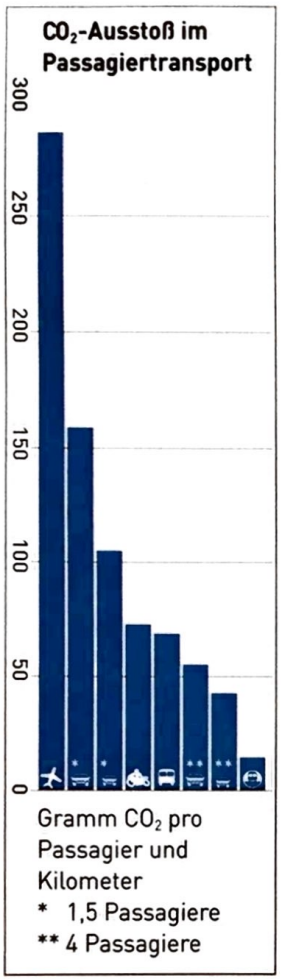
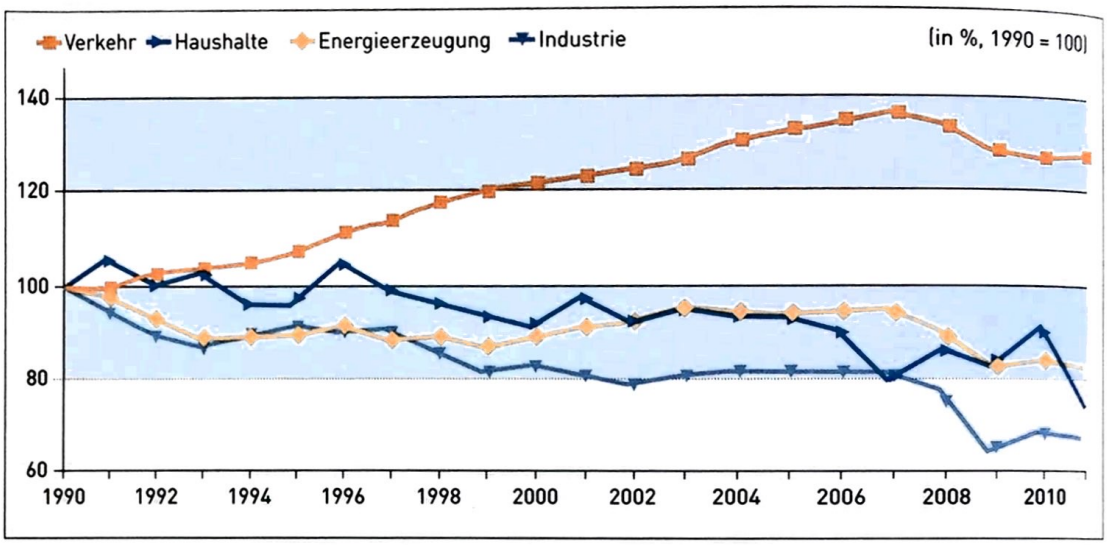
3.1 Konflikt um CO_2-Verordnung für Neuwagen



Zahlen: EEA Report, Dezember 2014

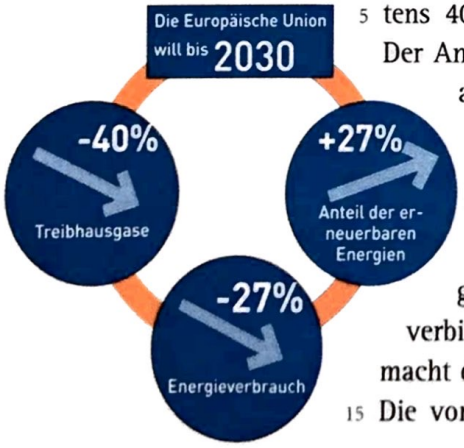
3.1.1 Was ist der supranationale Regelungsbedarf?

M 1 Treibhausgas-Ausstoß in der Europäischen Union



Allianz pro Schiene, Mai 2013; Zahlen: Europäische Umweltagentur (EEA)

M 2 Die Klimaschutzziele der EU



Die EU-Staats- und Regierungschefs haben sich auf neue Klimaschutzziele bis 2030 geeinigt. Hiernach sollen die Treibhausgasemissionen bis 2030 um mindestens 40 Prozent gegenüber 1990 sinken. Der Anteil der Erneuerbaren Energien soll auf mindestens 27 Prozent ausgebaut, der Energieverbrauch um mindestens 27 Prozent gesenkt werden. [...]

Die Verminderung der Treibhausgase um mindestens 40 Prozent ist verbindlich. Um dieses Ziel zu erreichen, macht die EU künftig politische Vorgaben. Die vom Emissionshandel erfassten Wirtschaftsbereiche wie die Stromerzeugung sollen ihre Emissionen im Vergleich zu 2005 um 43 Prozent senken. In [...] Bereichen wie Verkehr, Landwirtschaft oder private Haushalte sollen die Einsparungen 30 Prozent betragen. Hier wird die EU den nationalen Staaten - abhängig von ihrem Bruttoinlandsprodukt - jeweils Vorgaben [...] machen, die von Null bis minus 40 Prozent reichen.

Bis 2030 plant die EU, den Anteil an Erneuerbarer Energie auf mindestens 27 Prozent zu steigern. [...] In diesem Bereich werden keine nationalen Ziele festgelegt.

www.bundesregierung.de, 24.10.2014

H Beachten Sie dabei u. a. die Beschaffenheit des Problems CO_2-Emissionen.

