Freie Universität Berlin

# Die Beziehungen zwischen der Automobilindustrie und der Politik -

# Wie wird Einfluss genommen und welche Regulierungsmöglichkeiten bestehen?

**Dissertation**
zur Erlangung des Grades eines Doktors der Philosophie

im Fachbereich Politik- und Sozialwissenschaften
am Otto-Suhr-Institut für Politikwissenschaft an der Freien Universität Berlin

vorgelegt von

Thomas Lamprecht

Berlin 2017

Erstgutachter: Prof. Dr. Peter Massing

Zweitgutachter: Prof. Dr. Klaus Roth

Tag der Disputation: 18. Dezember 2017

*Meinen Eltern Brigitte und Wolfgang Lamprecht.*

*Ich danke Euch für Eure Unterstützung.*

## Inhaltsverzeichnis

Abkürzungsverzeichnis ..... VI
Abbildungsverzeichnis ..... VII
Tabellenverzeichnis ..... VII
1 Einleitung ..... 1
Forschungsziel ..... 3
Methodik und Aufbau ..... 4
2 Theoretische Einordnung von Lobbyismus ..... 6
Merkmale von Lobbyismus ..... 7
Akteure des Lobbying ..... 9
Lobbyismus in der politischen Theorie ..... 14
Mittel der Einflussnahme auf die Politik ..... 24
3 Lobbyismus in Deutschland ..... 26
Wahrnehmung von Lobbyismus in Deutschland ..... 30
Einflussnahme im Bundestag und Bundesrat ..... 33
Regelungen zum Umgang mit Lobbyisten auf Bundesebene ..... 37
Kritik an den geltenden Verhaltensvorschriften ..... 46
4 Lobbyismus auf internationaler Ebene ..... 48
Die EU als Bühne für Lobbyisten ..... 49
Partizipationsmöglichkeiten ..... 58
Regulierung von Lobbying und Korruptionsbekämpfung auf der EU-Ebene ..... 61
Lobbyismus in den USA ..... 68
Offenlegungspflichten für Lobbyisten und Mandatsträger ..... 70
Adversarial Legalism ..... 73
Zusammenfassung ..... 77
5 Interessenvertretung der deutschen Automobilindustrie ..... 78
Die deutsche Automobilindustrie und ihre Interessenvertretung ..... 79
Fallbeispiel: Wechsel von der Politik zur Automobillobby ..... 84
Fallbeispiel: Einflussnahme durch Parteienfinanzierung ..... 86
VW und Lobbyismus ..... 89
Politische Beziehungen des VW-Konzerns - Lobbyisten und Fürsprecher ..... 90
Der VW-Abgasskandal ..... 99
$CO_{2-}$ und Schadstoffgrenzwerte ..... 103
Einflussnahme auf Emissionsgrenzwerte ..... 104
Einflussnahme der ACEA auf die RDE-Prüfung ..... 107
Strategie des ACEA ..... 114

6 Maßnahmen für eine transparentere Interessenpolitik ..... 122
Lobbyregister und Verhaltenskodex ..... 123
Parteispenden und Sponsoring..... 130
Seitenwechsel und Nebeneinkünfte..... 133
7 Ausblick..... 136
Anhang..... 140
Literaturverzeichnis ..... 160
Lebenslauf..... 171

## Abkürzungsverzeichnis

| | |
|---|---|
| a.A. | andere Auffassung |
| a.a.O. | an anderem Ort |
| AbgG | Abgeordnetengesetz - Deutscher Bundestag |
| ACEA | European Automobile Manufacturers Association |
| AEUV | Vertrag über die Arbeitsweisen der Europäischen Union |
| APuZ | Aus Politik und Zeitgeschichte |
| ARD | Arbeitsgemeinschaft der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten der Bundesrepublik Deutschland |
| Aufl. | Auflage |
| Az. | Aktenzeichen |
| BBG | Bundesbeamtengesetz |
| BDI | Bundesverband der Deutschen Industrie |
| BeckRs | Beck Rechtsprechung |
| Begr. | Begründer |
| BGH | Bundesgerichtshof |
| BMinG | Bundesministergesetz |
| BMW | Bayerische Motoren Werke |
| BPA | Presse und Informationsamt d. Bundesregierung |
| BVerfGE | Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts |
| BVerfGK | Kammerentscheidung des Bundesverfassungsgerichts |
| bzw. | beziehungsweise |
| CDU | Christlich Demokratische Union Deutschlands |
| dergl. | dergleichen |
| etc. | et cetera |
| EU | Europäische Union |
| EuGH | Europäischer Gerichtshof |
| EUV | Vertrag über die Europäische Union |
| EuZW | Europäische Zeitschrift für Wirtschaftsrecht |
| EWS | Zeitschrift Europäisches Wirtschafts- und Steuerecht |
| f. | folgende |
| FAZ | Frankfurter Allgemeine Zeitung |
| FDP | Freie Demokratische Partei |
| ff. | die folgenden |
| gem. | gemäß |
| GG | Grundgesetz |
| ggf. | gegebenenfalls |
| GOBt | Geschäftsordnung des Deutschen Bundestag |
| GOEP | Geschäftsordnung des Europäischen Parlaments |
| Hrsg. | Herausgeber |
| IAA | Internationale Automobil-Ausstellung |
| i.S.d. | im Sinne des |
| i.S.v. | im Sinne von |
| Jg. | Jahrgang |
| JZ | Juristen Zeitung |
| Kap. | Kapitel |

| | |
|---|---|
| lit. | Litera |
| LKV | Zeitschrift Landes- und Kommunalverwaltung |
| m.w.N. | mit weiteren Nachweisen |
| NGO | Non-Governmental-Organisation |
| Nr. | Nummer |
| NStZ | Neue Zeitschrift für Strafrecht |
| OLAF | Office européen de lutte antifraud - Antikorruptions-behörde |
| RDE-Test | Real Driving Emission Test |
| Rn. | Randnummer |
| S. | Seite |
| sog. | so genannt |
| SPD | Sozialdemokratische Partei Deutschlands |
| StGB | Strafgesetzbuch |
| u. | und |
| u.a. | und andere |
| UNCAC | UN-Konvention gegen Korruption |
| VW | Volkswagen |
| Ziff. | Ziffer |
| ZParl | Zeitschrift für Parlamentsfragen |
| ZRP | Zeitschrift für Rechtspolitik |
| zzgl. | zuzüglich |

## Abbildungsverzeichnis

Politikzyklus - Einflussnahme durch Lobbyingtätigkeit S. 23
Verhandlungspositionen der ACEA S. 116
Bewertung der Kompromissvorschläge durch die ACEA S. 117
Verbandsinterne Abstimmungsmechanismen S. 118
Einbindung von Mitgliedstaaten in die Lobbystrategie S. 119
Roadshows zur Unterstützung der Lobbystrategie S. 120

## Tabellenverzeichnis

Auflistung der Hausausweise für Vertreter der Automobilindustrie S. 41
Übersicht der Stufen zur Veröffentlichung von Nebeneinkünften S. 46
Übersicht der Europäischen Bürgerinitiativen S. 59
Aufschlüsselung der Organisationen im Europäischen Transparenzregister S. 62
Gründungsmitglieder des VDA S. 80
Mitglieder der ACEA S. 82
Gegenüberstellungen der Entwürfe zum RDE-Test S. 109

# 1 Einleitung

*„Politik zu betreiben, ist das Bohren dicker Bretter. Wer den Lobbyismus kontrollieren will, hat es aber nicht mit Holz, sondern mit Stahlbeton zu tun."*

*Thomas Leif*[1]

Mit diesen Worten führt Thomas Leif, einer der führenden deutschen Lobbyismusforscher, bildlich vor Augen, wie schwer die Kontrolle und Regulierung von Lobbyismus auch heute noch ist. Grundsätzlich sind Lobbyisten Teil der pluralistischen Meinungsbildung, in der unterschiedliche Gruppen ihre Interessen vertreten und für sie werben. Dieses Werben findet jedoch nicht immer in der Öffentlichkeit statt. So agieren Lobbyisten in vielen Bereichen nach wie vor im Verborgenen, setzen Techniken ein, die einer transparenten Interessenvertretung gegenüber der Politik und dem Staate entgegenstehen, versuchen ihr Handeln zu verschleiern und kaufen sich politisches Know-how ein, um ihre Interessen noch besser platzieren zu können.

Der Begriff „Lobbyismus" hat sich schon lange von seinem eigentlichen Ursprung entfernt. Leitet er sich doch vom Wort „lobia" (der Vorhalles des römischen Senats) bzw. „lobby" (dem Vorraum des britischen Unterhauses und des amerikanischen Kongresses) ab. An diesen Orten traten die Bürger mit den Parlamentariern in Kontakt, um sie von der Berücksichtigung ihrer individuellen Interessen zu überzeugen. Dieses Prinzip des gegenseitigen Kontakts ist nach wie vor Kernelement des heutigen Lobbyismus. Was früher jedoch der Vorraum des Parlaments war, sind heute Empfänge oder private Treffen, bei denen Politiker und Lobbyisten in Kontakt treten. Darüber hinaus sind viele weitere Aspekte hinzugekommen, die die Interessenvertretung vielschichtiger machen. Interessengruppen bilden einen elementaren Teil des politischen Lebens. Sie versorgen die Fraktionen im Parlament mit Informationen, erstellen Studien und liefern Hilfe bei Argumentationsstrategien, um die Chancen auf die Durchsetzung ihrer Interessen zu verbessern.

Lobbyismus wird sehr unterschiedlich wahrgenommen. In der deutschen Öffentlichkeit ist er eher negativ behaftet, der Begriff „Lobbyist" wird mitunter sogar als Schimpfwort verwendet.[2] Diese Wahrnehmung liegt darin begründet, dass den Lobbyisten nicht nur die bloße Bereitstellung von Informationen zugeschrieben wird, sondern man gleichzeitig ihrer Arbeit eine wesentliche Beeinflussung der Politik auf

[1] Leif (2010), Von der Symbiose bis zur Systemkrise, in: APuZ 19/2010, S. 9.
[2] Fischer (2009).

Kosten der demokratisch legitimierten Gremien zuschreibt. Zu dieser Ansicht trägt nicht zuletzt das Verborgene und Heimliche bei, das dem Lobbyismus nach wie vor anhaftet. Diese Intransparenz ist eine natürliche Quelle für öffentliches Misstrauen. Meldungen vom Wechsel ehemaliger Spitzenpolitiker in die Wirtschaft, das Outsourcing von Gesetzesentwürfen an wirtschaftsnahe Kanzleien oder die nicht immer transparente Parteienfinanzierung verstärken diesen Eindruck noch. Zusätzlich haben Skandale wie z.B. die Kölner Müllaffäre[3] gezeigt, dass bei der Beeinflussung von Politikern auch nicht vor Korruption zurückgeschreckt wird. Korruption ist strikt vom Lobbyismus abzugrenzen und per se kein Bestandteil von Lobbyingaktivitäten. Die Realität zeigt jedoch, dass die Übergänge von der reinen Interessenvertretung zur unlauteren Beeinflussung mitunter fließend ausfallen können.

Die Forschung zur Einflussnahme durch Interessengruppen auf die Politik in Deutschland konzentrierte sich über Jahrzehnte auf die Arbeit von Verbänden und Gewerkschaften. Ihnen wurde die Aufgabe zugeschrieben, die Interessen bestimmter Gruppen gegenüber der Politik und dem Staat zu artikulieren und zu vertreten. Nicht zuletzt die Bezeichnung der Liste zur Erfassung von Interessengruppen beim Deutschen Bundestag als „Verbändeliste“ zeugt von der bedeutenden Stellung, die Verbände bei der Interessenvertretung in der Vergangenheit eingenommen haben. Bis heute spielen Verbände eine wesentliche Rolle und stellen wichtige Interessengruppen dar. Allerdings ist die Interessenvertretung seit der Jahrtausendwende deutlichen Veränderungen unterworfen und neue Akteure sind auf dem Feld des Lobbyismus hinzugekommen. Neben den Verbänden nehmen Unternehmen die Vertretung ihrer Interessen zuweilen selbst in die Hand. Dadurch sind sie nicht auf eine vorherige Konsensfindung im Verband angewiesen und können ihre eigenen Interessen vertreten. Voraussetzung dafür ist, dass das Unternehmen über eine gewisse Größe bzw. Marktmacht verfügt, durch die es sich in der Politik und Öffentlichkeit Gehör verschaffen kann.

Zusätzlich bieten verstärkt private Agenturen und Kanzleien Dienstleistungen an, die die Interessenvertretung unterstützen. Weitere Aspekte sind die Europäisierung und die Globalisierung, die die Interessenvertretung in den vergangenen Jahren entschieden beeinflusst haben. Bei der Erfassung dieser neuen Situation hat die Forschung in den letzten Jahren bereits Fortschritte erzielt.[4] Die gewonnen Erkenntnis-

---

[3] U.a. hatten die Kölner Kommunalpolitiker Klaus Heugel, Karl Wienand und Norbert Rüther Spenden entgegengenommen, ohne sie im Rechenschaftsbericht zu verzeichnen. Als Gegenleistung stimmten sie dem Bau einer Müllverbrennungsanlage in Köln-Niel zu bzw. unterstützten die Teilprivatisierung der Kölner Abfallwirtschaft. Sie wurden 2004 und 2008 wegen Bestechlichkeit zu Haftstrafen verurteilt.

[4] Beispielsweise Leif /Speth (2006), Die fünfte Gewalt - Lobbyismus in Deutschland oder Kleinfeld/Zimmer/ Willems (2007), Lobbying – Strukturen, Akteure, Strategien.

se beziehen sich sowohl auf die Funktionsweise der Interessenvertretung bzw. von Lobbyismus als Ganzes, als auch die Gefahren, die sich daraus für die demokratischen Strukturen und die Unabhängigkeit der gewählten Entscheidungsträger ergeben können.

## Forschungsziel

Diese Dissertation hat das Ziel, den Einfluss von Interessengruppen durch Lobbyismus auf den Staat und die Politik zu untersuchen und Lösungsansätze für die Bereiche aufzuzeigen, in denen noch immer Raum für eine intransparente Einflussnahme besteht. Als Beispiel für die Einflussnahme auf politische Entscheidungen und die Meinung der Öffentlichkeit dient die Interessenvertretung der Automobilindustrie.

Die Automobilbranche gehört weltweit zu den größten Wirtschafts- und Industriezweigen und spielt insbesondere in der deutschen Wirtschaft eine wesentliche Rolle. Oftmals wird sogar jeder siebte Arbeitsplatz in Deutschland der Automobilindusttrie direkt oder indirekt zugerechnet. Auch wenn diese Angaben etwas zu optimistisch erscheinen,[5] gibt es keinen Zweifel daran, dass die Automobilindustrie zu den wichtigsten Industriezweigen in Deutschland gehört. Laut Erhebungen des Statistischen Bundesamtes zählte die deutsche Automobilindustrie 808.000 Beschäftige im Jahr 2016.[6] Gleichzeitig gilt die Automobilbranche als Aushängeschild der deutschen Wirtschaft, deren Produkte weltweit für ihre Qualität anerkannt sind und dafür stark nachgefragt werden. In vielen Regionen stellen die Automobilindustrie bzw. die mit ihr verbundenen Zulieferer einen entscheidenden Wirtschaftsfaktor dar. Im Fall von Niedersachsen sogar für ein ganzes Bundesland.

Dieser Bedeutung ist sich die Politik, aber auch die Automobilindustrie bewusst. Die Politik befindet sich dabei in einem Spannungsfeld verschiedener Interessen. Sie ist daran interessiert entsprechende Standortvoraussetzungen und gesetzliche Rahmenbedingungen zu schaffen, in denen sich die Automobilunternehmen, die beträchtliche Steuererträge generieren und eine Vielzahl von Arbeitsplätzen sichern, positiv entwickeln können. Auf der anderen Seite stellen gerade immer neue Anforderungen wie Schadstoff- oder Verbrauchsbegrenzungen im Zuge des Klimaschutzes die Automobilunternehmen vor neue Herausforderungen. Entsprechend nutzen die Unternehmen ihre bedeutende Stellung, um ihre Interessen im politischen Entscheidungsprozess zu platzieren und durchzusetzen.

---

[5] Schultz (2009).
[6] Statistisches Bundesamt. Auflistung der Beschäftigtenzahlen von 2005 - 2016 .

Mit diesem Hintergrund soll die Dissertation dazu beitragen, die Beziehung zwischen der Politik und der Automobilindustrie deutlich zu machen, indem Mittel der politischen Einflussnahme analysiert und aktuelle politische Maßnahmen mit diesem Hintergrund untersucht werden. Anhand der Untersuchungen soll veranschaulicht werden, wie stark der Einfluss auf politische Entscheidungsträger ist, ob die Einflussnahme auf transparentem Wege erfolgt und - falls die Notwendigkeit bestehen sollte - welche Maßnahmen eine transparentere und gerechtere Interessenvertretung unterstützen können.

## Methodik und Aufbau

Vor der Untersuchung konkreter Maßnahmen der Interessenvertretung durch die Automobilindustrie werden eingangs die allgemeinen Merkmale von Lobbyismus und der Interessenvertretung in der Politik vorgestellt und die theoretische Einordnung in den Politikwissenschaften näher beleuchtet. Dazu gehört die Erläuterung der verschiedenen Möglichkeiten zur Artikulierung seiner Interessen im politischen Entscheidungsprozess und der gesetzlichen Rahmenbedingungen, die eine transparente und gleichberechtigte Interessenvertretung ermöglichen sollen. Zu diesen Vorschriften zählen beispielsweise die Verhaltensregeln für Abgeordnete oder die Verbändeliste des Bundestages. Nach der theoretischen Erschließung des Lobbyismus werden diese Erkenntnisse im Hinblick auf die Situation in Deutschland übertragen und eingeordnet. Dabei stehen insbesondere der Wandel der Interessenvertretung in den 90er Jahren, die öffentliche Wahrnehmung von Lobbyismus in Deutschland und die wachsende Bedeutung der europäischen Ebene für Interessenvertreter im Vordergrund der Betrachtung.

Im Anschluss wird die Situation des Lobbyismus in Deutschland mit der Interessenvertretung im Ausland verglichen. Als Beispiel für die Interessenvertretung in multinationalen Organisationen dient die Europäische Union. Aufgrund der deutlichen Kompetenzerweiterungen in den letzten Jahren, hat sich die EU zu einem der wichtigsten Anlaufpunkte für die verschiedensten Interessenvertreter entwickelt. Damit einher gingen mehrere Initiativen, die zu einem transparenteren Umgang mit Lobbyisten führen sollen, welche ebenfalls näher untersucht werden. Als zweites Beispiel dienen die USA, in denen mitunter ein anderes Verständnis von Lobbying vorherrscht und wo der Lobbyismus von der Öffentlichkeit eher als Bestandteil des politischen Lebens akzeptiert wird.

Nach der Einordnung von Lobbyismus auf nationaler und internationaler Ebene werden die Automobilindustrie und die mit ihr in Verbindung stehenden Interessengruppen vorgestellt. Anhand von zwei Beispielen wird die Interessenvertretung ge-

genüber der Politik und der Öffentlichkeit näher untersucht. Als Beispiele dienen der Umgang mit dem VW-Abgasskandal und die Festlegung von $CO_2$ - und Schadstoffgrenzwerten. Außerdem wird anhand zweier kurzer Fallbeispiele der Wechsel von ehemaligen Spitzenbeamten zu Automobilunternehmen sowie die Einflussnahme über Spenden und Sponsoring untersucht.

Der Abgasskandal bei VW hat seit September 2015 für Schlagzeilen gesorgt. Nach Ermittlungen amerikanischer Umweltschutzbehörden kam die flächendeckende Manipulation von Angaben zum Schadstoffausstoß bei bestimmten Modellen bzw. Motoren des VW-Konzerns ans Licht. Der Umgang mit dem VW-Abgasskandal dient als Beispiel, um die Beziehung des größten deutschen Automobilherstellers zur Politik und den Umgang der Bundesregierung mit dem Skandal zu analysieren. Durch die Sonderstellung, die VW aufgrund der Beteiligung des Landes Niedersachsen einnimmt, lassen sich hier besonders vielfältige Beziehungen untersuchen, die bis ins Bundeskanzleramt reichen.

