen I und II | EUROMOT | X | X | 0 | Lead-Time I | Regelung erschwert effektives Monitoring der Umsetzung der Richtlinie; Nachteile für die Umwelt | n/a | kein Gegenstand im Plenum |

Quelle: Eigener Entwurf

Alles in allem überzeugten die von EUROMOT und STIHL verwendeten Frames, die deutlich Standort- und Marktaspekte in den Vordergrund stellten, bei der christdemokratischen Fraktion eher als bei den Fraktionen links der parlamentarischen Mitte.

Der Lobbyingenerfolg in der parlamentarischen Arena beruhte folglich im Wesentlichen auf den verwendeten Framings, die im Rat und bei den Mitte-rechts-Fraktionen sowie einzelnen nationalen Gruppen der ELDR-Fraktion auf eine hohe Responsivität stießen, sowie formellen (Abstimmungsregeln für die erste Lesung) und informellen Regeln (Wille zur frühen Einigung von Rat und Parlament).

Die Variablen Konflikt- und Sanktionsfähigkeit einer Interessengruppe haben hingegen nur eine geringe Voraussagekraft hinsichtlich des Lobbyingenerfolgs. Nur bei zwei von vier konfliktiven Issues gewann die ressourcenstärkere Gruppe (Issues „keine Eliminierung der Stufe I“ und „Inverkehrbringen ‚älterer Motoren‘“). Bei den nicht-konfliktiven Issues fiel die Bilanz augenscheinlich zunächst besser aus. Hier waren die Produzenteninteressen – EUROMOT und HONDA – ohne Gegenspieler bei sechs von acht Issues erfolgreich. Allerdings waren drei dieser Issues Bestandteil des Kompromisspakets mit dem Rat („Ausnahmen für kleine Hersteller Stufe II“, „Zuordnung von Generatoren und Pumpen“, „Beginn der Stufe I nach 18 Monaten“) und daher eher den spezifischen Bedingungen für Lobbyingenerfolg in der intergouvernementalen Arena zuzuschreiben.

9. Die Arena des Europäischen Parlaments: Zweite Lesung im Umweltausschuss und im Plenum

Da der Rat in seinem Gemeinsamen Standpunkt weder den Labelling-Änderungsantrag des Europäischen Parlaments noch die umstrittene Ausnahmewunschliste EUROMOTs angenommen hatte, griff Lange diese beiden Issues in seiner Empfehlung für die zweite Lesung wieder auf. Die Beratungen hierzu fanden im Ausschuss am 22. Mai 2002 und am 4. Juni 2002 statt (Empfehlung Zweite Lesung 2002a: 5). In seiner Empfehlung für die zweite Lesung brachte Lange erwartungsgemäß also wieder einen Änderungsantrag (Nr. 1) zur Kennzeichnung und einen Änderungsantrag (Nr. 2) mit Ausnahmen ein. Im Gegensatz zum vom Rat abgelehnten Änderungsantrag 29 sah der neue Änderungsantrag 2 allerdings nicht mehr vor, dass Motorsägen und andere Geräte völlig aus dem Geltungsbereich der Richtlinie verschwinden. Handgehaltene Kettensägen, handgehaltene Bohrer und Kettensägen zur Baumbeschneidung sowie handgehaltene Freischneider sollten jetzt zumindest die Grenzwerte der Stufe I erfüllen. Die Kommission erhielt allerdings den Auftrag zu überprüfen, wie lange diese Ausnahmeregel gelten solle. Überdies wurden handgehaltene Heckenschneider, handgehaltene Schneidemaschinen sowie nicht-handgehaltene Motoren mit horizontaler Welle für industrielle Anwendungen für drei Jahre von der Erfüllung der Stufe-II-Grenzwerte befreit (Empfehlung Zweite Lesung 2002a: 7-11). Mit diesem Änderungsantrag entsprach der Berichterstatter im Wesentlichen der von EUROMOT zum Gemeinsamen Standpunkt des Rats formulierten Rückfallposition hinsichtlich seiner Ausnahmewunschliste (Brief EUROMOT 2002: 2-3). Einzig der formulierte Auftrag an die Kommission, die Ausnahmen für die erste Kategorie der Geräte zu überprüfen, wich von den Interessen EUROMOTs ab. EUROMOT hatte in seinem Brief eindringlich deutlich gemacht, dass die nunmehr vorgelegte Liste allein auf technischen Notwendigkeiten beruhe und keine weiteren Abstriche dulde. Zudem seien die Umweltauswirkungen der Ausnahmen aufgrund des geringen Verkaufsvolumens der genannten Geräte sehr gering (Brief EUROMOT 2002: 3).

„Wir haben abgeschätzt, dass das Gesamtvolumen in dieser Liste maximal 15% des Verkaufsvolumens der betroffenen Nichtstraßen-Maschinen unter 19 kW beträgt. Da diese Maschinen entweder die Auflagen der Stufe I erfüllen oder die Erfüllung der Grenzwerte lediglich um 3 Jahre verzögert wird, wird der Umwelteinfluss außerordentlich gering sein. Diese Listen sind nach intensiven technischen Analysen der Industrie erstellt worden. Wir haben uns dabei auf die dringlichsten Fälle beschränkt, für die unbedingt Ausnahmen notwendig sind. Wir haben unsere ursprünglich vorgeschlagene Liste von 2001 noch einmal erheblich verkürzt. Weiterer Spielraum ist für uns aber nicht mehr gegeben.“ (Brief EUROMOT 2002: 3)

Auch der Betriebsratsvorsitzende von DOLMAR, einer der deutschen Motorsägenhersteller und Mitglied von EUROMOT, unterstützte vehement die Ausnahmeregelungen EUROMOTs, hob die technischen Probleme der adressierten Geräte hervor und appellierte an die Abgeordneten, dass „[...] der Fortbestand der nationalen Motorsägenindustrie“ möglich sein müsse (Brief DOLMAR 2002: 2).

Da diese Ausnahmeregelung der Kommission immer noch zu weit gingen und sie den Änderungsantrag 2 demzufolge ablehnen würde, unterbreitete sie selbst dem Parlament informell einen alternativen Vorschlag. In diese Lage wurde sie dadurch versetzt, da der Rat ihr Veto in zweiter Lesung einstimmig zurückweisen müsste, das heißt den Änderungsantrag einstimmig annehmen müsste, wenn ein Vermittlungsverfahren vermieden werden sollte. Dass Einstimmigkeit bei der Ausnahmeliste erreicht werden würde, war jedoch eher unwahrscheinlich. Die Kommission kritisierte vor allem die für handgehaltene Kettensägen, handgehaltene Bohrer und Kettensägen zur Baumbeschneidung sowie handgehaltene Freischneider unbefristet geltende Ausnahmeregelung, auch wenn diese von der Kommission überprüft werden sollte (Brief GD Umwelt o. D.).

Inspiziert von den Vorschlägen der Kommission formulierten Goodwill und Lange im Namen ihrer Fraktionen EVP und SPE die Änderungsanträge 4 und 5, die nunmehr eine dreijährige Befreiung für Motorsägen und andere Geräte von der Stufe II vorsahen, mit der Option, dass diese aufgrund von der Kommission festgestellter und im Ausschussverfahren bestätigter technischer Schwierigkeiten im Regelfall bis auf maximal fünf Jahre verlängert werden dürfe, im Ausnahmefall aber noch länger gelten könne.

Tabelle 32: Position der Interessengruppen zur zweiten Lesung (F3)

| IG | Position | Ergebnis | Konflikt mit | Konfliktfähigkeit | Sanktionsfähigkeit | Finanzen | Typus | Framing IG | Counter-Framing | Abstimmung im Plenum |
|-------------------------------------|--|---|---------------|-------------------|--------------------|----------|-----------------------------|--|-----------------|--|
| EUROMOT STIHL DOLMAR | umfassende Ausnahmeliste: einige Geräte Stufe I unbegrenzt; andere Geräte Stufe I für drei Jahre begrenzt | umfassende Ausnahmeliste, allerdings begrenzt für alle Geräte auf 3 Jahre, Verlängerung möglich | kein Konflikt | n/a | n/a | n/a | Ausnahme | Ausnahmeforderung Ergebnis technischer Analysen, kein Spielraum mehr möglich; Umweltbelastungen aufgrund des geringen Verkaufsvolumens gering; Fortbestand der nationalen Motorsägeindustrie gewährleisten | n/a | namentliche Abstimmung auf Antrag EVP und SPE: Änderungsantrag 4: 461 Ja-Stimmen, 50 Nein-Stimmen, und 7 Enthaltungen; Änderungsantrag 5: 466 Ja-Stimmen, 53 Nein-Stimmen, 6 Enthaltungen (Ja-Stimmen aus EDD, ELDR, PPE-DE, PSE, UEN, Verts/ALE; Nein-Stimmen aus GUE/NGL; Enthaltungen verschieden) |
| HONDA | bessere Kennzeichnung für verbrauchsarme Motoren „Labeling“ | bessere Kennzeichnung für verbrauchsarme Motoren | kein Konflikt | n/a | n/a | n/a | Kennzeichnung Subvention | Verbraucher benötigen sachliche Informationen über die von einem Motor verursachte Umweltverschmutzung, um Kaufentscheidung treffen zu können | n/a | absolute Mehrheit |

Quelle: Eigener Entwurf

Auch andere Geräte der Motorklasse SH: 2 und SH: 3, die noch nicht auf der Ausnahmeliste standen, könnten natürlich auf Basis des Ausschussverfahrens noch in den Genuss einer zeitlich begrenzten Befreiung von der Stufe II kommen (Empfehlung Zweite Lesung 2002b: 1-3).

Letztendlich wurden die Änderungsanträge 4 (461 Ja-Stimmen, 50 Nein-Stimmen, sieben Enthaltungen) und 5 (466 Ja-Stimmen, 53 Nein-Stimmen, sechs Enthaltungen) mit großer Mehrheit in namentlichen Abstimmungen in einem Verfahren ohne Aussprache in zweiter Lesung am 2. Juli 2002 angenommen (Protokoll Plenum 2002: Anlange 2, 5-8). Der Änderungsantrag 2 war damit hinfällig. Auch der Änderungsantrag 1 zur Kennzeichnung erhielt die notwendige Mehrheit (Protokoll Plenum 2002: 11).

Zwar bestanden im Rat bei der schwedischen und belgischen Delegation hinsichtlich der Ausnahmeregelungen noch Vorbehalte, diese wurden jedoch im Laufe der Diskussion zurückgezogen (Document 12100/02: 1). Der Rat billigte den so vom Parlament geänderten Gemeinsamen Standpunkt in seiner Sitzung am 17. Oktober 2002.

9.1 Zwischenfazit: Bedingungen für die Einflussnahme in der zweiten Lesung

Für die parlamentarische Arena in der zweiten Lesung waren bei der Rasenmäherrichtlinie drei institutionelle Rahmenbedingungen prägend: die formellen Regeln, dass Änderungsanträge im Europäischen Parlament nur mit der absoluten Mehrheit der Stimmberechtigten verabschiedet werden und von der Kommission abgelehnte Abänderungen des Europäischen Parlaments vom Rat nur einstimmig angenommen werden können, sowie die informelle Verabredung zwischen Rat und Parlament, unter allen Umständen ein Vermittlungsverfahren zu vermeiden.

Dieses institutionelle Set an formellen und informellen Rahmenbedingungen erzwang die Suche nach Kompromissen sowohl zwischen den Fraktionen des Europäischen Parlaments als auch zwischen den drei EU-Organen, so dass die Wahrscheinlichkeit, die Position einer Interessengruppe eins zu eins durchsetzen zu können, gering war.

Hinsichtlich des Issues „Ausnahmeliste“ musste EUROMOT unter diesen institutionellen Rahmenbedingungen Abstriche machen, wäre diese doch in ihrer ursprünglichen Form für die SPE-Fraktion nicht zustimmungsfähig gewesen. Allerdings profitierte EUROMOT davon, dass der SPE-Fraktion der von HONDA favorisierte Änderungsantrag zum Labelling am Herzen lag, der ohne die Zustimmung der EVP ebenfalls an der Erfordernis der absoluten Mehrheit scheitern musste. Da einige Mitgliedstaaten und die Kommission allerdings auch mit der revidierten Ausnahmeliste Schwierigkeiten hatten, konnte EUROMOT nicht alle seine geforderten Konditionen durchsetzen.

Letztlich waren für den Lobbyingerfolg in der zweiten Lesung des Europäischen Parlaments das institutionelle Arrangement der Arena sowie die Ergebnisse aus vorherigen Sequenzen des Mitentscheidungsverfahrens relevanter als die jeweiligen Interessengruppeneigenschaften.

10. Schlussbemerkung zur Fallstudie

An dieser Stelle werden die wesentlichen Beobachtungen zur Fallstudie der Rasenmäherrichtlinie zusammengefasst und in Ansätzen mit den Beobachtungen zur Schwefel- und Motorradrichtlinie verglichen.

Koalitionen

Koalitionen waren als Variable für den Lobbyingenerfolg in dieser Fallstudie nicht maßgeblich. Grund hierfür ist sehr wahrscheinlich, dass durch die Abwesenheit von Umweltinteressengruppen keine Koalitionspartner zur Verfügung standen, durch die Produzenteninteressen an Legitimität hätten gewinnen können (Pollack 1997: 578). Auffällig ist jedoch, dass sich Koalitionen aus mehreren Produzenteninteressen vor allem bei den Issues bildeten, die eine besondere Relevanz für die europäische Industrie der Verbrennungsmotorenhersteller hatten – beim Issue „System der Mittelwertbildung und des Ansparens“ und beim Issue „umfassende Ausnahmeliste für Geräte“. Dies stützt eine zentrale Hypothese *Mahoneys*, wonach Interessengruppen in der EU eher dazu neigen, Koalitionen zu bilden, wenn das Konfliktniveau eines Issues und seine Wichtigkeit/Sichtbarkeit (*saliency*) steigen (Mahoney 2007b: 378).

Framing

Wie bereits bei der Schwefelrichtlinie (Fallstudie 1) und der Motorradrichtlinie (Fallstudie 2) zu beobachten war, waren auch in Fallstudie 3 in der intergouvernementalen Arena vor allem Frames erfolgreich, die auf Umsetzbarkeit und sachlich/technische Gründe sowie landwirtschaftliche Aspekte abhoben. Dabei spielte es keine Rolle, ob diese Frames von der konflikt- und sanktionsfähigsten Interessengruppe vertreten wurden oder nicht. Eine geringere Rezeptivität zeigte der Ministerrat hingegen gegenüber Frames, die auf die besonderen Belastungen der Verbrennungsmotorenhersteller aufbauten sowie Nachteile für Verbraucher, Preissteigerungen und die Gefährdung nationaler Produktionsstandorte adressierten. Diese Standort- und Marktframes verfielen jedoch sehr gut bei den Mitte-rechts-Fraktionen des Europäischen Parlaments und einigen nationalen Gruppen.

Issue

Eines der Issues, das in der letzten Sequenz des Mitentscheidungsverfahrens noch Gegenstand einer abschließenden Entscheidungsfindung war, gehörte auch bei der Rasenmäherrichtlinie zum Typus Subvention und tangierte somit die Regelungshoheit von Nationalstaaten. Die in der Fallstudie zur Motorradrichtlinie aufgestellte Hypothese, dass Issues des Typus Neuregulierung/Neues Konzept respektive Harmonisierung mit einer hohen Wahrscheinlichkeit auf der Agenda des Vermittlungsausschusses stehen beziehungsweise in der jeweiligen letzten Sequenz des Mitentscheidungsverfahrens entschieden werden, konnte in der Rasenmäherrichtlinie nicht bestätigt werden.

Ebenfalls war bei dieser Richtlinie zu beobachten, dass Issues, die dem Typus Technik und Issues, die dem Typus *Lead-Time* zuzuordnen sind, im Mitentscheidungsverfahren kaum durch Lobbying über die Festlegungen im Kommissionsvorschlag hinaus verändert werden konnten. Hinsichtlich der *Lead-Time-Issues* galt dies allerdings nur für Standards und Fristen, die Zeitpunkte vorgaben, die vergleichsweise nah am Inkrafttreten der Richtlinie lagen (*Lead-Time D*). Bezüglich der Issues *Lead-Time I* zeigen sich in dieser Richtlinie deutliche Parallelen zur Schwefel- und zur Motorradrichtlinie.

Arenen

Die Lobbyingfolge EUROMOTs beruhten weniger auf der besseren Konflikt- und Sanktionsfähigkeit der europäischen Vereinigung der Hersteller von Verbrennungsmotoren im Vergleich zu ihren Gegenspielern, als auf dem besonderen institutionellem und akteursspezifischem Arrangement der parlamentarischen und intergouvernementalen Arena. So gelang es EUROMOT im Gegensatz zu ACEM in der Motorradrichtlinie, sich die Multiplizierung von für unterschiedliche *Frames* offene *Venues* im Europäischen Parlament zu Nutze zu machen.

Überdies war im Ministerrat, wie auch bei der Motorradrichtlinie, eine Kombination aus Positionierung der Entscheidungsträger entsprechend ihrer politischen Ausrichtung in Verbindung mit dem Gewicht der Motorenindustrie in den jeweiligen

Ländern und den institutionellen Bedingungen (Abstimmungsregeln im Rat) entscheidend für die Erzielung von Lobbyingerfolgen.

Sanktionsfähigkeit und Konfliktfähigkeit

Die Variablen Konflikt- und Sanktionsfähigkeit haben bei konfliktiven Issues im Rat und im Europäischen Parlament eine geringe Voraussagekraft über den Lobbyingerfolg einer Interessengruppe. Auch sind sie nicht ausschlaggebend für die Positionierung der einzelnen Mitgliedstaaten.

VII. Conclusio

1. Kongruenzanalyse: Fallstudien- und issueübergreifende Theoriediskussion und Hypothesenüberprüfung

1.1 Die Erklärungskraft von Ressourcen

Hypothese: Die ressourcenstärkste Interessengruppe hat im Vergleich zu ressourcenschwächeren Interessengruppen ein größeres Potenzial, Lobbyingerfolge zu erzielen (mehrere Autoren, vgl. Kapitel II 2.1).

Das theoretische Postulat, der Lobbyingerfolg einer Interessengruppe hänge von ihren Ressourcen ab, ist wohl das populärste in der politikwissenschaftlichen Diskussion zum Einfluss von Interessengruppen auf das europäische *Policy-Making*. Umso erstaunlicher ist das Ergebnis der fallstudien- und issueübergreifenden Analyse: Die Erklärungskraft ressourcenbasierter Variablen variiert deutlich in den einzelnen Arenen. In der Arena der Kommission ist sie noch am stärksten, in der Arena des Europäischen Parlaments und in der Arena des Vermittlungsverfahrens am schwächsten. In der intergouvernementalen Arena hängt ihre Wirkung stark von anderen Variablen, wie der politischen Ausrichtung der Regierungsexekutiven und der politischen Zielsetzung der jeweiligen ressourcenstärksten Interessengruppe, ab.

Ressourcen in der Arena der Kommission

Den härtesten Test für die Ressourcenhypothese in der Arena der Kommission stellte die Schwefelrichtlinie dar. Die Kommission hatte ihren Gesetzgebungsvorschlag auf Basis einer umfassenden Stakeholderkonsultation vorbereitet, in der zahlreiche, opponierende Interessengruppen involviert waren. Hier zeigte sich eindrücklich, dass unabhängig davon, welche Interessengruppen bei den einzelnen Issues um Lobbyingerfolge kämpften (Automobilindustrie versus Mineralölindustrie, Umwelt versus Mineralölindustrie, Verbrennungsmotorenhersteller und nationale Automobilindustrie versus Mineralölindustrie) immer die vergleichsweise höhere Sanktionsfähigkeit einer Interessengruppe für ihren Erfolg gegenüber ihrem Konkurrenten ausschlaggebend war.

Lediglich in der Schwefelrichtlinie konkurrierten in der Arena der Kommission mehrere Interessengruppen mit variierender Ressourcenausstattung um Lobbyingerfolge. In der Motorradrichtlinie (Fallstudie 2) und in der Rasenmäherrichtlinie (Fallstudie 3) standen den zentralen Interessengruppen der Industrie mit Repräsentationsmonopol keine antagonistischen Akteure gegenüber. Zudem wurden ihre Positionen entweder von externen wissenschaftlichen und als neutral geltenden Akteuren oder durch den ebenfalls exogenen Regulierungsrahmen der USA im Bereich der Emissionspolitik zu Verbrennungsmotoren gestützt. Vor diesem Hintergrund lässt sich im Vergleich zur Situation in der Schwefelrichtlinie nur eine schwache Bestätigung der Ressourcenhypothesen ableiten. Auffällig war allerdings, dass die Kommission in zwei von drei Fallstudien ausschließlich den jeweiligen europäischen Dachverband der betroffenen Industrie in ihre Konsultationen einbezogen hat, um dessen technisch-fachliche Expertise zur Erarbeitung des Kommissionsvorschlages zu nutzen. Vorhandene Expertise der europäischen Dachverbände war in diesen Fällen folglich „access good“ (Bouwen 2002a: 369), das sich in Form von Lobbyingerfolg materialisierte.

Ressourcen in der Arena des Europäischen Parlaments (erste und zweite Lesung)

In der Arena des Europäischen Parlaments war die Voraussagekraft der ressourcenbasierten Variablen – Konflikt- und Sanktionsfähigkeit – begrenzt. Dem stärksten Test war die Ressourcenhypothese in der Motorradrichtlinie (Fallstudie 2) unterworfen, denn hier war die Varianz zwischen Sanktions- und Konfliktfähigkeit der Industrie im Vergleich zur *per definitionem* nicht vorhandenen Konflikt- und Sanktionsfähigkeit der Umweltinteressengruppen am größten. Bei fünf von sieben Issues erzielten jedoch die ressourcenschwächeren Interessengruppen einen Lobbyingerfolg. Die Motorradhersteller waren nur dann bedingt erfolgreich, wenn das Issue zum Typus *Lead-Time* oder zum Typus *KMU* zählt. Ein ähnliches Bild zeigte sich bei der Rasenmäherrichtlinie (Fallstudie 3). Auch in dieser Fallstudie unterlag die konflikt- und sanktionsstärkere Interessengruppe außer beim Issue des Typus *Lead-Time I*. Einzig bei der Schwefelrichtlinie (Fallstudie 1) erreichte die konfliktstärkste Interessengruppenkoalition bei vier von fünf Issues einen Lobbyingerfolg.

In der zweiten Lesung präsentierte sich im Hinblick auf die einzelnen Fallstudien ein ganz ähnliches Bild wie schon in erster Lesung, was die Voraussagekraft der Ressourcenhypothesen deutlich einschränkt. In der Motorradrichtlinie (Fallstudie 2) erzielten die ressourcenschwächeren Interessengruppen Lobbyingerfolge, in der Schwefelrichtlinie (Fallstudie 1) bei zwei von drei Issues die konfliktfähigere Interessengruppenkoalition.

Ressourcen in der intergouvernementalen Arena des Ministerrats

Der Vergleich des Lobbyingerfolgs in Bezug auf die einzelnen Issues innerhalb der Richtlinien und zwischen den Richtlinien deutet auf eine recht geringe Erklärungskraft ressourcenbasierter Variablen hin. In der Schwefelrichtlinie konnte die ressourcenschwächere Interessengruppe – die Mineralölindustrie – Lobbyingerfolge gegen die Automobilindustrie erzielen, die ihr im Hinblick auf ihre Sanktions- und Konfliktfähigkeit weitestgehend überlegen ist. Lediglich in den Mitgliedstaaten Griechenland, den Niederlanden, Portugal und Finnland ist die Sanktionsfähigkeit der Mineralölindustrie größer. Auch in der Rasenmäherrichtlinie gelang dem ressourcenschwächeren Unternehmen HONDA bei zwei der vier konfliktiven Issues ein Lobbyingerfolg gegenüber dem ressourcenstärkeren europäischen Verband der Motorenhersteller EUROMOT. Nur eine isolierte Betrachtung der Issues der Motorradrichtlinie würde für die Erklärungskraft ressourcenbasierter Variablen sprechen: die Motorradindustrie und ihre Unterstützer konnten bei fünf von sechs der konfliktiven Issues einen Lobbyingerfolg gegenüber der Koalition aus Umwelt-NGOs erzielen. Dies ist allerdings umso erstaunlicher, als die Motorradindustrie im Vergleich zu allen anderen in dieser Forschungsarbeit untersuchten Industrien die vergleichsweise ressourcenschwächste Industrie ist. Überdies versammelte sie noch nicht einmal diejenigen Mitgliedstaaten hinter ihren interessenpolitischen Positionen, in denen sie hinsichtlich ihrer Konflikt- und Sanktionsfähigkeit besonders stark ist. Es bestand also eine veritable Möglichkeit, hinsichtlich der Erklärungskraft der ressourcenbasierten Variablen in der Motorradrichtlinie einem *Trompe-l'œil* aufzusitzen, wenn lediglich die *Policy-Outcomes* der intergouvernementalen Verhandlungen betrachtet worden wären.