Aufgaben

1. Analysieren Sie die Statistiken (M 1, Randspalte) und leiten Sie daraus sowie aus dem CO_2-Reduktionsziel der EU (M 2) einen exakten politischen Regelungsbedarf ab.
2. Erklären Sie, warum eine supranationale Regelung zur Regulierung des CO_2-Ausstoßes von Pkw durch die Europäische Union sinnvoller ist als nationale Regelungen.

3.1.2 Vorschlag = Ergebnis? Die Initiative der Kommission und das Politikresultat

M 3 Initiative und Beschluss für CO_2-Emissionsgrenzen für Neuwagen

Vgl. zu den Aufgaben und Befugnissen der Europäischen Kommission: Kap. 3.2.1

Die Europäische Kommission hat erstmals 1995 eine Gemeinschaftsstrategie zur Minderung der CO_2-Emissionen von Personenkraftwagen angenommen. 1998 hat sich der Verband europäischer Automobilhersteller (1999 auch die Verbände der japanischen und der koreanischen Automobilhersteller) verpflichtet, die durchschnittlichen CO_2-Emissionen der verkauften Neuwagen bis 2008 auf 140 g/km zu senken. Als absehbar wurde, dass die Selbstverpflichtung der Automobilhersteller nicht erreicht werden konnte, begann die EU den CO_2-Ausstoß verbindlich zu deckeln. Eine erste Regelung wurde schrittweise von 2012 bis 2015 eingeführt. Eine Folgeregelung wurde von der EU-Kommission 2012 vorgeschlagen und – verändert – 2014 beschlossen:

	Geltende Regelung 2012	Initiative der EU-Kommission von 2012	2014 beschlossene EU-Verordnung zur Verminderung der CO_2-Emissionen bei neuen Pkw
Reduktionsziel	130g CO_2/km im Gesamtdurchschnitt aller Neuwagen in der EU (Pkw, die schwerer als der EU-Durchschnitt sind, dürfen 4,5 g CO_2/km mehr ausstoßen.)	95g CO_2/km im Gesamtdurchschnitt aller Neuwagen in der EU (Pkw, die schwerer als der EU-Durchschnitt sind, dürfen 2,96 g CO_2/km mehr ausstoßen.)	95g CO_2/km im Gesamtdurchschnitt aller Neuwagen in der EU (Pkw, die schwerer als der EU-Durchschnitt sind, dürfen 3,33 g CO_2/km mehr ausstoßen.)
zu erreichen bis	1.1.2015	1.1.2020	1.1.2021
Sanktionen bei Überschreitung	1. g/CO_2 → 5 € 2. g/CO_2 → 15 € 3. g/CO_2 → 25 € ab 4. g/CO_2 → 95 € pro Gramm	1. g/CO_2 → 5 € 2. g/CO_2 → 15 € 3. g/CO_2 → 25 € ab 4. g/CO_2 → 95 € pro Gramm	1. g/CO_2 → 5 € 2. g/CO_2 → 15 € 3. g/CO_2 → 25 € ab 4. g/CO_2 → 95 € pro Gramm
Ausnahmen			„Supercredits" (= Mehrfachanrechnung für Autos mit weniger Emissionen als 50g CO_2/km) - ab 2020 als zwei Fahrzeuge - ab 2021 als 1,67 Fahrzeuge - ab 2022 als 1,33 Fahrzeuge - ab 2023 als ein Fahrzeug

Zusammenstellung des Autors

Info

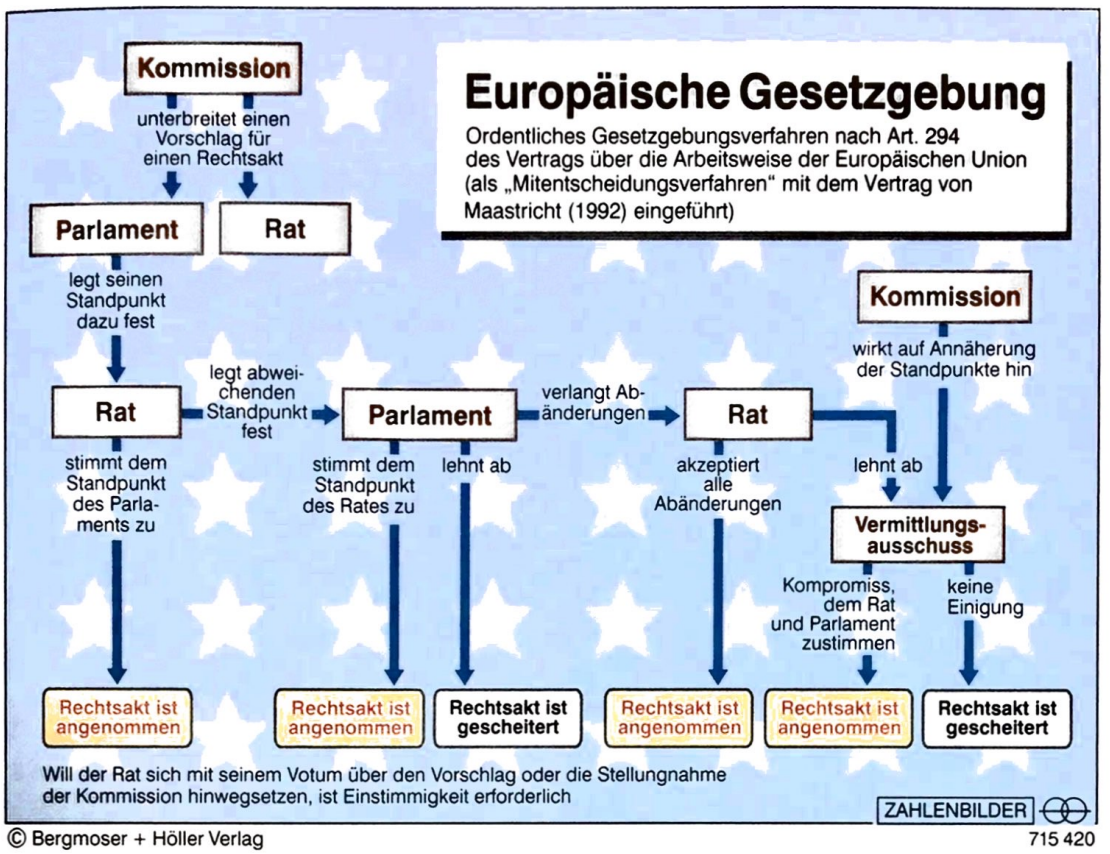
Verordnungen, Richtlinien, Beschlüsse der Europäischen Union