Die Begrenzung des Ausstoßes von Treibhausgasen gehört zu den zentralen Punkten der europäischen Umweltpolitik.[7] Die Festlegung immer strengerer Umweltstandards ist für die Industrie eine große Herausforderung. Sie erhöhen die Kosten und setzen die Industrie unter einen immer höheren Forschungs- und Innovationsdruck. Die Automobilindustrie ist davon in zweierlei Hinsicht betroffen. Zum einen werden bei der Produktion Schadstoffe ausgestoßen und der Preis für Energie hat Auswirkungen auf die Produktionskosten. Zum anderen - und das ist für die Automobilindustrie der zentralere Punkt - stellen die produzierten Kraftfahrzeuge eine der größten Quellen von Treibhausgasen in der EU dar. Nach Studien der EU sind Kraftfahrzeuge für ein Fünftel des $CO_2$ Ausstoßes in der EU verantwortlich, PKWs alleine für etwa 12%.[8] Die Automobilindustrie ist daher daran interessiert eine Regulierung des Schadstoffausstoßes zu verhindern oder zumindest großzügige Grenzwerte zu vereinbaren. Da die deutschen Hersteller besonders das sog. Premiumsegment der Kraftfahrzeuge bedienen, das sich durch größere Fahrzeuge mit stärkeren Motoren auszeichnet, sind sie besonders von diesen Regulierungen betroffen. Daher bietet sich die Untersuchung des „Kernthemas“ der Interessenvertretung deutscher Automobilhersteller besonders an. Zusätzlich kann anhand des Beispiels gut die Zwickmühle aufgezeigt werden, in der sich die deutsche Politik bei diesem Thema befindet. Diese besteht darin, dem Klimawandel durch eine Begrenzung des Schadstoffausstoßes Einhalt zu gebieten und gleichzeitig zumutbare Rahmenbedingungen für einen der wichtigsten Wirtschaftszweige zu schaffen.

---

[7] Pressemitteilung Europäisches Parlament 25.02.2014.
[8] Laut Erhebungen der Europäischen Kommission zum $CO_2$ Ausstoß in der EU für das Jahr 2015.

Auf Grundlage der Untersuchungen werden Lösungsansätze präsentiert, die zu einer transparenteren Interessenvertretung beitragen können. Sie konzentrieren sich dabei nicht nur exklusiv auf den Umgang mit der Interessenvertretung der Automobilindustrie, sondern sind übertragbar auf den generellen Umgang mit Lobbyismus. Die Lösungsansätze beinhalten zwei zentrale Maßnahmen: die Einrichtung eines Lobbyregisters und strengere Transparenzrichtlinien zur Parteienfinanzierung. Es wird dargestellt wie diese Maßnahmen dazu beitragen können, Lobbyismus aus den Hinterzimmern zu holen - die sich nach wie vor auch bei öffentlichen Zusammentreffen von politischen Entscheidungsträgern und Lobbyisten finden - und mehr unter das Auge der Öffentlichkeit zu verlagern. Dadurch soll die Chancengleichheit unter den verschiedenen Interessengruppen gestärkt und die Übervorteilung einzelner Gruppen vermieden werden. Sie sollen außerdem einer zu engen Verflechtung der Beziehung zu Lobbyisten entgegenwirken. Speziell diese Verflechtungen werden in der Öffentlichkeit negativ wahrgenommen. Die Vorschläge haben deshalb auch das Ziel die Integrität der politischen Arbeit zu erhöhen und damit das Vertrauen in die Politik zu stärken.

Zur Untersuchung der genannten Sachverhalte werden Sekundärliteratur und aktuelle Beiträgen in Fachzeitschriften und der Tagespresse zu Lobbyingaktivitäten genutzt. Zusätzlich werden auf die Datenbanken und Register zur Beteiligung von Interessengruppen auf nationaler und internationaler Ebene zurückgegriffen. Auf Grundlage dieser Daten werden die Verflechtungen von Politik und Automobilindustrie herausgearbeitet und die genannten Lösungsansätze für einen transparenteren Lobbyismus vorgestellt.

## 2 Theoretische Einordnung von Lobbyismus

In diesem Kapitel werden eingangs die theoretischen Grundlagen von Lobbyismus und der Interessenvertretung herausgearbeitet. Dazu zählt die Begriffsbestimmung von Lobbyismus und seiner Abgrenzung von der allgemeinen Interessenvertretung. Anschließend werden die einzelnen Akteure näher beleuchtet, von denen Lobbyingaktivitäten ausgehen. Besonders wird an dieser Stelle auf die Verbände eingegangen, da sie eine wichtige Rolle bei der theoretischen Einordnung von Lobbyismus spielen.

In Deutschland ist die wissenschaftliche Auseinandersetzung mit Lobbyismus bzw. der Interessenvertretung eng mit der Verbändeforschung verknüpft. In der Verbändeforschung ist dazu in der Vergangenheit eine Vielzahl von Beiträgen zur theoreti-

schen Erschließung dieses Themenbereichs erschienen.[9] Bis heute nehmen demnach Verbände eine wichtige Rolle bei der Interessenvertretung und des Lobbyismus ein. Gemeinsam mit anderen großen gesellschaftlichen Gruppen, sind sie dabei aber nicht die mehr die einzigen Akteure.

Beide vorherrschenden Theorien, die zur Erklärung des Phänomens Lobbyismus in der Empirie Anwendung finden, sind eng mit dem Verbandsbegriff verknüpft. Dabei handelt es sich um die Korporatismus- und Pluralismustheorie. Beide Theorien werden in diesem Kapitel vorgestellt und ihre Anwendungsmöglichkeiten im Hinblick auf die aktuell praktizierte Form von Lobbyismus untersucht. Dabei soll herausgearbeitet werden, wie weit sich der Lobbyismus durch neue Akteure von der klassischen Artikulation von Interessen durch Verbände oder andere große gesellschaftliche Gruppen entfernt hat. Zusätzlich soll anhand des Modells des Politikzyklus gezeigt werden, an welchen Stellen Lobbyingaktivitäten bei politischen Entscheidungsprozessen ansetzen und sie die größten Erfolgsaussichten haben. Zum Abschluss wird in diesem Kapitel ein kurzer Überblick über Einflussformen und verschiedene Arten des Lobbying gegeben. Die theoretische Einordnung von Lobbying soll die Grundlagen für die weitergehenden Untersuchungen zur Wirkung von Lobbyismus auf nationaler und internationaler Ebene geben.

## Merkmale von Lobbyismus

Die Lobbyismusforscher Leif und Speth definieren das Lobbying als „die Beeinflussung der Regierung durch bestimmte Methoden, mit dem Ziel, die Anliegen von Interessengruppen möglichst umfassend bei politischen Entscheidungen durchzusetzen“. Die Beeinflussung geht dabei von Personen bzw. Organisationen aus, die selbst nicht unmittelbar in den eigentlichen Entscheidungsprozess eingebunden sind.[10] Der Begriff „Regierung“ in der Definition ist dahingehend zu verstehen, dass sämtliche Typen von politischen Entscheidungsträgern erfasst werden. Das bedeutet, dass neben der konkreten Regierung auch die Opposition bzw. die Parlamentarier und weitere Institutionen, die über Entscheidungsmacht verfügen, zur Zielgruppe von Lobbyisten gehören.[11]

Lobbyismus setzt das Vorliegen von Interessen voraus, die gegenüber der Politik artikuliert werden sollen. Im klassischen Sinne werden politische Interessen durch die Parteien vertreten. Sie stellen ein Sammelbecken dar, in dem sich Einzelinteressen bündeln lassen und somit eine direkte politische Einflussnahme ermöglichen.

[9] Vgl. Sammelwerke: Leif/Speth (2003, 2006); Kleinfeld/Zimmer/Willems (2007); Reutter (2012); Monografien: Sebaldt/Straßner (2004), Lösche (2007); Aufsätze Alemann (2000); Greenwood (2011); Klüver (2012, 2013); u.a.
[10] Leif/Speth, (2006), S. 12.
[11] Leif/Speth (2006), S.13.

Jede Partei macht durch ihr Programm bzw. ihre Aussagen zu aktuellen politischen Themen nach außen deutlich, welche Interessen in ihr gebündelt werden. Oftmals lässt sich bereits aus dem Namen der Partei ableiten, welche politischen Inhalte ihr am Herzen liegen und welche gesellschaftlichen Interessen sie vertritt. So steht z.B. für die Grünen bereits ihrem Namen nach besonders der Umweltschutz im Vordergrund, während die FDP eine liberale Wirtschaftsordnung als Kerninteresse vertritt. Die Arbeit von Lobbyisten konzentriert sich zu einem Teil auf die Parteien, die von ihrer Grundhaltung dem jeweiligen Lobbyinteresse eher ablehnend gegenübersteht. Die Bemühungen von Lobbygruppen werden jedoch keine großen Erfolgsaussichten haben, wenn bei Parteien grundsätzlich Ablehnung gegen die Ziele der Lobbygruppen besteht. So sind beispielsweise die Spielräume bei der Einflussnahme der Atomlobby auf die Grünen sehr eingeschränkt, da die Ablehnung der Atomenergie zu den Kernthemen der Grünen gehört. Einen ähnlichen schweren Stand haben Interessengruppen, die sich für eine umfassende staatliche Regulierung einsetzen, bei der FDP. In diesen Fällen ist es für Lobbyisten zielführender Parteien zu unterstützen, die bereits die Interessen der jeweiligen Lobbygruppe vertreten oder ihnen zumindest nicht prinzipiell ablehnend gegenüberstehen. Die Unterstützung kann z.B. aus Informationen, Studien oder Ratschläge bestehen, um deren politische Position zu stärken.[12] Auch Parteispenden sind möglich, um Parteien in ihrer politischen Arbeit oder im Wahlkampf zu unterstützen. Da Parteispenden jedoch Offenlegungspflichten unterliegen, bergen sie immer die Gefahr für den Empfänger negativ ausgelegt zu werden, in Form des Vorwurfs der Klientelpolitik oder gar Käuflichkeit.

Lobbying lebt von der Vertretung bestimmter Interessen. Mitunter wird in der Forschung der Lobbyismus von der reinen Interessenvertretung abgegrenzt. Nach dieser Auffassung ist der Begriff der Interessenvertretung allgemeiner formuliert und schließt zusätzlich die Vertretung von Gesinnungen oder Weltanschauungen ein, die eher einheitliche politische Denkweise repräsentieren, ohne sich auf eine konkrete Gesetzesinitiative zu versteifen. Lobbying dagegen ist auf ein konkretes Ziel ausgerichtet, z.B. die Verhinderung eines bestimmten Gesetzesvorhabens.[13] Sowohl die allgemeine Interessenvertretung, als auch das Lobbying können den gleichen Ursprung, beispielsweise denselben Verband, haben. Die Art und Weise sind jedoch unterschiedlich. Durch die allgemeine Interessenvertretung wird ein Interesse fortdauernd gegenüber der Gesellschaft und der Politik öffentlich artikuliert. Lob-

[12] Kolbe /Hönigsberger /Osterberg (2011), S. 16.
[13] Leif/Speth (2006), S.14.

bying wird dagegen eher im verborgen gegenüber den konkreten Entscheidungsträgern betrieben.[14]

Es sind grundsätzlich zwei Arten von Lobbying zu unterscheiden: der Beschaffungs-Lobbyismus und der Gesetzes-Lobbyismus.[15] Unter dem Beschaffungs-Lobbyismus versteht man das Akquirieren von öffentlichen Aufträgen. Diese Form des Lobbyismus ist besonders im Bereich der Rüstung verbreitet. Als Gesetzes-Lobbyismus bezeichnet man die Beeinflussung bei der Schaffung oder Änderung von gesetzlichen Rahmenbedingungen.

## Akteure des Lobbying

Der Begriff „Lobbyist“ kann pauschal für unterschiedliche Formen von Interessenvertretern benutzt werden. Bei der genaueren Untersuchung stellt man fest, dass sich Lobbyisten mitunter erheblich in ihrer Organisationsstruktur und ihrer jeweiligen Aufgabe unterscheiden. So kann ein Lobbyist eine einzelne Person sein, der sein Netzwerk zur Verfügung stellt, um Kontakt zu Amtsträgern herzustellen. Ein Lobbyist kann aber auch ein Mitarbeiter eines Verbandes, Unternehmens oder einer Kanzlei sein, der die jeweiligen Interessen vertritt. Mitunter können auch Regierungsmitglieder als Lobbyisten auftreten, wenn sie beispielsweise Interessen der deutschen Unternehmen auf EU-Ebene vertreten.

Die fortschreitende Individualisierung der Gesellschaft sowie die Globalisierung der Wirtschaft machen es zunehmend schwieriger, unterschiedliche Interessen in einem Verband zu bündeln.[16] Ebenso wie die Kirchen oder Parteien haben auch Verbände und Gewerkschaften mit abnehmenden Mitgliederzahlen zu kämpfen. Da die Stellung der Verbände und ihre Stärke in der politischen Auseinandersetzung nicht zuletzt von ihrer Mitgliederzahl abhängen, ist ein schleichender Verlust ihres Gewichts in der politischen Auseinandersetzung erkennbar. Im Gegenzug sind neue Akteure Teil der Interessenvertretung geworden: Unternehmen und Public Affairs Agenturen.

<u>Verbände und Gewerkschaften</u>

Die wohl bekannteste Organisationsform zur Artikulierung von Interessen ist der Verband. In einem Verband schließen sich natürliche oder juristische Personen zusammen, die ein gemeinsames Ziel verfolgen. Der Verband bietet seinen Mitgliedern die Möglichkeit sich intern auszutauschen und gemeinsam ihre Interessen nach außen zu vertreten.[17] Die Arbeit von Verbänden stellt eine dauerhafte Vertre-

[14] Köppl (2003), S. 89, a.A. Wehrmann, (2007), S. 39 f.
[15] Lianos/Hetzel, S. 16.
[16] Speth (2006), S. 42.
[17] Speth (2006), S. 40.

tung von Brancheninteressen dar. Themen werden dabei beispielsweise im Rahmen von PR-Kampagnen in der Öffentlichkeit platziert und vom Verband kommuniziert. Die Organisationsstruktur von Verbänden kann sehr tiefgliedrig angelegt sein. Hinzu kommen bei großen Verbänden oftmals Repräsentanzen in Berlin und Brüssel.

Bei der Beschreibung von Interessenvereinigungen bzw. Verbänden wurden verschiedene Definitionen entwickelt, die den Verbandsbegriff enger oder weiter interpretieren. Unabhängig davon sind Gemeinsamkeiten erkennbar, die den einzelnen Definitionen zu Grunde liegen. Laut Szyszka zeichnen sich Verbände durch den Zusammenschluss von juristischen oder natürlichen Personen aufgrund gemeinsamer (Teil-)Interessen aus.[18] Sebaldt und Straßner sehen daneben die Freiwilligkeit des Eintritts als eine weitere Gemeinsamkeit. Darüber hinaus beschreiben sie Verbände anhand von 3 Aspekten. Verbände

I. stellen einen Zusammenschluss von sozialen Einheiten mit einem bestimmten Ziel dar,
II. sind arbeitsteilig organisiert und bilden Führungsstrukturen heraus
III. und haben die Zielsetzung individuelle, materielle oder immaterielle Bedürfnisse ihrer Mitglieder zu befriedigen.[19]

Die Stärke eines Verbandes als Lobbyist hängt grundsätzlich von der Anzahl der Mitglieder ab, auf die er sich stützen kann. Damit haben Verbände mit einer hohen Mitgliederzahl bzw. mit Mitgliedern, die viele Menschen repräsentieren, ein größeres Gewicht. Gleichzeitig ist aber zu beobachten, dass auch kleinere Verbände durchaus in der Lage sind, ihre Interessen zu artikulieren und Einfluss auszuüben. Dies gilt für Verbände, die nur wenige, aber dafür bedeutende und/oder wirtschaftlich starke Mitglieder umfassen. Viele Mitglieder bergen auf der anderen Seite die Gefahr, dass sich die Entscheidungsfindung in solchen Verbänden immer schwerer realisieren lässt. Mehr Mitglieder bedeuten mehr Interessen, die für ein einheitliches Auftreten nach außen gebündelt werden müssen. Die Mitglieder des Verbandes einen zwar bestimmte wirtschaftliche und politische Interessen, gleichzeitig stehen sie allerdings im Wettbewerb zueinander. Die Folge sind Kompromisse, die sich oftmals am kleinsten gemeinsamen Nenner orientieren.[20] Große Verbände agieren daher meist schwerfälliger bei der Vertretung einer gemeinsamen Position als kleine spezielle Verbände oder Einzelunternehmen.

[18] Szyszka (2013), S. 352.
[19] Sebaldt/Straßner (2004), S. 16 ff.
[20] Straßner (2006), S. 10.

Für eine wirkungsvolle Interessenvertretung ist es notwendig, dass der Verband bzw. die Verbandsspitze in der Lage ist, die Interessen seiner Mitglieder gegenüber der Politik zu vertreten. Hier können die Verbände und Interessenvereinigungen ihre Stärken ausspielen, die sich auf eine große Mitgliederzahl bzw. wirtschaftlich starke Mitglieder stützen. Besondere Bedeutung kommt in diesem Zusammenhang den Spitzenverbänden zu. Sie repräsentieren mehrere Verbände und haben dadurch ein noch größeres Gewicht. Daher stellen sie für Politiker meist die ersten Ansprechpartner dar, wenn die Haltung einer gesamten Branche zu politischen Vorhaben eingeholt werden soll. Damit genießen gerade die Spitzenverbände einen besonders exklusiven Zugang zu den Entscheidungsträgern.[21]

Eine weitere Form von Verbänden sind die Gewerkschaften. Ihre Aufgabe liegt im Wesentlichen in der Vertretung von Arbeitnehmerinteressen, wodurch auch sie eine Lobbyfunktion wahrnehmen. Auf kleinerer Ebene zählen Vereine und Bürgerinitiativen zur Gruppe von Verbänden. Ihr Einfluss ist natürlich nicht mit denen von Spitzenorganisationen zu vergleichen, dennoch werden auch auf dieser Ebene Meinungen vertreten und es ist eine fortschreitende Professionalisierung in diesem Bereich zu beobachten.[22]

Unternehmen

Einige Unternehmen verlassen sich nicht nur auf die Vertretung ihrer Interessen durch Verbände, sondern unterhalten mitunter eigene Unternehmensrepräsentanzen an den Orten der politischen Entscheidungsfindung.[23] Ein Verband ist meist gezwungen, eine Konsensentscheidung seiner Mitglieder zu vertreten, die nicht immer von jedem Mitglied begrüßt und unterstützt wird. Die Pluralisierung der Interessenvertretung weicht die Alleinvertretungsstellung von Verbänden, die sie insbesondere zur Zeit der Bonner-Republik faktisch innehatten, zunehmend auf. So nehmen Unternehmen vermehrt die Vertretung ihrer Interessen selbst in die Hand. In diesem Fall sind sie nicht an Kompromisse gebunden und können gezielt ihre eigene Auffassung vertreten. Neben der Einflussnahme oder Beobachtung politischer Entscheidungsprozesse können Unternehmenslobbyisten weitere Eigeninteressen vertreten, die in der Akquirierung von Aufträgen der öffentlichen Hand bestehen können.[24]

Für Unternehmen stehen bei ihrer Lobbyarbeit die eigenen Unternehmensinteressen im Vordergrund. Die Lobbyarbeit ist dauerhaft angelegt, kann sich aber je nach

[21] Alemann (1989), S. 71.
[22] Speth (2006), S. 41.
[23] Speth (2006), S. 45.
[24] Zumpfort (2005), S. 223 f.

Branche erheblich unterscheiden. So spielt das Lobbying gerade in regulierten Märkten für Unternehmen eine wichtige Rolle.[25] Hier sind z.B. Rüstungsunternehmen zu nennen, die sowohl bei öffentlichen Aufträgen als auch beim Export ihrer Güter auf die Zustimmung der Bundesregierung im Rahmen der Rüstungsexportkontrolle angewiesen sind.

Bei der Vertretung ihrer Interessen setzen selbst große Unternehmen aber nicht nur auf eine eigenständige Interessenvertretung. So arbeiten mitunter mehrere Unternehmen zusammen und das eigene Unternehmenslobbying wird vom Verbandslobbying flankiert.

Zum Kontakt mit Entscheidungsträgern sowie dem politischen Monitoring unterhalten Unternehmen die erwähnten eigenen Repräsentanzen oder versuchen sich politisches Know-how sowie politische Netzwerke durch die Beschäftigung ehemaliger Spitzenpolitiker und -beamter einzukaufen. Zuweilen greifen sie auch auf Dienstleister zurück. Dabei handelt es sich um sog. Public Affairs Agenturen oder Kanzleien.

Public Affairs Agenturen/Kanzleien

Bei Public Affairs Agenturen hat der Kunde die Möglichkeit, spezielle Dienstleistungen einzukaufen. Hat der Auftraggeber ein bestimmtes Interesse, dass er auf politischem Wege verwirklichen oder in der öffentliche Diskussion lancieren möchte, kann er auf die verschiedenen Angebote von Public Affairs Agenturen zurückgreifen.[26]

Neben Agenturen sind auch immer mehr Kanzleien auf diesem Gebiet tätig. Während in den USA Kanzleien schon Jahrzehnte Teil des Lobbyismus sind, hat sich in Deutschland dieser Zweig erst mit der Jahrtausendwende entwickelt. Zum einen besitzen amerikanische Kanzleien mittlerweile auch in Deutschland Niederlassungen und können ihr vorhandenes Know-how vor Ort anbieten, zum anderen haben sich auch deutsche Kanzleien auf die Unterstützung bei der Interessenvertretung spezialisiert.