Eine Dekonstruktion der *Policy-Outcomes* zeigt hingegen Folgendes: Hinsichtlich der zwischen den Mitgliedstaaten strittigen Issues in der Motorrad- und der Rasenmäherrichtlinie war für den Lobbyingerfolg die Positionierung der Entscheidungsträger (Mitgliedstaaten im Ministerrat) in Verbindung mit den formellen Abstimmungsregeln ausschlaggebend (qualifizierte Mehrheit). Die Positionierung der Entscheidungsträger wiederum ergab sich aus der Konflikt- und Sanktionsfähigkeit der am Status quo orientierten ressourcenstärkeren Interessengruppe in Verbindung mit der politischen Ausrichtung der Entscheidungsträger selbst (politische Zusammensetzung der Regierungskoalition). Es hat sich bei beiden Richtlinien gezeigt, dass sich unabhängig von der politischen Ausrichtung der Regierungskoalition, Mitgliedstaaten mit geringem Industrieanteil mit Staaten mit hohem Industrieanteil, aber grüner Regierungsbeteiligung in der Ratskoalition wiederfanden, die eher den ressourcenschwächeren Interessengruppen zugeneigt war; Mitgliedstaaten mit hohem Industrieanteil ohne grüne Regierungsbeteiligung fanden sich wiederum in der Koalition wieder, die die ressourcenstärkere Interessengruppe stützte. Der Industrieanteil bezieht sich hier ausschließlich auf die vergleichsweise ressourcenstärkere Interessengruppe.

Das beschriebene Theorem erklärt die politische Positionierung aller Mitgliedstaaten in der Motorradrichtlinie und der Rasenmäherrichtlinie, bis auf die Frankreichs und Portugals in der Motorradrichtlinie und die Schwedens, bedingt auch Italiens in der Rasenmäherrichtlinie. Auf mögliche Gründe für die Abweichungen wurde in den jeweiligen Unterkapiteln (vgl. Kapitel V. 7.2 und VI. 7.2) eingegangen.

Die Varianz des Lobbyingerfolgs aus Sicht der jeweils ressourcenstärksten Interessengruppe hing letztlich davon ab, ob die Entscheidungsträger, die ihre Position stützten, eine Sperrminorität im Ministerrat erreichten oder nicht. Im Fall der Motorradrichtlinie gelang dies, im Fall der Rasenmäherrichtlinie nicht. Der *Policy-Outcome* in der intergouvernementalen Arena hängt also von einer Korrelation von endogenen, durch Interessengruppen nicht beeinflussbaren Variablen ab – Industrieanteil, politische Ausrichtung der Regierungsexekutive und Abstimmungsmodi im Rat.

Während das beschriebene Theorem eine gute Erklärung für die Positionierung der Mitgliedstaaten in Lobbyingszenarien wie *Industrie versus Umwelt* und *Industrie*

versus *Einzelunternehmen* liefert, kann es die Positionierung der Mitgliedstaaten in einer *Industrie-versus-Industrie*-Konstellation auf den ersten Blick nicht erklären.

In der Schwefelrichtlinie (vgl. Kapitel IV. 7.2) vertrat die tendenziell ressourcenstärkere Interessengruppe – die Automobilindustrie – eine Position, die den Status quo stark verändern wollte. Die ressourcenschwächere Mineralölindustrie hingegen bevorzugte die Beibehaltung des Status quo in Form des Kommissionsvorschlags. Im Gegensatz zur Motorradrichtlinie benötigte die ressourcenstärkere Interessengruppe also nicht nur eine Sperrminorität der Mitgliedstaaten zur Erzielung eines Lobbyingerfolgs, sondern die qualifizierte Mehrheit von 62 Stimmen. Hätten sich die Entscheidungsträger ähnlich verhalten wie bei der Motorradrichtlinie und der Rasenmäherrichtlinie, dann hätten sich alle Staaten mit einer im Vergleich zur Mineralölindustrie stärkeren Automobilindustrie sowie alle Staaten mit einer vergleichsweise stärkeren Mineralölindustrie und grüner Regierungsbeteiligung in der die Automobilindustrie unterstützenden Koalition wiederfinden müssen. Wie in Fallstudie 1 gezeigt wurde, traf dies zunächst nicht zu: Spanien, Belgien, Italien, Irland, Frankreich und das Vereinigte Königreich schlugen sich anfangs trotz vergleichsweise stärkerer Automobilindustrie auf die Seite der Mineralölindustrie. Allerdings waren im Laufe der Verhandlungen im Rat alle Mitgliedstaaten – ausgenommen von Spanien –, deren Kraftfahrzeugindustrie stärker ist, bereit, sich einem Kompromiss zu öffnen, der zugunsten der Automobilindustrie ausfiel. Letztlich bestimmten also die vor dem Hintergrund der politischen Ausrichtung der Regierungsexekutiven und der Ressourcenstärke der Industrie prognostizierten Positionen den Spielraum für Verhandlungslösungen.

Ressourcen in der Arena des Vermittlungsverfahrens

Bei den Issues der beiden Fallstudien – Motorradrichtlinie und Schwefelrichtlinie –, die erst im Rahmen einer Vermittlung zwischen Ministerrat und Europäischem Parlament geklärt werden konnten, versagten die ressourcenbasierten Variablen erneut. Auffällig ist, dass zahlreiche Vermittlungsentscheidungen zugunsten der vergleichsweise ressourcenschwächeren Interessengruppe ausfielen.

1.2 Die Erklärungskraft von Framing

Die Erklärungskraft von Framing variiert in den unterschiedlichen Arenen des Mitentscheidungsverfahrens. Im Vergleich zu konkurrierenden Theorien besticht Framing vor allem in der intergouvernementalen Arena: Wann immer hier eine Interessengruppe mit den Frames „Landwirtschaft“, „Technik/sachlich“, „Scaling“ oder „Umsetzung“ agierte, konnte sie einen Lobbyingerfolg erzielen. Im Unterschied dazu lässt sich in der Arena der Kommission keine spezifische Responsivität hinsichtlich bestimmter Frames identifizieren. In der parlamentarischen Arena führen zwei Frames – die „nationale Karte“ und die „Androhung“ von Marktengpässen – zu Lobbyingerfolgen, unabhängig von der Ressourcenstärke der sie einsetzenden Interessengruppen. Allerdings ist dieses Ergebnis aufgrund der geringen Fallzahl und der issuespezifischen Konstellation, die nicht den Ausschluss aller rivalisierenden Erklärungsansätze erlaubte, nicht so robust wie der Befund in der intergouvernementalen Arena.

Neben der Überprüfung der aus der Theorie deduzierten Hypothesen, die Framing direkt in Bezug zu Lobbyingerfolg gesetzt hatten, wurden in der issue- und fallstudienübergreifenden Analyse auch Beobachtungen zum strategischen Umgang mit Framing durch Interessengruppen gemacht. Es konnte gezeigt werden, dass am Status quo interessierte Interessengruppen andere Framings benutzen als Interessengruppen, die nach Veränderung streben. Wie in der Theorie bereits diskutiert, bestätigte sich, dass Interessengruppen pro Issue nur sehr wenige Argumente nutzen und ihre Framings auch nicht an die *Target-Structure* anpassen. Nicht bestätigen ließ sich hingegen, dass Interessengruppen, einen Vorteil haben, wenn sie ihre Argumente an dem (*Master-Frame*) ausrichten. Hingegen führt der Versuch, das *Scope* eines Issues auszudehnen, um zusätzliche mächtige Koalitionspartner zu gewinnen, durchaus zu eingeschränkten Lobbyingerfolgen. Allerdings ließ sich dies selten beobachten.

Framings und Lobbyingziele

Hypothese: In der EU werden häufig Framings verwendet, die Aspekte der Umsetzung adressieren (Mahoney 2008).

Hypothese: Interessengruppen, die an der Beibehaltung des Status quo interessiert sind, haben größere Chancen, einen Lobbyingerfolg zu erzielen, da sie lediglich Zweifel an der Kosteneffizienz und Umsetzbarkeit der *Policy* ihrer Gegner schüren müssen (Baumgartner et al. 2009).

Hypothese: Interessengruppen, die kein Interesse an einer Veränderung des Status quo haben, nutzen *Scale*-Argumentationen, um Issues in einer Arena des Mehrebenensystems verhandeln zu können, in der Verhandlungslösungen schwer zu erreichen sind (Delaney/Leitner 1997; Princen/Kerreman 2008).

Wie von den oben aufgeführten Hypothesen impliziert, verwenden Interessengruppen tatsächlich unterschiedliche Framings, je nachdem, ob sie für die Beibehaltung des Status quo agieren oder weitreichende regulative Veränderungen anstreben. Allerdings variiert die Responsivität gegenüber diesen Framings in den einzelnen Arenen des Mitentscheidungsverfahrens.

Interessengruppen, die eine Position in der Nähe des Status quo verteidigten, verwendeten häufig Framings, die auf hohe, ihre Industrie belastende Kosten für technologische Innovationen und daraus resultierende ökonomische Nachteile für Wirtschaft und Verbraucher abhoben. Darüber hinaus wurden häufig *Scaling*-Argumentationen genutzt, um eine Regulierung in derjenigen geografischen Arena zu erreichen (lokal, regional, national, supranational oder international), die aus Sicht der jeweiligen Interessengruppe am opportunisten erschien. Auch Frames, die sich mit Umweltbelastungen/Umweltschutz auseinandersetzen, wurden eingesetzt. Zumeist wurden die Umweltvorteile der geplanten Gesetzesinitiative in Zweifel gezogen oder der positive Effekt der Regulierung heruntergespielt. So verwies Europa – der Dachverband der europäischen Mineralölindustrie – in seiner Stellungnahme in der Stakeholderkonsultation zur Schwefelrichtlinie wiederholt auf die enormen Belastungen, die durch eine weitere Absenkung des Schwefelgehalts in Kraftstoffen auf die Industrie zukommen würde, und regte die Erarbeitung länderspezifischer Regulierungen an, um den Bedarfen der individuellen

Mitgliedstaaten besser entsprechen zu können (Europa Contribution 2000: 19-22). Zudem zitierte Europa verschiedentlich die Gefahr, dass eine Reduzierung des Schwefelgehalts in Kraftstoffen insgesamt negative Auswirkungen auf die Treibhausgasbilanz haben würde.

In der Motorradrichtlinie unterstrich ACEM – der Dachverband der europäischen Motorradhersteller – die Umweltvorteile des Motorrads gegenüber dem PKW, betonte, dass der Motorrademissionsanteil am gesamten Volumen der Transportemissionen ohnehin zu vernachlässigen sei, und referenzierte die geringeren FuE-Kapazitäten und geringeren Renditeerwartungen nach Investitionen in Innovationen der Motorradindustrie im Vergleich zur Automobilindustrie. Eine *Best-available-Technology*-Politik habe deutliche Nachteile für Industrie und Verbraucher.

In der Rasenmäherrichtlinie dominierte der Harmonisierungs-Frame die Erarbeitung des Kommissionsvorschlags. Zwar kann diesbezüglich im ursprünglichen Sinn nicht von *Scaling* gesprochen werden, da schließlich nicht angestrebt wurde, die Regulierung der Emissionen von Verbrennungsmotoren in einer anderen Arena – in diesem Fall der nationalen Arena der USA – zu verhandeln, allerdings führte die deutlich starke Anlehnung des Kommissionsvorschlags an die US-amerikanische Blaupause zu einer Situation, in der Form und Konzeption des Kommissionsvorschlags *de facto* eine Gestalt annahm, als seien sie ein Verhandlungsergebnis aus der nationalen Arena der USA.

Im Gegensatz zu den am Status quo orientierten Interessengruppen, gebrauchten Interessengruppen, die über den Kommissionsvorschlag hinausgehende Verschärfungen in der Emissionspolitik anstrebten, Frames, die auf Umweltvorteile abhoben, die eigene Wettbewerbsfähigkeit anführten und die Technologiediffusion von unter Umweltgesichtspunkten *Best-available-Technologies* begünstigten. Dies war insbesondere am Beispiel der Schwefelrichtlinie zu beobachten.

| |
|---|
| Hypothese: Pro <i>Issue</i> werden von Interessengruppen nur sehr wenige Argumentationsstränge verfolgt. Die Wahl der Argumente ist durch die Wahl der Argumente der gegnerischen Interessengruppe eingeschränkt (Baumgartner et al. 2009; Baumgartner/Mahoney 2008). |
|---|

In der Empirie bestätigte sich überdies die theoretische Annahme, dass bei den einzelnen Issues nur wenige Argumentationsstränge eingesetzt werden. Ebenfalls orientieren sich die Argumentationsstrategien zumindest teilweise an den Argumentationsstrategien des Gegners, schließlich geht es darum, dessen Glaubwürdigkeit in Zweifel zu ziehen beziehungsweise die vorgebrachte Faktenlage zu hinterfragen. In der Schwefelrichtlinie argumentierten ACEA und T&E beispielweise häufig mit den Umweltvorteilen bezogen auf konventionelle Schadstoffe, die bestimmte Regulierungsaspekte haben würden. Die Mineralölindustrie „parierte“ dies mit dem Verweis auf höhere Treibhausgasemissionen, attackierte also ein Umweltargument mit einem Umweltargument. In der Motorradrichtlinie argumentierte die Motorradindustrie mit den Umweltvorteilen des Motorrads im Vergleich zum PKW bezogen auf den Anteil des Motorrads an den gesamten Transportemissionen, der technologischen Unvergleichbarkeit von PKW und Motorrad sowie der ökonomischen Unvergleichbarkeit der Motorrad- und der Automobilindustrie. Die Umwelt-NGOs entgegneten dem mit dem Verweis auf die stärkeren Umweltnachteile des Motorrads gegenüber dem PKW bezogen auf das einzelne Fahrzeug und setzten sich für eine Gleichbehandlung aller Fahrzeugarten in der Emissionspolitik ein. Auch in dieser Richtlinie wurde also ein Umweltargument mit einem Umweltargument „bekämpft“. In der Rasenmäherrichtlinie setzte EUROMOT auf die Betonung der Vorteile einer Harmonisierung mit der US-amerikanischen Gesetzgebung für die europäische Motorenindustrie. HONDA konterte mit der Heraufbeschwörung des Risikos, mit dem neuen Regulierungstyp des Systems der Mittelwertbildung und des Ansparens einen gefährlichen Präzedenzfall in der Emissionsgesetzgebung zu schaffen.

Hypothese: Interessengruppen nehmen kein an der *Target-Structure* ausgerichtetes Framing vor (Baumgartner/Mahoney 2008; Baumgartner 2007).

Die Argumentationsstrategien der Interessengruppen in den unterschiedlichen Arenen sind weitgehend stabil. Neue Argumente resultieren aus der Tatsache, dass im Laufe des Gesetzgebungsprozesses neue Issues von Akteuren auf die Agenda gesetzt werden, die in der Arena der Kommission noch keine Rolle gespielt haben. Dies gilt insbesondere für die Fallstudie 2 Motorradrichtlinie und die Fallstudie 3 Rasenmäherrichtlinie, in deren Vorbereitungsphase in der Arena der Kommission

lediglich die zentralen europäischen Dachverbände – ACEM und EUROMOT – einbezogen waren.

Die Verwendung des (Master-)Frames

Hypothese: Ressourcenstarke Interessengruppen, die den *(Master-)Frame* unterstützen, haben eine größere Chance, einen Lobbyingerfolg zu erzielen, denn sie werden in die Politikformulierungsphase der Kommission einbezogen (Nylander 2000).

Den (Master-)Frame der drei analysierten Richtlinien bildete die strikte Kosten-Nutzen-Logik des Auto-Öl-Programms II, die sich deutlich von einer *Best-available-Technology-Logik* abgrenzt. Dennoch ließen sich im Mitentscheidungsverfahren keine strukturellen Vorteile für Interessengruppen erkennen, die ihre Argumentationsstrategien an dem *Kosten-Nutzen-(Master-)Frame* der Emissionspolitik ausrichteten. Selbst in der Arena der Kommission, die besonders darauf achtet, dass EU-Organe die einmal getroffenen politischen Festlegungen einhalten, variierte die Responsivität gegenüber Kosten-Nutzen-Argumenten mit der zuständigen Generaldirektion.

In den drei Fallstudien wurden die Kommissionsvorschläge von zwei unterschiedlichen Generaldirektionen der Kommission vorbereitet – der GD Umwelt (Fallstudie 1 Schwefelrichtlinie; Fallstudie 3 Rasenmäherrichtlinie) und der GD Unternehmen (Fallstudie 2 Motorradrichtlinie). Bei den untersuchten Issues zeigte die GD Umwelt die stärkste Neigung, sich Argumenten zu öffnen, die dem *Best-available-Technology-Frame* zuzuordnen sind. Dies wird am stärksten bei den Issues der Schwefelrichtlinie sichtbar, wo sich die GD deutlich gegen Argumentationen verwehrt, die auf den Kosteneffizienz-*(Master-)Frame* der Auto-Öl-Programme abhoben. Auch bei der Rasenmäherrichtlinie, deren Phase der Politikformulierung stärker von den Erfordernissen der Industrie geprägt war, die sich eine Harmonisierung des US-amerikanischen und des europäischen Regulierungsregimes wünschte, kam sie letztlich entgegen jeder Notwendigkeit zu dem Schluss, dass der Kommissionsvorschlag den Einsatz der bestmöglichen Technologien incentivieren würde. Sie ließ sich nur bei einem Issue von ihrer *Best-available-Technology-Policy* abbringen: als nämlich die Mineralölindustrie zusätzlich zu ihrer üblichen Argumentationsstrategie der wirtschaftlichen Belastung ihrer Branche, geringe Umweltvorteile der Regulierung anführte und zusätzlich das Argument der

technischen Machbarkeit einsetzte (Issue „Revisionsklausel Marktdurchdringung Diesel“). Im Unterschied zur GD Umwelt, wick die GD Unternehmen nicht vom Kosten-Nutzen-*(Master-)Frame* der europäischen Emissionsgesetzgebung ab und folgte somit ohne Weiteres den Argumenten von ACEM, die vor einer übermäßigen Belastung von Industrie und Verbrauchern sowie dem Verlust von Arbeitsplätzen warnte.

Veränderung des Scopes durch Framing

Hypothese: Eine Interessengruppe kann einen Lobbyingerfolg erzielen, wenn es ihr gelingt, durch *Framing* die Veränderung des *Scopes* eines politischen Konflikts zu erreichen und somit die politische Auseinandersetzung für neue starke Interessengruppen zu öffnen (Kurzer/Cooper 2013; Daviter 2009; Schattschneider 1957).

In den analysierten Fallstudien kann nur bei einem Issue ein veritabler Versuch identifiziert werden, durch Framing den *Scope* eines Issues zu erweitern und dadurch mächtige Interessengruppen auf den Plan zu rufen, die im engeren Sinn nicht von dem Gesetzesvorhaben betroffen sind. So gelang es Europa mit der Betonung der hohen Kosten für landwirtschaftliche Erzeuger im Vereinigten Königreich und Frankreich, die durch die Einbeziehung der Offroadkraftstoffe in den Regulierungsbereich der Schwefelrichtlinie verursacht würden, die britischen Landwirte zu mobilisieren. Allerdings führte diese zusätzliche Unterstützung der Position nur zu einem eingeschränkten Lobbyingerfolg.

Erfolgreiche Framings in der intergouvernementalen Arena

Hypothese: Interessengruppen, die an der Beibehaltung des Status quo interessiert sind, haben größere Chancen, einen Lobbyingerfolg zu erzielen, da sie lediglich Zweifel an der Kosteneffizienz und Umsetzbarkeit der *Policy* ihrer Gegner schüren müssen (Baumgartner et al. 2009).

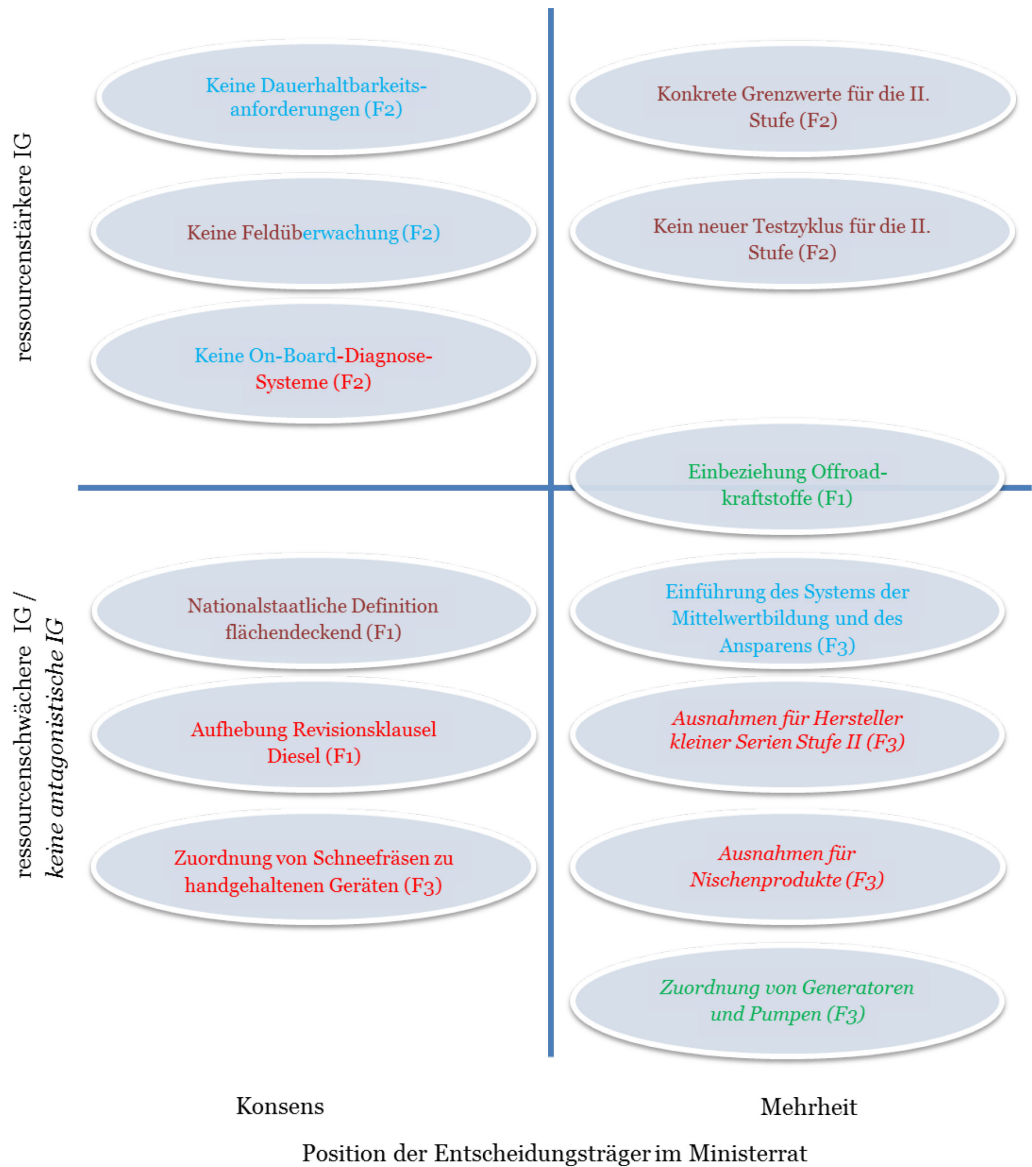
Hypothese: Interessengruppen, die kein Interesse an einer Veränderung des Status quo haben, nutzen *Scale*-Argumentationen, um *Issues* in einer Arena des Mehrebenensystems verhandeln zu können, in der Verhandlungslösungen schwer zu erreichen sind (Delaney/Leitner 1997; Princen/Kerremans 2008).

Die fallstudien- und issueübergreifende Analyse zeigt, dass Interessengruppen mit hoher Wahrscheinlichkeit in der intergouvernementalen Arena einen Lobbyingerfolg erzielen, wenn sie Framings einsetzen, die die Umsetzbarkeit einer Maßnahme in Zweifel ziehen, die technische Machbarkeit in Frage stellen beziehungsweise technische Probleme sowie die Gefährdung von Technologien anführen, *Scaling*-Aspekte (Zuständigkeit der Mitgliedstaaten) betonen oder einen landwirtschaftlichen Frame nutzen. Ein besonders starker Beleg für die Erklärungskraft von Framing in der intergouvernementalen Arena ist, dass dieser Befund unabhängig von konkurrierenden Theorien zutrifft (vgl. Abbildung 16). Ein Vergleich über alle drei Fallstudien hinweg belegt, dass unabhängig davon, ob die *Frames* von der jeweiligen ressourcenstärksten Interessengruppe beziehungsweise Interessengruppenkoalition eingesetzt wurden oder nicht, und unabhängig davon, ob sich die Mitgliedstaaten im Ministerrat bei andersartig „eingerahmten“ Issues bei der jeweiligen Richtlinie für oder gegen die Interessengruppe positionierten, ein Lobbyingerfolg wahrscheinlich war. So war Europa, welches sich gegen die unterschiedlichen ressourcenstärkeren Interessengruppen der Automobilindustrie wehren musste, genauso erfolgreich wie die im Setting der Motorradrichtlinie ressourcenstärkeren Motorradhersteller. Auch der ressourcenschwächere japanische Konzern HONDA gewann in der Rasenmäherrichtlinie gegen die ressourcenstärkere Vereinigung der europäischen Motorenhersteller, genauso wie EUROMOT mit diesen Framings erfolgreich war, ohne gegen eine antagonistische Interessengruppe antreten zu müssen.