In der Europäischen Union gibt es drei unterschiedliche Typen verbindlicher Gesetzgebungsakte: **Verordnungen** haben „Durchgriffswirkung"; das heißt, sie gelten unmittelbar und im erlassenen Wortlaut für die gesamte Europäische Union (bzw. ihre Mitgliedstaaten und Bürger). Demgegenüber verpflichten **Richtlinien** die Mitgliedsländer dazu, innerhalb einer gegebenen Frist nationale Gesetze zu erlassen und damit diesen Rechtsakt umzusetzen. Dafür gewährt die Richtlinie den Staaten einen mehr oder minder großen Gestaltungsspielraum. **Beschlüsse** werden – je nach Politikbereich – in unterschiedlichen Verfahren von unterschiedlichen Organen getroffen und müssen nicht immer die gesamte EU betreffen.

So kann z. B. die Europäische Kommission Unternehmenszusammenschlüsse aus kartellrechtlichen Gründen verhindern oder der Rat der Europäischen Union kann Geldstrafen gegen einen Staat verhängen, der gegen die Defizitkriterien (vgl. Kap. 5) verstoßen hat.

Autorentext

M 4 Das Ordentliche Gesetzgebungsverfahren in der Europäischen Union



© Bergmoser + Höller Verlag 715 420

Informeller Trilog
gesetzlich nicht geregeltes Verfahren der Absprachen zwischen (sehr wenigen) Vertretern der EU-Kommission, des EU-Parlaments und des Rats der EU bereits vor der ersten Gesetzeslesung; Ziel: Beschleunigung der Gesetzgebung; Kritik: fehlende Transparenz, faktische Stärkung des Rats (und damit der Nationalstaaten) gegenüber dem Parlament.

Info

Informelles Regieren in der Europäischen Union

Regieren umfasst die Formulierung, Durchsetzung und Implementation gesellschaftlich verbindlicher Entscheidungen. [...] Doch Regieren erschöpft sich nicht im Vollzug formaler, d. h. rechtlich fixierter, Prozesse in ebenso formalen Institutionen. [Daneben] etablieren sich [...] parallele bzw. alternative Strukturen mit jeweils eigenen informellen Regelsystemen, die politische Akteure nutzen, um Entscheidungen vorzubereiten, durchzusetzen oder ihre konkrete Umsetzung zu beeinflussen. Die Feststellung, dass Regieren maßgeblich auf informellen Ebenen stattfindet und in formalen Institutionen verbindliche Entscheidungen weniger getroffen als legitimiert werden, [ist heute weitgehend anerkannt. In der EU existieren für informelle Aushandlungsprozesse z. B. (intergouvernementale) Gipfeltreffen einiger weniger Staats- und Regierungschefs sowie der (supranationale) Trilog zwischen Parlament, Rat und Kommission. Bei letzterem erhält die Kommission – neben ihrer Rolle als Gesetzes-Initiatorin – auch die einer Moderatorin zwischen Rat und Parlament.]

Stephan Bröchler u. a., Informelles Regieren, Duisburg-Essen 4.2.2011, http://karl-rudolf-korte.de

H zu Aufgabe 1
Arbeiten Sie insbesondere die Unterschiede zwischen Kommissionsvorschlag und endgültiger Verordnung heraus.

Aufgaben

1. Vergleichen Sie den Vorschlag der Kommission von 2012 mit der tatsächlichen Verordnung von 2014 vor allem hinsichtlich der Zielsetzungen und (Stufung der) Maßnahmen (M 3).
2. Begründen Sie hypothesenartig das Zustandekommen von Gemeinsamkeiten und Unterschieden. Stellen Sie dazu auch Bezüge zum Ordentlichen Gesetzgebungsverfahren sowie zum informellen Regieren in der EU her (M 3, M 4, Info).

F Vergleichen Sie das Rechtssetzungsverfahren in der EU in Grundzügen mit dem in Deutschland. Beachten Sie dabei insbesondere die Befugnisse des jeweiligen Parlaments.

3.1.3 Welche Nationalinteressen prallen aufeinander? Die Positionen von EU-Staaten im Ministerrat

Vgl. zu den Aufgaben und Befugnissen des Rats der Europäischen Union („Ministerrat"): Kap. 3.2.3

M 5 ● CO_2-Ausstoß der Neuwagen in Europa 2014 nach Herstellern

	Hersteller	Anzahl der angemeldeten Neuwagen 2014	durchschnittlicher CO_2-Verbrauch
1	Peugeot-Citroën	1.360.773	110.1
2	Toyota	538.732	112.8
3	Renault	1.246.046	113.6
4	Nissan	469.203	115.0
5	Fiat	671.767	116.4
6	Ford	941.009	121.7
7	Suzuki	153.500	123.8
8	Volkswagen	3.159.286	125.8
9	Volvo	231.915	126.5
10	Mazda	159.729	128.2
11	Hyundai	756.435	130.5
12	General Motors	897.024	130.5
13	Daimler	686.590	131.5
14	BMW	798.543	131.7
15	Honda	126.106	133.9
	Alle Hersteller	12.546.165	123.4

Zahlen: Transport and Environment, 11.6.2015

M 6 ● Kosten verschärfter CO_2-Grenzwerte

Im Auftrag des Bundesministeriums für Wirtschaft und Technologie untersuchten Wissenschaftler der Technischen Hochschule Aachen die Mehrkosten für die Herstellung von Neuwagen bei einem strengeren CO_2-Grenzwert.