Das Angebotsspektrum reicht von Sachverständigen, die die juristischen und wirtschaftlichen Auswirkungen von neuen Gesetzen einschätzen, über PR Berater, die bestimmte Meinungen gezielt in der Öffentlichkeit platzieren bis hin zu komplexen Gesamtstrategien, die die volle Bandbreite des Lobbying umfassen. Dies kann in der Begleitung eines Gesetzgebungsverfahrens bestehen, indem die Agentur versucht, Kontakte zu politischen Entscheidungsträgern und zur Ministerialbürokratie

[25] Zerfaß/Bentele/Oehsen (2009), S. 30.
[26] Klein (2010), S. 28.

zu nutzen, um geplante Gesetze nach den Bedürfnissen des Auftraggebers zu beeinflussen. Die Arbeit dieser Agenturen hat sich so professionalisiert, dass inzwischen auch Verbände diese Dienste in Anspruch nehmen.[27]

Public Affairs Agenturen und Kanzleien vertreten die Meinung oder die Ziele des Auftraggebers. Ein Eigeninteresse besteht in einem konkreten Fall höchstens insofern, als das die Agentur oder Kanzlei ggf. an Folgeaufträgen interessiert sein könnte. Dementsprechend ist die Lobbytätigkeit meist auf ein bestimmtes Projekt bezogen und demnach zeitlich befristet. Ja nach Projekt hängt es davon ab, ob die Agentur für den Auftraggeber nur als Dienstleister in Erscheinung tritt und der Auftraggeber selbstständig das Thema platziert oder ob die Identität des Auftraggebers im Verborgenen bleibt und Themen von der Agentur eigenständig platziert werden.[28]

Zunehmend bieten eigene Public Affairs Agenturen ein spezielles auf die Interessenvertretung zugeschnittenes Portfolio an. Daneben spielen am Markt etablierte Kommunikations- und PR-Agenturen eine wichtige Rolle, die eigene Public Affairs Abteilungen unterhalten. Entsprechende Agenturen und Kanzleien haben ihre Büros meist am Regierungssitz und verfügen zuweilen auch über eine Zweigniederlassung in Brüssel. Zu einer der bekanntesten Wirtschafts-(Lobby)Kanzleien gehört Wilmer-Hale. Die Kanzlei stammt aus den USA, unterhält aber ein weltweites Netzwerk von Niederlassungen u.a. in Berlin und Frankfurt. Die Sozietät wirbt auf ihrer Homepage mit Mitarbeitern, die über nachhaltige Erfahrung in der deutschen und europäischen Politik verfügen und mit der Beteiligung der Sozietät an vergangenen Gesetzgebungsverfahren.[29] Einer dieser Mitarbeiter ist Matthias Wissmann, ehemaliger Verkehrsminister und aktueller Präsident des Spitzenverbandes der Automobilindustrie VDA.

Non-Governmental-Organisations

Als weitere Akteure, die sich auf der Bühne der Interessenvertretung und des Lobbyismus bewegen, sind die Gruppen zu nennen, die keine wirtschaftlichen, sondern allgemeinnützige Ziele verfolgen. Hierzu zählt insbesondere die Interessenvertretung von denjenigen, die sie selbst nicht wahrnehmen können, wie z.B. Kinder, Tiere oder die Umwelt. Diese Gruppen weisen mitunter einen Professionalisierungsgrad auf, der dem von klassischen Unternehmensverbänden entspricht. Man spricht hierbei von Nichtregierungsorganisationen (aus dem engl. abgekürzt NGO). Für NGOs ist es nicht unbedingt erforderlich, sich auf eine hohe Mitgliederzahl zu stüt-

[27] Speth (2006), S. 47.
[28] Zerfaß/Bentele/Oehsen (2009), S. 20 f.
[29] Laut Homepage WillmerHale-Beratungsschwerpunkte.

zen. Vielmehr stehen im Hintergrund oftmals Förderer, die die Organisation unterstützen, dabei der Führung jedoch freie Hand in der Leitung und der Vertretung nach außen lassen. Es entfällt somit die Meinungsfindung unter den Mitgliedern, die in klassischen Verbänden erfolgt, und ermöglicht eine schnellere Auseinandersetzung mit den politischen Zielen.[30] Diese Flexibilität ermöglicht es NGOs auf politische Entwicklungen schneller zu reagieren und Themen schneller zu besetzen, während sich klassische Verbände noch in der Findungsphase befinden.

Da NGOs vorzugsweise Allgemeinwohlinteressen vertreten, ist die Einbeziehung der Öffentlichkeit ihr wichtigstes Mittel, um ihren Forderungen Nachdruck zu verleihen. Was an direkten Mitgliedern fehlt, kann durch die Mobilisierung breiter Bevölkerungsschichten mehr als wettgemacht werden. Durch das Einstehen für Interessen der Allgemeinheit und die enge Kooperation mit Bürgerinitiativen wird NGOs meist ein höheres Vertrauen entgegengebracht als reinen Wirtschaftsverbänden. NGOs können darauf verweisen, sich für Interessen der Allgemeinheit einzusetzen und nicht nur Partikularinteressen zu verfolgen. Nur seine eigenen Interessen zu verfolgen kann schnell als egoistisches und profitorientiertes Handeln ausgelegt werden, das in der Öffentlichkeit negativ behaftet ist.

Bei der Betrachtung von Lobbyorganisationen werden NGOs oftmals gar nicht als solche wahrgenommen. Dies setzt sich sogar im Sprachgebrauch fort, wo Vertreter von Wirtschaftsverbänden bei Konferenzen eben als solche oder direkt als Lobbyisten bezeichnet werden, während Vertreter von NGOs oftmals als Experten oder Fachleute betitelt werden, obwohl sie als Interessenvertreter der jeweiligen Organisation fungieren.

Ungeachtet dessen betreiben NGOs klassisches Lobbying. Sie beobachten aktuelle politische Entwicklungen, besitzen Netzwerke bis zu den höchsten politischen Entscheidungsträgern, führen Kampagnen durch und versuchen ihre Auffassungen in Gesetzgebungsprozesse einfließen zu lassen. Große NGOs unterhalten ebenfalls Repräsentanzen in Berlin und Brüssel, um ihre Interessen vor Ort wirkungsvoll zu vertreten. Man sollte NGOs dabei nicht mit reinen Bürgerinitiativen gleichsetzen. NGOs weisen einen deutlich höheren Organisationsgrad auf und sind auf Dauer angelegt.

## Lobbyismus in der politischen Theorie

Während Lobbyismus und die Einflussnahme von Interessengruppen auf das politische Geschehen zunimmt, fand bis vor einigen Jahren die sozial- und politikwissen-

[30] Speth (2006), S. 50 f.

schaftliche Auseinandersetzung mit diesem Phänomen in einem relativ überschaubaren Rahmen statt. Die theoretische Auseinandersetzung erfolgte lange an vielen Stellen höchstens im Zusammenhang mit der Staat/Verbände-Beziehung.[31] Verbände bilden zwar nach wie vor einen wesentlichen Bestandteil der Interessenvertretung und damit des Lobbyismus, dennoch ist die Weiterentwicklung der Interessenvertretung nicht von der Hand zu weisen. Die Entwicklung geht weg von der zentralen Interessenvertretung durch große Verbände oder Gewerkschaften hin zu einer individuelleren Artikulation der Interessen durch die Unternehmen selbst und die Einbindung neuer Akteure wie Public Affairs Agenturen oder Kanzleien, die die Vertretung der eigenen Interessen unterstützen.

Ein wesentlicher Grund, der die empirische Einordnung des Lobbyismus erschwert, ist der informelle und intransparente Charakter, der Lobbyismus nach wie vor anhaftet. Den genauen Formen der Interessenvertretung und -durchsetzung sind daher lange Zeit zu wenig Beachtung geschenkt worden. Dies ist auf einer Seite damit zu erklären, dass die Vertretung seiner eigenen Interessen ein durchaus legitimer Teil des allgemeinen Demokratieverständnisses ist, welches jedem eine eigene Meinung und das Eintreten für diese Meinung ermöglicht. Solange dieses Recht transparent ausgeübt und nach außen offen vertreten wird, sind keine schädlichen Auswirkungen durch Lobbyismus erkennbar. Ebenfalls sind korrumpierende Elemente - wenn auch oftmals von der Öffentlichkeit anders wahrgenommen oder vermutet - per se kein Bestandteil des Lobbyismus. Mit Blick auf den Lobbyismus, wie er aktuell praktiziert wird, ist diese umfassende Transparenz jedoch nicht vollständig gegeben. Erfolgt die Interessenvertretung unter weitgehendem Ausschluss der Öffentlichkeit, werden politische Entscheidungen immer schwerer durchschaubar und können nicht mehr in allen Belangen nachvollzogen werden. Dieser Zustand bildet wohl einen der Hauptgründe, weshalb die empirische Auseinandersetzung mit dem Thema Lobbyismus in den letzten Jahren zugenommen hat.

Im Folgenden wird untersucht, inwieweit Theorien, die vornehmlich auf der Interessenvertretung durch Verbände aufbauen, für den Lobbyismus insgesamt Gültigkeit besitzen und an welcher Stelle diese Theorien beim aktuellen Lobbyismusverständnis an ihre Grenzen stoßen. In der wissenschaftlichen Untersuchung des Phänomens Lobbyismus und Interessenvertretung stößt man im Wesentlichen auf zwei Theorien: die Pluralismus- und die Korporatismustheorie.[32] Mit Hilfe dieser beiden

[31] Leif/Speth, (2003), S. 10.
[32] Weitere Theorie-Modelle sind die „Moderne politische Ökonomie“, die auf die Maximierung von Wählerstimmen abzielt, die „Netzwerktheorie“, die politische Netzwerke ins Zentrum des Lobbyismus stellt, oder die „Statustheorie“, die im Widerspruch zur Netzwerktheorie steht und die Nachteile von Netzwer-

Theorien wird versucht, die Funktionsweise der Interessenvertretung im sozial- und politikwissenschaftlichen Kontext zu beschreiben und empirisch zu erfassen. Darüber hinaus wird am Beispiel des Politikzyklus gezeigt, in welcher Phase der politischen Entscheidungsfindung Lobbyisten ihre Interessen aktiv in diesen Prozess einbringen.

Die Pluralismustheorie

Der Politikwissenschaftler Ernst Fraenkel hat in seiner Theorie zum Pluralismus den Willensbildungsprozess aufgegriffen. Danach konkurrieren verschiedene gesellschaftliche Gruppen um Einfluss auf die Politik.[33] Seine Theorie baut auf einem noch älteren Ansatz - der Gruppentheorie - auf. Während die Gruppentheorie verschiedene Meinungen in Gruppen zusammenfasst, die miteinander konkurrieren, ohne dabei jedoch die unterschiedliche Stellung dieser Gruppen in der Auseinandersetzung aufzugreifen, die sich allein schon beim Staat aus seinem Gewaltmonopol ergibt,[34] findet eine solche Differenzierung in der Pluralismustheorie nach Fraenkel statt. Danach manifestieren sich die vielfältigen Interessen einer Gesellschaft in Organisationen, beispielsweise Verbänden, die an der politischen Willensbildung beteiligt sind. Die Organisationen konkurrieren miteinander, damit ihre jeweiligen Interessen berücksichtigt werden. Als Basis für den Wettbewerb zwischen den Interessengruppen dienen etwa die Verfassung und Gesetze, die den Rahmen - und damit die Spielregeln - für die Interessenvertretung festlegen.[35] Als Wächter über diese Regeln fungiert der Staat. In der Theorie zeichnet sich aus dem Wirken der ökonomischen, sozialen, politischen und ideologischen Kräfte ein Parallelogramm, in dem am Ende dieses „Wettbewerbs der Interessen“ das Gemeinwohl deutlich wird.[36] Das Gemeinwohl ist demnach das Ergebnis, das am Ende des Wettbewerbs der einzelnen Individualinteressen steht. An diesem Punkt werden zwei Grundprobleme der Pluralismustheorie deutlich. Zum einen gibt es Interessengruppen, die ihren Willen kaum in einem solchen Interessenwettbewerb geltend machen können, dazu zählen z.B. Kinder oder Umweltinteressen, da sie nicht über solche Ressourcen verfügen wie andere Gruppen bzw. sich gar nicht selbst äußern können. Besteht in der Gesellschaft kein Bewusstsein für die Vertretung derjenigen, die sich selbst kein Gehör verschaffen können, bleiben diese Interessen von vornherein un-

---

ken im Hinblick auf die Abhängigkeit der Netzwerker voneinander aufzeigt, wenn die Erhaltung des Netzwerks zum Selbstzweck wird und die Platzierung von Informationen in den Hintergrund tritt.

[33] Fraenkel/Bracher (1973), S. 254 ff.

[34] Lösche (2007), S. 103.

[35] Lösche (2007), S. 104.

[36] Fraenkel (1973), S. 42.

berücksichtigt. Zum anderen tritt der Staat nicht immer als unabhängiger Akteur bzw. als Schiedsrichter zwischen den Interessengruppen auf, um etwa für die Berücksichtigung schwacher Interessengruppen zu sorgen. Vielmehr ist der Staat mitunter Teil des Interessenkonflikts und versucht seine eigenen Interessen dabei durchzusetzen.[37]

In der Folgezeit rückte bei der Untersuchung von Lobbyismus die Korporatismustheorie mehr ins Zentrum der wissenschaftlichen Auseinandersetzung (siehe nächsten Abschnitt). Dieser theoretische Ansatz konzentrierte sich insbesondere auf die Staat/Verbände Beziehung. Verbände und klassische gesellschaftliche Gruppen wie z.B. die Kirchen sind heute nicht mehr die alleinigen Vertreter von Interessen ggü. der Politik. Deshalb rückt bei der aktuellen Betrachtung des Lobbyismus die Pluralismustheorie wieder mehr in den Vordergrund, wobei sie sich jedoch nicht eins zu eins übertragen lässt. Der Lobbyismus schließt weitere Faktoren ein, die über den Erklärungsansatz der Pluralismustheorie hinausgehen. Durch die Europäisierung und Globalisierung sind neue Faktoren hinzugetreten, die die Interessenvertretung verändert haben. Wurden Gesetze früher nur auf nationaler Ebene erlassen, hat der Kompetenzzuwachs der EU zu einem neuen Betätigungsfeld für Lobbyisten geführt. Ebenso hat der Einfluss internationaler Faktoren auf die Interessenvertretung durch die fortschreitende Globalisierung zugenommen. Die ursprüngliche Pluralismustheorie bezieht sich nur auf nationale Aspekte und wird der derzeitigen Situation nicht gerecht. So sind gerade auf globaler Ebene keine Verbände oder Interessengruppen zu erkennen, die dem Verständnis der Pluralismustheorie nach entsprechen.[38] Dennoch stellt sie sehr gut die Diversität der heutigen Interessenvertretung dar.

Die Korporatismustheorie

Die enge Zusammenarbeit von großen Verbänden und Gewerkschaften mit der Regierung in den 60er und 70er Jahren veränderte den Blickwinkel auf die Interessenvertretung und die Verbändeforschung. Anfangs wurde die Arbeit von Verbänden als die ausschließliche Vertretung von Partikularinteressen angesehen. Während zu diesem Zeitpunkt diskutiert wurde, ob dieser Einfluss von Partikularinteressen dem staatlichen Auftrag „dem Allgemeinwohl zu dienen“ zuwiderlaufen könnte.[39] In der weiteren empirischen Untersuchung änderte sich jedoch das Bild der Staat und Verbände Beziehung. Vielmehr sei in dieser Beziehung von einer kooperativen Zusammenarbeit zu sprechen. Diese kooperative Zusammenarbeit wird mit der Korpo-

[37] Leif/Speth (2003), S. 11.
[38] Lösche (2007), S. 112.
[39] Zimmer/Weßels (2001), S. 11.

ratismus- bzw. Neokorporatismustheorie (manchmal auch als Korporatismustheorem oder -konzept bezeichnet) beschrieben.

Während nach der Pluralismustheorie der Staat nicht direkt in den Interessenaustausch eingebunden ist, nimmt er nach dem korporatistischem Ansatz aktiv daran teil und fungiert nicht nur als außenstehender Schiedsrichter. Es besteht vielmehr eine Kooperation zwischen Staat, Kapital und Arbeit.[40] Im Sinne des Korporatismus steht nicht mehr die bloße Konfrontation verschiedener Interessen im Mittelpunkt. Vielmehr soll durch Interessenausgleich und Konsensfindung eine Einigung zwischen den verschiedenen Parteien erzielt werden. Gleichzeitig wird eine Hierarchisierung der einzelnen Interessengruppen deutlich, da vornehmlich Spitzenverbände Teil dieser Kooperation sind. Die Verbände treten in diesem Sinne nicht mehr nur als Lobbyisten für ihre eigenen Interessen auf, sondern bündeln eine Vielzahl von Meinungen. Sie vertreten keine bloßen Einzelinteressen, sondern sind in der Theorie auf die Verwirklichung des Allgemeinwohls ausgerichtet. Zu diesem Zweck wird diesen Verbänden ein privilegierter Zugang zu den staatlichen Organisationen eingeräumt und ermöglicht.[41]

Während die Vertretung von Partikularinteressen am Anfang der Verbändeforschung noch zuweilen als demokratieschädigend aufgefasst wurde, ließ sich im Rahmen der Korporatismustheorie ein anderer Ansatz herausarbeiten. Die Einbindung großer gesellschaftlicher Gruppen in die staatlichen Prozesse ermögliche die Abkehr vom Bild des Staates auf der einen und der Gesellschaft auf der anderen Seite hin zu einem organischen Gemeinwesen. Dieser Prozess setze ein strukturiertes Verbändewesen voraus, in dem Interessen in Dachverbänden (Spitzenverbänden) gebündelt werden. Diese kollektiven Gemeinschaften wirken an der Politikgestaltung und Umsetzung mit.[42] Politische Maßnahmen können dadurch auf einer noch breiteren gesellschaftlichen Basis getroffen werden, was eine zusätzliche Legitimation dieser Maßnahmen zur Folge hat.

Die Verbände stellen aus demokratietheoretischer Sicht einen weiteren Faktor dar. Sie sind Mittler zwischen der mikro- und makropolitischen Ebene. Auf der Mikro-Ebene erfolgt dabei die Arbeit an der Basis. Diese Arbeit ist gekennzeichnet vom Austausch der Mitglieder, der Ausarbeitung von Stimmungsbildern sowie der Sozialintegration und der Bindung der Mitglieder. Auf dieser Basis baut die Arbeit des Verbandes auf der Makro-Ebene auf. Dort werden die an der Basis zusammengetragenen Interessen gebündelt und entsprechend der Einflusslogik als Meinung des

[40] Lösche (2007), S. 107.
[41] Leif/Speth (2006), S. 18.
[42] Streeck (2006), S. 3-45; Zimmer/Speth (2015), S. 35

Verbandes vertreten. Die einzelnen Mitglieder des Verbandes partizipieren an der innerverbandlichen demokratischen Entscheidungsfindung und profitieren von der Bündelung der Interessen, die eine Durchsetzung dieser Interessen wahrscheinlicher macht.[43] Gleichzeitig sind die Handlungen der Verbandsspitze an die Basis des Verbandes gekoppelt

Die Korporatismustheorie entfernt sich von dem Verständnis von Lobbyismus, welches in der Geltendmachung und Durchsetzung konkreter Einzelinteressen liegt. Der Korporatismus beschreibt dabei sehr gut die Art und Weise, wie verbandsgeprägt die Interessenvertretung bis in die 90er Jahre war und hatte zu diesem Zeitpunkt ihre Daseinsberechtigung. Spätestens das Scheitern des „Bündnis für Arbeit", einer konzertierten Aktion aus dem Jahre 1998 mit dem Ziel den Arbeitsmarkt neu zu beleben, machte aber deutlich, dass die Interessenvertretung und Problemlösung nach korporatistischem Vorbild nicht mehr funktionierte.

Bis Ende der 1970er Jahre ließen sich die deutsche Gesellschaft in große homogene Gruppen und soziale Milieus strukturieren. So wiesen beispielsweise die Gewerkschaften einen hohen Organisationsgrad auf und die Kirchen in Deutschland verfügten aufgrund ihrer breiten Basis über eine starke Vertretungsmacht.[44] Die Konzentration der Interessenvertretung auf große Verbände und Organisationen ist heutzutage immer weniger gegeben. Ehemals wichtige Akteure in der korporatistischen Beziehung zwischen Staat und Gesellschaft haben mit zunehmendem Bedeutungsverlust zu kämpfen. Die beiden angesprochenen Gruppen der Gewerkschaften und Kirchen stützen sich auf eine immer kleinere Basis, wodurch die Verzahnung großer gesellschaftlicher Gruppen mit dem Staat und seiner Institutionen im Sinne des Korporatismus hinfällig wird. Stattdessen zersplittert die Zahl der Gruppen, wodurch Interessen von einer immer größeren Zahl von Akteuren vertreten werden. Dieser Zustand wird nicht mehr von der Korporatismustheorie erfasst. Daher müssen neue Erklärungsansätze gefunden werden, die die derzeitige Situation abbilden. Dabei gilt es insbesondere die Zersplitterung der Verbändelandschaft sowie die Vielzahl neuer Organisationen, die mittlerweile am politischen Entscheidungsprozess partizipieren, zu berücksichtigen. Während die Korporatismustheorie nur eine besondere Form der Interessenvertretung beschreibt, ist die Pluralismustheorie übergreifender formuliert.[45]

---

[43] Schmidt (2010), S. 225f.; Streeck (2013), S. 91.
[44] Zimmer/Speth (2015), S. 36.
[45] Alemann (2000), S. 3f.