War der Ministerrat bei vielen anderen Issues gespalten, entstand mit hoher Wahrscheinlichkeit ein Konsens beziehungsweise eine breite mehrheitliche Unterstützung zugunsten derjenigen Interessengruppe, die mit Frames operierte, die die Umsetzbarkeit einer Maßnahme in Zweifel zogen, die technische Machbarkeit in Frage stellten beziehungsweise technische Probleme sowie die Gefährdung von Technologien anführten, *Scaling*-Aspekte (Zuständigkeit der Mitgliedstaaten) betonten oder einen landwirtschaftlichen Frame nutzten. Im Unterschied zu *Scaling*-Frames und anders als in der Ausgangshypothese vermutet, wurden Umsetzbarkeit-Frames zwar überwiegend, aber nicht ausschließlich von am Status quo orientierten Interessengruppen eingesetzt (vgl. Issue „Einführung des Systems der Mittelwertbildung und des Ansparens“).

Überdies war ihre Wirkung abhängig von der *Target-Structure*, die sie rezipierte. Nur in der intergouvernementalen Arena führten sie unmittelbar zum Lobbyingerfolg der Interessengruppe, die diese *Frames* verwendete.

Abbildung 16: Erfolgreiche Frames in der intergouvernementalen Arena



Legende:

Frame Landwirtschaft (green)
 Frame Technik/sachlich (red)
 Frame Scaling (italic)
 Frame Umsetzung (bold)

kursiv = keine antagonistische IG

Quelle: Darstellung eigener Entwurf

Erfolgreiche Framings in der Arena des Europäischen Parlaments

Das Europäische Parlament neigte in allen drei Fallstudien dazu, generell einer Verschärfung der Gesetzgebung zugunsten der Umwelt zu entsprechen. Dies ist umso erstaunlicher, als der *Policy-Outcome* gemessen an der im Untersuchungszeitraum gegebenen politischen Zusammensetzung des Europäischen Parlaments eigentlich hätte ausgeglichen sein müssen. Diese Ergebnisse kamen unabhängig davon zustande, ob eine Umweltinteressengruppe oder Produzenteninteressen mit oder ohne explizite umweltpolitische Argumentationsmuster operierten. In der Schwefelrichtlinie (Fallstudie 1) entschied sich das Europäische Parlament beispielsweise für die Vorziehung der Frist für die von ACEA, AECC und T&E unterstützte komplette Marktdurchdringung von schwefeldreiem Benzin sowie für die von T&E befürwortete Abschaffung alter Ausnahmeregelungen. In der Motorradrichtlinie (Fallstudie 2) wiederum folgte das Europäische Parlament den Argumentationen der Umwelt-NGOs mit großen, die politischen Lager übergreifenden Mehrheiten. Die Umwelt-NGOs hatten die negative Umweltbilanz der Motorräder im Vergleich zum PKW (jeweils bezogen auf individuelle Fahrzeuge) in den Vordergrund ihrer Argumentationsstrategie gestellt und propagierten vor diesem Hintergrund die Anpassung der Motorrad-Gesetzgebung an die PKW-Gesetzgebung.

Auch in der Rasenmäherrichtlinie (Fallstudie 3) verschärfte der Umweltausschuss zunächst bei der Mehrheit der Issues den Kommissionsvorschlag und folgte damit im Wesentlichen der Argumentation HONDAs, das vor den Nachteilen der Mittelwertbildung und des Ansparens warnte, da es erstmals in der europäischen Gesetzgebung Produkte auf dem Markt erlaube, welche die Emissionsgrenzwerte überschreiten, und zudem mehrfach auf Regulierungsaspekte im Kommissionsvorschlag aufmerksam machte, die nicht im Sinn einer progressiven Umweltgesetzgebung seien. Dass die Abstimmung im Plenum bei der Rasenmäherrichtlinie bei den meisten Issues doch deutlicher zugunsten EUROMOTs ausschlug, korrespondiert im Wesentlichen mit dem Umstand, dass die Beratungsergebnisse des Ministerrats im Hinblick auf eine zügige Einigung der beiden Kammern vom Parlament antizipiert worden waren.

Die umweltfreundlichen *Policy-Outcomes* im Europäischen Parlament korrelieren folglich nicht mit bestimmten *Framings*. Dafür lässt sich eine Korrelation bei Issues erkennen, bei denen das Europäische Parlament von einer Verschärfung absah: Zwei *Frames* – die „nationale Karte“ und die „Androhung von Marktengpässen“ – führten in der parlamentarischen Arena unabhängig von der Ressourcenstärke der Interessengruppe, die sie einsetzte, zu einem Lobbyingerfolg. Die „nationale Karte“ konnte sowohl auf die – wie auch immer geartete – Beeinträchtigung von Verbrauchern (britische und französische Landwirte beim Issue „Einbeziehung von Offroadkraftstoffen“, Fallstudie 1) oder Produzenten in einzelnen Nationalstaaten (Hersteller in Spanien, Frankreich, Italien beim Issue „Ausnahmen für Trials“, Fallstudie 2) sowie auf nationale Besonderheiten (unterschiedliche PAK-Spezifikationen in einzelnen Ländern beim Issue „Revision anderer Kraftstoffparameter“, Fallstudie 1) abzielen. Auch wenn die Vertreter der Mineralölindustrie wie beim Issue „Aufhebung der Revisionsklausel Diesel“ (Fallstudie 1, Schwefelrichtlinie) auf die Problematik verwiesen, dass eine Verschärfung des Schwefelgrenzwerts in Diesel zu einer Verminderung des Dieselproduktionsvolumens führen könne, war das Europäische Parlament hinsichtlich einer Verschärfung des Kommissionsvorschlags zumindest uneinig. Ähnliches gilt beim Issue „Ausnahmeliste“. EUROMOT – der Verband der europäischen Motorenhersteller – hatte das Verschwinden zahlreicher Produkte vom Markt prognostiziert, wenn seinen Forderungen in diesem Bereich nicht zugestimmt würde.

Im Vergleich zur Erklärungskraft von Framing in der intergouvernementalen Arena, sind die Befunde in der parlamentarischen Arena jedoch weniger robust. Grund hierfür ist, dass insgesamt nur fünf Issues überhaupt mit der „nationalen Karte“ beziehungsweise der „Androhung von Marktengpässen“ argumentiert wurden und darüber hinaus bei drei der Issues keine antagonistische Interessengruppe existierte, also nicht ganz und gar ausgeschlossen werden kann, dass die *Frames* nur bei Abwesenheit eines Antagonisten Wirkung entfalten.

Frames in der Arena des Vermittlungsverfahrens

In der Arena des Vermittlungsverfahrens entfaltet Framing keine Erklärungskraft. Schließlich sind die Issues, die in der Phase der Vermittlung immer noch auf der Agenda des Aushandlungsprozesses zwischen Ministerrat und Europäischem Parlament stehen, bereits Ergebnis erfolgreicher beziehungsweise erfolgloser Framingversuche der Interessengruppen aus vorherigen Sequenzen des Mitentscheidungsverfahrens. Da Ministerrat und Europäisches Parlament auf unterschiedliche *Frames* ansprachen, standen durch die Interaktion der beiden EU-Organen auch wieder Issues zur Disposition, die bereits in der parlamentarischen oder der intergouvernementalen Arena durch adäquates *Framing* zu einem vorläufigen Lobbyingerfolg geführt hatten.

1.3 Die Erklärungskraft des Issuetypus

In dieser Arbeit lässt sich nur für eines der induktiv konstruierten Issues – *Lead-Time I* – ein eindeutiges Muster im Sinn von „*issue determines lobbying success*“ erkennen. Aus der Theorie deduzierte Hypothesen bezogen sich lediglich auf die Issues Konflikt, Technik und politischer Kern. Die Vermutung, dass die Wahrscheinlichkeit, einen Lobbyingerfolg zu erzielen sinkt, wenn starke Eigeninteressen – in den vorliegenden Fällen Hoheitsrechte – eines Entscheidungsträgers tangiert werden, wurde durch die Empirie bestätigt. Darüber hinaus lassen sich vor dem Hintergrund der induktiv konstruierten Issues – Neuregulierung/Neues Konzept, Harmonisierung, KMU/Kleine Hersteller, Ausnahme, Subvention, Technik, Weltmarkt – keine Voraussagen über die Wahrscheinlichkeit eines Lobbyingerfolgs einer Interessengruppe treffen. Ist die Erklärungskraft der *Issuetypen* alles in allem also eher begrenzt, lässt sie sich jedoch beim Issue *Lead-Time I* eindeutig nachweisen, zumal die Wirkung anderer unabhängiger Variablen ausgeschlossen werden kann.

Die induktiven Issues

Ein Vergleich der einzelnen Issuetypen über alle Fallstudien hinweg zeigt, dass das Issue *Lead-Time*, sofern es sich auf die frühestmögliche Regulierungsfrist (Stufe-I-

Bezug) im Gesetzgebungsvorschlag bezieht, eine gute Voraussagekraft über die Wahrscheinlichkeit des Lobbyingerfolgs einer Interessengruppe hat: Denn diese tendierte gegen null, wenn beispielsweise der Versuch unternommen wurde, sich für einen früheren Beginn der Stufe I beziehungsweise deren Eliminierung einzusetzen (Issue „Einführungsfrist 2005“, Fallstudie 1; Issue „Eliminierung Stufe I“, Fallstudie 3) oder aber an der Möglichkeit gerüttelt werden sollte, ältere Motoren noch zwei Jahre nach Inkrafttreten der Richtlinie in Verkehr bringen zu dürfen (Fallstudie 3). Selbst wenn eine Verschärfung der Grenzwerte der Stufe I angestrebt wurde (Issue „schärfere Grenzwerte und realitätsnähere Testzyklen“, Fallstudie 2), war diesem Lobbyingziel nur ein deutlich eingeschränkter Lobbyingerfolg beschieden. Dabei ist es völlig irrelevant, ob die dargestellten Lobbyingziele von Produzenteninteressen, wie HONDA in der Rasenmäherrichtlinie, oder von Umweltinteressengruppen, wie T&E in der Schwefelrichtlinie, beziehungsweise von einer Koalition aus Umwelt-NGOs in der „Motorradrichtlinie“ verfolgt werden. Auch ist es nicht von Bedeutung, ob die Interessen in der parlamentarischen oder der intergouvernementalen Arena artikuliert werden: Selbst der umweltpolitisch progressiv orientierte Umweltausschuss und das Parlament schlugen sich bei *Lead-Time-I-Issues*, die sich auf die frühestmögliche Regulierungsfrist bezogen, nicht auf die Seite der Interessengruppen, die den Kommissionsvorschlag in diesen Punkten verändert sehen wollten. Es ist ebenfalls nicht von Bedeutung, welche Framings von Interessengruppen eingesetzt werden. Der Verweis, dass schärfere Grenzwerte durchaus nach dem Stand der Technik erfüllbar wären, war wirkungslos (Issue „schärfere Grenzwerte und realitätsnähere Testzyklen“, Fallstudie 2; Issue „Eliminierung Stufe I“, Fallstudie 3), obwohl sich das gleiche „target“ durchaus *Best-available-Technology*-Argumentationen öffnete, wenn sie sich auf *Lead-Time-Issues* bezogen, die auf mittel- bis langfristige Regulierungshorizonte abzielten (Issue „Verschärfung der Fristen für einzelne Motorklassen Stufe II“, Fallstudie 3). Der gleiche Befund ergibt sich bei Framings, die mit der Gefährdung des Binnenmarkts operieren. Bei *Lead-Time-I-Issues* scheitern sie, bei *Lead-Time-II-Issues* verfangen sie (Issue „Vorziehung Frist auf 2008“ und Issue „Einführungsfrist 2005“, Fallstudie 1). Auch die *Counter-Frames* der antagonistischen Interessengruppen, die sich für eine Beibehaltung der *Lead-Time-I*-Regulierungen auf Basis des Kommissionsvorschlags aussprachen, scheiden als Explanans für die Unveränderbarkeit von Issues des Typus *Lead-Time I* aus. Robuste Belege hierfür

sind vor allem die völlige Abwesenheit eines *Counter-Frames* bei den Issues „Eliminierung der Stufe I“ und „Eliminierung der Möglichkeit des Inverkehrbringens älterer Motoren“ (Rasenmäherrichtlinie).

Eine mögliche Hypothese für die geringe Bereitschaft der *Target-Structure* – Europäisches Parlament und Ministerrat –, sich dem Lobbying der Interessengruppen zu *Lead-Time-I-Issues* zu öffnen, ist die folgende: Regulierungen zu Grenzwerten oder Fristen, die kurzfristig nach Inkrafttreten der europäischen Richtlinien Gültigkeit erlangen, richten sich häufig nach den am wenigsten technisch- fortschrittlichen Herstellern. Eine Verschärfung hätte also zur Folge, dass diese Hersteller besonders hohen Belastungen ausgesetzt sind und möglicherweise sogar ihren technologischen Rückstand nicht durch die Intensivierung von Investitionsaktivitäten aufholen können. Eine Verschärfung von Regulierungsaspekten der Issuetypen *Lead-Time II* hingegen bedeutet zwar auch die Vorziehung von Investitionen, jedoch können diese über einen längeren Zeitraum gestreckt werden.

Im Gegensatz zum Issue *Lead-Time I* kann für die anderen induktiv konstruierten Issues – Neuregulierung/Neues Konzept, Subvention, Technik, KMU/Kleine Hersteller, *Lead-Time II* sowie Ausnahme – kein richtlinienübergreifendes Muster herausgearbeitet werden. Die abhängige Variable „Lobbyingerfolg“ variierte zu stark, als das diesbezüglich ein relevanter Zusammenhang nachweisbar wäre.

Die Issues Harmonisierung (Schwefelrichtlinie) und Weltmarkt (Motorradrichtlinie) kamen nur in jeweils einer Richtlinie vor und können aus diesem Grund keiner fallstudienübergreifenden Prüfung unterzogen werden.

Die deduktiven Issues

Hypothese: Bei Issuetypen, die deutlich Eigeninteressen der politischen Entscheidungsträger betreffen, ist die Wahrscheinlichkeit, einen Lobbyingerfolg zu erzielen, gering (Michalowitz 2007).

Issues des Typus Subvention tauchten zwar in zwei der drei Richtlinien auf – in der Motorradrichtlinie und der Rasenmäherrichtlinie –, ihre geringe Fallzahl verhindert

allerdings weitreichende Schlussfolgerungen. Zumindest bestätigen sie jedoch die Hypothese Michalowitzs, dass die Wahrscheinlichkeit eines Lobbyingerfolgs vergleichsweise gering ist, wenn Issues den politischen Kern eines Gesetzgebungsvorschlags berühren und deshalb in Konflikt zu politischen Eigeninteressen des Entscheidungsträgers geraten können (Michalowitz 2007: 136). Die Frage der steuerlichen Subventionierung des Kaufs von *Best-available-Technology* tangierte jedenfalls die steuerliche Regulierungskompetenz der Nationalstaaten und damit eines ihrer zentralen politischen Hoheitsrechte im europäischen Mehrebenensystem. Dies war Grund genug, dass Interessengruppen – die Koalition aus Umwelt-NGOs und der Verband der Motorradfahrer in der Motorradrichtlinie sowie HONDA in der Rasenmäherrichtlinie – regelmäßig am vehementen Widerstand des Ministerrats scheiterten.

Hypothese: Bei konfliktiven Issues verringert sich die Wahrscheinlichkeit für einzelne Gruppen, einen Lobbyingerfolg zu erzielen (Mahoney 2008; Bunea 2013).

In der fallstudien- und issueübergreifenden Analyse hat sich herausgestellt, dass das Konfliktniveau eine geringe Voraussagekraft für den Lobbyingerfolg einer Interessengruppe hat. Keinesfalls sind die *Policy-Outcomes* konfliktiver Issues Kleinste-Gemeinsame-Nenner-Entscheidungen oder Kompromisse, die naturgemäß geringe Lobbyingerfolge für die beteiligten opponierenden Interessengruppen bedeuten. Die *Policy-Outcomes* fallen größtenteils eindeutig zugunsten einer der beteiligten Interessengruppen aus. Auch bedeutet die Abwesenheit eines Konflikts mit einer anderen Interessengruppe mitnichten, dass ein Lobbyingerfolg sicher ist (vgl. zum Beispiel Issue „Abschaffung alter Ausnahmeregeln“, Fallstudie 1; Issue „Ermittlung von CO₂-Verbrauchswerten“, Fallstudie 2; Issues „Verschärfung der Fristen für einzelne Motorklassen Stufe II“, „Ausnahmen für Hersteller kleiner Serien in Stufe I“, „umfassende Ausnahmeliste“, Fallstudie 3).

Hypothese: Bei technischen Issues ist die Wahrscheinlichkeit hoch, dass Interessengruppen einen Lobbyingerfolg erzielen, die über passendes technisches Expertenwissen verfügen (Michalowitz 2007; Klüver 2011).

Die Issues des Typus Technik bilden eine Teilmenge der Issues, für die sachlich/technische Framings verwendet werden, so dass sie sich analytisch nicht

abgrenzen lassen. Das heißt, die empirische Begrenzung der zu untersuchenden Issues macht es unmöglich zu schlussfolgern, dass der Lobbyingerfolg bei Technikissues vom Typus des Issues und nicht von den verwendeten Framings abhängt.

1.4 Die Erklärungskraft von Koalitionen

Die Analyse der Issues aller Fallstudien bringt keinen starken Beleg für die Erklärungskraft von Koalitionen für Lobbyingerfolg hervor. Weder sind Koalitionen als solche erfolgreicher als einzelne Interessengruppen, noch bestimmte Koalitionstypen wie „*baptist-and-bootlegger coalitions*.“ Auch konnte in der Empirie keine Bestätigung der Hypothese gefunden werden, wonach jeweils die Koalition gewinnt, die im Vergleich zu ihrer Konkurrentin mehr „information supply“, „citizen support“ und „economic power“ aggregiert.

Allerdings zeigt die fallstudienübergreifende Analyse, was in anderen komparativen Arbeiten bereits entdeckt wurde: Koalitionen aus unterschiedlichen Interessengruppen bilden sich issuespezifisch und bleiben im Wesentlichen über die Dauer des Mitentscheidungsverfahrens stabil. Die einzige Ausnahme stellte das Issue „konkrete Grenzwerte für die II. Stufe und neue Testzyklen“ aus der Fallstudie 2 dar. Durch die politische Kehrtwende von ACEM wurden die einstmaligen Koalitionäre ACEM, FEMA und FIM mit Beginn der zweiten Lesung im Mitentscheidungsverfahren zu Konkurrenten. Ein weiterer Beleg für die geringe Erklärungskraft der Koalitionshypothesen für Lobbyingerfolg ist, dass ACEM nach seinem industriepolitischen Kurswechsel als einzelner Akteur eher einen Lobbyingerfolg erzielte als in der Koalition mit zivilgesellschaftlichen Gruppen wie FEMA und FIM. Dies beruhte allein auf dem Umstand, dass ACEMs Position nunmehr mit derjenigen des Europäischen Parlaments übereinstimmte.

Hypothese: Koalitionen haben aufgrund von Ressourcenakkumulation ein höheres Einflusspotenzial. Interessengruppen, die in Koalitionen Lobbying betreiben, erzielen daher eher einen Lobbyingerfolg (Mahoney 2007b).

Ein fallstudienübergreifender Vergleich aller Issues, bei denen ein interessengruppenpolitischer Konflikt zwischen einer Interessengruppe und einer Interessengruppenkoalition ausgetragen worden ist, zeigt, dass Koalitionen – anders als in der Theorie postuliert – kein größeres Einflusspotenzial haben. Der Lobbyingenerfolg von Interessengruppenkoalitionen variiert in allen Arenen. Alleine eine isolierte Betrachtung der relevanten Issues aus der Schwefelrichtlinie (Fallstudie 1) könnte unter probabilistischen Voraussetzungen zu der Annahme verleiten, dass Koalitionen zumindest in der Arena des Europäischen Parlaments dem Lobbyingenerfolg zuträglich sind. Der Grund für Lobbyingenerfolg bei den betrachteten Issues bestand jedoch darin, dass die erfolgreichen Koalitionen eine Position vertraten, die der politischen Verhaltensweise des Parlaments entsprach, den Kommissionsvorschlag in vielen Punkten zugunsten umweltpolitischer Erwägungen zu verschärfen. Unter Berücksichtigung dieser Überlegung und bei Betrachtung der Issues aus den beiden anderen Fallstudien ist auch in der Arena des Europäischen Parlaments nicht davon auszugehen, dass Lobbying in Koalitionen das Einflusspotenzial stärkt.

Hypothese: Koalitionen aus Produzenteninteressen und zivilgesellschaftlichen Gruppen haben eine größere Legitimität als andere Koalitionen (Pollack 1997; Pedler 2002). Sie können daher leichter einen Lobbyingenerfolg erzielen.

Nur bei drei Issues in der Schwefelrichtlinie war T&E Mitglied einer Koalition, in der Produzenteninteressen und zivilgesellschaftliche Gruppen gemeinsam agierten. Bei zwei dieser Issues („Frist Marktdurchdringung“ und „Main-Szenario-2005“) konnte die „baptist-and-bootlegger coalition“ (Pollack 1997: 577-578) einen Lobbyingenerfolg erzielen. Beim Issue „keine neue Ausnahmeregeln“ gelang ihr dies allerdings nicht. Da jedoch gleichfalls Koalitionen ohne Beteiligung von Umweltinteressen – paradoxerweise vor allem in der parlamentarischen Arena – erfolgreich Lobbying betrieben (Issues „nationalstaatliche Definition von flächendeckend“, „Aufhebung Revision Diesel“ und „keine Revision anderer Kraftstoffparameter“), wäre es unzulässig hieraus eine Bestätigung der obigen Hypothese abzuleiten.

In der Motorradrichtlinie betrieb ACEM bei der überwiegenden Mehrheit der Issues gemeinsam Lobbying mit FEMA und FIM. Auch im Kontext der Motorradrichtlinie führte diese Konstellation nicht zu Lobbyingenerfolgen in der Arena des Europäischen

Parlaments (ausgenommen teilweise Lobbyingerfolg bei Ausnahmen für Trials). Ganz im Gegenteil: ACEM erzielte vor allem dann Lobbyingerfolge, wenn er allein agierte, oder von einer nicht zivilgesellschaftlichen Gruppe Unterstützung erfuhr (Issues „Gültigkeit Übereinstimmungsbescheinigung“ und „keine schärferen Grenzwerte für Stufe I“).

Auf den ersten Blick scheint die Mitgliedschaft einer zivilgesellschaftlichen Gruppe in einer Koalition mit Produzenteninteressen geradezu ausschlaggebend für einen Lobbyingerfolg in der intergouvernementalen Arena. War T&E Mitglied einer Koalition (Issue „Frist Marktdurchdringung“), konnte diese ihre Position erfolgreich durchsetzen. Allerdings gelang dies den Produzenteninteressen ohne Unterstützung zivilgesellschaftlicher Gruppen (Issue „keine Revision anderer Kraftstoffparameter“) und in einem Fall auch gegen sie (Issue „Einführungsfrist 2005“). Ein ähnliches Bild zeigt sich zunächst ebenfalls bei den Issues der Motorradrichtlinie: immer wenn FEMA und/oder FIM eine Koalition mit ACEM bildeten, konnte ein Lobbyingerfolg erzielt werden. Allerdings gelang dies ACEM auch ohne seine beiden Unterstützer (Issue „Partikelgrenzwerte für Drei- und Vierradfahrzeuge“). Zudem wurden die genannten Lobbyingerfolge größtenteils gegen eine Koalition aus Umwelt-NGOs erzielt. Der eigentliche Grund für den unterstellten Vorteil einer Koalition aus Produzenteninteressen und zivilen Gruppen, nämlich gegenüber den Entscheidungsträgern an Legitimität zu gewinnen, greift hier also nicht. Ein zweiter Aspekt ist, dass die betreffenden Issues eine Teilmenge der Issues bilden, für die der Lobbyingerfolg von Interessengruppen aufgrund der eingesetzten Framings vorausgesagt werden kann. Die Tatsache, dass die verwendeten Framings auch dann den Lobbyingerfolg in der intergouvernementalen Arena bestimmten, wenn keine zivilgesellschaftliche Gruppe zu den Unterstützern einer Koalition gehört, zeigt jedoch, dass letztlich die Framings für den Lobbyingerfolg in der intergouvernementalen Arena entscheidend sind, und nicht die Gruppenformation (Fallstudie 1 Issues „nationalstaatliche Definition von flächendeckend“, „Einbeziehung Offroadkraftstoffe“, „Aufhebung Revisionsklausel Diesel“; Fallstudie 3 Issues „Einführung des Systems der Mittelwertbildung und des Ansparens“, „Ausnahmen für Hersteller kleiner Serien Stufe II“, „Ausnahmen für Nischenprodukte“, „Zuordnung von Schneefräsen“, „Zuordnung von Generatoren und Pumpen“).

Abgesehen von der Irrelevanz der Bildung der „baptist-and-bootlegger coalitions“ (Pollack 1997: 577-578) für den Lobbyingerfolg einzelner Interessengruppen war in den Fallstudien Schwefelrichtlinie und Rasenmäherrichtlinie zu beobachten, dass die Mitgliedschaft einer Forschungsorganisationen oder eines eher technisch-wissenschaftlichen Verbands in einer Koalition deren Chancen, einen Lobbyingerfolg zu erzielen, in allen Arenen und damit im gesamten Mitentscheidungsverfahren bedeutend steigerte (Fallstudie 1 Issues „Revision anderer Kraftstoffparameter“, „Revisionsklausel Marktdurchdringung Diesel“; Fallstudie 3 Issues „großzügiger Zeithorizont für die Einführung“, „vorsichtige Verschärfung der Grenzwerte und kein neuer Testzyklus“). Nur beim Issue „kein neuer Testzyklus“ aus der Motorradrichtlinie führten die interessengruppenpolitischen Auseinandersetzungen letztlich zu einem anderen *Policy-Outcome* als von TNO unterstützt wurde. Allerdings hatte sich bei diesem Issue die von TNO gestärkte Position von ACEM im Mitentscheidungsverfahren gewandelt.