Würden alle technischen Maßnahmen vor dem Hintergrund der besten Kosten-/Nutzeneffizienz genutzt werden, so wäre der Zielwert von 95 g CO_2/km für ca. 2.000 € zusätzliche Herstellungskosten erreichbar. Die europäische Automobilindustrie würde die durchschnittlichen zusätzlichen Kosten zur kosteneffizientesten Zielerreichung in Höhe von ca. 650 € bis 950 € [...] je Fahrzeug selbst tragen müssen. [Denn private und gewerbliche Kunden sind nur begrenzt bereit, diese Preissteigerungen für Neuwagen zu zahlen.] Dabei würden die Aufwände für Fahrzeughersteller mit einem Produktportfolio mit größeren Fahrzeugen nach oben vom Durchschnitt abweichen.

Lutz Eckstein, Christian Simon Ernst, Ingo Olscheuski, Institut für Kraftfahrzeuge, CO_2-Reduzierungspotenziale bei PKW bis 2020. Abschlussbericht, Aachen 2012, S. 87 ff.

M 7 Nationale Interessen im Ministerrat

Deutschland
Neben den USA gilt die Bundesrepublik als die traditionelle „Autofahrernation" und ist die größte Volkswirtschaft der EU. Gemessen am Umsatz ist die Automobilindustrie der bedeutendste Industriezweig des Landes. Nicht nur hängen über 750.000 Arbeitsplätze direkt und indirekt von der Automobilindustrie ab, sondern zum größten Fahrzeugkonzern des Landes (Volkswagen) gehören auch ausländische Firmen (u.a. Seat aus Spanien, Skoda aus der Tschechischen Republik). Die Automobilbranche in Deutschland ist bekannt für ihr Oberklasse- und Luxussegment (Mercedes, Audi, BMW, Porsche). Der ehemalige Bundesminister (1993-1998) für Verkehr, Matthias Wissmann (CDU), ist Präsident des (nationalen) Verbandes der Automobilindustrie.

Frankreich
Frankreich verfügt über die drittgrößte volkswirtschaftliche Leistung der EU. Mit zwei weltweit bekannten Konzernen (PSA-Gruppe (Citroen, Peugeot) und Renault-Nissan) liegt ein nicht unerhebliches Gewicht der Industrieproduktion auf dem Automobilsektor. Renault hält dabei traditionell den größten Marktanteil von allen ausländischen Automobilfirmen in Deutschland. Den Löwenanteil des Absatzes machen Klein- und Mittelklassewagen aus. Frankreich weist keinen prominenten Hersteller von Oberklasse- oder Sportwagen auf.

Italien
Der Fiat-Konzern gehört zu den großen Industriebetrieben des Staates. Obwohl die Firma (Mehrheits-)Anteile an den Sport- und Luxuswagenherstellern Ferrari, Maserati und Alfa Romeo hält, erwirtschaftet Fiat den allermeisten Umsatz mit dem Verkauf von Klein- und kleineren Mittelklassewagen (u.a. Fiat 500, Fiat Bravo).

Großbritannien
Die Autoherstellung im Luxussegment hat in Großbritannien eine lange Tradition (Aston Martin, Rolce Royce, Bentley). Diese Firmen weisen in der Regel nur sehr niedrige Verkaufzahlen (oft unter 10.000 Stück/Jahr) auf und erwirtschaften Gewinne vor allem über die hohen Stückpreise. Der Kleinwagenhersteller Mini gehört seit 2000 zum BMW-Konzern.

Österreich
Österreich verfügt über keine eigene Automobilindustrie mehr. Gleichwohl sind fast 200.000 Arbeitsplätze von diesem Sektor abhängig. Fiat und BMW betreiben große Produktionsstätten in Österreich. Aber vor allem der weltweit drittgrößte Zulieferbetrieb Magna International mit Sitz in Graz schafft Arbeitsplätze. Magna beliefert vor allem Firmen wie BMW, Porsche, Mercedes und Saab.

Rumänien
Automobilbau hat in Rumänien eine nicht unerhebliche Tradition. Der seit 1952 bestehende Betrieb Dacia wurde nach dem Zusammenbruch des „Ostblocks" privatisiert und 1999 vollständig von Renault (heute Renault-Nissan) aufgekauft. Erfolgreich ist die rumänische Autoindustrie heute vor allem mit konkurrenzlos günstigen Klein- und kleinen Mittelklassewagen (u.a. Dacia Logan), mit dem sie auch zunehmend erfolgreich auf die westeuropäischen Märkte drängt.

Autorentext

Aufgabe

Analysieren Sie die Interessenüberschneidungen und -gegensätze der angegebenen EU-Mitgliedstaaten bei den Verhandlungen im Ministerrat über die CO_2-Neuwagenverordnung (M 5-M 7).

Vorschlag: Visualisieren Sie die Interessenkonstellation mittels eines Venn-Diagramms.