Vereinbarkeit von Pluralismus und Korporatismus

Mit der Konzentrierung der Staat/Verbände Beziehung in der Lobbyismus-Forschung und dem damit einhergehenden Wandel vom Pluralismus zum Korporatismus wurde das Augenmerk auf die kooperative Zusammenarbeit und der politischen Austauschlogik zwischen Staat und Interessengruppen gelegt.[46] Durch die Pluralisierung der Verbändelandschaft Ende des 20. Jahrhunderts erodierte die herausgehobene Stellung, die Verbände als Interessenvertreter gemäß der Korporatismustheorie einnahmen.[47] Winter beschreibt diesen Prozess in fünf Dimensionen:

I. Große Verbände und Organisationen büßen Mitglieder ein.
Daraus resultiert eine Schwächung des Vertretungsanspruchs. Exemplarisch können hier die Gewerkschaften genannt werden, deren Mitgliedzahlen sich aktuell wieder auf den Stand der 1950er Jahre befinden.[48]

II. Eine Zunahme der Spezialisierung von verbandlichen Interessen.
Je differenzierter die Entscheidungsfindung innerhalb des Verbandes wird, desto schwerer wird es für den Verband sich nach außen mit einer Stimme zu positionieren. Daraus resultiert oftmals...

III. die Abspaltung oder Neugründung von Verbänden.
Juristische und natürliche Personen schließen sich eher in spezialisierten Verbänden zusammen, um ihre Interessen gezielter vertreten zu können. Dadurch ist die Vertretungsmacht jedoch geringer, auf die sie sich stützen können, da sie nur noch einen Teil der jeweiligen Branche repräsentieren.

IV. Professionalisierung durch PR-Agenturen oder Kanzleien.
Unternehmen oder kleine Verbände kaufen gezielt Lobbying als Dienstleistung ein. Sie werden dadurch unabhängig von innverbandlichen Entscheidungsprozessen und können ihre Interessen vertreten, ohne sich auf die Ressourcen eines großen Verbandes und eine breite Mitgliederbasis zu stützen.

V. NGOs stellen einen neuen Organisationstypus ggü. den traditionellen Verbänden dar.

[46] Winter (2003), S. 37.; Schmidt (1998), S. 38ff.
[47] Alemann (2000); Winter (2003), S. 39f.
[48] Gem. DBG Homepage.

> NGOs und andere neue soziale Bewegungen setzen auf die Mobilisierung großer Gesellschaftsteile. Sie zeichnen sich durch keine starren Mitgliederstrukturen aus. Campaigner der NGOs sind darauf spezialisiert, Kampagnen zu entwickeln, öffentlichkeitswirksame Aktionen zu initiieren und Themen schnell über soziale Netzwerke zu streuen. Dadurch lassen sich kurzfristiger viele Menschen zu einzelnen Themen mobilisieren.

Aus der Pluralisierung der Verbändelandschaft muss jedoch nicht automatisch das Ende jeglicher korporatistischer Strukturen resultieren. Nach Reutter tragen Verbände nach wie vor zur Steuerungs- und Integrationsfähigkeit des politisch-administrativen Systems bei. Der korporatistische Ansatz kann daher weiterhin für die Beschreibung der Zusammenarbeit von Verbänden mit staatlichen Institutionen Anwendung finden.[49] Die beiden Theorien des Pluralismus und Korporatismus schließen sich demnach nicht aus, sondern stellen eine Ergänzung zueinander dar. So sei der Pluralismus allgemeiner formuliert und umfasse das gesamte Spektrum der Interessenvertretung, während es sich beim Korporatismus um einen Unterfall handle, der durch eine bestimmte historische Konstellation begünstigt worden sei.[50]

Trotz des Erhalts korporatistischer Beziehungen befinden sich Verbände in einer neuen Situation. Sie können nicht mehr nur auf die bewährten Strukturen bei der Vertretung ihrer Interessen zurückziehen, sondern müssen auch auf Werkzeuge setzen, die von anderen Lobbyingakteuren angewandt werden. Dazu gehört es, mehr als Dienstleister aufzutreten, um bestehenden Mitgliedern einen größeren Mehrwert für ihre Verbandszugehörigkeit zu bieten und gleichzeitig attraktiver für neue Mitglieder zu werden.[51] Ein weiteres wichtiges Feld ist die Öffentlichkeitsarbeit. Sie kann die bestehenden Kommunikationswege flankieren und die Interessenvertretung unterstützen. Abnehmende Mitgliederzahlen könnten so kompensiert werden, wenn es gelingt, auf diesem Wege Teile der Gesellschaft als Unterstützung der eigenen Positionen zu gewinnen. Die Mediatisierung der Verbändearbeit wird mitunter schon als Grundvoraussetzung angesehen, um in der Zukunft noch eine Rolle bei lobbyistischen Aktivitäten zu spielen.[52]

Die Mediatisierung ist dabei auch der Aspekt, der das aktuelle Verständnis von Lobbyismus erweitert hat und nicht durch den Pluralismus und Korporatismus abgebildet wird. Die Nutzung der Medien (speziell der sozialen Medien) und die Bedeutung der öffentlichen Meinung spielen für die Platzierung von Themen und der Vertretung

---

[49] Reutter (2012), S. 154; vgl. auch Speth (2010), S. 10.
[50] Alemann (2000).
[51] Willems/Winter (2007), S. 33.
[52] Vgl. Kniess/Schröder (2005), S. 26.

eigener Interessen eine immer stärkere Rolle.[53] Bisher ist keine empirisch schlüssige Darstellung anerkannt, die die vielschichtigen Facetten des Lobbyismus in seiner derzeitigen Ausprägung beinhaltet. Die vorgestellten Theorien bieten aber zumindest die Möglichkeit wesentliche Aspekte des Lobbyismus empirisch zu erfassen.

Lobbyismus im Politikzyklus

In der Politikwissenschaft gibt es mehrere Modelle, um den politischen Entscheidungsprozess zu beschreiben und zu analysieren. Anhand dieser Modelle können die Einflussmöglichkeiten von Interessengruppen in diesem Prozess dargestellt und besonders der bevorzugte Zeitpunkt der Einflussnahme hervorgehoben werden. Zu diesen Modellen gehört die Einteilung des politischen Handelns in die Dimensionen Polity, Politics und Policy oder das Modell des Politikzyklus. Während das Modell der drei Dimensionen eine Gliederung des politischen Handelns ermöglicht, wird durch den Politikzyklus der politischen Prozess in Bezug auf eine konkrete Problemstellung beschrieben und in mehrere Phasen unterteilt.[54] Im Folgenden wird der Einfluss von Lobbyisten auf politische Entscheidungen mithilfe des Politikzyklus beschrieben. Anhand der einzelnen Phasen kann gezeigt werden, an welcher Stelle des Entscheidungsprozess es sich für Lobbyisten besonders lohnt, ihre Interessen einzubringen und zu vertreten.

Grundlage für politisches Handeln ist eine konkrete Problemstellung. Wurde das Problem analysiert, findet auf Grundlage dieser Problemstellung eine Auseinandersetzung über mögliche Lösungen statt. Die Auseinandersetzung über Lösungsansätze bildet die zweite Phase im Politikzyklus. Hier wird über die politische Strategie diskutiert, die zur Lösung des Problems führen soll. Am Ende der Auseinandersetzung steht eine Entscheidung (dritte Phase) über den diskutierten Lösungsweg, der in einem Programm manifestiert wird. Wird dieses akzeptiert, kann mit der Umsetzung des Programms begonnen werden. Die Umsetzung kann in der Ausarbeitung von Gesetzen und Verordnungen oder der Bereitstellung von weiteren Ressourcen bestehen, um die Ziele des Programms zu erreichen. Im vierten Schritt erfolgt dann auf dieser Grundlage, der Vollzug der Entscheidung. Der Vollzug kann beispielsweise im in Kraft treten der neuen gesetzlichen Regelungen bestehen. Die fünfte und sechste Phase des Politikzyklus bilden die Bewertung sowie die Reaktion auf die getroffene Entscheidung. Entweder wurde das Problem durch die gefundene Lösung beseitigt oder es sind in Zuge dessen neue Problemstellungen aufgetreten, die

[53] Vgl. Zimmer/Speth (2015a), S. 14.
[54] Kuhn/Massing (1999), S. 28 ff.

politisch gelöst werden müssen. In diesem Fall wird der Politikzyklus von neuem durchlaufen.[55]

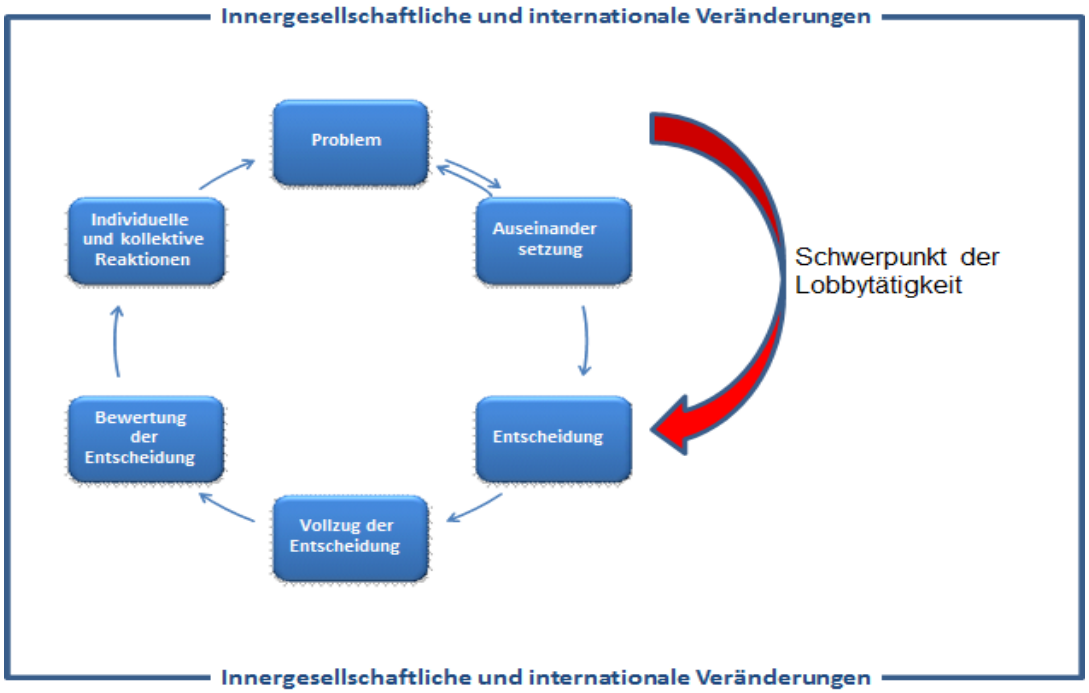



Abbildung: eigene Darstellung in Anlehnung an Peter Massing/Werner Skuhr

Grundsätzlich begleiten Lobbyisten den gesamten politischen Prozess, da das Sammeln von Informationen und das Beobachten der politischen Abläufe zu ihren Kernaufgaben zählt. Dennoch liegt das Augenmerk der Lobbyisten speziell auf den ersten drei Stufen des Politikzyklus. Besonders in der Anfangsphase ist es für die Lobbyisten wichtig, ihre Position deutlich zu machen, um im Erfolgsfall die folgende Auseinandersetzung bereits zu beeinflussen und ihr die gewünschte Richtung zu geben.

Bereits die erste Phase des Politikzyklus kann den Schwerpunkt der Lobbyarbeit ausmachen. Das gilt für die Fälle, in denen der Lobbyist dafür sorgen möchte, dass sein Thema Teil der politischen Agenda und eine Diskussion bis zur Entscheidungsfindung angestoßen werden.[56] Eine andere Aufgabe der Lobbyisten besteht darin zu beobachten, wann ein Thema Teil der politischen Agenda wird, das die eigenen Interessen bzw. das der Auftraggeber tangiert. Je eher die künftige politische Diskussion erkannt wird, desto eher kann man reagieren, Strategien entwickeln und die Diskussion gegebenenfalls schon in eine bestimmte Richtung lenken.

Die große Stunde für Lobbyisten schlägt in der Phase, wenn im Zuge der Auseinandersetzung das politische Programm formuliert wird. Gelingt es, in dieser Phase den

[55] Vgl. Leif/Speth (2006), S. 20.
[56] Leif/Speth (2006), S.20.

Referentenentwurf für die künftigen gesetzlichen Regelungen bereits nach den eigenen Vorstellungen zu beeinflussen oder sogar weitgehend seine eigenen Formulierungen zu implementieren, sind die Aussichten sehr gut, dass der abschließende Gesetzesentwurf auch die eigenen Vorstellungen beinhaltet. Heutzutage ist es in der Praxis nicht unüblich, dass bestimmte Passagen bis hin zu vollständigen Referentenentwürfe direkt von Lobbyisten ausgearbeitet werden.[57] Befindet sich der Gesetzentwurf dagegen bereits im parlamentarischen Gesetzgebungsverfahren, wird es deutlich schwieriger bis unmöglich noch tiefgreifende Änderungen an der Vorlage vorzunehmen. Die Ladung von Interessengruppen in den einzelnen Ausschüssen kann zwar die Möglichkeit bieten, noch Detailänderungen vorzunehmen. Grundsätzlich lässt sich die Stoßrichtung des Gesetzentwurfs jedoch nicht mehr ändern.

Es ist somit ersichtlich, dass Lobbyisten am Politikprozess an unterschiedlichen Stellen beteiligt sind. Diese Beteiligung setzt jedoch den Kontakt zu den wesentlichen Entscheidungsträgern voraus, da Lobbyisten in der Frühphase der Ausarbeitung von Gesetzesvorlagen nicht automatisch in diesen Zyklus eingebunden sind. Nur wenn der Lobbyist eine Verbindung zu den Entscheidungsträgern sowohl auf Leitungs- als auch auf Arbeitsebene in den jeweiligen Phasen besitzt, kann eine Beeinflussung stattfinden. Dies erklärt nicht zuletzt die unzähligen Repräsentanzen von Verbänden und anderen Lobbyvereinigungen am Sitz von Ministerien, da bereits die örtliche Nähe eine wichtige Voraussetzung für die Lobbytätigkeit ist.

## Mittel der Einflussnahme auf die Politik

Um konkrete politische Entscheidungen zu beeinflussen, bieten sich Lobbyisten verschiedene Möglichkeiten. Wie bereits eingangs erwähnt, ist die Bereitstellung und Aufbereitung von Informationen eines der wichtigsten Instrumente des Lobbying. Es gilt für den Lobbyisten, die Informationen an den entscheidungsrelevanten Positionen zu platzieren und das Ergebnis somit in seinem Sinne zu beeinflussen. Gleichzeitig stehen Lobbyisten aber auch den politischen Entscheidungsträgern zur Verfügung, wenn diese von sich aus auf die Informationsquellen von Lobbyverbänden zurückgreifen wollen.[58] Die bereitgestellten Informationen können dabei von allgemeinen statistischen Daten, bis hin zu vollständig ausgearbeiteten Gesetzesentwürfen reichen.

Die Lobbyarbeit beginnt jedoch nicht erst, wenn es eine politische Entscheidung zu beeinflussen gilt. Vielmehr ist es die Aufgabe von Lobbyisten die politischen Prozesse zu beobachten und zu analysieren, um auf zukünftige Entwicklungen vorbe-

[57] Leif/Speth (2006), S.21.
[58] Leif/Speth (2006), S.24.

reitet zu sein.[59] Lassen sich bestimmte politische Entwicklungen absehen, können bereits zu diesem Zeitpunkt Informationen gesammelt und vorbereitet werden, damit die eigene Position in Zukunft schlüssig vertreten werden kann. Gleichzeitig fungiert der Lobbyist dabei als Informationsbeschaffer für sein eigenes Unternehmen bzw. für die Unternehmen, die er vertritt. Er hält die Unternehmensführung über die politische Situation auf dem Laufenden und ermöglicht damit deren Berücksichtigung in den unternehmerischen Entscheidungsprozessen. Der Lobbyist fungiert in diesem Fall als Kommunikator zwischen Wirtschaft und Politik.[60]

Eine wesentliche Voraussetzung für die Platzierung und den Austausch von Informationen ist das Bestehen eines umfassenden Netzwerks, welches die relevanten Entscheidungsträger und die zuständige Ministerialbürokratie umfasst. Insbesondere der Kontakt zu den zuständigen Abteilungsleitern und Referenten darf nicht unterschätzt werden, frei nach dem Wahlspruch: Politiker kommen und gehen, Beamte bleiben bestehen.[61] Daher kann ein gutes Netzwerk innerhalb des Beamtenapparats dem Lobbyisten die Einflussnahme auch über veränderte Regierungskonstellationen hinweg ermöglichen. Darüber hinaus bieten diese Netzwerke die Möglichkeit, ausscheidende Politiker für die Lobbyarbeit zu gewinnen, wie es in der Vergangenheit schon mehrfach vorgekommen ist.[62] Den Politikern erschließt sich damit ein neues lukratives Betätigungsfeld, während der Lobbyverband oder das Unternehmen von den Kenntnissen über die politischen Abläufe und dem politischen Netzwerk des jeweiligen Politikers profitieren kann.

Neben diesen Kerninstrumentarien umfasst die Lobbyarbeit noch weitere Facetten. Dazu gehört die Bildung von Allianzen, um der eigenen Position eine stärkere Stellung zu verschaffen. Meist geschieht dies mit den angesprochenen Zusammenschlüssen von Vereinen oder Verbänden. Betreffen politische Entscheidungen eine Vielzahl von Branchen bzw. Interessenträgern, ist auch ein Zusammenschluss von unterschiedlichen Lobbygruppen möglich. Somit können die einzelnen Strategien der Lobbyverbände aufeinander abgestimmt werden und die Chancen einer erfolgreichen Einflussnahme steigen. Strategien, die auf der Ausübung von Druck basieren, sind eine weitere Möglichkeit seinen Forderungen Nachdruck zu verleihen. Solchen Kampagnen kann eine Öffentlichkeitsarbeit zugrunde liegen, die auf Skandalisierung ausgerichtet ist, um so gesellschaftlichen Druck auf die politischen Entscheidungsträger auszuüben. Diese Form des konfrontativen Umgangs ist jedoch nicht sehr nachhaltig, da sie die zukünftige Zusammenarbeit zwischen den jeweili-

[59] Zumpfort (2003), S. 90.
[60] Interview u.a. mit Herrmann Lehning und Peter Jeutter, in: Leif/Speth (2003), S. 178 ff.
[61] Zumpfort (2003), S. 91.
[62] Leif/Speth (2006), S.25.

gen Lobbyisten und der Politik deutlich erschwert.[63] Statt zu kooperieren treten beide Seiten in diesem Fall als Gegner auf, was eine schlechte Grundlage für eine anhaltende und erfolgreiche Interessenvertretung darstellt.

Eine weitere Form des Lobbying ist das sog. Grassroots-Lobbying. Diese Form des Lobbying hat ihre Ursprünge in Kampagnen der Bürgerbewegung. Dabei schließen sich Bürger zusammen, um ihre Interessen zu vertreten und ihnen eine Plattform zu geben. Mittlerweile wurde diese Form der Interessenvertretung auch von wirtschaftsnahen Lobbyisten entdeckt, die Grassroots-Kampagnen nutzen, um z.B. ökologische Interessen zu vertreten.[64] Zusätzlich sind auch Kongresse und Veranstaltungen mit politischen Entscheidungsträgern ein Mittel, die eigenen Netzwerke zu pflegen und zu erweitern. Ein ähnliches Mittel sind Parteispenden, die genutzt werden können, um die eigene Akzeptanz in der unterstützten Partei zu erhöhen bzw. deren Handlungsmöglichkeiten zu steigern. Ziel solcher Spenden sind daher Parteien, die eine gemeinsame Grundhaltung zu bestimmten Projekten mit dem Spender aufweisen.[65] In wie weit es sich bei den beiden letztgenannten Mitteln noch um zulässige Lobbytätigkeit handelt, welche Offenlegungspflichten bestehen und ab welchem Punkt Zuwendungen an Politiker oder Abgeordnete den Anschein von Korruption erwecken, wird im weiteren Verlauf untersucht.