Vor dem Hintergrund der begrenzten Fallzahl kann nur induktiv die Hypothese aufgestellt werden, dass die Mitgliedschaft eines technisch-wissenschaftlich agierenden Akteurs in einer Koalition deren Erfolgsaussichten auf einen Lobbyingerfolg steigert. Grund hierfür ist sehr wahrscheinlich, dass wissenschaftlichem Sachverstand häufig zugeschrieben wird, den Charakter einer objektiven, neutralen Wahrheit zu haben. Hiervon profitiert natürlich jede Interessengruppe, deren eigene Position durch die wissenschaftlich-technische Unterstützung quasi die Anrühigkeit verliert, rein interessengetrieben und utilitaristisch zu sein.

Hypothese: Die Koalition, die im Vergleich zur konkurrierenden Koalition, durch ihre Mitglieder mehr „information supply“, „citizen support“ und „economic power“ aggregieren kann, hat ein höheres Potenzial, einen Lobbyingerfolg zu erzielen, als ihre Konkurrenten (Klüver 2013b).

Die Anzahl der Issues, bei denen sich tatsächlich zwei Koalitionen gegenüberstanden, ist begrenzt und auch nur auf die Motorradrichtlinie beschränkt. Obgleich vor diesem Hintergrund kein robuster Test von Klüvers These möglich ist, sollen der Vollständigkeit halber die relevanten empirischen Beobachtungen diskutiert werden. Auf ihrer Grundlage lässt sich zumindest ausschließen, dass die Erklärung für

Lobbyingerfolg in der parlamentarischen Arena und der intergouvernementalen Arena von dem relativen aggregierten „information supply“, dem „citizen support“ und der „economic power“ einer issuespezifischen Koalition im Vergleich zu der opponierenden Koalition abhängt, wie Klüver postuliert (Klüver 2013b: 207).

Wie in Fallstudie 2 dargestellt wurde, standen sich bei vielen Issues eine Koalition aus ACEM, FEMA und FIM auf der einen Seite und eine Koalition aus vier Umwelt-NGOs auf der anderen Seite gegenüber. Bei einem Issue („schärfere Grenzwerte für Stufe I“) rang ACEM zusammen mit der Forschungseinrichtung TNO gegen die Umwelt-NGOs um Einfluss. Ohne in dieser Untersuchung eine Operationalisierung von „information supply“, „economic power“ und „citizen support“ wie Klüver vorgenommen zu haben, kann geprüft werden, ob eine der oben genannten Koalitionen tendenziell einflussreicher war als die andere, der dann im Umkehrschluss die von Klüver beschriebenen Charakteristiken unterstellt werden könnte.

Die empirische Analyse zeigt jedoch, dass die gleiche noch in der Arena des Europäischen Parlaments erfolgreiche issuespezifische Koalition aus Umwelt-NGOs die unterlegene Koalition bei fünf von sechs Issues in der intergouvernementalen Arena war. In der intergouvernementalen Arena setzt sich bei den gleichen Issues die Koalition aus ACEM, FEMA und FIM gegen die Umwelt-NGOs durch. Diese Konstellation aus von jeweils der gegnerischen Koalition erzielten Lobbyingerfolgen in unterschiedlichen Arenen führte letztlich auch zu einer deutlichen Varianz des Lobbyingerfolgs am Ende des Mitentscheidungsverfahrens aus Perspektive der einzelnen Koalitionen. Hätte Klüvers Hypothese im Vergleich zu bereits diskutierten konkurrierenden Theorien eine stark zu berücksichtigende Erklärungskraft in diesem Setting für Lobbyingerfolg, hätte der *Policy-Outcome* deutlich zugunsten einer der genannten Koalitionen ausfallen müssen.

1.5 Die Erklärungskraft der Arenen

Die institutionellen Rahmenbedingungen in der Arena des Europäischen Parlaments und der intergouvernementalen Arena verändern die Bedingungen, unter denen Lobbyingerfolge erzielt werden können und stellen damit eine relevante unabhängige Variable dar. So werden die Ressourcen einer Interessengruppe in der Arena der Kommission unter anderem auch deshalb relevant, weil die Kommission

ressourcenstarke Interessengruppen für die Erarbeitung ihrer Gesetzgebungsvorschläge benötigt. In der intergouvernementalen Arena bestimmen die Abstimmungsmodi und die Verhaltensnormen der Regierungen mit, ob eine Interessengruppe einen Lobbyingerfolg erzielt oder nicht. Am stärksten ist jedoch die Erklärungskraft der institutionellen Rahmenbedingungen in der Arena des Vermittlungsverfahrens. Unabhängig von konkurrierenden Variablen korrespondiert unter den institutionellen Bedingungen des Vermittlungsverfahrens die Wahrscheinlichkeit, einen Lobbyingerfolg zu erzielen, mit der politischen Position des Berichterstatters. Keine Bedeutung für den Lobbyingerfolg hingegen haben die institutionellen Rahmenbedingungen in der Arena des Europäischen Parlaments in Verbindung mit dessen Zusammensetzung.

Die Arena der Politikformulierung Kommission

Hypothese: Die Europäische Kommission benötigt zur Vorbereitung ihrer Gesetzesvorschläge spezielle Expertise und Informationen. Interessengruppen – in der Regel Produzenteninteressen –, die über diese verfügen, können einen Lobbyingerfolg erzielen (Spence 1997 in: Bouwen 2002a; Bouwen 2002a).

Konkurrierende Hypothese: Die Europäische Kommission ist als nicht gewählter Akteur besonders an Prozesslegitimität interessiert. Sie öffnet sich daher allen Interessengruppen und kann daher nicht durch eine bestimmte Interessengruppe vereinnahmt werden (Dür/De Bièvre 2007; Richardson 2000).

Zweifelsohne benötigte die Europäische Kommission zur Vorbereitung des Gesetzgebungsvorschlags Informationen der betroffenen Industrien. Sie bemühte sich jedoch um eine gewisse Neutralität, indem sie sich auf unterschiedliche Weise alternative Datenquellen besorgte. Bei der Motorradrichtlinie fungierte die Studie TNOs (Niederländische Organisation für angewandte naturwissenschaftliche Forschung) als „neutrale“ Expertise; in der Rasenmäherrichtlinie übernahm die bereits existierende US-amerikanische Regulierung für kleine Verbrennungsmotoren die Rolle der scheinbar objektiven Blaupause. Bei der Schwefelrichtlinie wiederum nutzte die Kommission Daten von unterschiedlichen Interessengruppen und Akteuren – der Automobilindustrie, der Mineralölindustrie und der Purvin & Gertz-Studie – als Grundlage für ihre Kosten-Nutzen-Analyse. In diesem Kontext ist es

besonders bemerkenswert, dass sie keinesfalls die Daten irgendeiner Interessengruppe bevorzugte und sich auf diese Weise aus der in zugangstheoretischen Ansätzen unterstellten Bargainingsituation befreien konnte (Bouwen 2002a; Eising 2004), in der Einfluss für die Zulieferung von Expertise „gehandelt“ wird.

Trotz der Bemühungen der Kommission, sich auch anderen Gruppen als Produzenteninteressen zu öffnen, wie in der Stakeholderkonsultation der Schwefelrichtlinie geschehen, und der Einholung von scheinbar neutraler Expertise (die Purvin & Gertz-Studie in der Schwefelrichtlinie und die TNO-Studie in der Motorradrichtlinie), war es letztlich die Industrie, die über das größte Portfolio an Daten verfügte. Auch die Purvin & Gertz-Studie sowie die TNO-Studie waren nicht ohne die Zulieferung von Daten der Industrie ausgekommen. So war das Potenzial von Produzenteninteressen, in der Arena der Kommission einen Lobbyingenerfolg zu erzielen, nach wie vor sehr groß. Dies begründet auch, warum ausgerechnet in dieser Arena Ressourcenvariablen nach wie vor die größte Erklärungskraft haben.

Die Arena des Europäischen Parlaments

Hypothese: Im Europäischen Parlament der 5. Wahlperiode (1999-2004) hat aufgrund der Abstimmungsmodi und der multinationalen und multiideologischen Zusammensetzung jede der beiden großen Fraktionen und jede ihnen angehörende nationale Gruppe die Position eines *Vetoplayers*. Interessengruppen werden versuchen, durch entsprechende *Framings* diese potenziellen *Vetoplayer* für sich zu gewinnen. Vor allem am Status quo orientierte Interessengruppen werden deshalb mit hoher Wahrscheinlichkeit einen Lobbyingenerfolg erzielen können (Tsebelis 1995; Kreppel/Tsebelis 1999; Baumgartner 2007).

Das Europäische Parlament hatte im Untersuchungszeitraum 626 Mitglieder, so dass für die in der zweiten Lesung festgeschriebene absolute Mehrheit 314 Stimmen notwendig gewesen waren. SPE und EVP gemeinsam kamen auf 413 Stimmen. Bei einer durchschnittlichen Anwesenheitsquote von 67 Prozent schrumpfte dieses Stimmengewicht allerdings auf ca. 277 Stimmen zusammen. *De facto* konnten unter diesen Rahmenbedingungen – politische Zusammensetzung des Europäischen Parlaments, Abstimmungsmodi und Anwesenheitsquoten – keine Mehrheiten gegen

die Stimmen der „großen“ Koalition aus SPE und EVP gebildet werden. Auch die Wahrscheinlichkeit, eine erfolgreiche Koalition gegen die andere große Fraktion zu schließen, war gering. Dies spiegelt sich in der Empirie: Nur bei zwei aller in den Richtlinien vorkommenden Issues („Einführung des Systems der Mittelwertbildung und des Ansparens“ und „Ausnahmeliste“, beide Fallstudie 3) kam es letztlich unter dem Eindruck des Gemeinsamen Standpunkts des Rats und unter der Maßgabe, eine Vermittlung vermeiden zu wollen, in der parlamentarischen Arena zu einem *Policy-Outcome*, der der Position der EVP zuwiderlief. Bei zwei weiteren Issues führte die ablehnende Haltung der EVP in einem Fall zu einer zeitlichen Entschärfung (Issue „keine Einbeziehung von Offroadkraftstoffen“) und im anderen Fall mangels Einigung zwischen EVP und SPE-Fraktion zum Verfehlen der absoluten Mehrheit in zweiter Lesung (Issue „Aufhebung Revisionsklausel Diesel“, Fallstudie 1). Bei allen anderen und damit der überwiegenden Mehrheit aller Issues aus den drei Fallstudien herrschte hingegen traute Eintracht zwischen SPE- und EVP-Fraktion.

Obschon es die oben beschriebenen Rahmenbedingungen möglich machten, entstand nur bei einem einzigen Issue eine Situation, in der zwei nationale Gruppen – die britische Gruppe der Verts/ALE und die britische Gruppe der SPE – quasi in die Rolle eines *Vetoplayers* schlüpfen. Ihre Enthaltungen führten beim Issue „Einbeziehung von Offroadkraftstoffen“ dazu, dass die Koalition aus SPE, Verts/ALE, GUE und ELDR in der zweiten Lesung eine Mehrheit verfehlen würde. Entscheidender als die potenziellen nationalen Vetos einzelner Gruppen, war also das ideologische Veto der EVP-Fraktion. Doch auch dieses ist in der Empirie äußerst selten zu finden, wie oben bereits ausgeführt wurde.

Die intergouvernementale Arena

Hypothese: In den nationalen Arenen starke Interessengruppen schränken die Bewegungsfreiheit ihrer Regierungsexekutiven in der intergouvernementalen Arena ein. Demzufolge positioniert sich eine Regierung im Ministerrat entsprechend des Interesses der in der nationalen Arena ressourcenstärksten Interessengruppe (Putnam 1988). In Abhängigkeit des Lobbyingziels der ressourcenstarken Interessengruppe (Status quo, Veränderung) können ressourcenstarke Interessengruppen einen Lobbyingerfolg in der intergouvernementalen Arena erzielen, wenn sie entsprechend in einer für die *Sperrminorität* (Status quo-Lobbyingziel) oder eine qualifizierte Mehrheit ausreichenden Anzahl an Mitgliedstaaten die vergleichsweise ressourcenstärkste Interessengruppe stellen.

Konkurrierende Hypothese: In der nationalen Arena etablierte *Policy-Communities* verlieren in der intergouvernementalen Arena an Durchschlagskraft. Mitgliedstaaten sind bereit, ihre Präferenzen neu zu ordnen, wenn es der Kompromissfindung dient (Richardson 2000; Moravcsik 1994). Lobbyingenerfolg in der intergouvernementalen Arena ist also stark vom Zufall abhängig.

Die Positionierung eines Mitgliedstaats in der intergouvernementalen Arena resultiert nicht ausschließlich aus der Ressourcenstärke einer Interessengruppe in der nationalen Arena. Die fallstudien- und issueübergreifende Analyse hat gezeigt, dass sich Mitgliedstaaten durchaus gegen die Interessen der vergleichsweise ressourcenstärksten Interessengruppe in der jeweiligen nationalen Arena positionierten, wenn beispielsweise eine Grüne Partei zum Zeitpunkt des Gesetzgebungsverfahrens Teil der regierenden Koalition war (vgl. Issues in der Motorrad- und der Rasenmäherrichtlinie) oder aber die ressourcenschwächere Industrie unverhältnismäßig hohen Belastungen ausgesetzt würde (Nord-Süd-Problematik in der Schwefelrichtlinie).

Auch verändern Mitgliedstaaten im Lauf des Mitentscheidungsverfahrens ihre Positionen, um sich einander anzunähern und/oder auf das Ergebnis der ersten Lesung des Europäischen Parlaments zu reagieren sowie *Package-Deals* zu verabreden. Der *Policy-Outcome* ist dabei jedoch nicht ein Produkt des Zufalls, sondern abhängig von einer Kombination der Variablen „politische Ausrichtung der Regierungsexekutive“, „Ressourcen der Interessengruppen“ und „Lobbyingziel“.

Die Arena des Vermittlungsverfahrens

Hypothese: Der Rat ist der stärkste Akteur im Vermittlungsverfahren, also erzielt die Interessengruppe einen Lobbyingenerfolg, die bereits in der intergouvernementalen Arena erfolgreich war (Franchino/Mariotto 2012; König et al. 2007).

Konkurrierende Hypothese: Ein gemäßigter Berichterstatter stärkt die Verhandlungsmacht des Europäischen Parlaments. Wenn also ein gemäßigter Berichterstatter für das Europäische Parlament verhandelt, erzielt diejenige Interessengruppe einen Lobbyingenerfolg, die bereits in der parlamentarischen Arena erfolgreich war (Costello/Thomson 2011).

Die institutionellen Rahmenbedingungen des Vermittlungsverfahrens legen die Vermutung nahe, dass der Ministerrat in dieser Arena gegenüber dem Europäischen

Parlament einen Machtvorteil hat, mittelbar also diejenige Interessengruppe einen Lobbyingenerfolg erzielen kann, die bereits in der intergouvernementalen Arena erfolgreich war. Einzig ein politisch gemäßigter Berichterstatter, der die breite Mehrheit der Abgeordneten des Europäischen Parlaments hinter sich bringen könne, wäre noch in der Lage ein tatsächliches Machtgleichgewicht herzustellen.

Von den drei Fallstudien wurden Issues von zwei Fallstudien – Schwefelrichtlinie und Motorradrichtlinie – tatsächlich im Vermittlungsausschuss entschieden. Bei drei der richtlinienübergreifenden sieben Issues lag der *Policy-Outcome* tatsächlich sehr nah an der Position des Rats (Issue „Einbeziehung von Offroadkraftstoffen“ und Issue „nationalstaatliche Definition von flächendeckend“, Fallstudie 1; Issue „steuerliche Anreize für Nachrüstung“, Fallstudie 2). Bei einem Issue dürften nach der unternehmenspolitischen Kehrtwende der Produzenteninteressen keinerlei Hürden für eine politische Einigung der beiden EU-Organen fortbestanden haben (Issue „Zeitraumen für die II. Stufe und Festlegung von neuartigen Testzyklen“). Bei den noch verbleibenden drei Issues („Feldüberwachung“, „Ermittlung von CO₂-Verbrauchswerten“, „Festlegung von Dauerhaltbarkeitsanforderungen“, Fallstudie 2) wies der *Policy-Outcome* eine deutlich stärkere Nähe zur Position des Europäischen Parlaments auf. Es ist durchaus nicht auszuschließen, dass diese Varianz der *Policy-Outcomes* im Vermittlungsverfahren – in der Schwefelrichtlinie nahe der Ratsposition, in der Motorradrichtlinie tendenziell nahe der Parlamentsposition – von der Position des Berichtstatters im politischen Parteienspektrum abhängt. Bei der Schwefelrichtlinie war die Berichtstatterin Heidi Hautala von den Grünen (Verts/ALE-FIN); bei der Motorradrichtlinie übte diese Funktion Bernd Lange (SPED) von der sozialdemokratischen Fraktion aus. Im Vergleich zu Hautala befand sich Lange näher am parlamentarischen Median und wäre entsprechend der Theorie im Vermittlungsverfahren einflussreicher. Dies deckt sich, wie zuvor dargestellt, mit den empirischen Befunden.

2. Zusammenfassung - Lobbyingerfolg im europäischen *Policy-Making*: Wer gewinnt wo und warum?

Lobbyingerfolge im europäischen Mitentscheidungsverfahren resultieren aus Lobbyingerfolgen, die zuvor in den einzelnen Arenen des Gesetzgebungsprozesses erzielt worden sind. Keine der konkurrierenden Theorien – Ressourcen, Framings, Koalitionen, Issues, Arenen/Institutionen – sind jedoch geeignet, die *Policy-Outcomes* am Ende des Gesetzgebungsprozesses eindeutig zu erklären. Die vergleichende Analyse hat gezeigt, dass der Grund dafür die Varianz der Erklärungskraft der Theorien in einzelnen Arenen ist.

Die Erklärungskraft ressourcenbasierter Ansätze, die lange Zeit die Theoriediskussion zu Interessengruppen dominierten, bleibt auf die Arena der Kommission beschränkt. Zum einen ist dies darin begründet, dass die Kommission zur Vorbereitung ihrer Richtlinienvorschläge Informationen benötigt, die im Wesentlichen nur von ressourcenstarken Interessengruppen zur Verfügung gestellt werden können. Zum anderen ist der Grund, dass vor allem sanktionsfähigere Interessengruppen in der Lage sind, durch die Androhung von Arbeitsplatzverlagerungen und/oder Investitionszurückhaltung dem europäischen Binnenmarkt wirtschaftlichen Schaden zuzufügen. Die Europäische Kommission als Hüterin der Verträge und Motor der (wirtschaftlichen) Integration ist demgegenüber natürlich besonders sensibel.

In der Arena des Europäischen Parlaments erzielt grundsätzlich diejenige Interessengruppe einen Lobbyingerfolg, die auf eine Verschärfung des Gesetzgebungsvorschlags zulasten der am stärksten am Status quo orientierten Interessengruppe drängt. Hierzu sei angemerkt, dass das Europäische Parlament sogar zu einer Verschärfung tendierte, wenn sich gar keine Interessengruppe dafür eingesetzt hatte. Nur der Einsatz von Framings, wie die „nationale Karte“ oder die „Androhung von Marktengpässen“, bewegten das Europäische Parlament dazu, von einer Verschärfung abzusehen. Dieses Ergebnis ist umso erstaunlicher, als die politische Zusammensetzung des Europäischen Parlaments im Untersuchungszeitraum eigentlich zu einem ausgewogeneren *Policy-Outcome* hätte führen müssen. Überdies wäre zu erwarten gewesen, dass aufgrund der spezifischen

institutionellen Rahmenbedingungen (Abstimmungsmodi, Anwesenheitsquoten) und der politischen Zusammensetzung mehr Situationen entstehen, in denen nationale *Vetoplayer* (einzelne nationale Gruppen in den beiden großen Fraktionen) (Tsebelis 1995) oder ideologische *Vetoplayer* das Geschehen bestimmen. Gerade in einer multiideologischen und multinational zusammengesetzten Kammer (Kreppel/Tsebelis 1999: 936) wie dem Europäischen Parlament wäre es wahrscheinlich gewesen, dass die Argumentationsstrategien der agierenden Interessengruppen bei unterschiedlichen Akteuren verfangen. Stattdessen verhält sich das Europäische Parlament monolithisch.

In der intergouvernementalen Arena entfaltet Framing seine stärkste Erklärungskraft. Interessengruppen, unabhängig von ihrer Ressourcenstärke, können hier Lobbyingerfolge erzielen, wenn ihre Argumentationsstrategien an die *Frames* „Landwirtschaft“, „Technik/sachlich“, „scaling“ oder „Umsetzung“ angelehnt sind. Dies führt dazu, dass sich der Ministerrat im Konsens respektive mit großer Mehrheit auf die Seite der Interessengruppe/der Interessengruppenkoalition schlägt, die diese *Framings* einsetzt. Bei anders „eingerahmten“ Issues richtet sich der Lobbyingerfolg einer Interessengruppe nach ihrer Zielsetzung (Status-quo-Erhalt oder Status-quo-Veränderung), ihrer Ressourcenstärke in den einzelnen Mitgliedstaaten, der politischen Zusammensetzung der Regierungsexekutiven und der Abstimmungsmodi im Rat. Eine am Status quo orientierte Interessengruppe kann dann einen Lobbyingerfolg erzielen, wenn in Mitgliedstaaten, in denen sie vergleichsweise ressourcenstark ist, keine Grüne Partei an der Regierung beteiligt ist, und diese zusammen das Stimmengewicht einer Sperrminorität erreichen. Eine an einer Status-quo-Veränderung interessierte Interessengruppe kann dann einen Lobbyingerfolg erreichen, wenn sie eine ausreichende Anzahl an Mitgliedstaaten auf ihre Seite ziehen kann, die miteinander die qualifizierte Mehrheit erreichen können. Diesbezüglich hatte sich in der Schwefelrichtlinie gezeigt, dass Staaten mit der vergleichsweise ressourcenstärkeren Industrie sich unabhängig von ihrer Ausgangspositionierung in den Verhandlungen im Ministerrat auf eine Position zubewegen, die dem realen Machtverhältnis zwischen beiden Industrien entspricht.

In der Arena des Vermittlungsausschusses entscheidet die politische Position des Berichterstatters über den Lobbyingerfolg einer Interessengruppe. Ressourcen und Framings spielen hingegen keine Rolle. Vertritt der Berichterstatter eher eine

politisch gemäßigte Position, ist die Wahrscheinlichkeit hoch, dass Interessengruppen einen Lobbyingerfolg verbuchen, die bereits in der Arena des Europäischen Parlaments erfolgreich waren.

Arenenübergreifend stellt das Issue *Lead-Time I* einen guten Prädiktor für Lobbyingerfolg dar. Unabhängig davon, welche Interessengruppe es versucht, Veränderungen von *Lead-Time-I-Issues* herbeizuführen, sie wird scheitern. Die Unveränderbarkeit, das heißt die Bewahrung von regulativen Vorgaben der *Lead-Time-I-Issues* wie im Kommissionsvorschlag vorgegeben, ist sowohl dem Europäischen Parlament als auch dem Ministerrat sakrosankt.

Im Unterschied zum Issue *Lead-Time I* entfalten koalitionenbasierte Ansätze keine Erklärungskraft im Hinblick auf Lobbyingerfolg. Weder durch die Koalitionenbildung an sich noch durch die Bildung bestimmter Koalitionentypen verbessert sich die Wahrscheinlichkeit, einen Lobbyingerfolg zu erzielen. Auch die Eigenschaften einer Koalition („information supply“, „economic power“ und „citizen support“) im Vergleich zu konkurrierenden Koalitionen sind im Unterschied zu rivalisierenden Theorien kein guter Prädiktor für Lobbyingerfolg.

3. Impulse für zukünftige Forschungsansätze

Die issue- und fallübergreifende Kongruenzanalyse hat einige interessante Forschungsergebnisse hervorgebracht, deren Erklärungskraft in weiteren komparativen Fallstudienanalysen (*Small-N Research*) und/oder in quantitativen Forschungsdesigns (*Large-N Research*) überprüft werden könnten.

Framing

In dieser Forschungsarbeit konnte gezeigt werden, dass in der intergouvernementalen Arena Interessengruppen mit hoher Wahrscheinlichkeit einen Lobbyingenerfolg erzielen, wenn sie die *Frames* „Landwirtschaft“, „Technik/sachlich“, „Scaling“ oder „Umsetzung“ einsetzen. In zukünftigen Forschungsarbeiten sollte vor diesem Hintergrund überprüft werden, ob sich die gleiche empirische Beobachtung auch in anderen Politikfeldern machen lässt. Dabei ist zu erwarten, dass der *Frame* „Landwirtschaft“ natürlich nur außerhalb des Politikfelds der Gemeinsamen Agrarpolitik seine Wirkung entfaltet. Sollte sich die Erklärungskraft dieser *Frames* auch in anderen Politikfeldern manifestieren, gilt es zu analysieren, weshalb nicht genau diese *Frames* verstärkt von Interessengruppen eingesetzt werden. Hier könnten *kontrafaktische* Analysen einen bedeutenden Beitrag leisten. Im Zentrum solcher Forschungsdesigns würden die Fragen stehen: 1. Hätte die Interessengruppe einen Lobbyingenerfolg erzielen können, wenn sie eines der oben genannten *Framings* verwendet hätte? 2. Hätte sie aufgrund der thematischen Dimensionen eines *Issues* überhaupt eine freie *Framewahl* gehabt und somit strategisch handeln können?