Alternative: Simulieren Sie eine Sitzung des Rats der Europäischen Union zum Thema „Einführung einer CO_2-Verordnung für Neuwagen in der Europäischen Union". Der Vorschlag der Kommission und die (unterstützende) Entschließung des Parlaments sind Ihnen bekannt. Sie übernehmen die Rolle der Delegationsmitglieder der o. a. Teilnehmerländer (inkl. Regierungschef/in). Berücksichtigen Sie dabei mögliche CO_2-Gesamtreduktionsziele, Stufen zur Erreichung dieser Emissionsverringerung und Strafhöhen bei Überschreiten der CO_2-Ausstoßwerte.

3.1.4 Machen Verbände und Konzerne die EU-Politik? Der Einfluss der Lobby auf europäische Entscheidungen

M 8 Die Position der deutschen Automobil-Lobby zu den CO_2-Grenzwerten

Dieter Zetsche (li), Vorstandsvorsitzender der Daimler AG, Bundeskanzlerin Angela Merkel (CDU) und Matthias Wissmann, Präsident des Verbandes der Automobilindustrie (VDA) bei der Internationalen Automobilausstellung in Frankfurt a. M. (2007)

Für das Jahr 2020 ist von der EU für Pkw ein Langfristziel in Höhe von 95 Gramm CO_2/km [...] benannt worden. [...] Nach Berechnungen der Europäischen Kommission werden die heutigen Pkw-Grenzwerte von einigen Herstellern bereits vor der eigentlichen Frist erreicht. [...] Anstatt jedoch diese Zahlen als Ergebnis konsequenter Technologieverbesserung zu würdigen, werden die erreichten CO_2-Grenzwerte [...] als Hinweis darauf gewertet, dass künftige Ziele noch anspruchsvoller sein müssten. Eine solche trickreiche Argumentation würdigt jedoch in keiner Weise die hohen Investitionen der Automobilindustrie in die Erforschung und Entwicklung von weiteren Effizienzsteigerungen bei konventionellen Verbrennungsmotoren und neuen Antriebssystemen. [...] Viele kosteneffiziente CO_2-Maßnahmen sind in den letzten Jahren bei Pkw [...] bereits eingeführt worden. Für die weitere Verbesserung der CO_2-Werte ist ein immer höherer Technologieeinsatz erforderlich, der nur mit einem überproportional hohen Kosteneinsatz möglich ist. Die Entwicklung der CO_2-Werte der vergangenen Jahre kann daher nicht linear in die Zukunft projiziert werden.

Der Verbrennungsmotor wird weit über 2020 hinaus den Markt dominieren. Durch Hubraum-Downsizing, Energiemanagement und weitere Maßnahmen an Motor und Antriebsstrang ist eine weitere CO_2-Reduktion zu erwarten. [...]

Für einen umfassenden Ansatz zur CO_2-Einsparung sind Verbesserungen am Fahrzeug letztlich aber nur ein Baustein. Damit deren Effizienzgewinne nicht in Staus und zäh fließendem Verkehr verloren gehen, ist eine moderne und leistungsfähige Infrastruktur nötig. Auch das Zusammenspiel mit anderen Verkehrsträgern, moderne Mobilitätsformen wie Carsharing und eine verbrauchsschonende Fahrweise spielen eine wichtige Rolle für Nachhaltigkeit im Verkehr.

Verband der Automobilindustrie e. V., Jahresbericht 2012, Berlin 2012, S. 121

Das Brüssel der Lobbyisten

- mindestens 15.000 hauptamtliche Lobbyisten in Brüssel
- ca. 2.600 permanente Büros von Branchenverbänden und internationalen Unternehmen

M 9 Die Position der Umwelt-Lobby

Voraussichtlich noch vor der Sommerpause fällt in Brüssel die Entscheidung über neue CO_2-Grenzwerte für Autos ab dem Jahr 2020. Die EU-Kommission hat einen durchschnittlichen CO_2-Ausstoß von 95 g CO_2 pro Kilometer für 2020 fest gelegt (entspricht einem Verbrauch von rund 3,9 Litern Kraftstoff auf 100 km). Doch die Bundesregierung wird von der deutschen Autoindustrie gedrängt, diesen Grenzwert

zu verwässern. Bundesumweltminister Peter Altmaier (CDU) gibt diesem Druck nach. [...]

Fordert das 95-Gramm-Ziel die Autoindustrie heraus? Nicht genug! Längst bauen Hersteller wie Volkswagen oder Toyota Autos in Serie, welche die CO_2-Vorgaben von morgen erfüllen. Dazu gehören nach Werksangaben nicht nur Kleinwagen wie der VW eco up, sondern auch Familienautos, zum Beispiel der Toyota Prius, die schon heute den ab 2020 gültigen Wert erreichen. [...]

Worin liegt genau der Konflikt zwischen der Position der Bundesregierung und Greenpeace beim CO_2-Ausstoß? Umweltverbände wie Greenpeace bewerten das 95-Gramm-Ziel ohnehin als nicht sehr ambitioniert – und die Bundesregierung tritt an, dieses durch Rechentricks noch zu verwässern. Demnach werden sparsamere Fahrzeuge wie Elektro- und Hybridfahrzeuge mehrfach angerechnet. Durch diesen Bonus dürfen Spritschlucker weiterhin mehr CO_2 ausstoßen. Das hätte zur Folge, dass die Emissionen der gesamten Modellpalette durch die Anrechnung von E- und Hybridfahrzeugen de facto nicht gesenkt würde. Statt das Ziel von 95 Gramm CO_2/km für die Gesamtflotte wie geplant 2020 zu erreichen, wäre dies erst vier Jahre später der Fall. Supercredits sind damit kein Anreiz für umweltfreundliche Autos, sondern Super-Verschmutzungsrechte für schwere Spritschlucker wie Geländewagen, deren Absatz stark steigt. [...]