# 3 Lobbyismus in Deutschland

In der Bonner-Republik fand die Arbeit von Interessenvertretern und Lobbyisten in einem vergleichsweise überschaubaren Rahmen statt, soweit man bei Lobbytätigkeiten davon sprechen kann. Gezielter Lobbyismus wurde zu dieser Zeit überwiegend nur von Verbänden und Gewerkschaften betrieben. Spätestens mit dem Umzug des Bundestages und vieler Ministerien nach Berlin kann davon keine Rede mehr sein. Wie bereits im vorhergehenden Kapitel dargestellt, haben sich die Zahl und die Art von Lobbyorganisationen deutlich erhöht. Die Liste der beim Bundestag registrierten Verbände enthält zurzeit 2311 Organisationen (Stand 24. März 2017).[66] Die dort registrierten Verbände haben die Möglichkeit, die Ausstellung eines Hausausweises zu beantragen und können somit direkt mit den Abgeordneten in Kontakt treten. Da die Eintragung in das Verbandsregister freiwillig ist und sich die Aufnahme sehr an der Definition von „Verband“ orientiert, ist davon auszugehen, dass die reale Anzahl von Lobbyorganisationen deutlich höher liegt. Hinzu kommen die Public Affairs Agenturen, die einzelnen Unternehmensrepräsentanzen und andere

[63] Interview mit Karlheinz Maldaner, in Leif/Speth (2003), S. 151 f.
[64] Thunert (2003), S. 325.
[65] Leif/Speth (2006), S.26.
[66] Einzusehen auf der Homepage des Bundestages.

Netzwerke, wie beispielsweise „Das Collegium“ in dem sich die u.a. Leiter der Unternehmensrepräsentanzen der 30 Dax Unternehmen zusammengeschlossen haben. Ihren Sitz haben die meisten Lobbyorganisationen in Berlin nahe der Straße Unter den Linden, also im direkten Umfeld des Bundestages und der Ministerien. Gleichzeitig befinden sich bekannte Hotspots in der Umgebung, an denen das „Who-is-Who der deutschen Politik“ anzutreffen ist, wie z.B. das Café Einstein und exklusive Treffpunkte wie der China Club neben dem Hotel Adlon, der nur einem ausgewählten Personenkreis zugänglich ist.

Die Adressaten für Lobbying in Deutschland sind in erster Linie die Bundesregierung inklusive der Ministerialbürokratie und der Bundestag bzw. die entsprechenden Pendants auf Länderebene. Da in Deutschland der Großteil der Gesetzesinitiativen von der Regierung in das Parlament eingebracht werden, ist für Lobbyisten eine gute Vernetzung in den Ministerien Voraussetzung für eine mögliche Einflussnahme zu ihren Gunsten. Wie im vorherigen Kapitel bereits geschildert, muss es für Lobbyisten das Ziel sein, bereits im Referentenentwurf ihre Interessen zu berücksichtigen, da ab diesem Stadium meist keine grundlegenden Änderungen mehr zu erwarten sind.[67]

Darüber hinaus spielt auch der Bundestag für die Arbeit der Lobbyisten eine wichtige Rolle. Ansprechpartner sind hier die einzelnen Ausschüsse und Arbeitsgruppen, in denen Gesetzesvorlagen diskutiert und möglichen Änderungen unterzogen werden. Hier werden Interessengruppen ganz offiziell geladen, um ihre Meinungen zu Gesetzesvorlagen zu äußern. Der Kontakt zu den Regierungsfraktionen ist in diesem Zusammenhang für Lobbyisten von besonderer Bedeutung, da sie über die Mehrheit der Stimmen im Bundestag verfügen und somit gestalterisch tätig werden können.[68] Dennoch zeichnet sich vorausschauender und damit wirkungsvoller Lobbyismus dadurch aus, dass auch Kontakte zur Opposition nicht vernachlässigt werden. Zum einen kann die Opposition dazu beitragen, bestimmte Aspekte in der politischen Diskussion zuzuspitzen und in die Debatte einzubringen. Zum anderen kann die Opposition von heute die Regierung von morgen stellen. In diesem Fall ist es sinnvoll auf bereits bestehende Netzwerke setzen zu können.

Der enge Kontakt von Abgeordneten zu Verbänden und Gewerkschaften ist seit der Gründung der Bundesrepublik Deutschland zu beobachten und reicht in ihrer Ausprägung mitunter bis in die Weimarer Republik zurück. In der Geschichte des Bundestages findet sich eine Zahl von Abgeordneten, die neben der Ausübung ihres

[67] Leif/Speth (2006), S.21.
[68] Wehrmann (2007), S. 63.

Mandats auch bei Interessenverbänden beschäftigt waren. Dazu zählt beispielsweise Gustav Stein, der gleichzeitig als Geschäftsführer des BDI fungierte. Teilweise waren leitende Mitglieder von Interessengruppen sogar unmittelbar an der Regierung beteiligt, wie z.B. Gewerkschaftsführer Walter Arendt, der als Bundesminister für Arbeit und Sozialordnung dem Kabinett Willy Brandts angehörte. Durch die zunehmende Professionalisierung der Politik finden sich solche prominenten Mitglieder von Verbänden oder Gewerkschaften nicht mehr im Bundestag. Gleichzeitig unterstehen die Abgeordneten heutzutage einer weitaus höheren medialen Beobachtung. Verbindungen von Abgeordneten zu Verbänden - insbesondere aus der Wirtschaft - werden von der Gesellschaft eher kritisch gesehen und erregen daher die öffentliche Aufmerksamkeit.[69]

Während die Zahl der Lobbyisten in der Bonner-Republik noch überschaubar war - die Anzahl betrug etwa 600 Lobbyisten - hat sich die Anzahl mit dem Umzug nach Berlin um die Jahrtausendwende deutlich erhöht.[70] Mittlerweile dürften in etwa 6000 Lobbyisten in Berlin ihrer Arbeit nachgehen. Die Gründe für diesen Wandel sind vielfältig. Ein wesentlicher Faktor ist die Globalisierung, die neben vielen anderen Bereichen auch die Interessenvertretung verändert hat.[71] Die fortschreitende Verknüpfung und Vernetzung der globalen Wirtschaft hat Auswirkungen auf die Interessenvertretung der Wirtschaftsteilnehmer. Die im Zuge der Globalisierung entstandenen internationalen Organisationen stellen neue Adressaten für Lobbyisten dar. Zu diesen Adressaten auf internationaler Ebene zählen Organisationen wie die Weltbank, die Welthandelsorganisation, der Internationale Währungsfond, die Vereinten Nationen mit ihren zugehörigen Organisationen und nicht zuletzt die EU. Obwohl sich somit ein Teil der Lobbyarbeit auf solche internationalen Gremien und Vereinigungen verlagert hat - Brüssel zählt nach Washington D.C. als zweitgrößter Hotspot der Welt für Lobbyismus - müssen dennoch viele Entscheidungen durch die nationalen Parlamente umgesetzt und auch zuvor bestätigt werden. Lobbyisten versuchen daher bereits bei der Ausarbeitung von Richtlinien auf EU-Ebene, ihre Interessen geltend zu machen und gleichzeitig die nationale Umsetzung zu beeinflussen.

Mit dem Umzug des Bundestages und vieler Ministerien nach Berlin sowie den dazugehörigen Behörden ging eine Neuordnung des Lobbyismus in Deutschland einher. Der geografische Wechsel des Regierungssitzes in Deutschland steht symbolisch für den generellen Strukturwandel in der deutschen Wirtschaft, der auch die Interessenvertretung verändert hat. Man spricht in diesem Zusammenhang von der

[69] Lösche (2007), S. 114.
[70] Lösche (2007), S. 9 f.
[71] Wehrmann (2007), S. 55.

„Berlinisierung“.[72] Bonn steht mit seiner örtlichen Nähe zu den großen deutschen Industriestandorten für die alten Strukturen sowohl der Wirtschaft als auch der Interessenvertretung. In diesem Umfeld zählten die Wirtschaftsverbände und Gewerkschaften (neben den Kirchen und Parteien) zu den wichtigsten und mitunter einzigen Vertretern von Interessen. Die Unternehmensverbände setzten dabei auf ihre wirtschaftliche Bedeutung und die Gewerkschaften auf die vielen Arbeitnehmer, die sie vertraten und repräsentierten. Die „Fronten“ der Interessenvertretung waren dadurch klar vorgegeben. Davon kann mit der Zunahme von Lobbyisten, spezialisierten Verbänden und anderweitiger Organisationen der Interessenvertretung keine Rede mehr sein. Der Umzug nach Berlin, steht sinnbildlich für den Wandel zur Dienstleistungs- und Informationsgesellschaft, der in Deutschland stattgefunden hat bzw. immer noch stattfindet. Dieser Prozess ist besonders in der Wirtschaft zu beobachten. Obwohl Deutschland nach wie vor zu den größten Industriestandorten zählt, werden im Industriesektor nur noch etwa 20-25% des Bruttoinlandsprodukts erzeugt, während die restlichen 75% fast ausschließlich auf den Dienstleistungs- und Informationssektor entfallen. Mit dem wirtschaftlichen Wandel geht ein gesellschaftlicher Wandel einher. Die zunehmende Individualisierung in der Gesellschaft und die damit einhergehende Zunahme von unterschiedlichen Partikularinteressen[73] macht es immer schwieriger, viele Meinungen zu bündeln und einheitlich nach außen zu vertreten. Diese Entwicklung lässt sich an der Mitgliederzahl von Massenorganisationen wie Gewerkschaften, Parteien oder Kirchen ablesen, die allesamt mit einem deutlichen Mitgliederschwund zu kämpfen haben. Ähnlich verhält es sich mit den Wirtschaftsverbänden, in denen es immer schwieriger wird, Konsensentscheidungen unter den Mitgliedern herbeizuführen. So lassen sich beispielsweise im Bauernverband die Interessen von Massenbetrieben und Ökobauern nur noch schwer vereinbaren. Die Folge ist ein Zerfall der traditionellen großen Interessengruppen in kleinere spezialisierte Verbände. Das hat auch Konsequenzen für die Interessenvertretung einzelner Unternehmen. Viele setzen nicht mehr auf die alleinige Vertretung über Verbände, sondern nehmen die Vertretung ihrer Interessen selbst in die Hand. Sie unterhalten Unternehmensrepräsentanzen und beauftragen Public Affairs Agenturen zur Unterstützung bei der Vertretung ihrer Interessen.[74]

Diese Neuordnung der Interessenvertretung in Deutschland hat Auswirkungen auf die Politik. Mussten sich Politiker vorher mit einer überschaubaren Gruppe von Meinungsträgern auseinandersetzen, sind sie heute mit einer Vielzahl von Interessengruppen konfrontiert. Die Abwägung politische Entscheidungen im Hinblick auf die

[72] Alemann (2000), S. 6.
[73] Lösche (2007), S. 117.
[74] Vgl. Kapitel 2.

Zustimmung von Interessenverbänden wird somit schwieriger, da es nicht mehr ausreicht sich die Zustimmung von wenigen großen Wirtschaftsverbänden und Gewerkschaften zu sichern, um sich auf eine allgemeine gesellschaftliche Zustimmung stützen zu können. Auf der anderen Seite ermöglicht diese pluralistische Meinungsvertretung jedoch eine umfassendere Berücksichtigung verschiedener Interessen. So können diejenigen ihre Interessen besser vorbringen, die sich in den großen Verbänden bisher nicht durchsetzen konnten.

Der konkrete Einfluss einzelner Interessengruppen auf politische Entscheidungen kann meist am Ende von Entscheidungsprozessen festgestellt werden. Die Bankenkrise im Jahre 2008 und die nachfolgenden Entwicklungen zeigen deutlich, wie es den Lobbygruppen aus dem Bereich der Finanzwirtschaft gelungen ist, umfassende Eingriffe in die Finanzmarktordnung zu verhindern und die Beteiligungen an den Folgen der Krise für Finanzinstitute zu begrenzen. Die Grundlage für diese - aus Sicht der Finanzlobby - erfolgreiche Interessenvertretung wurde durch ein umfassendes Netzwerk zu den entscheidenden politischen Institutionen ermöglicht. Der enge Kontakt mancher Lobbygruppen zur Politik ist stetiger Kritikpunkt von lobbykritischen Organisationen[75] und trägt zum negativen Bild bei, das man in Deutschland mit Lobbyismus verbindet.

## Wahrnehmung von Lobbyismus in Deutschland

Lobbyismus genießt in der Öffentlichkeit ein schlechtes Image. „Lobbyist“ gilt nicht selten als Schimpfwort und Lobbyaktivitäten wird vielerorts grundsätzlich mit Misstrauen begegnet. Auf den ersten Blick scheint dies verwunderlich, da die Artikulation einzelner Meinungen ein wesentlicher Teil eines demokratischen Systems ist. Jeder soll die Möglichkeit haben, seine Meinung zu artikulieren und für sie einzutreten - das garantiert schon das Grundgesetz in Art. 5. Der Grund für die Ablehnung von Lobbyingaktivitäten muss daher andere Gründe haben.

Ein Hauptgrund liegt in der Intransparenz unter der Lobbyismus betrieben wird. Intransparenz ist nicht zwingend erforderlich zur Interessenvertretung, ermöglicht aber den Beteiligten praktische Vorteile. So können Vorschläge erörtert, bestimmte Themen diskutiert und sogar Drohungen ausgesprochen werden, was in dieser Form unter dem Auge der Öffentlichkeit nicht möglich wäre.[76] Die einzelnen Prozesse, die sich zwischen der Politik und Lobbyisten abspielen sind für Außenstehende nicht mehr zu durchschauen, weshalb dieser Einflussnahme grundsätzlich Misstrauen entgegengebracht wird. Gleichzeitig verdichtet sich der Eindruck, dass die eigenen

[75] So kritisiert z.B. die lobbykritische Organisation LobbyControl die Rolle der Finanzlobby während der Finanzmarktkrise.
[76] Kolbe/Hönigsberger/Osterberg (2011), S. 21 ff.

Interessen ohne eine eigene starke Lobby keine Berücksichtigung mehr finden.[77] Nach Auffassung vieler Bürger verfügen allerdings nur große Wirtschaftsunternehmen und die wohlhabende Schicht über eine starke Lobby. Damit wird die eigene Ohnmacht an Entscheidungsprozessen teilzuhaben vermittelt. Politische Entscheidungen, die den eigenen Interessen zuwiderlaufen, werden so wahrgenommen, als würden sie durch das Wirken einer fremden Macht - einer „fünften Gewalt“ wie es bei Leif und Speth heißt - gesteuert.[78] Ob von dieser Allmacht des Lobbyismus gesprochen werden kann, soll dahingestellt bleiben. Man kann jedoch nicht abstreiten, dass es Möglichkeiten der Einflussnahme gibt, die sich zwar in einem legalen Rahmen bewegen, dabei aber trotzdem den Eindruck einer unzulässigen Beeinflussung bis hin zur Korruption erwecken.

Als Einfallstor für die Beeinflussung durch Lobbyisten gelten die Nebentätigkeiten von Abgeordneten. Nebentätigkeiten sind für Abgeordnete grundsätzlich zulässig. Problematisch wird es, wenn der Abgeordnete bei einem Unternehmen oder Verband beschäftigt ist bzw. als Anwalt Interessen von solchen Mandanten vertritt. Die veröffentlichten Bezüge aus diesen Nebentätigkeiten fallen im Vergleich zu manchen Einkommen in der Wirtschaft eher gering aus. Hier per se von einem korrumpierenden Element zu sprechen würde demzufolge zu weit gehen. Die Möglichkeit eines Interessenkonflikts ist jedoch gegeben.[79] Aus diesem Grund müssen Nebeneinkünfte pauschaliert veröffentlicht werden.

Problematisch ist zudem der Wechsel von ehemaligen Parlaments- und Exekutivangehörigen in die Wirtschaft, zu Verbände oder sonstigen Lobbyorganisationen. Jahrzehntelang waren solche Wechsel ohne weiteres unmittelbar nach dem Ende der Amtszeit möglich. Nicht selten fällt in diesem Zusammenhang der Begriff „Drehtüreffekt“. Insbesondere Spitzenpolitiker und -beamte sind in Vorständen, Aufsichtsräten und in anderweitiger Beratertätigkeit sehr gefragt, da sie die gewünschten Netzwerke und Erfahrungen mitbringen. Diejenigen, die für solche Aufgaben in Frage kommen, bilden somit nur einen eher kleinen und überschaubaren Personenkreis. Man kann demnach nicht von der Regel sprechen, wonach alle ehemaligen Politiker, die ein politisches Amt bekleidet haben, in die Wirtschaft wechseln und dort ihre Karriere fortsetzen. Auf der anderen Seite verfügen diejenigen Personen, die einen solchen Wechsel in die Wirtschaft vollziehen, meist über einen hohen Bekanntheitsgrad. Zu nennen sind hier der ehemalige Bundeskanzler Gerhard Schröder, ehemalige Minister wie Wolfgang Clement und Joschka Fischer oder der

[77] Kolbe/Hönigsberger/Osterberg (2011), S. 37.
[78] Redelfs (2006), S.351.
[79] Nach Berechnungen der lobbykritischen NGO abgeordnetenwatch.de beliefen sich die Nebeneinkünfte seit der letzten Bundestagwahl 2013 bis Mitte des Jahres 2016 auf 18 Millionen Euro.

ehemalige Ministerpräsident Roland Koch. Dadurch wird der Öffentlichkeit ein verzerrtes Bild der Realität vermittelt. Durch die hohe Bekanntheit wird der Wechsel dieser Politiker in den Medien diskutiert. Von dem Verhalten einzelner wird auf die übrigen Abgeordneten und Spitzenbeamten geschlossen, was den Raum für Spekulationen über unzulässige Vorteilsnahme eröffnet.[80]

Mit der Einführung einer Karenzzeit im Juli 2015 sind diese Wechsel schwieriger, aber nicht unmöglich geworden. Das Bundesministergesetz und das Gesetz über die Rechtsverhältnisse der Parlamentarischen Staatssekretäre wurden dahingehend geändert, dass Minister und Staatssekretäre der Bundesregierung unmittelbar anzeigen müssen, wenn sie beabsichtigen, eine andere Tätigkeit aufzunehmen. Das sog. „beratende Gremium“ gibt eine Empfehlung, wie lange die Karenzzeit ausfallen soll. Dieses Gremium setzt sich aus drei Mitgliedern zusammen, die Funktionen an der Spitze staatlicher oder gesellschaftlicher Institutionen wahrgenommen haben. Der Bundespräsident beruft die Mitglieder am Anfang einer Wahlperiode auf Vorschlag der Bundesregierung. Aktuelle gehören dem beratenden Gremium

- Theo Waigel, ehemaliger Finanzminister,
- Krista Sager, ehemalige Hamburger Senatorin und
- Michael Gerhardt, ehemaliger Bundesverfassungsrichter

an.

Das Gesetz sieht eine maximale Karenzzeit von 18 Monaten vor. Diese ist nach dem Gesetz jedoch nur für Ausnahmefälle vorgesehen. Das sind Wechsel, in denen das „öffentliche Interesse schwer beeinträchtigt“ wäre. Im Normalfall empfiehlt das Gesetz eine Karenzzeit von bis zu 12 Monaten. Von lobbykritischen Vereinigungen wird diese Entwicklung begrüßt, jedoch weiterhin eine deutlich längere Kranzzeit gefordert.[81]

Dies sind jedoch nicht die einzigen Gründe, die zu der Wahrnehmung eines unkontrollierten Lobbyismus beitragen. Ein weiterer Faktor ist die Beteiligung externer Stellen am Gesetzgebungsverfahren (Kanzleigesetze) oder die Beschäftigung externer Mitarbeiter in Ministerien (Leihbeamte). Solche Kooperationen haben das Ziel, besonderes Know-how externer Anbieter im Zuge des Gesetzgebungsprozesses oder der allgemeinen Verwaltung zu nutzen.[82] Für Lobbyisten stellen diese Beziehungen eine exzellente Möglichkeit dar, Verbindungen und Kontakte bis in die höchsten Regierungskreise zu knüpfen. Ebenfalls wecken Sponsoringvereinbarun-

[80] Kolbe/Hönigsberger/Osterberg (2011), S. 28 ff.
[81] Vgl. z.B. die Haltung von LobbyControl zur Einführung einer Karenzzeit.
[82] Kolbe/Hönigsberger/Osterberg (2011), S. 30 ff.

gen zwischen Unternehmen und der Regierung den Verdacht einer zu engen Verbindung beider Seiten, die über die bloße Sponsoringleistung hinausgeht.[83] Stattdessen wird der Eindruck vermittelt, dass sich der Kontakt zu Exekutivorganen kaufen lässt, was in einem gewissen Umfang auch der Fall ist.[84] So wurde zuletzt aufgedeckt, dass sich Treffen mit SPD Funktionären käuflich erwerben ließen (Rent-a-Sozi).[85]

Die Folgen dieser Lobbyingaktivitäten für die Akzeptanz des demokratischen Systems in Deutschland dürfen nicht unterschätzt werden. Zum einen geht es dabei um die reale Gefahr, die in der übermäßigen Beeinflussung der Politik durch wenige, dafür aber finanzstarke Interessenvertreter liegt. Auf der anderen Seite wird durch das intransparente agieren von Lobbyisten populistischen Meinungen Tür und Tor geöffnet. Wenn der Eindruck entsteht, finanzstarke Lobbyisten beeinflussten unmittelbar die Gesetzgebung unabhängig vom Willen der Bevölkerung, wird das Vertrauen in die Politik und die staatlichen Organe nachhaltig geschädigt.