Issues

Ein anderes, weiter zu verifizierendes Forschungsergebnis dieser Arbeit ist, dass *Issues* des Typus *Lead-Time I* in keiner Arena des Mitentscheidungsverfahrens nennenswerte Änderungen erfahren, also sämtliche Versuche der Beeinflussung fehlschlagen. In der fallstudien- und issueübergreifenden Theoriediskussion wurden diesbezüglich bereits Erklärungsansätze (vgl. Kapitel VII. 1.3) erläutert. Es sollte

getestet werden, ob *Lead-Time-Issues* auch in anderen Richtlinien und Politikfeldern, in denen mit Fristen, *Phase-In*-Phasen und Übergangszeiten als Regulierungsinstrumenten gearbeitet wird, im Mitentscheidungsverfahren selbst nicht mehr veränderbar sind. Träfe dies zu, wäre es wünschenswert, mittels Experteninterviews unter Entscheidungsträgern und Interessengruppen zu eruieren, was mögliche Motive für diese *No-Amendment*-Haltung sind, um den bereits vorgebrachten Erklärungsansatz auszubauen. Die Ergebnisse weitergehender Forschungsanstrengungen zu diesem Aspekt wären im Übrigen auch für Interessengruppen interessant: Sie müssten *Lead-Time-Issues* in der Politikformulierungsphase im Vorfeld der Verabschiedung des Gesetzgebungsvorschlags attackieren. Im Mitentscheidungsverfahren selbst sollten sie ihre zeitlichen und inhaltlichen Aufwände auf andere Issues lenken.

Koalitionen

In der fall- und issueübergreifenden Analyse wurde die empirische Beobachtung gemacht, dass die Wahrscheinlichkeit für eine Koalition steigt, einen Lobbyingerfolg zu erzielen, wenn ein wissenschaftlich-technischer Verband oder eine Forschungsorganisation Mitglied der Koalition ist, die sich für ein Lobbyingziel einsetzt. Die geringe Fallzahl in dieser Untersuchung macht es jedoch notwendig, diese induktiv generierte Hypothese am Beispiel anderer Richtlinien zu überprüfen. Grundsätzlich eignen sich alle Richtlinien dafür, in deren Vorbereitungsphase externer technisch-wissenschaftlicher Sachverstand einbezogen wurde. Die Analyse sollte wie in dieser Forschungsarbeit issuebasiert erfolgen, auch um auf Issueebene andere für die Erklärung des Lobbyingerfolgs in Frage kommende unabhängige Variablen ausschließen zu können.

Der Berichterstatter im Vermittlungsverfahren

In dieser Forschungsarbeit bestätigte sich die aus der Theorie deduzierte Hypothese, dass die Verhandlungsmacht des Europäischen Parlaments im Vermittlungsausschuss steigt, wenn ein gemäßiger Berichterstatter die Verhandlungen mit dem Ministerrat führt. Demzufolge steigt auch die

Wahrscheinlichkeit, einen Lobbyingerfolg zu erzielen für solche Interessengruppen, die bereits in der Arena des Europäischen Parlaments erfolgreich waren. Aufgrund der kleinen Fallzahl in dieser Untersuchung wäre es wünschenswert, die oben genannte Hypothese gezielt weiter zu testen, in dem systematisch *Policy-Outcomes* von Vermittlungsverfahren geprüft werden, in denen die Nähe des jeweiligen Berichterstatters zum politischen Median des Europäischen Parlaments deutlich variiert. Bestätigt sich die oben genannte Hypothese, würden sich hieraus auch praxisrelevante Empfehlungen für das Lobbyingverhalten von Interessengruppen ergeben: Sie sollten ihr Lobbying auf das Europäische Parlament fokussieren, sobald sich die Signale im laufenden Mitentscheidungsverfahren verdichten, dass der Vermittlungsausschuss droht. Dies ist vor allem dann wahrscheinlich, wenn die Position des Europäischen Parlaments aus erster Lesung und der Gemeinsame Standpunkt des Ministerrats bezüglich einiger Issues deutlich voneinander abweichen.

Äquifinalität von Lobbyingerfolg in der intergouvernementalen Arena

Die fallstudien- und issueübergreifende Analyse hat gezeigt, dass Lobbyingerfolg in der intergouvernementalen Arena auf vielen Wegen zustande kommen kann (Äquifinalität). Die Verwendung der oben bereits beschriebenen Framings ist der eine Weg. Der andere Weg führt über die richtige Kombination der Variablen Zielsetzung der Interessengruppe (Status-quo-Erhalt oder Status-quo-Veränderung), Ressourcenstärke der einzelnen Interessengruppen in den jeweiligen Mitgliedstaaten, politische Zusammensetzung der Regierungsexekutiven und Abstimmungsmodi im Rat. Ein wünschenswerter und guter Test für die aus dieser Forschungsarbeit abgeleitete Hypothese zu den Bedingungen, unter denen eine am Status quo orientierte Interessengruppe im Ministerrat einen Lobbyingerfolg erzielen kann (vgl. Kapitel VII. 1.1) wäre beispielsweise, eine Richtlinie zu identifizieren, in der die gleiche Interessengruppe mit gleicher Zielsetzung, aber modifizierter Zusammensetzung des Ministerrats agiert. Zur Durchführung dieses Quasiexperiments würden sich vor allem die Folgerichtlinien der in dieser Forschungsarbeit analysierten Richtlinien eignen. Die Wahrscheinlichkeit ist groß, dass diesbezüglich die gleichen Interessengruppen aktiv sind, die politische Zusammensetzung des Ministerrats aber eine andere ist.

Literaturverzeichnis

Alemann, Ulrich von, 1989: Organisierte Interessen: Von der „Herrschaft der Verbände“ zum „Neokorporatismus“?, in: Stephan von Bademer/Göttrik Wewer (Hg.): Regierungssystem und Regierungslehre. Fragestellungen, Analysekonzepte und Forschungsstand eines Kernbereichs der Politikwissenschaft, Opladen: Leske + Budrich, S. 219-243.

Alemann, Ulrich von, 1996: Interessenverbände, Informationen zur politischen Bildung, Heft 253.

Almond, Gabriel A., 1958: Research Note: A Comparative Study of interest groups and the political process, in: The American Political Science Review, Jg. 52, Nr. 1, S. 270-282.

Baumgartner, Frank R., 2007: EU Lobbying: A View from the US, in: Journal of European Public Policy, Jg. 14, Nr. 3, S. 482-488.

Baumgartner, Frank R./Berry, Jeffrey M./Hojnacki, Marie/Kimball, David C. and Beth L. Leech, 2009: Lobbying and Policy Change: Who wins, who loses, and why, Chicago, London: The University of Chicago Press.

Baumgartner, Frank R./Leech, Beth L., 1998: Basic Interests: The Importance of Groups in Politics and Political Science, Princeton: Princeton University Press.

Baumgartner, Frank R./Mahoney, Christine, 2008: The two Faces of Framing: Individual-Level Framing and Collective Issue Definition in the European Union, in: European Union Politics, Jg. 9, Nr. 3, S. 435-449.

Benz, Arthur, 2009: Politik in Mehrebenensystemen, Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.

Berkhout, Joost/Lowery, David, 2008: Counting organized interests in the European Union: a comparison of data sources, in: Journal of European Public Policy, Jg. 15, Nr. 4, S. 489-513.

Bernhagen, Patrick/Bräuninger, Thomas, 2005: Structural Power and Public Policy: A Signaling Model of Business Lobbying in Democratic Capitalism, in: Political Studies, Jg. 53, S. 43-64.

Berry, Jeffrey M., 1997 [1989]: The Interest Group Society, 3. Auflg., New York: Longman.

Beyers, Jan, 2008: Policy Issues, Organisational Format and the Political Strategies of Interest Organisations, in: West European Politics, Jg. 31, Nr. 6, S. 1188-1211.

Blatter, Joachim/Haverland, Markus, 2012: Designing Case Studies: Explanatory Approaches in Small-N Research, Basingstoke: Palgrave Macmillan.

Blatter, Joachim/Janning, Frank/Wagemann, Claudius, 2007: *Qualitative Politikanalyse: Eine Einführung in Forschungsansätze und Methoden*, Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.

Bouwen, Pieter, 2002a: *Corporate Lobbying in the European Union: the logic of access*, in: *Journal of European Public Policy*, Jg. 9, Nr. 3, S. 365-390.

Bouwen, Pieter, 2002b: *A Comparative Study of Business Lobbying in the European Parliament, the European Commission and the Council of Ministers*, MPIfG Discussion Paper 02/7.

Bouwen, Pieter, 2004: *The Logic of Access to the European Parliament: Business Lobbying in the Committee on Economic and Monetary Affairs*, in: *Journal of Common Market Studies*, Jg. 42, Nr. 3, S. 473-495.

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*, Jg. 14, Nr. 3, S. 346-365.

Broscheid, Andreas/Coen, David, 2003: *Insider and Outsider Lobbying of the European Commission: An Informational Model of Forum Politics*, in: *European Union Politics*, Jg. 4, Nr. 2, S. 165-189.

Bunea, Adriana, 2013: *Issues, preferences and ties: determinants of interest groups' preference attainment in the EU environmental policy*, in: *Journal of European Public Policy*, Jg. 20, Nr. 4, S. 552-570.

Chalmers, Adam William, 2013: *Trading information for access: informational lobbying strategies and interest group access to the European Union*, in: *Journal of European Public Policy*, Jg. 20, Nr. 1, S. 39-58.

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

Coen, David, 2007: *Lobbying in the European Union*, Briefing paper, European Parliament, Directorate-General Internal Policies, Policy Department C Citizens Rights and Constitutional Affairs.

Collier, David/Mahoney, James, 1996: *Insights and pitfalls: selection bias in qualitative research*, in: *World Politics*, Jg. 49, S. 56-91.

Corbett, Richard/Shackleton, Michael, 2000 [1990]: *The European Parliament*, 4. Aufl., London: John Harper Publishing.

Costello, Rory/Thomson, Robert, 2011: *The nexus of bicameralism: Rapporteurs' impact on decision outcomes in the European Union*, in: *European Union Politics*, Jg. 12, Nr. 3, S. 337-357.

Crombez, Christophe, 2002: *Information, Lobbying and the Legislative Process in the European Union*, in: *European Union Politics*, Jg. 3, Nr. 1, S. 7-32.

Daviter, Falk, 2007: Policy Framing in the European Union, in: *Journal of European Public Policy*, Jg. 14, Nr. 4, S. 654-666.

Daviter, Falk, 2009: Schattschneider in Brussels: How Policy Conflict Reshaped the Biotechnology Agenda in the European Union, in: *West European Politics*, Jg. 32, Nr. 6, S. 1118-1139.

Daviter, Falk, 2011: *Policy Framing in the European Union*, Basingstoke: Palgrave Macmillan.

Delaney, David/Leitner, Helga, 1997: The political construction of scale, in: *Political Geography*, Jg. 16, Nr. 2, S. 93-97.

Dür, Andreas, 2008: Interest Groups in the European Union: How Powerful Are They?, in: *West European Politics*, Jg. 31, Nr. 6, S. 1212-1230.

Dür, Andreas/De Bièvre, Dirk, 2007: The Question of Interest Group Influence, in: *Journal of Public Policy*, Jg. 27, Nr. 1, S. 1-12.

Dudley, Geoffrey/Richardson, Jeremy, 1999: Competing advocacy coalitions and the process of 'frame reflection': a longitudinal analysis of EU steel policy, in: *Journal of European Public Policy*, Jg. 6, Nr. 2, S. 225-248.

Eichener, Volker/Voelzkow, Helmut, 1994: Europäische Integration und verbandliche Interessenvermittlung: Ko-Evolution von politisch-administrativem System und Verbändelandschaft, in: Dies. (Hg.): *Europäische Integration und verbandliche Interessenvermittlung*, Marburg: Metropolis-Verlag, S. 9-25.

Eising, Rainer, 2004: Der Zugang von Interessengruppen zu den Organen der Europäischen Union: eine organisationstheoretische Analyse, in: *Politische Vierteljahresschrift*, Jg. 45, Nr. 4, S. 494-518.

Eising, Rainer/Kohler-Koch, Beate, 1994: Inflation und Zerfaserung: Trends der Interessenvermittlung in der Europäischen Gemeinschaft, in: Wolfgang Streeck (Hg.): *Staat und Verbände*, PVS, Sonderheft 25, S. 175-206.

Entman, Robert M., 1993: Framing: Towards Clarification of a Fractured Paradigm, in: *Journal of Communication*, Jg. 43, Nr. 4, S. 51-58.

Franchino, Fabio/Mariotto, Camilla, 2012: Explaining negotiations in the conciliation committee, in: *European Union Politics*, Jg. 14, Nr. 3, S. 345-365.

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

Greenwood, Justin, 1998: Regulating Lobbying in the European Union, in: *Parliamentary Affairs*, Jg. 51, Nr. 4, S. 587-599.

- Greenwood, Justin/Ronit, Karsten, 1994: Established and Emergent Sectors: Organized Interests and the European Level in the Pharmaceutical Industry and New Biotechnologies, in: Justin Greenwood/Jürgen R. Grote/Karsten Ronit (Hg.): Organized Interests and the European Community, London: Sage Publications, S. 69-98.
- Hall, Richard L./Deardorff, Alan V., 2006: Lobbying as Legislative Subsidy, in: American Political Science Review, Jg. 100, Nr. 1, S. 69-84.
- Hix, Simon, 1994: The Study of the European Community: The Challenge to Comparative Politics, in: West European Politics, Jg. 17, Nr. 1, S. 1-30.
- Hix, Simon, 2005: The Political System of the European Union, 2. Aufl., Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Hooghe, Liesbet/Marks, Gary, 2001: Multi-level governance and European integration, Lanham: Rowman & Littlefield.
- Immergut, Ellen M., 1992: Health Politics: Interests and Institutions in Western Europe. Cambridge: Cambridge University Press.
- Key, V.O., Jr., 1958 [1942]: Politics, Parties and Pressure Groups, 4. Aufl, New York: Thomas Y. Crowell Company.
- King, Gary/Keohane, Robert O./Sidney Verba, 1994: Designing social inquiry: scientific interference in qualitative research, Princeton: Princeton University Press.
- Klingemann, Hans-Dieter/Volkens, Andrea/Bara, Judith et al., 2006: Mapping Policy Preferences II: Estimates for Parties, Electors and Governments in Central and Eastern Europe, European Union and OECD 1990-2003, Oxford, New York: Oxford University Press.
- Klüver, Heike, 2011: The contextual nature of lobbying: explaining lobbying success in the European Union, in: European Union Politics, Jg. 12, Nr. 4, S. 483-506.
- Klüver, Heike: 2012: Biasing Politics? Interest Group Participation in EU Policy-Making, in: West European Politics, Jg. 35, Nr. 5, S. 1114-1133.
- Klüver, Heike, 2013a: Lobbying as a collective enterprise: winners and losers of policy formulation in the European Union, in: Journal of European Public Policy, Jg. 20, Nr. 1, S. 59-76.
- Klüver, Heike, 2013b: Lobbying in the European Union: Interest Groups, Lobbying Coalitions, and Policy Change, Oxford: Oxford University Press.
- Kohler-Koch, Beate, 1997: Organized Interests in the EC and the European Parliament, European Integration online Papers (EIoP), Vol. 1, Nr. 009.

- König, Thomas/Lindberg, Björn/Lechner, Sandra/Pohlmeier, Winfried, 2007: Bicameral Conflict Resolution in the European Union: An Empirical Analysis of Conciliation Committee Bargains, in: *British Journal of Political Science*, Jg. 37, Nr. 2, S. 281-312.
- Kreppel, Amie/Tsebelis, George, 1999: Coalition Formation in the European Parliament, in: *Comparative Political Studies*, Jg. 32, Nr. 8, S. 933-966.
- Kurzer, Paulette/Cooper, Alice, 2013: Biased or not? Organized interests and the case of EU food information labeling, in: *Journal of European Public Policy*, Jg. 20, Nr. 5, S. 722-740.
- Läufer, Thomas (Hg.), 1998: *Vertrag von Amsterdam: Texte des EU-Vertrages*, Bonn: Europa Union Verlag.
- Laffan, Brigid, 2001: The European Union polity: a union of regulative, normative and cognitive pillars, in: *Journal of European Public Policy*, Jg. 8, Nr. 5, S. 709-727.
- Lehmann, Wilhelm, 2003: *Lobbying in the European Union: Current rules and practices*, Working Paper, Constitutional Affairs Series, European Parliament, Directorate-General for Research.
- Lindblom, Charles E., 1980: *Jenseits von Staat und Markt*, Stuttgart: Klett-Cotta.
- Lowi, Theodore J., 1972: Four Systems of Policy, Politics, and Choice, in: *Public Administration Review*, Jg. 32, Nr. 4, S. 298-310.
- Mahoney, Christine, 2007a: Lobbying Success in the United States and the European Union, in: *Journal of Public Policy*, Jg. 27, Nr. 1, S. 35-56.
- Mahoney, Christine: 2007b: Networking vs. allying: the decision of interest groups to join coalitions in the US and the EU, in: *Journal of European Public Policy*, Jg. 14, Nr. 3, S. 366-383.
- Mahoney, Christine, 2008: *Brussels versus the Beltway: advocacy in the United States and the European Union*, Washington: Georgetown University Press.
- Majone, Giandomenico, 1998: Europe's 'Democratic Deficit': The Question of Standards, in: *European Law Journal*, Jg. 4, Nr. 1, S. 5-28.
- Michalowitz, Irina, 2004: *EU Lobbying – principals, agents and targets: strategic interest intermediation in EU policy-making*, Münster: Lit.
- Michalowitz, Irina, 2007: What determines influence? Assessing conditions for decision-making influence of interest groups in the EU, in: *Journal of European Public Policy*, Jg. 14, Nr. 1, S. 132-151.
- Moravcsik, Andrew, 1994: *Why the European Community Strengthens the State: Domestic Politics and International Institutions*, Centre for European Studies, Working Paper Series 52. Cambridge: Centre for European Studies.

Nadeau, Richard/Lewis-Beck, Michael S./Bélanger, Éric, 2013: Economics and elections revisited, in: *Comparative Political Studies*, Jg. 46, Nr. 5, S. 551-573.

Nordlinger, Eric A., 1981: *On the Autonomy of the State*, Cambridge: Harvard University Press.

Nylander, Johan, 2000: *The Power of Framing: An New-Institutional Approach to Interest Group Participation in the European Union*, Uppsala: University Printers.

Offe, Claus, 1972: Politische Herrschaft und Klassenstrukturen: Zur Analyse spätkapitalistischer Gesellschaftssysteme, in: Gisela Kress/Dieter Senghaas (Hg.): *Politikwissenschaft: Eine Einführung in ihre Probleme*, Frankfurt am Main: Fischer Taschenbuch Verlag, S. 135-164.

Olson, Mancur, 1968: *Die Logik des kollektiven Handelns. Kollektivgüter und die Theorie der Gruppen*, Tübingen: J.C.B. Mohr (Paul Siebeck).

Olson, Mancur, 1971 [1965]: *The Logic of Collective Action*, Cambridge: Harvard University Press.

Pedler, Robin, 2002: Changes in the Arena: Lessons from Lobby Cases, in: Robin Pedler (Hrsg.): *European Union Lobbying: Changes in the Arena*, Basingstoke: Palgrave Macmillan, S. 310-324.

Pollack, Mark A., 1997: Representing diffuse interests in EC policy-making, in: *Journal of European Public Policy*, Jg. 4, Nr. 4, S. 572-590.

Princen, Sebastiaan/Kerremans, Bart, 2008: Opportunity Structures in the EU Multi-Level System, in: *West European Politics*, Jg. 31, Nr. 6, S. 1129-1146.

Putnam, Robert D., 1988: Diplomacy and domestic politics: The logic of two-level games, in: *International Organization*, Jg. 42, Nr. 3, S. 427-460.

Rasmussen, Maja Kluger, 2014: The Battle for Influence: The Politics of Business Lobbying in the European Parliament, in: *Journal of Common Market Studies*. doi: 10.1111/jcms.12156.

Richardson, Jeremy, 2000: Government, Interest Groups and Policy Change, in: *Political Studies*, Jg. 48, S. 1006-1025.

Rozbicka, Patrycja, 2013: Advocacy coalitions: influencing the policy process in the EU, in: *Journal of European Public Policy*, Jg. 20, Nr. 6, S. 838-853.

Sabatier, Paul A., 1998: The advocacy coalition framework: revisions and relevance for Europe, in: *Journal of European Public Policy*, Jg. 5, Nr. 1, S. 98-130.

Saurugger, Sabine, 2013: Constructivism and public policy approaches in the EU: from ideas to power games, in: *Journal of European Public Policy*, Jg. 20, Nr. 6, S. 888-906.

Schattschneider, Elmer. E., 1957: Intensity, Visibility, Direction and Scope, in: *The American Political Science Review*, Jg. 51, Nr. 4, S. 933-942.

Schendelen, Marinus P. C. M. van, 2002: *Machiavelli in Brussels: The Art of Lobbying in the EU*, Amsterdam: Amsterdam University Press.

Schendelen, Marinus P. C. M. van, 2013 [2002]: *The art of lobbying the EU: More Machiavelli in Brussels*, 4. Auflg, Amsterdam: Amsterdam University Press.

Spence, David, 1997: Staff and personnel policy in the Commission, in: Geoffrey Edwards/David Spence (Hg.): *The European Commission*, London: Catermill International.

Streeck, Wolfgang, 1983: Interessenverbände als Hindernisse und Vollzugsträger öffentlicher Politik, in: Fritz W. Scharpf/Marlene Brockmann (Hg.): *Institutionelle Bedingungen der Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik*, Frankfurt am Main/New York: Campus Verlag, S. 179-198.

Traxler, Franz/Schmitter, Philipp C., 1994: Perspektiven europäischer Integration, verbandlicher Interessenvermittlung und Politikformulierung, in: Volker Eichener/Helmut Voelzkow (Hg.): *Europäische Integration und verbandliche Interessenvermittlung*, Marburg: Metropolis-Verlag, S. 45-70.

Truman, David B., 1971 [1951]: *The Governmental Process. Political Interests and Public Opinion*, 2. Auflg., New York: Alfred A. Knopf.

Tsebelis, George, 1995: Decision Making in Political Systems: Veto Players in Presidentialism, Parliamentarism, Multicameralism and Multipartyism, in: *British Journal of Political Science*, Jg. 25, Nr. 3, S. 289-325.

Visser, Jelle/Ebbinghaus, Bernhard, 1994: Making the Most of Diversity? European Integration and Transnational Organization of Labour, in: Justin Greenwood/Jürgen R. Grote/Karsten Ronit (Hg.): *Organized Interests and the European Community*, London: Sage Publications, S. 206-237.

Wilson, Graham K., 1990: *Interest Groups*, Oxford: Blackwell.

Woll, Cornelia, 2007: Leading the Dance? Power and Political Resources of Business Lobbyists, in: *Journal of Public Policy*, Jg. 27, Nr. 1, S. 57-78.

Yin, Robert K., 2009: *Case Study Research: Design and Methods*, 4. Auflg., London: Sage Publications.

Young, Alasdair R., 1998: European Consumer Groups. Multiple levels of governance and multiple logics of collective action, in: Justin Greenwood/Mark Aspinwall (Hg.): *Collective Action in the European Union: Interests and the new politics of associability*, London/New York: Routledge, S. 149-175.

Young, Alasdair R./Wallace, Helen, 2000: *Regulatory Politics in the enlarging European Union. Weighing civic and producer interests*, Manchester: Manchester University Press.

Zahariadis, Nikolaos, 2013: Building better theoretical frameworks of the European Union's policy process, in: *Journal of European Public Policy*, Jg. 20, Nr. 6, S. 807-816.

Quellenverzeichnis

Quellen der Fallstudie 1: Die Schwefelrichtlinie

ACEA Data, 2000: Data of the sulphur effect on advanced emission control technologies, Juli 2000.

ACEA Answers, 2000: ACEA answers to the Commission's "Call for Evidence" regarding the appropriate level for the sulfur [sic] content of petrol and diesel used in the Community, 28 July 2000.

ACEA, 2001: Position on the amendments proposed by the European Parliament on the Commission Proposal for Sulphur-Free Fuel, undatiert, vermutlich entstanden zwischen 21.09.01 und 6.11.01.

AEA Technology, 2000: Consultation on the need to reduce the sulphur content of petrol and diesel fuels below 50 ppm: A policy makers summary, AEAT/ENV/R/0372 Issue 5.

AECC Response, 2000: Response by AECC to European Commission Consultation on the need to reduce the Sulphur Content of Petrol & Diesel Fuels below 50 parts per million, Juli 2000.

AECC Fax, 2001: Fax an Bernd Lange, Topic: Report on the proposal for a directive of the European Parliament and of the Council on the quality of petrol and diesel fuels amending directive 98/70/EC, 26. November 2001, 17:28.

AECC Webseite, <http://www.aecc.be/> (letzter Zugriff: 5. Juli 2014).

Änderungsanträge, 2001: Änderungsanträge 28-73, Entwurf eines Berichts, PE 307.554/28-73, 18. Oktober 2001.

Änderungsanträge, 2002: Änderungsanträge 12-16, Entwurf einer Empfehlung für die zweite Lesung, PE 319.337/12-16, 22. Juli 2002.