Warum fördern Supercredits keine sauberen Autos? Greenpeace ist für die Förderung von Elektro- und Hybridantrieben. Aber nur dann, wenn sie den CO_2-Ausstoß tatsächlich senken und nicht die machbare und erforderliche CO_2-Reduktion bei herkömmlichen Autos bremsen. Genau das aber geschieht, wenn E-Autos mehrfach angerechnet werden sollen, wie es die Bundesregierung durchsetzen will. Ein verkauftes E-Fahrzeug würde dann als „Nullemissionsfahrzeuge" doppelt bis dreifach gezählt. Dadurch sinkt rechnerisch der CO_2-Durchschnitt eines Herstellers erheblich, und schafft Platz für den Absatz von Autos mit herkömmlichen Motor und höherem Verbrauch. Schon die Anrechnung von E-Autos als „Nullemissionsfahrzeuge" ist irreführend: Denn die CO_2-Emissionen, die bei der Erzeugung von Strom z.B. aus Kohle entstehen, werden unterschlagen. Solche Autos gleich mehrfach anzurechnen, vergrößert die Verschleierung noch. [...]

Greenpeace fordert:

- Ein CO_2-Ziel in 2025 von höchstens 60 Gramm CO_2/km (entspricht einem Verbrauch von max. 3 Litern/100 km).
- Keine Supercredits für Elektro- und Hybridautos

Greenpeace-Proteste gegen „Aufweichung" der CO_2-Grenzwerte und -Strafen in der EU am 30.10.2008 in Berlin

Wolfgang Lohbeck, Greenpeace e.V., Pressestelle, Umweltminister Altmaier will Klimaziele für Pkw verwässern, 04/2013

- ca. 150 Büros für Public Affairs (von Firmen buchbare Interessenvertreter für Einzelvorhaben)
- 3.700 Lobbyisten-Zutrittskarten für das Europäische Parlament (entspricht 5 Lobbyisten pro Abgeordnetem)

M 10 ● Der Einfluss der Auto-Lobby

Im Juni 2013 hatten EU-Parlament und Rat einen Kompromiss geschlossen, demzufolge der Grenzwert für den CO_2-Ausstoß bei Neuwagen von 2015 bis 2020 von ursprünglich 130 auf 90 Gramm je Kilometer gesenkt werden sollte. Damit stand ein Schritt in Richtung einer klimafreundlicheren Abgasnorm unmittelbar bevor. Drei Tage nach der Einigung scheiterte das Unterfangen jedoch: Vertreter des deutschen

Lobbypedia

Internetprojekt der lobbykritischen Nichtregierungsorganisation LobbyControl e.V. mit dem selbst gesetzten Ziel, den Einfluss von Lobbygruppen auf Politik und Medien der breiten Öffentlichkeit transparent zu machen

Kanzleramtes ließen die Abstimmung über die Richtlinie von der Tagesordnung verschwinden und verhinderten damit eine Abstimmung der Richtlinie im EU Rat. Hinter dieser Blockade [...] verbargen sich die Interessen der alarmierten Autolobby mit VDA Präsident Matthias Wissmann an der Spitze. Schon im Mai [2013] hatte dieser sich in einem privaten Brief an Merkel gegen schärfere Grenzwerte und für mehr Flexibilität der Konzerne in Sachen CO_2-Ausstoß ausgesprochen. Nicht nur Wissmanns vorbereitender Einfluss sensibilisierte Merkel auf die Bedürfnisse der Automobilbranche. In den drei Tagen zwischen Kompromissfindung und geplanter Abstimmung mobilisierten die Konzernchefs der Autoindustrie ihre direkten Kontakte und baten unter anderem um Unterstützung in der Staatskanzlei des bayrischen Ministerpräsidenten Seehofer, welcher sofort bei der Kanzlerin intervenierte. [...]

Die Abstimmung wurde im Oktober zwei weitere Male verschoben. Im gleichen Monat ging auch die 690.000 € schwere Großspende der BMW-Anteilseigner Quandt/Klatten bei der CDU ein. Ein Zusammenhang zwischen dieser enormen Spende und der heiklen politischen Entscheidung wird jedoch bestritten. Zuletzt hatte sich Bundesumweltminister Peter Altmaier beim Treffen der EU-Umweltminister für eine Aufweichung der Grenzwerte eingesetzt und den Kompromiss so ein weiteres Mal blockiert.

Im November 2013 kamen Vertreter des Europaparlaments und der EU-Staaten zu einer Einigung, bei der die Richtlinien deutlich an die Interessen der deutschen Autokonzerne angepasst wurden.