Das Ziel kann es jedoch nicht sein, Lobbyismus per se zu verteufeln, sondern genau die Auswüchse zu beschneiden und zu reglementieren, die nicht mit unserem Demokratieverständnis zu vereinbaren sind. Die Interessenvertretung ist ein Teil der Demokratie, muss dabei jedoch in einer Form stattfinden, die den Grundgedanken der Demokratie, nämlich dem offenen Austausch von Argumenten und dem ehrlichen Werben um Zustimmung, gerecht wird. Aus diesem Grund gibt es Mechanismen, die einen unkontrollierten Lobbyismus und intransparente Einflussnahme verhindern sollen. Die Methoden der Einflussnahme, die sich speziell für Deutschland im Bundestag und -rat ergeben sowie die Reglementierungen werden im Folgenden untersucht.

## Einflussnahme im Bundestag und Bundesrat

Die Geschäftsordnungen von Bundestag (GOBT) und Bundesrat (GOBR) bieten die Möglichkeit, Themen und Meinungen öffentlichkeitswirksam zu platzieren und zu vertreten. In Deutschland gehen Gesetzesinitiativen in erster Linie von der Bundesregierung aus. Die entsprechenden Ministerien arbeiten dazu die Gesetzentwürfe aus. Dieser Zeitpunkt ist für Lobbyisten am besten geeignet, Einfluss auf den Inhalt des neuen Gesetzes zu nehmen. Sollte es einer Interessengruppe nicht gelungen sein, ihre Vorstellungen in dem Entwurf genügend zu berücksichtigen, bieten sich im Fortgang des Gesetzgebungsverfahrens weitere Einflussmöglichkeiten.[86] Diese sind

[83] Kolbe/Hönigsberger/Osterberg (2011), S. 34 ff.
[84] Leif (2010), S. 4.
[85] Anger (2016).
[86] Rosenhagen (2009), S. 52.

zwar nicht so effektiv wie eine direkte „Mitgestaltung“ des ursprünglichen Referentenentwurfs, können aber doch zur Berücksichtigung der eigenen Interessen führen oder zumindest die Weichen dafür stellen, um in Zukunft Änderungen zu Gunsten der Interessengruppe herbeizuführen.

Nachdem ein Gesetzentwurf von einem oder mehreren Ministerien ausgearbeitet und vom Kabinett beschlossen wurde, wird zunächst gem. Art. 76 GG eine Stellungnahme des Bundesrates eingeholt. Dadurch soll schon frühzeitig im Gesetzgebungsverfahren die Berücksichtigung von Länderinteressen ermöglicht werden. Der Kabinettsentwurf wird anschließend mit der Stellungnahme und etwaigen Änderungsvorschlägen an den Bundestag weitergeleitet. Durch die Stellungnahme des Bundesrates kann Konfliktpotenzial eines Gesetzes offengelegt werden, welches dann Teil der parlamentarischen Auseinandersetzung im Bundestag wird.[87] Eine umfassende Interessenpolitik auf Länderebene stellt somit die Möglichkeit dar, eigene Auffassungen in die folgenden Debatten im Bundestag einzubringen. Mit der Einbringung des Gesetzentwurfs in den Bundestag wird ihm mehr Aufmerksamkeit zuteil und die bis dato fachliche Auseinandersetzung weicht der politischen. Die Praxis zeigt, dass ab diesem Punkt nur noch selten inhaltliche Änderungen an den Entwürfen vorgenommen werden.[88] Die öffentliche Debatte gibt aber die Möglichkeit auf vermeintliche Schwachstellen des Gesetzentwurfs hinzuweisen und die Öffentlichkeit für mögliche Auswirkungen oder Problemstellungen zu sensibilisieren.

Den Bundestagsabgeordneten stehen mehrere Instrumente zur Verfügung, um in der parlamentarischen Auseinandersetzung die Regierungsmitglieder zu befragen. Insbesondere die Opposition kann dadurch strittige Punkte in das Zentrum der Diskussion rücken.

**Zitier- und Fragerechte**

Art. 43 Abs. 1 GG räumt dem Bundestag das Recht ein, jederzeit die Anwesenheit eines Mitglieds der Bundesregierung zu verlangen. Die Anwesenheit beschränkt sich dabei nicht nur auf die Teilnahme an Sitzungen, sondern sie müssen auf Verlangen dem Parlament Rede und Antwort zu ihrem politischen Handeln stehen.[89]

An das Zitierrecht schließt sich das Fragerecht an. Das Fragerecht ist eine Befugnis der Abgeordneten und leitet sich ebenfalls aus Art. 43 GG ab. Die nähere Ausgestaltung des Fragerechts ist in den §§ 100 - 106 GOBT geregelt. Die GOBT sieht unterschiedliche Arten von Fragerechten vor, die sich in ihrer Bedeutung und im

[87] Kersten, in: Maunz/Dürig (2016), Art. 76 GG, Rn. 2.
[88] Rosenhagen, (2009), S. 53.
[89] Klein, in: Maunz/Dürig (2016), Art. 43 GG, Rn. 37.

Umfang unterscheiden. Die Wahl des jeweiligen Instruments obliegt dem Fragesteller und welcher Bedeutung er seinem Anliegen beimisst.[90]

Große Anfrage:

Die stärkste Ausprägung des Fragerechts ist die Große Anfrage. Sie muss von einer Fraktion oder zumindest fünf Abgeordneten eingebracht werden. Eine Große Anfrage wird auf die Tagesordnung des Plenums gesetzt und es erfolgt grundsätzlich eine Aussprache über die Antwort der Bundesregierung. Durch die Große Anfrage kann sowohl eine Mehrheit, aber auch eine Minderheit die Auseinandersetzung mit einem bestimmten Thema im Bundestag herbeiführen. Es bietet sich daher vornehmlich für Oppositionsparteien an, um Aufmerksamkeit auf ihr politisches Handeln und Themen zu lenken, die durch die Bundesregierung nur wenig Berücksichtigung erfahren.[91]

Kleine Anfrage:

Die Kleine Anfrage hat die gleichen formalen Voraussetzungen wie die Große Anfrage. Sie unterscheidet sich darin, dass sie nicht als Verhandlungsgegenstand auf der Tagesordnung des Plenums gesetzt wird. Während die Große Anfrage mitunter zur politischen Profilierung genutzt wird, steht bei der Kleinen Anfrage die konkrete Informationsbeschaffung im Vordergrund. Die deutliche Zunahme von Kleinen Anfragen lässt aber auf eine Politisierung dieses Instrumentes schließen, indem die Ministerialverwaltungen „auf Trab gehalten“ und laufende Vorgänge behindert werden sollen.[92]

Fragen einzelner Abgeordneter:

Gem. § 104 GOBT i.V.m. Anlage 4 kann jeder Abgeordnete Fragen an die Bundesregierung richten. Die Fragen werden in jeder Sitzungswoche in einer Fragestunde von höchstens 180 Minuten Länge von der Bundesregierung mündlich beantwortet. An die Fragestunde kann sich eine Aktuelle Stunde anschließen, in der im Plenum von den Fraktionen Stellung zu der Antwort der Bundesregierung genommen wird.[93]

Regierungsbefragung:

Der Vollständigkeit halber ist an dieser Stelle auch die Regierungsbefragung zu nennen. Sie bietet Abgeordneten die Möglichkeit die Bundesregierung zur vorange-

[90] Klein, in: Maunz/Dürig (2016), Art. 43 GG, Rn. 89.
[91] Klein, in: Maunz/Dürig (2016), Art. 43 GG, Rn. 90.
[92] Klein, in: Maunz/Dürig (2016), Art. 43 GG, Rn. 91.
[93] Klein, in: Maunz/Dürig (2016), Art. 43 GG, Rn. 92 f.

gangenen Kabinettssitzung zu befragen. Die Regierungsbefragung soll in ihrer Grundidee dazu dienen, den Bundestag über Kabinettsentscheidungen zu informieren, bevor sie in den Medien verkündet werden. Die Praxis zeigt jedoch, dass die Regierungsbefragung kein sehr attraktives Mittel ist, um Informationen über das künftige Regierungshandeln zu erlangen. Die Zeit für die Befragung ist mit 30 Minuten kurz bemessen. Nach der Berichterstattung der Minister bleibt meist keine Zeit, um sich noch inhaltlich mit den Aussagen auseinanderzusetzen. Somit werden die Regierungsbefragungen kaum von der Öffentlichkeit oder den Medien wahrgenommen und auch nur wenige Parlamentarier nehmen an den Befragungen teil.[94]

Von den hier vorgestellten Instrumenten erzielt die Große Anfrage die größte öffentliche Aufmerksamkeit. Interessenvertreter können dazu beitragen, indirekt eine große Anfrage herbeizuführen, indem sie gerade Oppositionsparteien für bestimmte Themen sensibilisieren. Sie können der Opposition Informationen und Daten liefern, die sich für Oppositionsparteien generell schwieriger beschaffen lassen, da sie nicht wie die Bundesregierung direkt auf den Verwaltungsapparat der Bundesministerien zurückgreifen können. Die Opposition hat dadurch bessere Chancen sich in der Diskussion mit der Bundesregierung zu profilieren und die Interessenvertreter profitieren von der Platzierung ihrer Themen in der Öffentlichkeit. Außerdem können heutige Oppositionsparteien die Regierung von Morgen stellen. In diesem Fall kann es für Interessenvertreter nützlich sein, wenn die neuen Regierungsparteien in ihrer vorhergehenden Rolle als Opposition die Argumente der Interessenvertreter öffentlich vertreten haben.

**Gesetzesinitiativen und Anträge**

Neben der Bundesregierung können Gesetzesinitiativen auch vom Bundestag oder Bundesrat ausgehen. Sofern sie von der Opposition eingebracht werden, haben die Gesetzesinitiativen allerdings kaum eine Aussicht auf Erfolg. Die Opposition kann jedoch mit eigenen Entwürfen die Regierung in Zugzwang bringen, einen eigenen Entwurf vorzulegen. Dadurch können für Lobbyisten zwei günstige Situationen entstehen. Muss die Regierung schnell mit einem eigenen Entwurf reagieren, kann es sich für Lobbyisten auszahlen, schon Positionspapiere oder sogar Gesetzespassagen vorbereitet zu haben und diese den beteiligten Ministerien zur Verfügung zu stellen. Im anderen Fall kann die Regierung Passagen aus dem Gesetzentwurf der Opposition in ihren eigenen integrieren.[95] Beim Entwurf der Opposition auf die Be-

[94] Klein, in: Maunz/Dürig (2016), Art. 43 GG, Rn. 94 f.
[95] Rosenhagen (2009), S. 54.

rücksichtigung bestimmter Interessen eingewirkt zu haben, kann sich also durchaus lohnen.

Darüber hinaus können durch Anträge Themen im Bundestag platziert werden. Dazu zählen selbstständige Anträge. Die Regelungen sind in den §§ 75 ff. GOBT enthalten. Im Rahmen eines selbstständigen Antrags muss die Bundesregierung zu dessen Inhalt Stellung nehmen und es findet eine abschließende Abstimmung über die Annahme des Antrags im Bundestag statt. Eine andere Form sind Änderungsanträge, die zu Gesetzesvorlagen eingebracht werden können. Gem. §§ 81 ff. GOBT könne ab der 2. Lesung Änderungsanträge eingebracht werden. Dadurch lassen sich bestimmte Aspekte während der parlamentarischen Auseinandersetzung wiederholt auf die Tagesordnung setzen. Nach Abschluss des Gesetzgebungsverfahrens hat insbesondere die Opposition durch Entschließungsanträge (§ 88 GOBT) die Möglichkeit noch einmal auf ihre abweichenden Positionen hinzuweisen und sich von der Regierung bzw. der/den Regierungsfraktion(en) abzugrenzen.[96]

## Regelungen zum Umgang mit Lobbyisten auf Bundesebene

Neben der Daseinsberechtigung von Lobbyisten als Informationslieferanten birgt die Beeinflussung politischer Entscheidungen auch Gefahren. So verfügen unterschiedliche Interessengruppen theoretisch zwar über die gleichen Zugangsmöglichkeiten zu politischen Entscheidungsträgern, in der Praxis ist diese Chancengleichheit jedoch nicht immer gegeben. Lobbyisten, die wirtschaftlich starke Verbände oder Unternehmen vertreten, werden i.d.R. einen Vorteil bei der Durchsetzung ihrer Interessen gegenüber wirtschaftlich schwächeren Lobbyverbänden haben, da sie auf größere (finanzielle) Ressourcen zurückgreifen können. Eine weitere Gefahr stellt der Vertrauensverlust der Bürgerinnen und Bürger in das politische System dar. Dieser ist zu erwarten, wenn der Eindruck erweckt wird, dass die Politik nur noch einzelnen Partikularinteressen folgt. Aus diesem Grund bestehen für den öffentlichen Dienst, Abgeordnete sowie die Parteien gesetzliche Regelungen, welche Einflussnahme von außen statthaft ist und ab welchem Punkt eine unzulässige Einflussnahme vorliegt bzw. der Korruptionsverdacht im Raum steht. Um der Öffentlichkeit einen Überblick über die in Ausschüssen vorstelligen Verbände zu geben, existiert beispielsweise seit den 70er Jahren eine Verbändeliste für den Bundestag. Die Verbändeliste soll zu einem transparenten Umgang mit Lobbyverbänden beitragen.

Im Hinblick auf die Einflussnahme von Lobbyisten auf Abgeordnete nehmen Nebeneinkünfte und Spenden eine besondere Rolle ein. An diesem Punkt tritt die Grauzone, die sich zwischen der berechtigten Geltendmachung bestimmter Partikularinte-

[96] Vgl. Rosenhagen (2009), S. 55 f.

ressen und der Beeinflussung von Abgeordneten durch finanzielle Gegenleistungen auftut, offen zutage. Bei Zahlungen aus der Wirtschaft an Abgeordnete oder die Beschäftigung bei Unternehmen, denen Lobbytätigkeit zuzurechnen ist, liegt die Vermutung nahe, dass hier der Abgeordnete nicht mehr völlig frei in der Ausübung seines Mandats ist und Interessenkonflikte drohen. Aus diesem Grund gibt es Regelungen, die Abgeordnete zu einer teilweisen Offenlegung dieser Nebeneinkünfte verpflichten, um den Aspekt der Nebentätigkeiten von Abgeordneten transparenter zu gestalten.

Die rechtliche Stellung von Beamten und Abgeordneten ist ähnlich. Beide werden vom Staat alimentiert und sind im Gegenzug für den Staat und seine Bürger tätig. Dennoch ergibt sich aus der besonderen Stellung, die Abgeordnete nach dem Grundgesetz einnehmen, ein besonderer Regelungsbedarf für Nebentätigkeiten. Während Beamte in erster Linie beim Staat beschäftigt sind und Nebentätigkeiten nur nach Genehmigung durch den Dienstherren ausüben dürfen, soll durch ein Abgeordnetenmandat die weitere Ausübung der bisherigen beruflichen Tätigkeit nicht angetastet werden. Der hohe Professionalisierungsgrad in der Politik und der zeitliche Aufwand, der mit der Ausübung eines Mandats einhergeht, lassen meist den Verbleib im bisherigen Beruf nicht oder nur teilweise zu. Im Folgenden werden das Verbandsregister und die Regelungen zu Nebeneinkünften vorgestellt und ihre Wirkungsweise näher untersucht.

**Verbändeliste**

Die Registrierung von Lobbyorganisationen in Deutschland ist nach wie vor sehr von dem traditionellen Verbandsgedanken geprägt. In die „Öffentliche Liste über die Registrierung von Verbänden und deren Vertretern“ - wie die Verbändeliste offiziell heißt - werden die Lobbyorganisationen beim Bundestag eingetragen. Die Führung dieser Liste obliegt dem Bundestagspräsidenten. Das Ziel dieser im Jahre 1972 eingeführten Liste war es, eine transparentere Interessenvertretung zu ermöglichen.[97] Die dort registrierten Verbände haben die Möglichkeit, einen Hausausweis für den Bundestag zu beantragen und dadurch in direkten Kontakt mit Abgeordneten zu treten. Darüber hinaus können sie zu öffentlichen Anhörungen geladen werden. Die Registrierung in der Verbändeliste ist freiwillig und es lassen sich keine Rechte auf einen Hausausweis oder die Einladung zu einer Anhörung daraus ableiten. Gemäß Anlage 2 Abs. 2 GOBT enthält die Verbändeliste folgende Angaben über die einzelnen Eintragungen:

[97] Koch (1999), S. 2.

- Name und Sitz des Verbandes mit vollständiger Adresse
- Zusammensetzung von Vorstand und Geschäftsführung
- Interessenbereich des Verbandes
- Mitgliederzahl
- Namen der Verbandsvertreter
- Anschrift der Geschäftsstelle am Sitz von Bundestag und Bundesregierung.

Weitergehende Informationen, wie Spenden oder Dienstleistungen durch die einzelnen Verbände werden dagegen nicht im Verbandsregister abgebildet.[98] Auch ein Verhaltenskodex für Lobbyisten - wie es auf der EU-Ebene der Fall ist - ist an die Registrierung nicht geknüpft. Durch die Konzentrierung auf die Verbandstätigkeit als Mittel der Interessenvertretung, finden sich keine Unternehmen, Public Affairs Agenturen oder Kanzleien, die Lobbyinteressen vertreten, in diesem Register.

Die Ausgestaltung des Verbandsregisters entspricht noch weitgehend dem Stand der Interessenvertretung, wie sie in den 70er Jahren praktiziert wurde. Der Entwicklung, die der Lobbyismus seit dieser Zeit durchlaufen hat, wird das bisherige Register daher nicht gerecht. Als zentrales Verzeichnis für Lobbyismus beim Bundestag sollte es möglichst alle Akteure abbilden können, denen Lobbytätigkeiten zuzurechnen sind, seien es Verbände, Unternehmen, Kanzleien oder sonstige Lobbyisten.[99]

**Hausausweise für den Bundestag**

Wie bereits dargestellt wurde, ist der persönliche Kontakt zu politischen Entscheidungsträgern eines der wichtigsten Elemente einer effektiven Interessenvertretung. Neben guten Beziehungen zu den Ministerien zur Einflussnahme auf erste Referentenentwürfe zählt dabei auch der Zugang zu den Abgeordneten, die über die künftigen Gesetze abstimmen. Der Kontakt zu Abgeordneten lässt sich am einfachsten herstellen, wenn man sich im Bundestag frei bewegen und die Abgeordneten persönlich in ihren Büros aufsuchen kann. Ein großer Vorteil sowohl für die Abgeordneten, als auch für die Lobbyisten besteht darin, dass diese Treffen unter Ausschluss der breiten Öffentlichkeit stattfinden können. Aus diesem Grund gehören Hausausweise für den Bundestag zur wichtigen Ausrüstung für Lobbyisten.

Die Zutrittsberechtigung zum Bundestag ist im Anhang 1 der Geschäftsordnung des Bundestages geregelt. Neben den Abgeordneten und den Mitarbeitern in den Fraktionen und der Verwaltung haben auch andere Personengruppen die Möglichkeit,

[98] Ahrens (2007), S.134.
[99] Siehe 6. Kapitel.

einen Hausausweis zu erhalten. Zu diesen Gruppen zählen z.B. Journalisten und andere Medienvertreter. Sie können einen Hausausweis bei der Bundestagsverwaltung beantragen.[100] Ebenso haben Verbände, die in der Verbändeliste des Bundestags verzeichnet sind die Möglichkeit, Hausausweise zu beantragen. Die rechtliche Grundlage ist für diesen Fall Anlage 2 der Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages. Da andere Lobbyingakteure wie Unternehmen, PR-Agenturen oder Kanzleien sich nicht in der Verbändeliste registrieren können, ist die Erteilung eines Hausausweises auf diesem Weg nicht möglich. Neben dem „offiziellen" Weg, einen Hausausweis zu erhalten, bestand bis Ende 2015 jedoch noch eine weitere Möglichkeit. Dabei wurden Hausausweise über die einzelnen Fraktionen beantragt.

Mitte 2014 berichtete die Organisation abgeordnetenwatch.de erstmals von der Ausstellung von Hausausweisen über die Fraktionen des Bundestages.[101] Diese Praxis bot den Gruppen, die sich nicht in der Verbändeliste registrieren konnten oder wollten, eine diskretere Möglichkeit an einen Hausausweis zu gelangen. Während die Regelungen zur Ausstellung eines Hausausweises auf der Homepage des Bundestages veröffentlicht sind, sind die Rechtsgrundlagen in diesem Fall nicht ohne weiteres öffentlich zugänglich. So befinden sich die Regelungen zur Erteilung von Hausausweisen in der Vorschrift „Zugangs- und Verhaltensregeln für den Bereich der Bundestagsliegenschaften", die zunächst nicht direkt auf der Homepage des Bundestages veröffentlicht war. Über einen Direktlink kann eine Fassung vom 25.05.05 jedoch abgerufen werden und mittlerweile wurde sie auch auf der Homepage für die Akkreditierung beim Bundestag eingepflegt.[102] Auffällig ist dabei, dass der Abschnitt zur Zugangsberechtigung Kürzungen und Auslassungen enthält. Auf Nachfrage von abgeordnetenwatch.de gab die Bundestagsverwaltung bekannt, dass Hausausweise auf der Grundlage dieser Zugangs- und Verhaltensregeln von den Parlamentarischen Geschäftsführern befürwortet werden müssen und keine weitere Prüfung durch die Bundestagsverwaltung erfolgt.