AkzoNobel Catalysts, 2000: Subject, Consultation on the need to reduce the sulphur content of petrol & diesel fuels below 50 parts per million, 5. Juli 2000.

Answers Netherlands, 2000: Answers from the Netherlands on the questions from the European Commission regarding the costs and environmental benefits of providing petrol and diesel with a sulphur content less than 50 parts per million in the European Community, Dr. Ir. B.C.J. Zoeteman, 8.7.2000.

Bericht des AStV, 2001: Bericht des Ausschusses der ständigen Vertreter an den Rat, Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates über die Qualität von Otto- und Dieselkraftstoffen und zur Änderung der Richtlinie 98/70/EG – Politische Einigung, 14827/01.

Brief ENVI, 2001: Brief des Ausschusses für Umweltfragen, Volksgesundheit und Verbraucherpolitik (ENVI), die Vorsitzende an Frau Margot Wallström, datiert 21.03.2001, Nr. 303323, unterzeichnet von Caroline Jackson, Heidi Hautala, Bernd Lange, Umfang: 1 Seite.

BMF (Bundesministerium der Finanzen), 2000: An die deutschen Mitglieder des Wirtschafts- und Sozialausschusses, Berlin, den 3. Juli 2001, Im Auftrag Dr. Böhner (Vorblatt); Inhalt: BMU MR Dr. Knobloch, Bonn, den 02.07.2001.

Begründung des Rates, 2002: Gemeinsamer Standpunkt des Rates im Hinblick auf den Erlass einer Richtlinie des Europäischen Parlamentes und des Rates zur Änderung der Richtlinie 98/70/EG über die Qualität von Otto- und Dieselmotorkraftstoffen, 5117/02.

CLEPA's Position, 2000: CLEPA's position paper: Petrol and Diesel with a sulphur content less than 50ppm in the European Community, 27 July 2000.

CLEPA Webseite, <http://www.clepa.eu/> (letzter Zugriff: 5. Juli 2014).

CONCAWE Response, 2000: EU Commission "Call for evidence" on ultra low sulphur (ULS) fuels, 31 July 2000.

CONCAWE Webseite, <https://www.concawe.eu/> (letzter Zugriff: 5. Juli 2014).

Cover Note General Secretariat, 2002: Proposal for a Directive of the European Parliament and the Council on the quality of petrol and diesel fuels and amending Directive 98/70/EC – consideration of EP amendments at second reading (Committee vote), 11891/02.

DG Environment, 2001: The Costs and Benefits of Lowering the Sulphur Content of Petrol & Diesel to less than 10ppm, 9 September 2001.

Einleitende Aufzeichnung, 2001: Einleitende Aufzeichnung des Generalsekretariats für den AStV, Vorbereitung der Tagung des Rates (Umwelt) vom 12. Dezember 2001, Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates über die Qualität von Otto- und Dieselmotorkraftstoffen und zur Änderung der Richtlinie 98/70/EG – Politische Einigung, 13994/01.

E-Mail an Bernd Lange von P. vom 18.9.2002: Update Hautala Report.

EMPA, 2000: On the need to reduce the sulphur content of petrol & diesel fuels below 50 parts per million, Dr. sc. nat. Martin Mohr, Head Particle Emissions Group, 26 July 2000.

Entscheidung des Rates, 2001: Entscheidung des Rates vom 12. März 2001 zur Ermächtigung der Bundesrepublik Deutschland, auf bestimmte Mineralöle mit besonderen Verwendungszwecken einen gestaffelten Verbrauchersteuersatz anzuwenden (Verfahren gemäß Artikel 8 Absatz 4 der Richtlinie 92/81/EWG), ABl. L 30 vom 23.3.2001, S. 30.

Ergebnisse der Abstimmungen, 2002: Anhang I, ABl. Nr. C273E vom 14.11.2003, S. 208.

EUROMOT, 2000: ENV-Sulphur-Review: Fuel Quality – Sulphur Content, Dr. Hartmut Mayer, General Secretary, 14.7.2000.

EUROMOT, Webseite, <http://www.euromot.org/> (letzter Zugriff: 5. Juli 2014).

European Voice, 1998: Euro MPs accused of bowing to industry pressure over Auto-Oils, Simon Coss, 12.-18. Februar 1998, S. 10.

Europaia, 2001: Positionspapier, Proposal on the Quality of Petrol and Diesel Fuels, John Price, Executive Director of Europaia, 25. Oktober 2001.

Europaia Contribution, 2000: Consultation on the need to reduce the sulphur content of petrol and diesel fuels below 50 parts per million, July 31, 2000.

Europaia Webseite, <https://www.europia.eu/> (letzter Zugriff: 5. Juli 2014).

FEV, 1999: Influence of the Sulphur content on fuel consumption and pollutant emissions of vehicles with gasoline and diesel engines.

Gemeinsamer Standpunkt (EG) Nr. 37/2002 vom Rat festgelegt am 15. April 2002 im Hinblick auf den Erlass der Richtlinie 2002/.../EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom ...zur Änderung der Richtlinie 98/70/EG über die Qualität von Otto- und Dieselmotoren, ABl. C 145 E vom 18.06.2002, S. 71-84.

Germany Comments, 2000: Comments of the Federal Republic of Germany on the updating of the EU Fuels Directive 98/70 regarding the sulphur content of fuels, 31.05.2000.

Geschäftsordnung des Europäischen Parlaments, 1999: Europäisches Parlament – Geschäftsordnung (14. Auflage), in: ABl. L 202 vom 2.8.1999, S. 1–108.

Haldor Topsøe A/S, 2000: Submission of evidence in response to the European Commission's request concerning the need to reduce the sulphur content of petrol and diesel fuels below 50 ppm, 31. Juli 2000.

Hautala Bericht, 2001: Bericht über den Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates über die Qualität von Otto- und Dieselmotoren und zur Änderung der Richtlinie 98/70/EG, A5-0398/2001 ENDGÜLTIG.

Hautala Berichtsentwurf, 2001: Entwurf eines Berichts über den Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates über die Qualität von Otto- und Dieselmotoren und zur Änderung der Richtlinie 98/70/EG, 2001/0107 (COD) VORLÄUFIG.

Hautala Empfehlung, 2002: Empfehlung für die zweite Lesung betreffend den Gemeinsamen Standpunkt des Rates im Hinblick auf den Erlass der Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates zur Änderung der Richtlinie 98/70/EG über die Qualität von Otto- und Dieselmotorkraftstoffen, A5-0293/2002 ENDGÜLTIG.

Institut Français du Pétrole, 2000: Call for Submissions of Evidence on the Costs and Environmental Benefits of Providing Petrol and Diesel with a Sulphur Content less than 50 Parts Per Million in the European Community. Report Summary, ohne Datum.

Introductory Note, 2001: Introductory Note from General Secretariat to Permanent Representatives Committee, Preparation of the Council Meeting (Environment) on 12 December 2001, Proposal for a directive of the European Parliament and of the Council on the quality of petrol and diesel fuels amending Directive 98/70/EC – Political agreement, 14544/01.

Irish Reply, 2000: Re: Consultation on the need to reduce the sulphur content of petrol & diesel fuels below 50 parts per million, John McDermott, Air Quality/Climate Section, July 2000.

Kommission der Europäischen Gemeinschaften, 2000a: Mitteilung der Kommission, Bericht über das Programm Autoöl II, KOM (2000) 626 endgültig, Brüssel, 05.10.2000.

Kommission der Europäischen Gemeinschaften, 2000b: Call for submissions of evidence on the costs and environmental benefits of providing petrol and diesel with a sulphur content less than 50 parts per million in the European Community.

Kommission der Europäischen Gemeinschaften, 2000c: List of persons consulted.

Kommission der Europäischen Gemeinschaften, 2001: Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates über die Qualität von Otto- und Dieselmotorkraftstoffen und zur Änderung der Richtlinie 98/70/EG, KOM (2001) 241 endg.

Mineralölwirtschaftsverband, 2001: Telefax von Dr. Peter Schlüter (Hauptgeschäftsführer und Mitglied des Vorstandes) an Bernd Lange, Verbot von Normalbenzin, 3. Juli 2001.

Ministerium für Umwelt und Verkehr Baden-Württemberg, 2001: Brief an die Koordinierungsstelle des Bundesrates im Umweltbereich (Referat 54) im Niedersächsischen Umweltministerium, Bericht über die Ratsgruppe Umwelt am 18.10.2001 in Brüssel von Dr. Günter Mezger, 30. Oktober 2001.

Plenardebatte 1. Lesung, 2001: Plenardebatten, Donnerstag 29. November 2001 – Brüssel, <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+CRE+20011129+ITEMS+DOC+XML+Vo//DE&language=DE#creitem2> (Zugriff: 1.7.2014)-

Plenardebatte 2. Lesung, 2002: Plenardebatten, Mittwoch 25. September 2002 – Straßburg, <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+CRE+20020925+ITEM-008+DOC+XML+Vo//DE&language=DE> (Zugriff: 2.7.2014).

Pressemitteilung des Bundesumweltministeriums für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit (1998): Bundeskabinett beschließt Verordnung über Emissionsgrenzwerte für Dieselmotoren bei mobilen Maschinen, 83/98S, Bonn, 17.06.1998.

Presseinformation von Bernd Lange, 2001: Europäische Kommission schießt über's Ziel hinaus/Verbot des Normalbenzins ist keine Frage des Umweltschutzes, 28.06.2001.

Protokoll Rat Umwelt, 2001: Entwurf eines Protokolls. 2399. Tagung des Rates (Umwelt) vom 12. Dezember 2001 in Brüssel, 15287/01.

Protokoll ENVI, 2001: Protokoll der Sitzung vom Montag, den 5. November 2001, 15.00 Uhr – 18.30 Uhr, Dienstag, 6. November 2001, 9.30 Uhr – 12.30 Uhr Brüssel, PE/IX/OJ/PV/01-18.

Protokoll ENVI, 2002: Protokoll der Sitzung vom Montag, 9. September 2002, 15.00 Uhr – 18:30 Uhr, Dienstag, 10. September 2002, 9.00 Uhr – 12.30 Uhr und 15.00 Uhr – 18.30 Uhr und Mittwoch, 11. September 2002, 9.00 Uhr – 12.30 Uhr, PE/IX/PV/02-14.

Purvin & Gertz, 2000: ULS Gasoline and Diesel Refining Study, 17. November 2000.

Richtlinie 93/12/EWG des Rates vom 23. März 1993 über den Schwefelgehalt bestimmter flüssiger Brennstoffe, ABL. Nr. L 74 vom 27.3.1993, S. 81-83.

Richtlinie 1999/32/EG des Rates vom 26. April 1999 über eine Verringerung des Schwefelgehalts bestimmter flüssiger Kraft- oder Brennstoffe und zur Änderung der Richtlinie 93/12/EWG, ABL. Nr. L 121 vom 11.5.1999, S. 13-18.

Richtlinie 98/70/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 13. Oktober 1998 über die Qualität von Otto- und Dieselmotoren und zur Änderung der Richtlinie 93/12/EWG, ABL. Nr. L 350 vom 28.11.1998, S. 58-68.

Richtlinie 2003/17/EG des Europäischen Parlaments und des Rates zur Änderung der Richtlinie 98/70/EG über die Qualität von Otto- und Dieselmotoren, Brüssel, 3. März 2003, PE-CONS 3677/2/02 REV 2.

SMMT, 2000: Consultation on the need to reduce automotive fuel sulphur levels below 50ppm, F.R. Gerschwiler, Technical Manager, 20 July 2000.

SMMT Webseite, <https://www.smm.co.uk/> (letzter Zugriff: 5. Juli 2014).

Spain Representation, 2000: "Call for evidence", Consultation on the need to reduce the sulphur content of petrol & diesel fuel below 50 parts per million, submitted by Representation of Spain at Working Group III (Fuels Technology) Auto-Oil Programme, 31 July 2000.

Sweden Views, 2000: With reference to Consultation on the need to reduce sulphur content of petrol & diesel fuels below 50 parts per million: our views on the issues on which views are sought, Ministry of the Environment, Stockholm, 3 July 2000.

Toyota's Comment, 2000: Toyota's Comment to European Commission regarding Fuel Sulphur, ohne Datum.

T&E Position, 2000: Transport and Environment Position: Consultation on the need to reduce the sulphur content of petrol & diesel fuels below 50 parts per million, Frazer Goodwin, 31 July 2000.

T&E, 2001: Transport and Environment: Cleaner Fuels and Lower Sulphur. A Position Paper on the revision of Directive 98/70/EC by Frazer Goodwin, 01/3, September 2001.

T&E Webseite, <http://www.transportenvironment.org/> (letzter Zugriff: 5. Juli 2014).

Übermittlungsvermerk, 2001a: Übermittlungsvermerk des Generalsekretariats für die Delegationen, Textvorlage des Vorsitzes, Beratungsergebnisse der Gruppe „Umwelt“ vom 17. Juli 2001, 11305/01.

Übermittlungsvermerk, 2001b: Übermittlungsvermerk des Generalsekretariats für die Delegationen, Textvorlage des Vorsitzes, Beratungsergebnisse der Gruppe „Umwelt“ vom 19. und 25. September 2001, 12661/01.

Übermittlungsvermerk, 2001c: Übermittlungsvermerk des Generalsekretariats für die Delegationen, Textvorlage des Vorsitzes, Beratungsergebnisse der Gruppe „Umwelt“ vom 18. Oktober 2001, 13247/01.

UK Information, 2000: UK Initial Information in Response to the European Commission's Call for Evidence on the benefits of reducing sulphur in petrol and diesel to less than 50 parts per million, Department for the Environment, Transport and the Regions, 28.7.2000.

Quellen der Fallstudie 2: Die Motorradrichtlinie

Abänderungen des Parlaments, 2001: ABl. Nr. C 276 vom 14. Februar 2001, 135-144.

ADDENDUM to „I/A“: ADDENDUM to „I/A“ ITEM NOTE from General Secretariat of the Council to Permanent Representatives Committee (Part 1)/Council, Adoption of a Directive of the European Parliament and of the Council on the reduction of the level of pollutant emissions from two and three-wheel motor vehicles and amending Directive 97/24/EC – Statements, 9292/02 ADD 1, 27 May 2002.

AECC Fax, 2001: Topic: Report by Bernd Lange on the Proposal for Amending Directive 97/24/EC covering two or three-wheel motor vehicles, 15 January 2001.

AECC, 2001: E-Mail von AECC an Bernd Lange, Subject: Motorcycle Emissions, 19.11.2001.

AECC Webseite, <http://www.aecc.be/> (letzter Zugriff: 5. Juli 2014).

ACEM Position, o. D.: ACEM Position on Proposal of Directive concerning Motorcycle Emissions.

ACEM Position, 2000: ACEM Position on Draft Report (2000/0136 (COD)) of the Environment Committee of the European Parliament concerning the Commission Directive proposal amending Directive 97/24/EC on certain components and characteristics of two or three-wheel motor vehicles, Brüssel, 20. Dezember 2000.

ACEM Study, 1998: ACEM Pollution Research Programme on Motorcycles: A Report by the ACEM Pollution Working Group.

ACEM Webseite, <http://www.acem.eu/index.php/accueil/mission> (letzter Zugriff: 5. Juli 2014).

Änderungsanträge, 2001: Änderungsanträge 21-36, Entwurf eines Berichtes von Bernd Lange über den Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates zur Änderung der Richtlinie 97/24/EG über bestimmte Bauteile und Merkmale von zweirädrigen oder dreirädrigen Kraftfahrzeugen (KOM(2000) 314 – C5-0334/2000 – 2000/0136(COD)), 8. Januar 2001.

Änderungsanträge, 2001b: Änderungsanträge 23-31, Entwurf einer Empfehlung für die zweite Lesung von Bernd Lange zu dem Gemeinsamen Standpunkt des Rates im Hinblick auf den Erlass der Richtlinie des Europäischen Parlamentes und des Rates zur Verminderung der Schadstoffemission von zweirädrigen oder dreirädrigen Kraftfahrzeugen und zur Änderung der Richtlinie 97/24/EG, (7598/1/01 – C5-0386/2001 – 2000/0136(COD)), 7. November 2001.

Beratungsergebnisse, 2000: Beratungsergebnisse der Gruppe „Umwelt“ 2000 vom 16. Oktober 2000, Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates zur Änderung der Richtlinie 97/24/EG über bestimmte Bauteile und Merkmale von zweirädrigen oder dreirädrigen Kraftfahrzeugen, 12708/00, 26. Oktober 2000.

Bericht Lange, 2001: Bericht über den Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates zur Änderung der Richtlinie 97/24/EG über bestimmte Bauteile und Merkmale von zweirädrigen oder dreirädrigen Kraftfahrzeugen (KOM(2000) 314 – C5-0334/2000 – 2000/0136(COD), A5-0015/2001, 24. Januar 2001.

Berichtsentwurf Lange, 2000: Entwurf eines Berichtes über den Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates zur Änderung der Richtlinie 97/24/EG über bestimmte Bauteile und Merkmale von zweirädrigen oder dreirädrigen Kraftfahrzeugen (KOM(2000) 314 – C5-0334/2000 – 2000/0136(COD), 30. Oktober 2000.

Brief Meacher, 2001: Brief von Michael Meacher, MP, Minister for the Environment, Department of the Environment, Transport and the Regions (DETR), an Bernd Lange, 2. Februar 2001.

Cover Note, 2002: Cover Note from General Secretariat to Permanent Representatives Committee (Part 1), Directive on the reduction of the level of pollutant emissions from two and three-wheel motor vehicles and amending Directive 97/24/EC – Working document following the Trialogue meeting of 12 March 2002, 7130/02, 12 March 2002.

EEB Webseite, <http://www.eeb.org/> (letzter Zugriff: 5. Juli 2014).

Einleitender Vermerk, 2001: Einleitender Vermerk des Generalsekretariats für den Rat zum Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates zur Änderung der Richtlinie 97/24/EG über bestimmte Bauteile und Merkmale von zweirädrigen oder dreirädrigen Kraftfahrzeugen, 6765/01, 2. März 2001.

Entwurf Empfehlung Lange, 2001: Entwurf einer Empfehlung für die zweite Lesung betreffend den Gemeinsamen Standpunkt des Rates im Hinblick auf den Erlass der Richtlinie des Europäischen Parlamentes und des Rates zur Verminderung der Schadstoffemission von zweirädrigen oder dreirädrigen Kraftfahrzeugen und zur Änderung der Richtlinie 97/24/EG, (7598/1/01 – C5-0386/2001 – 2000/0136(COD)), 16. Oktober 2001, vorläufig.

Fax Lange, 2001: Fax von Bernd Lange an Permanent Representation of Sweden: Directive on 2-3 wheeled motor vehicles, 28. Februar 2001.

FEMA, o. D.: Reduction of Emission by motorcycles, Further stages: 2003 and 2006, Lange Report.

FEMA Newsletter, 2000: Neuen [sic] Abgasgrenzwerten [sic] für Motorräder: Verschärft das Europäische Parlament die Abgasrichtlinien?

FEMA Newsletter, 2001: Motorradabgase, Abkommen durch Kehrtwendung der Industrie aufgehoben, Ausgabe Nr. 8, 11/2001, S. 1-2.

FEMA Webseite, <http://www.fema-online.eu/> (letzter Zugriff: 4. Juli 2014).

FIM Brief, 2001: Brief von Andrew Turner, FIM EU Representative an Bernd Lange, 5. Oktober 2001.

FIM Position, o. D.: FIM position on the draft report of the Rapporteur, and subsequent amendments of the Environment Committee of the European Parliament on the Commission proposal amending Directive 97/24/EC on certain components and characteristics of two and three wheel motor vehicles COM (2000) 314 final.

FIM Webseite, <http://www.fim-live.com/en/> (letzter Zugriff: 5. Juli 2014).

Forwarding of texts, 2001: Forwarding of texts from the General Secretariat to COREPER/Council, Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council amending Directive 97/24/EC on certain components and characteristics of two or three-wheel motor vehicles, 6495/01, 27 February 2001.

Gemeinsamer Standpunkt, 2001: Gemeinsamer Standpunkt des Rates im Hinblick auf den Erlass der Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates zur Verminderung der Schadstoffemissionen von zweirädrigen oder dreirädrigen Kraftfahrzeugen und zur Änderung der Richtlinie 97/24/EG, 7598/01, 18. Mai 2001.

Hintergrundpapier Trilog, 2002: Trilog 2-3 wheels, 26.02.2002, 14-15 Uhr.

ISDE Webseite, <http://www.isde.org/> (letzter Zugriff: 5. Juli 2014).

Kommission, 2000: Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlamentes und des Rates zur Änderung der Richtlinie 97/24/EG über bestimmte Bauteile und Merkmale von zweirädrigen oder dreirädrigen Kraftfahrzeugen, KOM (2000) 314 endgültig.

Legislative EntschlieÙung, 2001: Legislative EntschlieÙung des Europäischen Parlaments zu dem Gemeinsamen Standpunkt des Rates im Hinblick auf den Erlass der Richtlinie des Europäischen Parlamentes und des Rates zur Verminderung der Schadstoffemission von zweirädrigen oder dreirädrigen Kraftfahrzeugen und zur Änderung der Richtlinie 97/24/EG, (7598/1/01 – C5-0386/2001 – 2000/0136(COD)), ABl. C 177E vom 12. Dezember 2001, S. 181-190.

NGO Position Paper, 2000: The NGO Position Paper on the EU Commission Proposal for a Directive on exhaust emissions of two- and three-wheel motor vehicles supported by The European Environmental Bureau (EEB), The European Federation for Transport & Environment, The Swedish NGO Secretariat on Acid Rain, The International Society of Doctors for the Environment, October 2000.

Note by the Presidency, 2002: Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council amending Directive 97/24/EC on certain components and characteristics of two or three-wheel motor vehicles, 5667/02, 28 January 2002.

Outcome of proceedings, 2000: Outcome of proceedings of Working Party „Environment“ on 3 October 2000, Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council amending Directive 97/24/EC on certain components and characteristics of two or three-wheel motor vehicles, 11998/00, 9 October 2000.

Outcome of proceedings, 2002: Outcome of proceedings of Working Party “Environment” on 14 January 2002, Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council amending Directive 97/24/EC on certain components and characteristics of two or three-wheel motor vehicles, 5484/02, 18 January 2002.

Plenardebatte, 2001: Plenardebatte vom 13. Februar 2001 (1. Lesung) zum Bericht (A5-0015/2001) von Herrn Lange im Namen des Ausschusses für Umweltfragen, Volksgesundheit und Verbraucherpolitik über den Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates zur Änderung der Richtlinie 97/24/EG über bestimmte Bauteile und Merkmale von zweirädrigen oder dreirädrigen Kraftfahrzeugen (KOM (2000) 314 – C5-0334/2000 – 2000/0136 (COD)).

Protokoll Plenum, 2001: Ablauf der Sitzung, ABl. C 177E/85 vom 25.07.2002.

Protokoll ENVI, 2001a: PROTOKOLL der Sitzung vom Dienstag, 23. Januar 2001, 15.00 Uhr – 18.30 Uhr und Mittwoch, 24. Januar 2001, 09.00 Uhr – 12.30 Uhr, PE/IX/PV/01-03.

Protokoll ENVI, 2001b: PROTOKOLL der Sitzung vom Dienstag, 20. November 2001, 15.00 Uhr – 18.30 Uhr, Mittwoch, 21. November 2001, 9.00 Uhr – 12.30 Uhr und 15.00 Uhr – 18.30 Uhr und Donnerstag, 22. November 2001, 9.00 Uhr – 12.30 Uhr, Brüssel, PE/IX/PV/01-19.

Protokollentwurf Rat, 2001: Entwurf eines Protokolls zur 2334. Tagung des Rates (Umwelt) am 8. März 2001 in Brüssel, 6962/01, 17. Mai 2001.

Richtlinie 97/24/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 17. Juni 1997 über bestimmte Bauteile und Merkmale von zweirädrigen oder dreirädrigen Kraftfahrzeugen, ABl. Nr. L 226 vom 18/08/1997 S. 0001 – 0454.

Sachstandsbericht, 2000: Sachstandsbericht des Generalsekretariats des AStV/Rat über den Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates zur Änderung der Richtlinie 97/24/EG über bestimmte Bauteile und Merkmale von zweirädrigen oder dreirädrigen Kraftfahrzeugen, 13706/00, 27. November 2000.

Sitzungsdokument, 2001a: Änderungsantrag 26, 9. Februar 2001, PE 300.180/26.

Sitzungsdokument, 2001b: Änderungsantrag 27, 6. Dezember 2001, PE 313.178/27.

Ständige Vertretung Deutschlands, 2000 Hintergrundpapier Ratsarbeitsgruppe „Umwelt“ vom 14.11.2000.

Swedish NGO Secretariat on Acid Rain Webseite, <http://www.acidrain.org/> (letzter Zugriff: 5. Juli 2014).

T&E Webseite, <http://www.transportenvironment.org/> (letzter Zugriff: 5. Juli 2014).

The Air Pollution & Climate Secretariat (AirClim) Webseite, <http://www.airclim.org/air-pollution-climate-secretariat> (letzter Zugriff: 5. Juli 2014).

TNO Report, 1999: The motorcycle emission situation: A report to the European Commission.

Übermittlung von Texten, 2001: Übermittlung von Texten des Generalsekretariats an den Rat über den Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates zur Änderung der Richtlinie 97/24/EG über bestimmte Bauteile und Merkmale von zweirädrigen oder dreirädrigen Kraftfahrzeugen, 6764/01, 2. März 2001.