Felix Kamella, https://lobbypedia.de, 23.1.2016

Erklärfilm zum Lobbyismus

Mediencode: 73017-01

Info

Lobbyismus

Bei Lobbyismus handelt es sich um die (legale) Einflussnahme von Interessenverbänden (Lobbys) auf öffentliche Entscheidungsträger (Politiker, Beamte) zur Sicherung eigener Vorteile. Dabei sind Mittel der direkten und indirekten Einflussnahme zu unterscheiden: Direkter Einfluss kann ausgeübt werden über Zuwendungen (z. B. Parteispenden) und Weitergabe benötigter Fachinformationen. Indirekter Einfluss ist realisierbar auf politischem (z. B. Mobilisierung der Mitglieder für eine Partei bei Wahlen) oder ökonomischem Weg (z. B. Drohung mit Standortverlagerungen). Zu den klassischen, kollektiv organisierten Interessenvertretungen gehören Arbeitgebervereinigungen (z. B. Bundesvereinigung Deutscher Arbeitgeberverbände), Gewerkschaften (z. B. ver.di, IG Metall) und (branchenspezifische) Wirtschaftsverbände sowie Organisationen mit humanitären Zielsetzungen (z. B. Rotes Kreuz). Seit den 1960er Jahren entstanden überdies viele Vereinigungen zum Schutz von Natur und Umwelt. In den letzten Jahren wurden auch Organisationen mit vornehmlich finanz- und wirtschaftspolitischen Zielsetzungen gegründet (z. B. Attac). Dem Politikwissenschaftler Fritz Scharpf zufolge wächst die Durchsetzungschance für Interessengruppen, je konzentrierter das jeweilige (Verbands-)Interesse ist. Nach seinem Dafürhalten hätten etwa die Automobilverbände eine größere Durchsetzungsmacht als die Umweltorganisationen, deren Interessen breiter gefächert („diffuser") sind.

Autorentext

H zu Aufgabe 4
Berücksichtigen Sie dabei auch das Grundrecht der Vereinigungsfreiheit im Grundgesetz für die Bundesrepublik sowie der Charta der Grundrechte der Europäischen Union.

Aufgaben

1. Fassen Sie die Position des (deutschen) Verbands der Automobilindustrie (VdA) zum Kommissionsvorschlag einer CO_2-Emissionsverringerung zusammen (M 8).
2. Analysieren Sie die Interessen des VdA sowie die von Greenpeace (M 5, M 8, M 9).
3. Geben Sie die Aussagen von Lobbypedia zum Einfluss des VdA auf die Verhandlungen für neue CO_2-Emissionsobergrenzen wieder (M 10).
4. Nehmen Sie Stellung zur (wahrscheinlichen) Einflussnahme des VdA.

Europäische Kommission: Vorschlag zur Regelung einer politischen Gestaltungsaufgabe
M 1, M 3

Die Verminderung des CO_2-Ausstoßes von Neuwagen ist insofern eine **supranationale Gestaltungsaufgabe**, als dass erstens alle Nationen von den (un)mittelbaren Folgen der Emissionen betroffen sind und zweitens aus wettbewerbsrechtlichen Gründen gleiche Regelungen für alle Automobilbauer in der Europäischen Union (EU) gelten müssen. Gesetzlich reguliert wurden die CO_2-Grenzwerte, da die bisherige Regelung (Ø 130 g CO_2/km im Durchschnitt der Neuwagenflotte) bereits 2015 erreicht sein musste.
Die **Europäische Kommission** ist das einzige EU-Organ, das über das **Initiativrecht** bezogen auf Erlasse und Verordnungen verfügt. Der Vorschlag für neue CO_2-Obergrenzen für die Neuwagenflotte war (für den Stichtag 1.1.2020) bereits 2009 vorgesehen worden: 95g CO_2/km und entsprechende Strafzahlungen bei Überschreitung.

Nationale Interessen im Rat der Europäischen Union
M 5, M 7

Im Wesentlichen gab es **zwei Interessenpole**: Die deutsche Regierungschefin machte sich (zusammen etwa mit Schweden und Österreich) gegen striktere Regelungen stark. Hintergrund ist die große **Bedeutung der nationalen Autoindustrie**, die eher auf Oberklassewagen, also schwerere und damit verbrauchsintensivere Wagen setzt. Länder wie Frankreich, Italien und Rumänien dagegen waren eher zur Beibehaltung des Kommissionsvorschlags bereit, da diese Länder eher für eine verbrauchsärmere Klein- und Mittelklassewagenflotte einstehen. Insofern zeigt sich am Entstehen der CO_2-Neuwagenverordnung exemplarisch, dass die Kritik nicht unberechtigt ist, der **Rat der Europäischen Union** könne als Mittel des Durchsetzens nationaler und nicht genuiner Unionsinteressen verstanden werden. Gleichzeitig sichert er durch den **Ländereinfluss** auch die Legitimität der EU-Rechtsakte.

Der Einfluss der Automobil- und Umweltlobby
M 8, M 9

Lobbyeinfluss ist generell schwierig nachzuweisen. **Direkte Einflussnahme** wie Spenden u. Ä. wird zwar dokumentiert, **indirekte Ansätze** wie der Transfer von Fachinformationen durch Vertreter von Interessengruppen an Politiker sind kaum transparent zu machen. Im Fall der Verschärfung der CO_2-Obergrenzen für Neuwagen ist aber (erfolgreiche) Lobbyarbeit dringend zu vermuten, da die Automobilindustrie in vielen Kernstaaten Europas großes ökonomisches Gewicht besitzt und hervorragend organisiert ist. Gleichwohl sollten sich auch Umweltverbände durchaus erfolgreich Gehör verschafft haben, wie das Politikergebnis vermuten lässt, das deutliche Nähe zum Kommissionsvorschlag aufweist.

Die neuen CO_2-Obergrenzen für Neuwagen ab 2021
M 3

Die verabschiedete CO_2-Neuwagenverordnung kann durchaus als **typisches Ergebnis eines politischen Prozesses** in der EU angesehen werden: Zwar werden bis 2021 Emissionsgrenzwerte für die Fahrzeugflotte der jeweiligen Hersteller angehoben. Aber es wurden der deutschen Regierung (und damit den deutschen Autobauern) Zugeständnisse in der Anrechnung des Fahrzeuggewichts und von gering emittierenden Fahrzeugen („Supercredits") sowie des Zeitpunkts der Grenzwerterreichung (2021 statt 2020) gemacht. In den zentralen Punkten ist der Vorschlag der Kommission bzw. die Entschließung des Europäischen Parlaments realisiert, wenn auch durch den deutschen Einfluss auf den Rat der EU abgeschwächt.