Durch Klagen vor dem Verwaltungsgericht Berlin und Oberverwaltungsgericht Berlin-Brandenburg wurde die Bundestagsverwaltung im November 2015 gezwungen, die Unternehmen, Verbände und sonstige Organisationen zu nennen, an die nach dem genannten Verfahren Hausausweise ausgestellt wurden. Die Klagen waren nötig gewesen, da sich die CDU/CSU- und die SPD-Faktion geweigert hatten, ihre Vergabepraxis von Hausausweisen offenzulegen. Nach dem Urteil wurde eine Liste der ausgestellten Hausausweise und der jeweils ausstellenden Fraktion veröffent-

[100] § 2 Anhang I Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages.
[101] Reyher (2014).
[102] Akkreditierung-Presse: https://www.bundestag.de/presse/akkreditierung/ (Abrufdatum 29.03.2017).

licht.[103] U.a. finden sich in der Auflistung mehrere Vertreter der Automobilindustrie und Zulieferer.

| Unternehmen/Verbände/ Organisationen | Ausstellende Fraktion | Anzahl d. Hausausweise |
|---|---|---|
| Adam Opel AG | CDU/CSU | 2 |
| Audi AG | CDU/CSU | 1 |
| Continental AG | CDU/CSU | 3 |
| Daimler AG | CDU/CSU | 3 |
| Ford-Werke GmbH | CDU/CSU | 2 |
| Robert Bosch GmbH | CDU/CSU | 1 |
| Schaeffler AG | CDU/CSU | 2 |
| VDA e.V. | CDU/CSU | 1 |
| Volkswagen AG | CDU/CSU | 5 |

Zusätzlich finden sich auch mehrere Verbände in der Auflistung, die mit der Automobilbranche im Zusammenhang stehen. Insgesamt wurden 1.103 Hausausweise an 468 Unternehmen, Verbände und Organisationen über die Fraktionen ausgegeben. Wie bereits die obenstehende Tabelle vermuten lässt, wurde der Großteil der Hausausweise von der CDU/CSU-Fraktion ausgestellt. 757 Hausausweise gingen durch die CDU/CSU-Fraktion an 333 Adressaten, gefolgt von der SPD-Fraktion, die die Ausgabe von 257 Hausausweisen veranlasste. Über die Fraktion der Grünen erhielten 61 und über die Linke 28 Personen Zugang zum Bundestag. Auffällig ist, das sich die SPD-Fraktion anfangs und die CDU/CSU-Fraktion bis zuletzt gegen die Veröffentlichung dieser Aufstellung sperrte.[104]

Die Fraktionen hatten dadurch die Möglichkeit, Hausausweise abseits der Öffentlichkeit an Interessenvertreter auszugeben. Nach Medienberichten wurde die Vergabepraxis nach diesem Verfahren Anfang 2016 eingestellt. Demnach sind die sich noch im Umlauf befindlichen Hausausweise im Februar 2016 abgelaufen. Eine Verlängerung nach dem bisher üblichen Verfahren war ab diesem Zeitpunkt nicht mehr zulässig. Zukünftig wird es für Unternehmensvertreter nicht mehr möglich sein, Hausausweise ohne weiteres über die Fraktionen zu beantragen, entschied der Ältestenrat. So ist es von nun an notwendig, dass ein beantragender Verband in der Verbändeliste registriert ist. Außerdem wird die Anzahl von Hausausweisen pro

[103] Der Tagesspiegel stellt eine Übersicht der Adressaten für die ausgestellten Hausausweise sowie von welcher Fraktion sie beantragt wurden zur Verfügung.
[104] Sarovic (2015).

Verband auf zwei Ausweise begrenzt.[105] Damit ist zumindest ein kleiner Schritt getan worden, die Beziehungen und Kontakte von Abgeordneten und Interessenvertretern transparenter zu gestalten.

**Parteienfinanzierung**

Die Finanzierung von Parteien ist ein Feld, von dem sich schnell ein Bogen zum Graubereich von Lobbyismus schlagen lässt. Ganz plakativ ausgedrückt könnte man bei Parteispenden, die zur Finanzierung der Parteien beitragen, den Kauf von politischen Gefälligkeiten vermuten. Gem. § 25 Abs. 2 Nr. 7 PartG ist zwar die Annahme von Spenden in Verbindung mit konkreten politischen Gegenleistungen nicht zulässig, dennoch lohnt sich ein Blick auf die allgemeine Parteienfinanzierung.

Die Parteienfinanzierung basiert auf fünf Säulen, die je nach Partei stärker oder schwächer ausgeprägt sind.

1. Mitgliedsbeiträge
   Die Mitgliedsbeiträge sind die „fixen“ und kalkulierbaren Einnahmen der Parteien. Ihre Bedeutung für die Parteien variieren deutlich. Während bei der CSU die Mitgliedsbeiträge 2014 20% der Einnahmen ausmachen, sind es bei Die Linke über 34%.[106]

2. Staatliche Mittel
   Nach Europa-, Bundestags- und Landtagswahlen haben die anspruchsberechtigten Parteien gem. § 18 Abs. 3 PartG Anspruch auf staatliche Mittel. Die Höhe der Zuwendung ist abhängig vom Wahlerfolg, also von den erhaltenen Stimmen. Bis vier Millionen Stimmen erhält die Partei 1,00€, darüber hinaus für jede Stimme 0,83€. Die staatliche Finanzierung gehört i.d.R. zum wichtigsten Finanzierungsinstrument der Parteien. 2014 machte sie bei allen im Bundestag vertretenen Parteien und der FDP 1/3 oder mehr der Einnahmen aus.

3. Beiträge von Mandatsträgern
   Es ist gängige Praxis, dass Mandatsträger einen Teil ihrer Diäten an die Partei abführen. Der Anteil der Einnahmen durch die Mandatsträger variiert bei den Parteien sehr stark. Er hängt sowohl von den innerparteilichen Gepflogenheiten, in welcher Höhe ein Teil der Diäten an die Partei abgeführt wird, als auch von der Zahl der Mandatsträger ab. Während bei der FDP 2014 die

[105] Laut Merkblatt der Bundestagsverwaltung zu Erteilung eines Hausausweis.
[106] Alle Zahlen stammen aus dem letzten Rechenschaftsbericht für 2014.

eigenen Mandatsträger für ca. 7% der Parteieinnahmen sorgten, waren es bei den Grünen über 23%.

4. Spenden
   Spenden sind Zuwendungen von privaten oder juristischen Personen, die die Partei in ihrer politischen Arbeit oder im Wahlkampf unterstützen sollen. Traditionell ist das Spendenaufkommen in Jahren mit einer Bundestagswahl besonders hoch. 2014 erhielt die CDU die meisten Spenden, der im Rechenschaftsbericht genannten Parteien (ca. 26 Mio. €). Die höchste Spendenquote hatte die FDP mit 29%, die niedrigste die Linke mit gut 8% an den Gesamteinnahmen.

5. Sonstige Einnahmen
   Hierzu zählen Kapitalerträge oder die Einnahmen aus Veranstaltungen. Auch Einnahmen durch Sponsoring zählen dazu.

Besonders die Einnahmen aus Spenden und auf sonstigem Wege (Sponsoring) werden von der Öffentlichkeit und besonders lobbykritischen Organisationen kritisch beäugt. Häufige Kritikpunkte sind die lange zeitliche Verzögerung bis die Rechenschaftsberichte der Parteienfinanzierung vorgelegt werden. So enthält der aktuelle Bericht nur die Zahlen bis 2014. Ebenso steht die aktuelle Sponsoringpraxis in der Kritik, da sie Spendencharakter haben, aber nicht den gleichen Transparenzvorgaben unterliegen.

**Verhaltensregeln für Abgeordnete**

In Bezug auf die unzulässige Beeinflussung von politischen Entscheidungen, die oftmals bei der Diskussion um Lobbyismus mitschwingen, spielt Korruption eine wichtige Rolle. Dabei muss nicht immer der direkte „Kauf“ einer bestimmten Leistung im Vordergrund stehen. Kleine Geschenke können den Zugang zu hohen Entscheidungsträgern ermöglichen oder zumindest beschleunigen. Aus diesem Grund sind Regelungen geschaffen worden, wie sich Beamte und Abgeordnete in Bezug auf Zuwendungen und Nebentätigkeiten zu verhalten haben.

Das Verhalten von Bundesbeamten (bei Landesbeamten analog) in Bezug auf die Annahme von Zuwendungen ist im Bundesbeamtengesetz klar definiert. Gem. § 71 BBG ist die Annahme von Zuwendungen, wie Geschenke und sonstige Leistungen oder Vorteile unzulässig bzw. bedürfen der Zustimmung des Dienstherren. Dies gilt sowohl während, als auch nach Beendigung des Dienstverhältnisses. Erbringt ein Beamter durch die erlangte Zuwendung eine bestimmte Leistung, macht

er sich gem. §§ 11, 331 ff. StGB der Korruption strafbar. Die Annahme von Zuwendungen unterliegt damit bei Beamten strengen Regularien. Darüber hinaus dürfen Beamte gem. § 99 BBG nur Nebentätigkeiten ausüben, die zuvor vom Dienstherren genehmigt worden sind bzw. sie sind dem Dienstherren zumindest anzuzeigen, wenn aus der Tätigkeit Entgelte oder geldwerte Vorteile erlangt werden (§ 100 BBG).

Mitglieder der Bundesregierung unterliegen einem öffentlich-rechtlichen Arbeitsverhältnis. Damit unterliegen sie strengeren Regelungen als Abgeordnete. Auf die Mitglieder der Bundesregierung findet das Bundesministergesetz Anwendung. Gem. § 5 BMinG und Art. 66 GG dürfen Mitglieder der Bundesregierung keine Nebentätigkeiten auszuüben. Lediglich Ausnahmen im Hinblick auf die Tätigkeit in einem Aufsichts- oder Verwaltungsrat sind möglich. Die Regelungen für (parlamentarische) Staatssekretäre richten sich nach dem BBG bzw. vergleichbaren Vorschriften. Damit sind ihnen Nebentätigkeiten unter Zustimmung des Ministers gestattet.[107]

In der Geschichte der Bundesrepublik Deutschland hat es mehrere Änderungen der Regelungen zur Offenlegung von Nebeneinkünften und Spenden bei Abgeordneten gegeben. Eine Änderung stammt aus dem Jahre 2005, in dem das Abgeordneten Gesetz und die Verhaltensregeln in der Geschäftsordnung des Bundestages wesentlichen Neuordnungen durch die rot/grüne Bundesregierung unterzogen wurden. Auslöser für die Novellierung war eine Reihe von Skandalen u.a. in Niedersachsen um die SPD-Landtagsabgeordneten Viereck und Wendhausen, die Zahlungen des VW-Konzerns ohne berufliche Gegenleistung erhielten, sowie des ehemaligen CDU-Generalsekretärs Meyer und dem Vorsitzenden der CDU-Arbeitnehmervertretung Arentz, die Gehaltszahlungen vom RWE-Konzern empfingen, ohne ebenfalls eine adäquate Gegenleistung erbracht zu haben.[108] Die Neuregelung des Abgeordneten Gesetzes und der Geschäftsordnung sah die bis dato umfangreichste Verbesserung der Transparenz im Hinblick auf die Nebeneinkünfte von Abgeordneten vor. Nach der erfolglosen Klage einiger Abgeordneter vor dem Bundesverfassungsgericht (die Klage wurde in einer knappen Entscheidung von vier zu vier Stimmen abgelehnt) traten die neuen Verhaltensregeln für Abgeordnete 2007 in Kraft.

Eine weitere bedeutende Änderung stellt die gesetzliche Neuregelung von Zuwendungen an Abgeordnete dar. Gem. § 44a Abs. 2 S. 1 AbgG dürfen Abgeordnete nur gesetzliche Zuwendungen und gesetzlich zulässige Zuwendungen annehmen. Wa-

[107] Darge (2009), S. 102 f.
[108] Muhle (2006), S. 266 ff.

ren in dem vorherigen Gesetz nur bestimmte Zuwendungen unzulässig,[109] wird in der aktuellen Fassung ein weitreichender Zuwendungsbegriff gewählt. Die Art der Zuwendungen ist im Gesetz nicht näher definiert. Nach Ansicht des Schrifttums werden vom Zuwendungsbegriff auch Dienstleistungen, etwa kostenlose Flüge, erfasst.[110] Satz 2 desselben Paragraphen legt fest, dass Zuwendungen nicht als Gegenleistung für die Durchsetzung bestimmter Interessen angenommen werden dürfen. Die Annahme von Zuwendungen ist damit grundsätzlich gestattet, sofern keine Interessendurchsetzung erwartet wird und die Höhe der Zuwendung in angemessenem Verhältnis zu der erbrachten Leistung steht (§ 44a Absatz 2 S. 3 AbgG). Die Annahme von Spenden wird in Satz 4 ausdrücklich von den Einschränkungen in § 44a AbgG ausgeschlossen. Der Spendenbegriff umfasst Geldleistungen und geldwerte Leistungen, beispielsweise die unentgeltliche Bereitstellung von sachlichen Mitteln, Personal oder vorhandenen Organisationsstrukturen.[111] Dennoch war man sich der Problematik bei der Annahme von Spenden im Hinblick auf die Durchsetzung fremder Interessen bewusst, weshalb gem. § 44b Nr. 3 AbgG Normen in den Verhaltensregeln zu schaffen sind, die die Anzeige und die Höhe von Spenden vorsehen. Dieser Forderung wurde in § 4 Anlage 1 GOBT zum Teil Rechnung getragen. So sind gem. § 4 Abs. 2, 3 Anlage 1 GOBT erst Spenden ab einem Wert von 5.000 € bzw. ab einer jährlichen Gesamtsumme von 10.000 € dem Bundestagspräsidenten zu melden. Die Veröffentlichung im amtlichen Handbuch und im Internet erfolgt erst ab einer Spendenhöhe von 10.000 €. Damit bietet die Spendenregelung nach wie vor Schlupflöcher. Beispielsweise müssen nach aktueller Gesetzeslage zwei Spenden á 4.999 € nur gemeldet, aber nicht veröffentlicht werden, obwohl die Summe von 10.000 € nahezu erreicht ist.[112]

Der wohl diskussionswürdigste Aspekt in den Verhaltensregeln für Abgeordnete stellten bis zu dieser Legislaturperiode die Regelungen zur Offenlegung von Nebentätigkeiten dar. Die Vorschriften zu Nebentätigkeiten bzw. Nebeneinkünften von Abgeordneten bauen auf dem bereits vorgestellten § 44a AbgG auf. Demnach ist gem. § 44a Abs. 4 AbgG eine Vortätigkeit und/oder Nebentätigkeit während der Ausübung des Mandats nach Maßgabe der Verhaltensvorschriften anzuzeigen. Diese Anzeigepflicht ist in § 1 Anlage 1 GOBT enthalten. Danach sind gem. Absatz 1 die bisherige berufliche Tätigkeit sowie Vorstands-, Beirats-, Aufsichtsratstätigkeiten (etc.) in Unternehmen oder Anstalten des öffentlichen Rechts beim Bundestagspräsidenten anzuzeigen. Darüber hinaus müssen insbesondere Anstellungsverhältnis-

[109] BGBl. 1980 I 1752.
[110] Kühn (2011), S. 99 ff. m.w.N.
[111] BVerfGE 85, 264, 320 f.
[112] Kühn (2011), S. 114.

se oder selbstständige Tätigkeiten offengelegt werden. Die Anzeigepflicht besteht in diesem Falle nur gegenüber dem Bundestagspräsidenten und ist nicht mit einer allgemeinen Veröffentlichung der genauen Höhe von einzelnen Nebeneinkünften zu verwechseln. Stattdessen erfolgt die Veröffentlichung der Nebeneinkünfte nach einem Stufensystem. Vor der aktuellen Legislaturperiode war die Höhe der Nebeneinkünfte in drei Stufen kenntlich zu machen. Stufe 1 schloss dabei Einkünfte von 1.000 bis 3.500 €, Stufe 2 3.501 bis 7.000 € und Stufe 3 von über 7.000 € ein.

Mit der Neuregelung von § 3 Anlage 1 GOBT im Jahr 2013 wird die Höhe der Nebeneinkünfte nun in zehn Stufen kenntlich gemacht. Die Stufen gliedern sich wie folgt:

| Stufe | Einkünfte |
|---|---|
| **1** | 1 000 bis 3 500 Euro |
| **2** | < 7.000 Euro |
| **3** | < 15.000 Euro |
| **4** | < 30.000 Euro |
| **5** | < 50.000 Euro |
| **6** | < 75.000 Euro |
| **7** | < 100.000 Euro |
| **8** | < 150.000 Euro |
| **9** | < 250.000 Euro |
| **10** | > 250.000 Euro |

Diese Stufen beziehen sich sowohl auf Einkünfte aus einmaligen Tätigkeiten wie Vorträgen, als auch auf dauerhafte Beschäftigungsverhältnisse. Eine genaue Veröffentlichung der jeweiligen Zuwendungen aus Nebentätigkeiten ist nicht vorgesehen.

## Kritik an den geltenden Verhaltensvorschriften

Trotz der Fortschritte und der Verbesserung der Transparenz im Hinblick auf Nebeneinkünften von Abgeordneten wird weiterhin Kritik an den zurzeit geltenden Regelungen geübt.[113] Mit der öffentlichen Berichterstattung über den SPD-Kanzlerkandidaten Steinbrück im Bundestagswahlkampf 2013 wurde das Thema Nebeneinkünfte in der Öffentlichkeit breit diskutiert. In dieser Diskussion wurde zum wiederholten Male das hohe Misstrauen der Öffentlichkeit gegenüber Anstellungsverhältnissen oder sonstigen Geschäftsbeziehungen zwischen Politikern und Unternehmen deutlich. Die Entwicklungen in der Offenlegung von Einkünften neben der

[113] Z.B. durch Transparency International.

Ausübung des Mandats werden nach wie vor kritisch begleitet.[114] Die Kritik erstreckt sich dabei nicht nur auf die Veröffentlichungspflichten, sondern auch auf weitere Gesichtspunkte der Verhaltensregeln für Abgeordnete.

Der Gesetzgeber hat sich zwar bemüht, die Offenlegung von Nebeneinkünften der Abgeordneten transparenter zu gestalten, dabei jedoch versäumt, gleichzeitig wirksame Sanktionsmechanismen zu implementieren. Laut § 44a Abs. 3-5 AbgG können vom Bundestagspräsident Ordnungsgelder verhängt werden, falls ein Abgeordneter die Offenlegungspflichten aus den Verhaltensregeln verletzt hat. Anderweitige Sanktionen sieht das Gesetz nicht vor.

Diffiziler gestaltete sich die Umsetzung von Maßnahmen für Fälle, in denen ein bestimmtes Abstimmungsverhältnis durch die Zahlung von Geld oder sonstigen Leistungen erreicht werden soll. Auf dem Feld der Sanktionierung von Abgeordnetenbestechung wies das deutsche Recht jahrelang erhebliche Lücken auf. Nicht zuletzt die Ohnmacht der Politik, die 2003 unterzeichnete UN-Konvention gegen Korruption zügig in nationales Recht umzusetzen, zeugte von großem Nachholbedarf auf diesem Gebiet. Erst im September 2014 trat die Verschärfung des § 108e StGB in Kraft, der eine Angleichung der Standards beim Straftatbestand der Bestechung für Mandatsträger an die Vorgaben der UN-Konvention gegen Korruption vorsieht. Trotz der offensichtlichen Mängel, die hinsichtlich eines konsequenten Schutzes gegen unerlaubte Einflussnahme und in der Sanktionierung eines solchen Fehlverhaltens bestehen, wird der Korruption auf Ebene von Bundestagsabgeordneten nur eine untergeordnete Rolle zugeschrieben. Stattdessen seien Korruptionsstrukturen eher im kommunalen Bereich zu finden, wo Entscheidungen auf kleiner und informeller Ebene getroffen werden.[115] Auf Bundesebene ist die mediale Aufmerksamkeit dagegen mitunter ein wirksames Mittel, solche Strukturen zu verhindern oder erheblich zu erschweren. Wie bereits angesprochen entbindet diese Tatsache den Staat jedoch nicht davon, auch auf rechtsstaatlicher Ebene wirkungsvolle Schutz- und Sanktionsmöglichkeiten zu schaffen.