Vermerk des Generalsekretariats, 2002: Vermerk des Generalsekretariats für den Ausschuss der Ständigen Vertreter (1. Teil), Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates zur Verminderung der Schadstoffemissionen von zweirädrigen oder dreirädrigen Kraftfahrzeugen und zur Änderung der Richtlinie 97/24/EG – Vorbereitung des Vermittlungsverfahrens, 6374/02, 18. Februar 2002.

Webarchiv ACEM,
<http://web.archive.org/web/20010123103800/http://www.acembike.org/member.htm> (letzter Zugriff: 5. Juli 2014).

Quellen der Fallstudie 3: Die Rasenmäherrichtlinie

Abänderungen des Parlaments, 2001: Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates zur Änderung der Richtlinie 97/68/EG zur Angleichung der Rechtsvorschriften der Mitgliedstaaten über Maßnahmen zur Bekämpfung der Emission von gasförmigen Schadstoffen und luftverunreinigenden Partikeln aus Verbrennungsmotoren für mobile Maschinen und Geräte, (KOM (2000) 840 – C5-0472/2000 – 2000-0336(COD)), ABl. C 87 E vom 11. April 2002, S. 37-44.

AECC Webseite, <http://www.aecc.be/> (letzter Zugriff: 5. Juli 2014).

Änderungsanträge, 2001: Entwurf eines Berichts über den Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates zur Änderung der Richtlinie 97/68/EG zur Angleichung der Rechtsvorschriften der Mitgliedstaaten über Maßnahmen zur Bekämpfung der Emission von gasförmigen Schadstoffen und luftverunreinigenden Partikeln aus Verbrennungsmotoren für mobile Maschinen und Geräte, (KOM (2000) 840 – C5-0472/2000 – 2000-0336(COD)), PE 304.658./19-31, 27. Juni 2001.

Änderungsanträge 18-29, 2001: Bericht Bernd Lange, Luftverunreinigende Partikel aus Verbrennungsmotoren für mobile Maschinen und Geräte, PE 309.470.

Änderungsantrag 30, 2001: Bericht Bernd Lange, Luftverunreinigende Partikel aus Verbrennungsmotoren für mobile Maschinen und Geräte, PE 309.470.

Amendments, 2001: Draft Report by Bernd Lange, Proposal for a directive amending directive 97/68/EC – measures against the emission of gaseous and particulate pollutants from internal combustion engines, (COM (2000) 840 – C5-0472/2000 – 2000-0336(COD)), PE 304.658./19-31, 27. June 2001.

Bericht Lange, 2001a: Bericht über den Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates zur Änderung der Richtlinie 97/68/EG zur Angleichung der Rechtsvorschriften der Mitgliedstaaten über Maßnahmen zur Bekämpfung der Emission von gasförmigen Schadstoffen und luftverunreinigenden Partikeln aus Verbrennungsmotoren für mobile Maschinen und Geräte, (KOM(2000) 840 – C5-0472/2000 – 2000-0336(COD)), A5-0287/2001, 17. Juli 2001.

Bericht Lange, 2001b: Bericht über den Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates zur Änderung der Richtlinie 97/24/EG über bestimmte Bauteile und Merkmale von zweirädrigen oder dreirädrigen Kraftfahrzeugen (KOM (2000) 314 – C5-0334/2000 – 2000/0136(COD)), A5-0015/2001, 24. Januar 2001.

Berichtigung der Richtlinie 2004/26/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 21. April 2004 zur Änderung der Richtlinie 97/68/EG zur Angleichung der Rechtsvorschriften der Mitgliedstaaten über Maßnahmen zur Bekämpfung von gasförmigen Schadstoffen und luftverunreinigenden Partikeln aus Verbrennungsmotoren für mobile Maschinen und Geräte, ABl. Nr. L 225 vom 25.06.2004, S. 3-107.

Berichtsentwurf Lange, 2001: Entwurf eines Berichts über den Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates zur Änderung der Richtlinie 97/68/EG zur Angleichung der Rechtsvorschriften der Mitgliedstaaten über Maßnahmen zur Bekämpfung der Emission von gasförmigen Schadstoffen und luftverunreinigenden Partikeln aus Verbrennungsmotoren für mobile Maschinen und Geräte, (KOM(2000) 840 – C5-0472/2000 – 2000-0336(COD)), 29. Mai 2001.

Brief AECC/Sunday Telegraph, 2001: Brief von AECC, Robert A. Searles to the Editor, The Sunday Telegraph, 1 Canada Square, London E14 5PT, 30 September 2001.

Brief DOLMAR, 2002: Brief des Betriebsratsvorsitzenden der DOLMAR GmbH, 30.04.2002.

Brief EUROMOT, 2001: Brief an Dr. Caroline Jackson, MEP von Dr. Hartmut Meyer, Proposal COM (2000) 840 for a Directive of the European Parliament and the Council, Amending Directive 97/68/EC on the Approximation of Laws of the Member States Relating to Measures Against the Emission of Gaseous and Particulate Pollutants from Internal Combustion Engines to be Installed in Non-Road Mobile Machinery/European Parliament/Environment, Public Health and Consumer Policy Committee Rapporteur's Draft Report of May 29, 2001.

Brief EUROMOT, 2002: Brief an Bernd Lange 2002-02-08, Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates zur Änderung der Richtlinie 97/68/EG zur Angleichung der Rechtsvorschriften der Mitgliedstaaten über Maßnahmen zur Bekämpfung der Emissionen von gasförmigen Schadstoffen und luftverunreinigenden Partikeln aus Verbrennungsmotoren für mobile Maschinen und Geräte KOM (2000) 840 – Entwurf Gemeinsamer Standpunkt 27.11.2001.

Brief GD Umwelt, o. D.

Brief STIHL, 2001: Brief von Manfred Bortfeld, STIHL, an Bernd Lange, Unsere Besprechung am 20.06.01 in Brüssel zur Abgasdirektive 97/68/CE, 25. Juni 2001.

Brief STIHL, 2001b: Brief von Manfred Bortfeld, STIHL, an Bernd Lange, Abgasgesetzgebung für Nichtstraßenmaschinen 97/68/EG, 11. September 2001.

Document 7823/01: Council of the European Union: Note from General Secretariat to Environment Working Party, Brussels, 18 May 2001.

Document 10025/01: Council of the European Union: Note from Presidency to Environment Working Party, Brussels, 15 June 2001.

Document 11259/01: Council of the European Union: Note from Presidency to Environment Working Party, Brussels, 27 July 2001.

Document 11931/01: Council of the European Union: Note from General Secretariat to Working Party on the Environment, Brussels, 19 September 2001.

Document 12625/01: Council of the European Union: Introductory Note from General Secretariat to Permanent Representative Committee: Preparation for the Council (Environment) on 29 October 2001, Brussels, 11 October 2001.

Document 13068/01: Council of the European Union: Report from the General Secretariat to Permanent Representatives Committee/Council – Political agreement, Brussels, 22 October 2001.

Document 13755/01: Council of the European Union: “I/A” Item Note from General Secretariat to Coreper/Council – amendment to political agreement, Brussels, 12 November 2001.

Document 12100/02: Council of the European Union:”I“ Item Note from General Secretariat to Coreper/Council – European Parliament Second Reading, Brussels, 18 September 2002.

Dolmar: Starkes Wachstum, Gabot 17. Oktober 2002,
[http://www.gabot.de/index.php/News-Details/52/0/?&tx_ttnews\[tt_news\]=192883&cHash=46b4178d9e2ef0922d02ofd3e2d2cfo3](http://www.gabot.de/index.php/News-Details/52/0/?&tx_ttnews[tt_news]=192883&cHash=46b4178d9e2ef0922d02ofd3e2d2cfo3) (letzter Zugriff: 15. April 2014).

Empfehlung Zweite Lesung, 2002a: EMPFEHLUNG FÜR DIE ZWEITE LESUNG betreffend den Gemeinsamen Standpunkt des Rates im Hinblick auf den Erlass der Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates zur Änderung der Richtlinie 97/68/EG zur Angleichung der Rechtsvorschriften der Mitgliedstaaten über Maßnahmen zur Bekämpfung der Emission von gasförmigen Schadstoffen und luftverunreinigenden Partikeln aus Verbrennungsmotoren für mobile Maschinen und Geräte (5198/1/2002 – C5 0150/2002 – 2000/0336(COD)), A5-0221/2002, 05/06/2002.

Empfehlung Zweite Lesung, 2002b: Änderungsantrag 4 und 5, Bernd Lange im Namen der SPE-Fraktion und Robert Goodwill im Namen der EVP-Fraktion, Gemeinsamer Standpunkt des Rates (5198/1/2002 – C5-0150/2002 – 2000/0336(COD)), A5-0221/2002, PE 319.787, AM\473158DE.

EUROMOT Proposal, 2001: Brief von EUROMOT, Dr. Hartmut Mayer, an Bernd Lange, Proposal COM (2000) 840 for a Directive of the European Parliament and the Council Amending Directive 97/68/EC / EUROMOT Proposal, 20. September 2001.

Explanatory note, o. D.: Explanatory note to compromise package on Lange report on non-road mobile machinery.

Fax Lange 2001: Fax an Karl-Heinz Florenz (EVP-D) von Bernd Lange, 2.10.2001.

Geschäftsordnung des Europäischen Parlaments, 1999: Europäisches Parlament – Geschäftsordnung (14. Auflage), ABl. L 202 vom 2.8.1999, S. 1–108.

HONDA Brief, 2001: Chris Rogers, Head of Corporate Affairs HONDA an Bernd Lange, Extension of Directive 97/68/EC – emissions from combustion engines installed in non-road mobile machinery – small gasoline engines, 24. Januar 2001.

HONDA Positionspapier, o. D.: Positionspapier Vorschlag der Europäischen Kommission zu den Abgasemissionen kleiner Benzinmotoren, kein Datum, Umfang: 2 Seiten.

HONDA, 2003: Annual Report 2003 for the year ended March 31, 2003.

Kommission, 2000: Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates zur Änderung der Richtlinie 97/68/EG zur Angleichung der Rechtsvorschriften der Mitgliedstaaten über Maßnahmen zur Bekämpfung der Emission von gasförmigen Schadstoffen und luftverunreinigenden Partikeln aus Verbrennungsmotoren für mobile Maschinen und Geräte, KOM (2000) 840 endgültig, 18.12.2000.

Legislative EntschlieÙung, 2001: Legislative EntschlieÙung des Europäischen Parlaments zu dem Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates zur Änderung der Richtlinie 97/68/EG zur Angleichung der Rechtsvorschriften der Mitgliedstaaten über Maßnahmen zur Bekämpfung von gasförmigen Schadstoffen und luftverunreinigenden Partikeln aus Verbrennungsmotoren für mobile Maschinen und Geräte (KOM (2000) 840 – C5-0742/2000 – 2000/0336 (COD)), ABl. C 87 E vom 11. April 2002, S. 45.

Mitglieder bei EUROMOT im Untersuchungszeitraum, <http://web.archive.org/web/20010410035433/http://euromot.org/euromot.htm> (letzter Zugriff: 5. Juli 2014).

Plenardebatte, 2001: Plenardebatte vom 1. Oktober 2001 (1. Lesung) zum Bericht (A5-0287/2001) von Herrn Lange im Namen des Ausschusses für Umweltfragen, Volksgesundheit und Verbraucherpolitik über den Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates zur Änderung der Richtlinie 97/68/EG zur Angleichung der Rechtsvorschriften der Mitgliedstaaten über Maßnahmen zur Bekämpfung von gasförmigen Schadstoffen und luftverunreinigenden Partikeln aus Verbrennungsmotoren für mobile Maschinen und Geräte (KOM (2000) 840 – C5-0742/2000 – 2000/0336 (COD)).

Profil Toro Co, Yahoo Finance, 21. November 2004, <http://web.archive.org/web/20041122033812/http://finance.yahoo.com/q/pr?s=ttc> (letzter Zugriff: 15. April 2014).

Proposed changes o. D.: Proposed changes/additions to the draft report written by Mr. Lange on small gasoline engines (amendment Directive 97/68) [hier fehlt eine Klammer im Original].

Protokoll ENVI, 2001a: Protokoll der Sitzung vom Dienstag, 23. Januar 2001, 15.00 Uhr – 18.30 Uhr und Mittwoch, 24. Januar 2001, 09.00 Uhr – 12.30 Uhr, Brüssel, PE/IX/PV/01-03.

Protokoll ENVI, 2001b: Protokoll der Sitzung vom Montag, 26. Februar 2001, 15.00 Uhr – 18.30 Uhr und Dienstag, 27. Februar 2001, 09.00 Uhr – 12.30 Uhr und 15.00 Uhr – 18.30 Uhr, Brüssel, PE/IX/PV/01-04.

Protokoll ENVI, 2001c: Protokoll der Sitzung vom Dienstag, 10. Juli 2001, 15.00 Uhr – 18.30 Uhr, Mittwoch, 11. Juli 2001, 9.00 Uhr – 12.30 Uhr und 15.00 Uhr – 18.30 Uhr und Donnerstag, 12. Juli 2001, 9.00 Uhr – 12.30 Uhr, Brüssel, PE/IX/PV/01-13.

Protokoll Plenum, 2001: ABl. C 87 E vom 11. April 2002, S. 13-52.

Protokoll Plenum, 2002: Protokoll der Sitzung vom Dienstag, 2. Juli 2002, PE 319.160.

STIHL,
<http://web.archive.org/web/20001206071700/http://www.stihl.de/unternehmen/index.htm> (letzter Zugriff: 5. Juli 2014).

STIHL Geschichte, <http://www.stihl.de/geschichte.aspx> (letzter Zugriff: 16. April 2014).

STIHL Präsentation, 2001: Konsequenzen aus den vorgeschlagenen Änderungen COM (2000) 840 für Andreas STIHL AG & CO, Waiblingen, 5. September 2001.

The Sunday Telegraph, 2001: Strasbourg Chainsaw Massacre, Christopher Booker's Notebook, 30. September 2001, S. 26.

The Toro Company, <http://phx.corporate-ir.net/phoenix.zhtml?c=62289&p=irol-newsArticle&ID=363055&highlight=> (letzter Zugriff: 15. April 2014).

The Toro Company. Our Locations,
http://www.thetorocompany.com/careers/careers_our_locations.html (letzter Zugriff: 16. April 2014).

Toro Europe o. D.: Brief von Toro Europe N. V. an Bernd Lange, Jean Pierre Vuglsteke, General Manager/ Peter Tetteroo, Europe Product Integrity: Amendment 97/68/EC, o. D.

Umweltbundesamt, 2000: EUROMOT Briefing von Dr. Axel Friedrich.

Webarchiv EUROMOT, <http://web.archive.org/web/20010410035433/http://euromot.org/euromot.htm> (letzter Zugriff: 5. Juli 2014).

Zerbe, Peter, 2002: Dolmar mit 60 Prozent Auftragsplus, Die Welt, 24. Juni 2002, <http://www.welt.de/print-welt/article396224/Dolmar-mit-60-Prozent-Auftragsplus.html> (letzter Zugriff: 15. April 2014).

Quellen Kapitel III Forschungsdesign

Eintrag ACEA im EU-Transparenzregister,
<http://ec.europa.eu/transparencyregister/public/consultation/displaylobbyist.do?id=0649790813-47> (letzter Zugriff: 6. Juli 2014).

Eintrag EEB im EU-Transparenzregister,
<http://ec.europa.eu/transparencyregister/public/consultation/displaylobbyist.do?id=0649790813-47> (letzter Zugriff: 6. Juli 2014).

Zusammenfassung Kommissionsvorschlag Motorradrichtlinie,
<http://www.europarl.europa.eu/oeil/popups/summary.do?id=52051&t=e&l=en>
(letzter Zugriff: 5. Juli 2014).

Zusammenfassung Kommissionsvorschlag Rasenmäherrichtlinie,
<http://www.europarl.europa.eu/oeil/popups/summary.do?id=52599&t=e&l=en>
(letzter Zugriff: 5. Juli 2014).

Zusammenfassung Kommissionsvorschlag Schwefelrichtlinie,
<http://www.europarl.europa.eu/oeil/popups/summary.do?id=52946&t=e&l=en>
(letzter Zugriff: 5. Juli 2014).

Quellenangaben der verwendeten Datenbanken

Archiv Plenum: <http://www.europarl.europa.eu/plenary/de/home.html> (letzter Zugriff: 6. Juli 2014).

EU Transparency Register

<http://ec.europa.eu/transparencyregister/info/homePage.do> (letzter Zugriff: 5. Juli 2014)

EUR-Lex Portal zum Recht der EU <http://eur-lex.europa.eu/homepage.html?locale=de> (letzter Zugriff: 6. Juli 2014).

Eurostat Datenbank, Jährliche Unternehmensstatistiken des verarbeitenden Gewerbes, Unterabschnitte DF-DN und insgesamt (NACE Rev. 1.1, D) (sbs_na_2a_dfdn), Letzte Aktualisierung 19-5-2014

http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/setupModifyTableLayout.do?&state=new¤tDimension=DS-054340NACE_R1 (letzter Zugriff: 5. Juli 2014).

ACEA: Herstellung von Kraftwagen und Kraftwagenteilen Code DM34

SMMT: Herstellung von Kraftwagen und Kraftwagenteilen Code DM34, nur UK

Europia/CONCAWE: Mineralölverarbeitung Code DF232

AECC: Herstellung von Teilen und Zubehör für Kraftwagen und Kraftwagenmotoren Code DM343

CLEPA: Herstellung von Teilen und Zubehör für Kraftwagen und Kraftwagenmotoren Code DM343 + Herstellung von Karosserien, Aufbauten und Anhängern Code DM342

ACEM: Herstellung von Krafträdern Code DM3541

EUROMOT: Herstellung von Verbrennungsmotoren und Turbinen (ohne Motoren für Luft- und Straßenfahrzeuge) Code DK2911

OEIL Datenbank für Legislativverfahren des Europäischen Parlaments <http://www.europarl.europa.eu/oeil/home/home.do> (letzter Zugriff: 6. Juli 2014).

Öffentliches Register des Rates, <http://www.consilium.europa.eu/documents/access-to-council-documents-public-register.aspx?lang=de> (letzter Zugriff: 6. Juli 2014).

Online-Archiv des Europäischen Parlaments

Archiv der Ausschüsse:

<http://www.europarl.europa.eu/parlArchives/comArch/comDocSearch.do?language=DE> (letzter Zugriff: 6. Juli 2014).

PreLex Datenbank der institutionellen Verfahren

<http://ec.europa.eu/prelex/apcnet.cfm?CL=de> (letzter Zugriff: 6. Juli 2014).

Tabellenverzeichnis

| | |
|--|-----|
| Tabelle 1: Issues und Lobbyingerfolg | 18 |
| Tabelle 2: Zusammensetzung des Europäischen Parlaments (1999-2004) | 31 |
| Tabelle 3: Stimmengewichtung im Rat bei qualifizierter Mehrheitsentscheidung (Vertrag von Amsterdam) | 32 |
| Tabelle 4: Mitglieder des ACEA | 63 |
| Tabelle 5: Einflusspotenzial der Interessengruppen (F1) | 67 |
| Tabelle 6: Kosten und Nutzen der Einführungsszenarien (F1) | 71 |
| Tabelle 7: Präferenzen der Stakeholder für die einzelnen Szenarien (F1) | 78 |
| Tabelle 8: Positionen der Interessengruppen zum Vorschlag der Kommission (F1) | 88 |
| Tabelle 9: Positionen der Interessengruppen im Ausschuss und in erster Lesung (F1) | 112 |
| Tabelle 10: Positionen der Interessengruppen zum Gemeinsamen Standpunkt (F1) | 128 |
| Tabelle 11: Position der Interessengruppen zur zweiten Lesung (F1) | 138 |
| Tabelle 12: Position der Interessengruppen zum Vermittlungsverfahren (F1) | 140 |
| Tabelle 13: Hersteller mit Mitgliedschaft in ACEM | 150 |
| Tabelle 14: Einflusspotenzial der Interessengruppen (F2) | 156 |
| Tabelle 15: Grenzwerte Kommissionsvorschlag für zweirädrige KFZ | 161 |
| Tabelle 16: Grenzwerte Kommissionsvorschlag für drei- und vierrädrige KFZ | 162 |
| Tabelle 17: Positionen der Interessengruppen zum Vorschlag der Kommission (F2) | 164 |
| Tabelle 18: Positionen der Interessengruppen im Ausschuss und in erster Lesung (F2) | 188 |
| Tabelle 19: Positionen der Interessengruppen zum Gemeinsamen Standpunkt (F2) | 204 |
| Tabelle 20: Position der Interessengruppen zur zweiten Lesung (F2) | 219 |
| Tabelle 21: Position der Interessengruppen zum Vermittlungsverfahren (F2) | 226 |
| Tabelle 22: Mitglieder von EUROMOT | 237 |
| Tabelle 23: Einflusspotenzial der Interessengruppen (F3) | 244 |
| Tabelle 24: Positionen der Interessengruppen zum Vorschlag der Kommission (F3) | 250 |
| Tabelle 25: Fristen für Stufe II Rasenmäherrichtlinie (F3) | 254 |
| Tabelle 26: Kategorien der Motorklassen | 254 |
| Tabelle 27: Positionen der Interessengruppen während der Ausschussberatungen und vorläufige Lobbyingergebnisse (F3) | 265 |
| Tabelle 28: Fristen für Stufe-II-Vorschlag schwedische Ratspräsidentschaft (F3) | 270 |
| Tabelle 29: Positionen der Interessengruppen zum Gemeinsamen Standpunkt (F3) | 283 |

| | |
|---|-----|
| Tabelle 30: Fristen für Stufe II im Vergleich zu EUROMOTs Position (F3) | 287 |
| Tabelle 31: Positionen der Interessengruppen Ausschuss und erster Lesung (F3) | 299 |
| Tabelle 32: Position der Interessengruppen zur zweiten Lesung (F3) | 304 |

Abbildungsverzeichnis

| | |
|---|-----|
| Abbildung 1: Darstellung der issuebasierten Datenerhebung in Tabellenform (Beispiel) | 39 |
| Abbildung 2: Sitzverteilung im Rat während des Mitentscheidungsverfahrens (F1) | 125 |
| Abbildung 3: Anzahl der Beschäftigten (F1) | 129 |
| Abbildung 4: Umsatz (F1) | 130 |
| Abbildung 5: Initialposition der Mitgliedstaaten im Rat zu Einführungsfristen (F1) | 131 |
| Abbildung 6: Sitzverteilung im Rat während des Mitentscheidungsverfahrens (F2) | 201 |
| Abbildung 7: Anzahl der Beschäftigten (F2) | 206 |
| Abbildung 8: Umsatz (F2) | 207 |
| Abbildung 9: Abstimmungsverhalten im Rat bei kritischen Themen (F2) | 209 |
| Abbildung 10: Sitzverteilung im Rat während des Mitentscheidungsverfahrens (F3) | 273 |
| Abbildung 11: Anzahl der Beschäftigten in der EU-15 (F3) | 276 |
| Abbildung 12: Anzahl Beschäftigte im Vergleich EU und Welt (F3) | 277 |
| Abbildung 13: Umsatz in der EU-15 (F3) | 278 |
| Abbildung 14: Umsatz im Vergleich EU-15 und Welt (F3) | 279 |
| Abbildung 15: Abstimmungsverhalten im Rat bei kritischen Themen (F3) | 281 |
| Abbildung 16: Erfolgreiche Frames in der intergouvernementalen Arena | 322 |

Anhang

Interviewliste

Nationale Ministerien und nachgeordnete Behörden

| Organisation | Datum |
|--|-------------------|
| Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit ⁸⁰ Referat IG I 6 Technik der Luftreinhaltung im Verkehr und bei Brenn- und Treibstoffen; Allgemeine und grundsätzliche Angelegenheiten des Immissions- und Klimaschutzes im Luftverkehr | 2. August 2005 |
| Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit ⁸¹ Referat IV C 2 Klimaschutz, Internationale Umweltschutzpolitik, Umwelttechnologie | 5. Juli 2005 |
| Bundesministerium für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft in Österreich Abt. V/5, Verkehr, Mobilität, Siedlungswesen, Lärm | 30. November 2005 |
| Deutsches Umweltbundesamt FB I Umweltplanung und Nachhaltigkeitsstrategien, Abt. I 3 Verkehr, Lärm | 13. Januar 2006 |

Ständige Vertretungen der Mitgliedstaaten bei der Europäischen Union

| Organisation | Datum |
|---|--------------------|
| Dutch Permanent Representation to the European Union European Environment and Nature Policy | 8. September 2005 |
| Permanent Representation of Italy to the EU Technical Regulation and Industry Policy | 6. September 2005 |
| Représentation de la France auprès de l'Union européenne Conseiller adjoint en charge de l'environnement | 7. September 2005 |
| Ständige Vertretung der Bundesrepublik Deutschland bei der Europäischen Union Abteilung Wirtschaft/Bereich Umwelt | 12. September 2005 |

⁸⁰ Seit 17. Dezember 2013 Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit (BMUB).