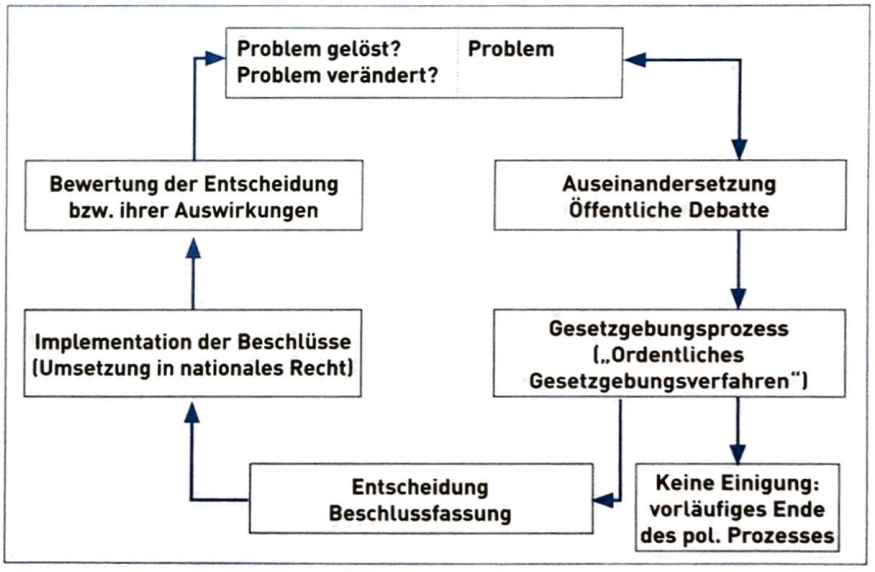
Mit dem Politikzyklus politische Prozesse analysieren

Das Modell des Politikzyklus nimmt zweierlei für sich in Anspruch: Erstens soll damit der „typische" Verlauf politischer Prozesse beschrieben und analysiert werden können; zweitens sollen politische Vorgänge von nicht-politischen abgrenzbar gemacht werden. Dem Politikzyklus-Modell liegt folgende Definition von Politik zugrunde: Politik sei eine (prinzipiell nie endende) Kette von (auch in Institutionen stattfindenden) Lösungsversuchen für Probleme in Gesellschaften oder auf internationaler Ebene. Alle Vorgänge, die nicht dieser Definition genügen, gelten nicht als Politik.

Am „Beginn" eines jeden neuen Zyklus steht ein gesellschaftliches Problem – im Falle der Europäischen Union eines, das einer überstaatlich herbeizuführenden Regelung bedarf. Dabei steht die Problemdefinition keineswegs eindeutig fest, sondern ist selbst Gegenstand von Konflikten zwischen politischen Entscheidern (bis hin zu den Regierungen von Nationalstaaten) und Thema gesellschaftlicher Diskurse (in den Medien, beeinflusst von Verbänden und Nichtregierungsorganisationen, ggf. forciert durch direkte Einflussnahme der Bevölkerung z. B. mittels Demonstrationen).

Aber nicht nur über die Problemdefinition wird gestritten, sondern auch über mögliche Lösungsansätze (Politik ist nach diesem Modell nie alternativlos). Befasst mit dieser Lösungssuche sind vor allem die Organe des Gemeinwesens mit ihrer spezifischen institutionellen Struktur: In der EU hat die Europäische Kommission bspw. das alleinige Vorschlagsrecht für „Gesetze", EU-Parlament und Ministerrat handeln dann die Entscheidung unter- und miteinander aus.

Im Fall der EU besonders wichtig ist die Implementation (hier: Umsetzung) von europäischem in nationales Recht. So haben EU-Verordnungen Durchgriffswirkung, d. h. sie gelten unmittelbar in den Mitgliedsländern; Richtlinien hingegen müssen zwar ihrem Wesen nach in nationale Regelungen umgesetzt werden, es existiert aber ein Umsetzungsspielraum, um das jeweilige Gesetz an die Umstände im jeweiligen Land anzupassen. Nach der Implementation der Entscheidung werden – in deren Anwendung – intendierte und unbeabsichtigte Wirkungsweisen deutlich. Es kann zu einer Bewertung der Entscheidung seitens der Betroffenen kommen, inwieweit die neue Regelung geeignet ist, das Problem zu lösen. Bleibt das Problem ungelöst oder wurde es „nur" verändert, könnte ein neuer Politikzyklus beginnen.



Kritik am Modell

Auf zwei miteinander verbundenen Ebenen werden gegen das Modell des Politikzyklus insgesamt drei Hauptargumente vorgebracht: Auf einer ersten Ebene wird der zugrunde liegende („enge") Politikbegriff kritisiert. (a) Alle gesellschaftlichen Probleme, zu denen noch keine Lösungsvorschläge auf institutioneller Ebene vorliegen, blieben ausgeblendet. Damit verstelle man sich aber den Blick für andere soziale Entwicklungen und Konflikte. (b) Außerdem erwecke das Kreislaufschema den Eindruck des Automatismus'. In diesem Zusammenhang wird den Vertretern des Modells auf einer zweiten Ebene vorgeworfen, dass sie (c) den Aspekt der Macht/des Machtstrebens vernachlässigen würden. Zwar räumen sie ein, dass Verhandlungen aufgrund fehlender Konsensbereitschaft scheitern können; Macht als wesentlicher Faktor, eine bestimmte Entscheidungsrichtung wahrscheinlicher zu machen oder gar eine öffentliche Problemformulierung zu verhindern, wird aber häufig durch die Beschaffenheit des Modells unterschätzt.

Autorentext