⁸¹ Von 2005 bis 16. Dezember 2013 Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie. Seit 17. Dezember 2013 Bundesministerium für Wirtschaft und Energie.

| | |
|--|--------------------|
| Ständige Vertretung Österreichs bei der Europäischen Union Attaché Umweltangelegenheiten | 13. September 2005 |
| United Kingdom Permanent Representation to the EU Social, Environmental and Regional Affairs Section | 29. August 2005 |

Interessengruppen

| Organisation | Datum |
|---|--------------------|
| ACEA Emission & Fuels | 5. September 2005 |
| AECC Executive Director | 30. August 2005 |
| BMW Konzernbüro Brüssel Beauftragter des Vorstands | 2. September 2005 |
| Deutsche Umwelthilfe Bundesgeschäftsführer | 15. September 2005 |
| EEB | 5. Dezember 2005 |
| Fiat FPT – MIRAFIORI | 15. November 2005 |
| Ford of Europe Direktor Europaangelegenheiten | 13. September 2005 |
| Greenpeace European Unit Energy and Climate Advisor | 9. September 2005 |
| Renault Representation to the EU Research & Technology Correspondent | 5. September 2005 |
| Toyota Manager Government Affairs | 1. September 2005 |

Repräsentanten der EU-Organe

| Organisation | Datum |
|--|-------------------|
| Europäische Kommission Generaldirektion Umwelt Head of the Clean Air and Transport Unit | 9. September 2005 |
| MdEP (1994-2004) Berichterstatter EU-Abgasgesetzgebung, SPE | 25. November 2005 |

Masterleitfaden für Experteninterviews mit nationalen Ministerien

Beispiel Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit

Interview mit dem BMWA

Fragen zur Person

Seit wann sind Sie mit der Aufgabe betraut, die Vorbereitungen an EU-Richtlinien zwischen den EU-Organen und der deutschen Automobilindustrie zu koordinieren?

Koordinierung der Arbeiten an EU-Richtlinien und EU-Verordnungen zwischen EU-Institutionen und der deutschen Automobilindustrie

- a) In welchem Rahmen findet die Koordinierung zwischen EU-Institutionen und der deutschen Automobilindustrie statt? (Arbeitskreise, Gremien)
- b) Wer ist an den Koordinierungen neben Ihrem Referat beteiligt? (BMU)
- c) Mit welchen Vertretern seitens der Automobilindustrie finden die Konsultationen statt? (VDA, andere Verbände, einzelne Hersteller, auch Mineralölindustrie beteiligt)?

Einzelne Richtlinien der KFZ-Abgasgesetzgebung

- a) Welche waren Ihres Erachtens die wichtigsten Richtlinien im Bereich der EU-Abgasgesetzgebung für KFZ in den letzten Jahren?
- b) Zu welchen Kontroversen ist es gekommen?
- c) Welche Präferenzen vertritt die Bundesregierung und aus welchen Erwägungen heraus entwickelt sie ihre Präferenzen?
- d) Kommt es zu unterschiedlichen Einschätzungen des gleichen Sachverhalts im BMU und im BMWA?

- e) In welchen Punkten stimmen/stimmten die Präferenzen der deutschen Automobilindustrie mit denen der Bunderregierung überein und worin unterscheiden/unterschieden sie sich?
- f) Existiert Ihres Erachtens ein homogenes Interesse der deutschen Automobilindustrie oder unterscheiden sich die Interessen der einzelnen Hersteller?

Allgemeine Fragen

- a) Die deutsche Automobilindustrie investiert nach eigenen Angaben EU-weit am meisten in die Entwicklung umweltschonender Technologien, so dass Fahrzeuge deutscher Hersteller hohe Umweltstandards erfüllen. Es müsste dementsprechend auch im Interesse der deutschen Autohersteller gelegen haben, dass EU-weit höhere Standards umgesetzt worden sind, da ihnen dadurch zunächst Wettbewerbsvorteile entstanden sein müssten. Hat die deutsche Automobilindustrie also tatsächlich im Allgemeinen höhere Standards befürwortet, und hat sie sich damit von Herstellern aus anderen Mitgliedstaaten unterschieden?
- b) Einigen Mitgliedstaaten wird gelegentlich unterstellt, sie hätten versucht, Verschärfungen der EU-Abgasgesetzgebung zu bremsen. Welche Mitgliedstaaten waren dies Ihrer Meinung nach? Sind die Präferenzen dieser Mitgliedstaaten in der Legislaturperiode 1999-2004 konstant geblieben oder haben unterschiedliche Mitgliedstaaten zu unterschiedlichen Zeitpunkten unterschiedliche Positionen vertreten?

Masterleitfaden für Experteninterviews mit Ständigen Vertretungen der Mitgliedstaaten in Brüssel

Beispiel Vereinigtes Königreich

Interview with

United Kingdom Permanent Representation to the EU (UKRep)

I Personal details

- a) Since when do you work in the Social, Environmental and Regional Affairs Section in the UKRep?
- b) Since when do you deal with legislation on motor vehicle emissions?

II Legislation on motor vehicle emissions

- a) Which were to your opinion the most important directives on motor vehicle emissions during the last years?
- b) Which controversies generally emerged amongst the Member States during the negotiations of these directives?
- c) Which preferences did the UK represent during the negotiations of these directives?
- d) Which considerations did influence the UK's standpoint?
- e) The Directive 2002/51/EC (stricter emission norms for two or three wheel motor vehicles) was adopted by qualified majority voting with the British delegation abstaining. What were the reasons for abstaining?
- f) Was this the only time that the British delegation opted for abstaining?
- g) Did the British delegation voted "No" on any directive? If yes, on which one? If not, why not?
- h) Which Member State(s) was/were the most important veto player(s) during the negotiations?

- i) Which Member State's interests were most similar to those of the UK?
- j) Were there Member States which regularly voted against ambitiously stricter vehicle emission norms? Were there Member States which regularly stood up for stricter emission norms?

III Lobbying of representatives of the automobile industry (SMMT, individual producers) and environmental interest groups

- a) Do environmental interest groups/the SMMT/the oil industry or individual vehicle producers try to contact you whenever a directive is negotiated?
- b) Would you say that the UK position on motor vehicle emissions was generally closer to that of the UK's vehicle industry or closer to that of environmental interest groups?
- c) If you have contact to individual vehicle producers, would you say that their preferences are quite similar on individual directives or do they differ?
- d) Which private actor(s) (interest groups or individual producers European Union wide, not only UK based groups or producers) according to your opinion had until now the biggest influence on legislation on motor vehicle emission?

Asking my questions I mainly have in mind the following directives:

Directive 98/69/EC → lays down Euro 3 and Euro 4 norms for passenger cars and introduces on-board-diagnosis-systems

Directive 2002/51/EC → lays down Euro 2 and Euro 3 norms for two or three wheel motor vehicles

Directive 2003/17/EC → specifies new standards for the quality of petrol and diesel fuels

Directive 1999/94/EC → lays down rules for the availability of consumer information on fuel economy in respect of the marketing of new passenger cars

If you have information on them, it would be very nice of you, if you could mention them during the interview. If not, we can discuss my questions on a more general basis.

Masterleitfaden für Experteninterviews mit Interessengruppen

Beispiel ACEA (European Automobile Manufacturers Association)

Interview with ACEA Department Emissions and Fuels

I Miscellaneous

- a) Since when do you work as responsible person for Emissions & Fuels in the Permanent Office of the ACEA Secretariat?
- b) Which role does the legislation on motor vehicle emissions play in your day-to-day work?

II ACEA – Internal Structure

- a) Who are the members of ACEA and which role do the associated members play?
- b) How does ACEA reach its common position internally?
- c) Do the interests of individual car producers which are members of ACEA often differ or are they mostly homogenous?
- d) Would you say that the common position of ACEA is always a sort of lowest common denominator one and that this is the reason why individual car producers often do lobbying on their own right?

II European legislation on motor vehicle emissions

- a) Which were – according to your opinion – the most important directives on motor vehicle emissions during the last years?
- b) Which preferences did ACEA represent during the negotiations of these directives?

- c) Which considerations did influence ACEA's standpoint?
- d) Which controversies did emerge during the negotiations of the directives?
- e) Which Member State's interests were most similar/most dissimilar to those of ACEA?
- f) Which Member State(s) – according to your opinion – was/were the most important veto player(s) during the negotiations?
- g) Were there Member States which regularly voted against ambitiously stricter vehicle emissions norms? Were there Member States which regularly stood up for stricter emission norms?
- h) Is ACEA a member of the motor vehicle emission group?
- i) Which role does the motor vehicle emission group play?

III Lobbying of EU institutions and European governments

- a) How and by which means do you try to convince representatives of the European institutions (European Parliament, European Commission) or individual European governments of ACEA's standpoint?
- b) The lobbying of which of these institutions or governments did pay out most for ACEA?
- c) Would you say that the results of the negotiations on directives concerning motor vehicle emissions were generally closer to the standpoint of environmental interest groups or closer to the standpoint of the European automobile industry?
- d) Which private actor(s) (interest groups or individual representatives of the vehicle industry European Union wide) according to your opinion had until now the biggest influence on legislation on motor vehicle emission?
- e) Do you remember a directive laying down e.g. emission norms which were easier to be realised on the basis of a certain technology of a special vehicle producer than by technologies of other vehicle producers?
- f) Do you remember a directive or a technological detail of a directive which caused certain vehicle producers competitive disadvantages compared to other vehicle producers?

Asking my questions I mainly have in mind the following directives:

Directive 98/69/EC → lays down Euro 3 and Euro 4 norms for passenger cars and introduces on-board-diagnosis-systems

Directive 2002/51/EC → lays down Euro 2 and Euro 3 norms for two or three wheel motor vehicles

Directive 2003/17/EC → specifies new standards for the quality of petrol and diesel fuels

Directive 1999/94/EC → lays down rules for the availability of consumer information on fuel economy in respect of the marketing of new passenger cars

If you have information on them, it would be very nice of you, if you could mention them during the interview. If not, we can discuss my questions on a more general basis.

Leitfaden für das Experteninterview mit der Europäischen Kommission

Interview with the Environment Directorate-General European Commission

I Miscellaneous

- a) Since when do you work as Head of the Clean Air and Transport Unit in the European Commission?
- b) What kind of role does the EU legislation on motor vehicle emission play in your day-to-day work?

II Commission

- a) How many Directorate-Generals do participate in the preparation of a legislative draft on motor vehicle emissions?
- b) How is a common position reached internally?
- c) What kind of role does the Motor Vehicle Emission Group play during the preparation of a legislative draft?
- d) Concerning the Auto-Oil-Programme I the Commission criticised itself for having consulted only the car and the oil industry in advance. This was supposed to be the reason why most legislative proposals were amended by the Council and the Parliament. Would you say that there were less important amendments by the Parliament and the Council under Auto-Oil II?

II European legislation on motor vehicle emissions

- a) Which were – according to your opinion – the most important directives on motor vehicle emissions during the last years?
- b) Which preferences did the Commission represent during the negotiations of these directives?
- c) Which considerations did influence the Commission's standpoint?

- d) Which controversies did emerge during the negotiations of these directives?
- e) Which Member State's interests were most similar/most dissimilar to these of the Commission?
- f) To what extent were there differences between the Commission and the European Parliament concerning the evaluation of draft directives?
- g) Which Member State(s) – according to your opinion – was /were the most important veto player(s) during the negotiations?
- h) Were there any Member States which regularly voted against ambitiously stricter vehicle emission norms? Were there any Member States which regularly stood up for stricter emission norms?

III Lobbying of representatives of the automobile industry (associations, individual producers) and environmental interest groups

- a) Do environmental interest groups/the national or European vehicle associations/the oil industry or individual vehicle producers try to contact you whenever a directive is negotiated?
- b) Would you say that the Commission's position on motor vehicle emissions was generally closer to that of the vehicle industry or closer to that of environmental interest groups?
- c) If you have contact to individual vehicle producers, would you say that their preferences are quite similar on individual directives or do they differ?
- d) Which private actor(s) (interest groups or individual producers European Union wide) according to your opinion had until now the biggest influence on legislation on motor vehicle emission?
- e) Would you say that the results of the negotiations on directives concerning motor vehicle emissions were generally closer to the standpoint of environmental interest groups or closer to the standpoint of the European automobile industry?
- f) Do you remember a directive laying down e.g. emission norms which were easier to be realised by certain vehicle producer's technology than by technologies of other vehicle producers?
- g) Do you remember a directive or a technological detail of a directive which caused competitive disadvantages to some vehicle producers?

Asking my questions I mainly have in mind the following directives:

Directive 98/69/EC → lays down Euro 3 and Euro 4 norms for passenger cars and introduces on-board-diagnosis-systems

Directive 2002/51/EC → lays down Euro 2 and Euro 3 norms for two or three wheel motor vehicles

Directive 2003/17/EC → specifies new standards for the quality of petrol and diesel fuels

Directive 1999/94/EC → lays down rules for the availability of consumer information on fuel economy in respect of the marketing of new passenger cars

If you have information on them, it would be very nice of you, if you could mention them during the interview. If not, we can discuss my questions on a more general basis.

Leitfaden für das Experteninterview mit dem Berichtersteller der EU-Abgasgesetzgebung (1994-2004)

I. Fragen zur *Richtlinie 98/69/EG (A)* des EP und des Rats vom 13. Oktober 1998 über Maßnahmen gegen die Verunreinigung der Luft durch Emissionen von KFZ und zur Änderung der Richtlinie 70/220/EWG des Rates

A1 → Emissionsgrenzwerte: Sie sprechen sich in Ihrem Bericht für striktere Emissionsgrenzwerte für KFZ aus, als von der Kommission damals vorgeschlagen worden sind. Überdies forderten Sie, dass die Grenzwerte für 2005 genauso wie für 2000 verbindlich sein sollten. Diese Forderungen wurden vom Rat und von der Kommission, bis es zur Einberufung des Vermittlungsausschusses kam, vehement zurückgewiesen. Letztendlich einigten sich Rat und Parlament zwar auf die Verbindlichkeit der Werte auch für 2005, nicht jedoch auf ihre Verschärfung.

- a) Wie erklären Sie sich den vehementen Widerstand des Rats und der Kommission gegen die von einer beachtlichen Mehrheit der Parlamentarier befürworteten Forderungen?
- b) Warum ist Ihrer Meinung nach die Unterstützung der Ratsmitglieder einstimmig für den Kommissionsvorschlag bei der Festlegung des Gemeinsamen Standpunkts des Rats ausgefallen? (Normalerweise wäre doch zu erwarten gewesen, dass eher „grün“ angehauchte Regierungen den Vorstoß des Parlaments für striktere Grenzwerte unterstützen).
- c) Was waren die Beweggründe der Kommission, die laxesten Emissionsgrenzwerte im gesamten Gesetzgebungsverfahren zu vertreten? (Immerhin ist der Rat sogar dem Parlament mit geringfügig verschärften Standards im Vermittlungsausschuss entgegengekommen).

A2 → Ausstattung von Dieselfahrzeugen mit On-Board-Diagnose-Systemen

Die Kommission hatte in ihrem Gesetzesvorschlag erst ab 2005 die verpflichtende Ausstattung von Dieselfahrzeugen mit OBD vorgesehen. Das Europäische Parlament forderte diese Ausstattung bereits für das Jahr 2000. Diese Forderung wurde vom Rat und der Kommission nicht geteilt. Letztendlich sieht die verabschiedete Richtlinie vor, dass PKW-Typen mit Dieselmotoren ab 2003 mit OBD ausgerüstet werden sollen. Das Ergebnis ist also näher an der Präferenz des Parlaments als an der des Rats und der Kommission.

- a) Mit welcher Begründung vertraten Rat und Kommission die Position, die OBD-Systeme für Dieselfahrzeuge verpflichtend sehr viel später einzuführen, als es dem Parlament vorschwebte?

A3 → Dauerhaltbarkeit des Anti-Emissions-Equipments

Das Europäische Parlament hat im Gesetzgebungsverfahren gefordert, neue Automobile auf die Einhaltung der Emissionsgrenzwerte nach 160.000 Kilometern ab dem Jahr 2000 zu testen. Der Kommissionsvorschlag sah 80.000 Kilometer vor. Im Vermittlungsausschuss einigte man sich darauf, dass ab dem Jahr 2000 neue Automodelle nach 80.000 Kilometern oder fünf Jahren die Emissionsgrenzwerte noch erfüllen müssen. Ab 2005 muss dies noch ab 100.000 Kilometer gewährleistet werden (in den Verhandlungen visierte das Parlament einen Wert bei 120.000 Kilometern an).

- a) Warum gelang es dem Europäischen Parlament nicht, seine Ansprüche an die Dauerhaltbarkeit des Anti-Emissions-Equipments durchzusetzen?
- b) Welche Argumente brachten die anderen EU-Organe vor?

A4 → Niedrigtemperaturtest

Das Europäische Parlament sprach sich für einen neuen Emissionstest bei tiefen Temperaturen (minus sieben Grad Celsius) aus und fand dafür die Unterstützung des Rates bereits bei dessen Festlegung des Gemeinsamen Standpunktes. Allerdings befürworteten Rat und Kommission die Einführung des Tests erst ab dem Jahr 2002 und nicht ab dem Jahr 2000, wie vom Parlament gefordert. In diesem Punkt konnten sich Rat und Kommission gegenüber dem Parlament durchsetzen.

- a) Ist bekannt, ob die Forderungen des Europäischen Parlaments nach einem neuen Testzyklus auf die einhellige Unterstützung des Rats gestoßen sind oder gab es einzelne eher „zurückhaltende“ Regierungen in dieser Frage?

A5 → Steuerliche Anreize

Sie forderten in Ihrem Bericht die Möglichkeit für Mitgliedstaaten, Steueranreize für den Gebrauch umweltfreundlicher KFZ einzuführen, damit die Emissionsgrenzwerte schon früher, als in dieser Richtlinie vorgesehen, erreicht werden konnten. Die Kommission berücksichtigt diese Forderung in ihrem Gesetzesvorschlag, bevor sie ihn an den Rat in erster Lesung übermittelte.

- a) Warum war es gerade in der Frage der steuerlichen Anreize so einfach, die Kommission auf die Seite des Parlaments zu ziehen?

A6 → Allgemeines

Sie üben in Ihren Berichten Kritik daran, dass das Auto-Öl-Programm I lediglich aus der Zusammenarbeit zwischen Kommission, Autoherstellern und der Mineralölindustrie hervorgegangen sei. Umweltgruppen oder Vertreter anderer EU-Organen seien nicht beteiligt gewesen.

- a) Sind Sie der Meinung, dass aufgrund der Überrepräsentation von industriellen Interessen bei der Erarbeitung des ersten Auto-Öl-Programms umweltpolitische Belange in den ursprünglichen Richtlinienentwürfen nur eine untergeordnete Rolle gespielt haben?
- b) In der Mitteilung der Kommission: Bericht über das Programm Autoöl II vom 5. Oktober 2000 KOM (2000) 626 endg. räumt die Kommission sogar ein, dass die einseitige Beteiligung der Auto- und der Ölindustrie am Programm Auto-Öl I der Grund dafür gewesen sei, dass Rat und Parlament deutlich von den erarbeiteten Richtlinien aus dem Programm abwichen. Deshalb habe man bei Auto-Öl II darauf geachtet, auch Umweltinteressengruppen und Experten aus den Mitgliedstaaten in die Programmvorbereitung einzubeziehen. Waren Ihrer Meinung nach die Richtlinienvorschläge aus dem Programm Auto-Öl II deshalb ausgewogener?

II. Fragen zur *Richtlinie 2002/51/EG (B)* des EP und des Rats vom 19. Juli 2002 zur Verminderung der Schadstoffemissionen von zweirädrigen und dreirädrigen KFZ und zur Änderung der Richtlinie 97/24/EG

B1 → Emissionsgrenzwerte

Das EP setze sich bei der Gesetzgebung für striktere Emissionsgrenzwerte ein. Vor allem der HC-Wert für Fahrzeuge ≥ 150 Kubikzentimeter sollte verschärft werden, dafür sollte der NO_x -Wert verringert werden. Zusätzlich befürwortete das EP die Einführung einer verbindlichen Stufe mit strikteren Werten bis 2006. Der Kommissionsvorschlag sah für 2006 nur unverbindliche Richtwerte vor und lediglich für 2003 verbindliche Grenzwerte. In seinem Gemeinsamen Standpunkt akzeptierte der Rat zwar die strikteren Grenzwerte, jedoch wollte er für sie ab 2006 den unverbindlichen Charakter beibehalten. Im Vermittlungsausschuss einigte man sich dann darauf, dass die Grenzwerte für 2006 tatsächlich verbindlich sein sollten.

- a) Wie schon bei der Richtlinie 98/69/EG weigerten sich Kommission und Rat zunächst, verbindliche Grenzwerte für einen Zeitpunkt weit in der Zukunft festzulegen. Was waren Ihrer Meinung nach die Gründe dafür?
- b) Warum setzte sich das Europäische Parlament erneut für eine verbindliche Festlegung der Grenzwerte ein?

B2 → Dauerhaltbarkeit des Anti-Emissions-Equipments

Das Parlament setzte sich dafür ein, dass in der Richtlinie eine Dauerhaltbarkeit des Anti-Emissions-Equipments festgelegt werden sollte. Die Funktionsfähigkeit des Equipments sollte ab 2003 für 30.000 Kilometer und ab 2006 für 50.000 Kilometer gewährleistet sein. Der Rat und die Kommission vertraten jedoch die Position, dass die Dauerhaltbarkeit erst in einer Follow-up-Richtlinie behandelt werden sollte. Im Vermittlungsausschuss entschied man sich dafür, die Funktionsfähigkeit für 30.000 Kilometer ab dem 1. Januar 2006 in der Richtlinie festzuschreiben.

- a) Welches waren die Argumente der Kommission und des Rats dafür, die Festlegung von Anforderungen an die Dauerhaltbarkeit des Anti-Emissions-Equipments auf eine Follow-up-Richtlinie zu verschieben?

B3 → Steuerliche Anreize

Das Europäische Parlament forderte die Möglichkeit für Mitgliedstaaten, steuerliche Anreize einzuführen, um den Kauf von Motorrädern zu unterstützen, die bereits höhere Normen als die jeweils geltenden EU-Normen erfüllen. Diese Anreize sollten auch für die Nachrüstung älterer Fahrzeuge mit Anti-Emissions-Equipment bestehen können. Die Kommission akzeptierte schon nach der ersten Lesung im Parlament die Einführung von finanziellen Anreizen für ältere Fahrzeuge. Der Rat befürwortete in seinem Gemeinsamen Standpunkt die Einführung von steuerlichen Anreizen, damit die unverbindlichen Richtwerte, wie sie von der Kommission im ursprünglichen Gesetzesvorschlag vorgesehen waren, erreicht würden. Im Vermittlungsausschuss einigte man sich auf die Forderungen des Parlaments, die Nachrüstung von älteren Fahrzeugen steuerlich zu begünstigen, um die vereinbarten Grenzwerte zu erreichen.

Zusätzlich wurde ein Set von optionalen Werten eingeführt, für die Steueranreize bestehen durften.

- a) Mit Blick auf die Möglichkeit für Mitgliedstaaten, über steuerliche Anreize niedrigere Emissionsgrenzwerte frühzeitiger umzusetzen, schien es einen gewissen Konsens zwischen den EU-Organen zu geben, lediglich im Detail stritt man sich. Was waren die Hintergründe für diese Einhelligkeit der EU-Organen?

B4 → Stimmenenthaltung des Vereinigten Königreichs 3. Lesung/ Stimmenenthaltung Deutschlands bei politischer Einigung zum Gemeinsamen Standpunkt

- a) Die Stimmenenthaltungen des Vereinigten Königreichs und Deutschlands zu unterschiedlichen Zeitpunkten im Gesetzgebungsverfahren scheinen eine gewisse Unzufriedenheit mit dem Legislativakt wiederzuspiegeln. Welche Gründe gab es Ihrer Meinung nach für diese Enthaltungen und welche politischen Ziele hatten die beiden Mitgliedstaaten bezüglich der Richtlinie vertreten?

III. Allgemeine Fragen zur EU-Abgasgesetzgebung

Sie haben über zehn Jahre hinweg die EU-Abgasgesetzgebung als Parlamentarier und Berichterstatter begleitet. In diesem Abschnitt möchte ich Sie um Ihre allgemeinen Einschätzungen zu folgenden Fragen bitten:

- a) Einigen Mitgliedstaaten wird gelegentlich unterstellt, sie hätten versucht, Verschärfungen der EU-Abgasgesetzgebung zu bremsen. Welche

Mitgliedstaaten waren dies Ihrer Meinung nach? Sind die Präferenzen dieser Mitgliedstaaten in Ihrem Berichterstattungszeitraum konstant geblieben oder haben unterschiedliche Mitgliedstaaten zu unterschiedlichen Zeitpunkten auch unterschiedliche Positionen vertreten?

- b) Die deutsche Automobilindustrie investiert nach eigenen Angaben europaweit am meisten in die Entwicklung umweltschonender Technologien, so dass Fahrzeuge deutscher Hersteller hohe Umweltstandards erfüllen. Es müsste dementsprechend auch im Interesse der deutschen Autohersteller gelegen haben, wenn EU-weit höhere Standards umgesetzt worden sind, da ihnen dadurch zunächst Wettbewerbsvorteile entstanden sein müssten. Hat die deutsche Automobilindustrie also tatsächlich im Allgemeinen höhere Standards befürwortet, und hat sie sich damit von Herstellern aus anderen Mitgliedstaaten unterschieden? Oder haben die europäischen Autohersteller permanent eine einheitliche Position zu den einzelnen Gesetzesvorschlägen vertreten?
- c) Welche Interessen hat die Mineralölindustrie vertreten, und mit welchen Argumenten hat sie sie untermauert?
- d) Wie gestalteten sich die Lobbyingversuche der unterschiedlichen Interessengruppen gegenüber dem Europäischen Parlament?