Durch das Informationsfreiheitsgesetz auf Bundesebene sowie die analogen Regelungen in zwölf Bundesländern gibt es die Möglichkeit, in einem gewissen Rahmen Einblicke in Verwaltungsabläufe zu nehmen und korrumpierende Sachverhalte aufzudecken. Der wesentliche und wirkungsvollste Sanktionsmechanismus bei Verstößen gegen die Verhaltensvorschriften liegt in der Ausübung von öffentlichem Druck

[114] So z.B. LobbyControl und Abgeordnetenwatch.de auf ihren Themenseite zu Nebeneinkünften.
[115] Darge (2009), S. 76 f.

auf die betreffende Person oder Behörde.[116] Die Vergangenheit hat gezeigt, dass solche Verfehlungen schnell großes öffentliches Interesse wecken, sei es, dass sie durch investigativen Journalismus oder auf anderweitigen Wegen aufgedeckt werden. NGOs wie Transparency International tragen ebenfalls zur Beobachtung und Aufdeckung von Interessenkonflikten oder unerlaubten Vorteilsnahmen bei. Insgesamt ist eine deutliche Sensibilisierung für solche Sachverhalte zu beobachten. Die Möglichkeiten der Einsichtnahme sollte daher weiter ausgestaltet werden, um diesen wirkungsvollen Sanktionsmechanismus in Bezug auf Bestechung und Vorteilsnahme zu verbessern und die Recherchetätigkeit zu erleichtern.[117]

# 4 Lobbyismus auf internationaler Ebene

Die Einflussnahme von Interessengruppen auf politische Entscheidungsträger und die staatliche Bürokratie ist ein internationales Phänomen. Die Art und die gesellschaftliche Akzeptanz sind jedoch höchst unterschiedlich ausgeprägt. Dies hat zum einen historische Gründe und ist zum anderen auf die Mentalität der jeweiligen Gesellschaft zurückzuführen. Darüber hinaus beschränkt sich das Lobbying nicht mehr nur auf die Interessenvertretung gegenüber nationalen Institutionen. Wie bereits dargestellt, sind im Zuge der Globalisierung und der immer stärkeren internationalen Verflechtung überstaatliche Organisationen entstanden, die neue Plattformen für das Lobbying bieten. Hier werden sowohl die Akteure des Lobbyismus als auch ihre Adressaten mit neuen Herausforderungen konfrontiert. Lobbyisten müssen ihre Strategien zur Interessenvertretung an einen internationalen Adressaten anpassen. Können Drohungen zur öffentlichen Stimmungsmache gegen politische Entscheidungen vor Wahlen ein wirksames Mittel sein, das Handeln von Politikern zu beeinflussen, bieten sich diese Optionen auf internationaler Ebene meist nicht. Stattdessen rückt vielmehr die Beeinflussung von Entscheidungen durch das übermitteln von Informationen und die Ausarbeitung von Argumentationsstrategien in den Vordergrund, die die eigenen Interessen deutlich machen und unterstützen. Dazu ist der Aufbau neuer Netzwerke erforderlich, um Einblick in den Entscheidungsprozess zu erhalten und Einfluss nehmen zu können.

In diesem Kapitel wird der Lobbyismus auf internationaler Ebene untersucht. Als Beispiele dient das Lobbying auf der Ebene der EU und in den USA. Am Beispiel der EU wird die Einflussnahme von Lobbyisten bei einer multinationalen Organisation näher beleuchtet. Die EU hat die Besonderheit, dass die Mitgliedsstaaten einen Teil ihrer Souveränität abgetreten haben, in dem die EU nun die Gesetzgebungs-

[116] Kühn (2011), S. 245.
[117] Darge (2009), S. 122.

kompetenz besitzt. Gerade die vielen Bereiche, in denen die EU im Laufe ihrer Entwicklung Gesetzgebungskompetenz erlangt hat, machen sie zu einem wichtigen Ort der Interessenvertretung. So ist Brüssel heutzutage der Ausgangspunkt einer Vielzahl von Gesetzesinitiativen, die später unmittelbar nationales Recht werden oder Auswirkung auf die Gesetze in den einzelnen Mitgliedstaaten haben. Diesen Auswirkungen sind sich die Lobbyisten bewusst, weshalb Brüssel - als Sitz vieler europäischen Institutionen - heutzutage als die Hauptstadt des europäischen Lobbyismus gilt.

Als die „Welthauptstadt“ des Lobbyismus gilt die Hauptstadt der USA Washington D.C. Aus diesem Grund lohnt sich ein Blick in die USA und eine nähere Untersuchung des dortigen Umgangs mit Lobbyismus. In den letzten Jahrzehnten wurden die Transparenz- und Offenlegungspflichten sowohl für Lobbyisten, als auch Politiker und Staatsdiener deutlich verschärft. Diese Regelungen werden vorgestellt und die Lobbying-Techniken, die in den USA Anwendung finden, näher analysiert.

## Die EU als Bühne für Lobbyisten

Die Europäische Union hat in den letzten Jahren eine historisch einmalige Entwicklung durchlaufen. Ihre Wurzeln liegen in der 1951 gegründeten Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl - einem Wirtschaftsverband zwischen Deutschland, Frankreich, Italien, den Niederlanden, Belgien und Luxemburg - dessen Hauptaufgabe darin lag, den Zugang zu Kohle und Stahl und die Überwachung der Förderung und Produktion sicherzustellen. In den folgenden Jahrzehnten entwickelte sich daraus eine wachsende Wirtschaftsgemeinschaft, die 1990 bereits zwölf Mitgliedstaaten umfasste. Das Ziel war die Schaffung eines gemeinsamen Marktes, frei von Zollschranken, einem freien Dienstleistungs-, Kapital-, Personen- und Warenverkehr sowie einer gemeinsamen Wirtschaftspolitik und die Schaffung europäischer Institutionen. Im Jahre 1992 ging mit dem Vertrag von Maastricht aus dieser Gemeinschaft die Europäische Union hervor, was einen weiteren wichtigen Schritt bei der Erreichung der genannten Ziele bedeutete. Zusätzlich wurde die Errichtung einer Währungsunion vereinbart, die in der Euroeinführung 1999 bzw. 2002 mündete. Die europäischen Institutionen erhielten weitreichende Gesetzgebungskompetenzen, die unmittelbare Auswirkungen auf die rechtlichen Rahmenbedingungen in den einzelnen Mitgliedstaaten haben. Mit dem Inkrafttreten des Lissabon-Vertrages 2009 hat die EU eine eigene Rechtspersönlichkeit erlangt und ist damit Träger von Rechten

und Pflichten geworden.[118] Die EU besteht mittlerweile aus 28 Mitgliedstaaten und umfasst eine Bevölkerung von etwa 500 Millionen Menschen.

Mit der zunehmenden Bedeutung der EU und ihrem wachsenden Einfluss auf die allgemeinen wirtschaftlichen Rahmenbedingungen in den Mitgliedstaaten sowie auf spezielle Bereiche wie Umweltfragen oder den Verbraucherschutz, hat sich die Vertretung der Interessen auf europäischer Ebene zu einem wichtigen Zweig des Lobbyismus entwickelt. Die weitverbreitete Annahme, 80% der deutschen Gesetzgebung basierten auf EU-Initiative, wurde zwar weitgehend widerlegt,[119] aber dennoch ist Brüssel Ausgangspunkt für eine Vielzahl gesetzlicher Regelungen. Da diese zudem europaweite Geltung erlangen, ist es gerade für international ausgerichtete Unternehmen wichtig, an dieser Stelle ihre Interessen geltend zu machen. Da die EU eine besondere Organisationstruktur aufweist, unterscheidet sich die Interessenvertretung auf nationaler und europäischer Ebene.

Aufgrund ihrer Geschichte und dem daraus resultierenden Aufbau kann die EU nicht als einfacher Staatenbund betrachtet werden, da ihre Kompetenzen weit darüber hinausgehen. Allerdings verfügen die Mitgliedstaaten weiterhin über ausreichende Souveränität, so dass auch nicht von einem Bundesstaat gesprochen werden kann. Vielmehr ist die EU als „sui generis“, als eine eigene Art einer supranationalen Verbindung anzusehen.[120] Das Bundesverfassungsgericht hat in dem „Maastricht-Urteil“ 1993[121] die EU als Staatenverbund definiert. Aus diesem Grund ist die Verteilung der Machtverhältnisse vielschichtiger. Die Europäische Kommission ist mit weitreichenden Kompetenzen ausgestattet, die bis zur Einleitung von Vertragsverletzungsverfahren gegen Mitgliedstaaten reichen. Gleichzeitig ist sie aber auch abhängig von den Mitgliedstaaten, die über den Europäischen Rat die strategische Ausrichtung der EU vorgeben und deren Zustimmung im Gesetzgebungsverfahren notwendig ist.

Das Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon am 1. Dezember 2009 hatte wesentliche Auswirkungen auf das Gesetzgebungsverfahren auf europäischer Ebene. So wurde insbesondere die Rolle des EU-Parlaments im Gesetzgebungsprozess aufgewertet. Während das EU-Parlament in der Vergangenheit nur Empfehlungen aussprechen konnte, ist es durch den Vertrag von Lissabon nun an den meisten Gesetzgebungsverfahren beteiligt. Durch den Machtzuwachs des EU-Parlaments rückte es mehr in den Fokus von Lobbyisten. Einem Hausausweisen zum Parlament

[118] Arndt/Fischer/Fetzer (2014), S. 5 ff.
[119] Raible (2013).
[120] Lösche (2007), S. 85.
[121] BVerfGE 89, 155.

und dem direkten Kontakt zu Abgeordneten kommt nun mehr Bedeutung zu, da das EU-Parlament deutlich mehr Befugnisse besitzt, Änderungen in Gesetzesvorlagen zu bewirken oder sie sogar ganz zu blockieren.

Der Vertrag von Lissabon enthält weitere Regelungen, die die konkrete Zusammenarbeit zwischen EU-Institutionen und Interessenvertretern regeln. So sieht der Vertrag gem. Art. 11 Abs. 1,2 EUV einen Dialog zwischen den Organen und den Bürgern bzw. repräsentativen Verbänden vor. Die Kommission stellt zudem umfangreiche Anhörungen der Betroffenen sicher (Art. 11 Abs. 3 EUV). Die Anhörungen finden beispielsweise in Form von Ausschüssen oder Expertengruppen statt. Die Ursprünge dieser Beteiligungsmöglichkeiten gehen bis in die Anfänge des europäischen Einigungsprozesses zurück. So finden sich bereits im Vertrag zur Gründung der EGKS Regelungen dazu (Art. 18, 45 EGKS). Art. 11 EUV unterstreicht noch einmal die Bedeutung von gesellschaftlichen Organisationen und Interessengruppen als Teil des europäischen Politikprozesses. Die Beteiligung dieser Gruppen hat dadurch Verfassungsrang.[122]

Auf EU-Ebene entspricht die Zusammenarbeit von Lobbyisten und Institutionen noch am ehesten dem Grundgedanken hinter der Interessenvertretung, nämlich die Mittlerrolle zwischen der Politik auf der einen und der Wirtschaft bzw. Gesellschaft auf der anderen Seite einzunehmen. Für europäische Mandatsträger und EU-Beamte sind in der Regel Entscheidungen schwerer abzuschätzen, da sie Auswirkungen auf alle Mitgliedstaaten haben. Jeder Mitgliedstaat verfügt u.a. über eine eigene gesellschaftliche Zusammensetzung und eigene wirtschaftliche Rahmenbedingungen.[123] Ein EU-Beamter oder Abgeordneter, der über Detailwissen zu den Auswirkungen auf jeden Mitgliedstaat verfügt, scheint unrealistisch. An dieser Stelle kommen Experten (auch Lobbyisten) zu den einzelnen Aspekten aus den verschiedenen Mitgliedstaaten ins Spiel. Da sich Entscheidungen auf die gesamte EU auswirken, sind ihre Informationsleistungen ein wichtiger Bausteine bei der Entscheidungsfindung.

Die Europäische Kommission

Als Exekutivorgan der EU ist die Europäische Kommission einer der zentralen Anlaufpunkte von Lobbyisten und Interessengruppen. Durch das alleinige Initiativrecht werden in vielen Gesetzgebungsverfahren die Weichen bereits mit dem Entwurf der Kommission gestellt. Für Lobbyisten ist es deshalb wichtig, ihre Meinungen und Interessen frühzeitig in diesem Prozess zu platzieren. Gleichzeitig gilt es die künfti-

[122] Nettesheim in Grabitz/Hilf/Nettesheim (2016), Art. 11 EUV, Rn. 12.
[123] Lösche (2007), S. 88.

ge politische Ausrichtung der Kommission frühzeitig zu erkennen. Hinweise auf die politischen Schwerpunkte der Kommission geben die politischen Leitlinien, die der Kommissionspräsident am Anfang seiner Amtszeit vorstellt.[124]

Auf der anderen Seite ist die Kommission auf externe Expertisen angewiesen, um ihre politischen Ziele zu erreichen. Die Generaldirektionen der Europäischen Kommission verfügen etwa über 32.000 feste Mitarbeiter.[125] Damit ist die Zahl der Beschäftigten allein in der deutschen Finanzverwaltung deutlich höher. Verglichen mit der Vielzahl von Politikbereichen, die die Kommission abdeckt, ergibt sich daraus ein verhältnismäßig kleiner Verwaltungsapparat. Die Vielzahl der Bereiche, in denen die EU Gesetzgebungskompetenz besitzt, macht deutlich, in welchem Maße die Kommission Informationen von externer Seite benötigt. Die Generaldirektionen verfügt nicht über eine so umfassende Verwaltung, um in allen Bereichen eigene Expertisen vorzuhalten. Konsultationsverfahren sowie die Zusammenarbeit mit dem Wirtschafts- und Sozialausschuss und dem Ausschuss der Regionen ermöglichen es, die Meinungen und Ansichten der betroffenen Parteien zu berücksichtigen.

Die Kommunikation der politischen Ziele der Europäischen Kommission erfolgt in verschiedenen Schritten. Am Beginn der Legislaturperiode stellt der Kommissionspräsident die zentralen Ziele der Europäischen Kommission vor. Unterstützt wird er dabei vom Kollegium der Kommissare, die die politische Verantwortung für die Umsetzung dieser Ziele in ihren einzelnen Fachressorts tragen. Langfristige Entwicklungen, die einen Zeitraum von mehreren Jahrzehnten abbilden, werden meist in einem Grün- bzw. Weißbuch fixiert. Ein Grünbuch enthält zunächst allgemeine Gedanken zu Lösung eines politischen Problems. Es dient als Diskussionsgrundlage, ob oder in welchem Umfang die EU in dem jeweiligen Bereich tätig werden soll. Für Interessengruppen besteht hier erstmals die Möglichkeit, aktiv auf die künftige Linie der Kommission Einfluss zu nehmen. Wird der Wille zum politischen Handeln bejaht, werden die geplanten Lösungsstrategien in einem Weißbuch fixiert. Das beinhaltet die Festlegung konkreter Ziele, wie beispielsweise die Verminderung des Schadstoffausstoßes zu einem bestimmten Zeitpunkt. Verbindlich werden diese Maßnahmen anschließend in Verordnungen und Richtlinien fixiert und in das Gesetzgebungsverfahren eingebracht.[126]

Die Beteiligung der verschiedenen Gruppen erfolgt in der Regel über online Konsultationsverfahren. Bei umfassenderen Gesetzesvorhaben werden die beteiligten Sta-

[124] Wörtlich heißt es in den Leitlinien für die Kommission unter Jean-Claude Juncker: „I am also committed to enhanced transparency when it comes to contact with stakeholders and lobbyists“.
[125] Die Europäische Kommission stellt eine detaillierte Aufschlüsselung ihrer Mitarbeiter auf ihrer Homepage zur Verfügung.
[126] Greenwood (2011), S. 34.

keholder persönlich zur Anhörung geladen oder es finden Beratungen in Form von Workshops statt.[127] Eine zusätzliche Plattform zum gemeinsamen Austausch ist das Scientific Information for Policy Support in Europe - Network (SINAPSE). Dieses Netzwerk bietet Ministerien, öffentlichen und privaten Organisationen und wissenschaftlichen Einrichtungen die Möglichkeit, sich über kommende Entwicklungen auf europäischer Ebene auszutauschen und zusammenzuarbeiten. Derzeit sind über 33000 Mitglieder in rund 1600 Organisationen in diesem Netzwerk registriert.[128]

Die Bedeutung, die ein erster Gesetzesentwurf für die folgende Debatte und die endgültige Entscheidung haben kann, wurde bereits aufgezeigt. Aus diesem Grund ist die Europäische Kommission auf EU-Ebene der erste Adressat für Lobbyisten. Über Art. 11 Abs. 3 EUV wird ihnen die Einbindung bei neuen Gesetzesvorhaben der Kommission verfassungsrechtlich garantiert. Die Interessenverbände stellen Informationsmaterialien bereit und geben Einschätzungen ab, ob sie ein Gesetzesvorhaben unterstützen können oder welchen Änderungsbedarf sie sehen.[129] Mitunter sind Vertreter von Interessengruppen bereits in die Organisationstruktur der Kommission mit eingebunden, dazu zählen der Wirtschafts- und Sozialausschuss oder der Ausschuss der Regionen. An dieser Stelle ist jedoch meist bereits ein fertiger Entwurf von der Kommission formuliert. Die erfolgversprechendste Einflussmöglichkeit in der Entstehungsphase des Entwurfs ist dann nicht mehr gegeben.

Die Beteiligungsmöglichkeiten stellen keine Garantie dar, dass die jeweilige Auffassung auch Berücksichtigung findet. Sie bietet den Interessengruppen jedoch den Vorteil, dass sie über mögliche Gesetzesvorhaben frühzeitig informiert werden. Sollten sie keine Änderungen am Entwurf direkt bei der Kommission durchsetzen können, bietet es sich an, die Strategie auf die weiteren Organe im Gesetzgebungsverfahren auszurichten: das Europäische Parlament und den Rat der Europäischen Union.

Europäisches Parlament

Das Europäische Parlament (EU-Parlament) ist eines der beiden legislativen Organe der EU. Seit dem Vertrag von Lissabon ist das EU-Parlament in den meisten Politikbereichen als Legislative mit dem Rat gleichberechtigt. Damit ist seine Zustimmung für das Inkrafttreten von Verordnungen und Richtlinien erforderlich. Zwar besitzt das EU-Parlament kein Initiativrecht für Gesetzesvorhaben, gem. § 225 AEUV kann es aber die Kommission auffordern, gesetzgeberisch tätig zu

[127] Greenwood (2011), S. 34 f.
[128] Stand 27.03.2017.
[129] Geiger (2008), S. 259.

werden. Aufgrund dieser Kompetenzerweiterung ist der Austausch mit Abgeordneten für Lobbyisten zunehmend interessanter geworden.[130]

Die Gliederung und Arbeitsweise des EU-Parlaments entspricht dem eines klassischen nationalen Parlaments. Die meisten Abgeordneten gehören Fraktionen an. Die Fraktionen setzen sich aus den verschiedenen Parteien ihrer Mitglieder zusammen. Dabei fungieren sie quasi als Pendants zu den einzelnen Parteifamilien. Die CDU-Abgeordneten gehören der konservativen EVP oder die SPD-Abgeordneten der S&D Fraktion an. Weiterhin gibt es mit der ALDE eine Liberale Fraktion oder mit der Grünen-Fraktion - wie der Name vermuten lässt - eine Fraktion für Grüne-Parteien. Daneben sind auch Fraktionen am linken und rechten Rand sowie fraktionslose Abgeordnete im EU-Parlament vertreten.

Die Abgeordneten gehören Ausschüssen an, in denen Gesetzesentwürfe beraten und für die Abstimmung im Plenum vorbereitet werden. Eine besondere Bedeutung kommt dem Berichterstatter zu. Der Berichterstatter ist ein Abgeordneter, der vom zuständigen Ausschuss für ein bestimmtes Gesetzesvorhaben bestimmt wird. Der Berichterstatter leitet den Prozess der Auseinandersetzung mit dem Gesetzesentwurf. Das bedeutet in der Praxis, dass er den Bericht zur Einschätzung des Entwurfs und ggf. Änderungsvorschläge verfasst. Er kann außerdem Experten einladen, um die Hintergründe und Auswirkungen der Gesetzesvorlage näher zu beleuchten. Neben dem offiziellen Berichterstatter gibt es die sog. „Schattenberichterstatter“. Sie gehören den anderen Fraktionen in einem Ausschuss an und sollen die einseitige Federführung bei der Beratung über einen Gesetzentwurf verhindern und bei Uneinigkeit im Ausschuss mit dem Berichterstatter einen Kompromiss suchen.

Da die Bedeutung des EU-Parlaments zugenommen hat, sind prinzipiell alle Abgeordneten ein lohnendes Ziel für Lobbyisten. Besonders sind jedoch die Mitglieder der Ausschüsse interessant, die die Interessen der jeweiligen Lobbygruppe besonders tangieren. Aus Sicht der Automobilindustrie wären das z.B. die Ausschüsse ITRE, ENVI oder TRAN.[131] Es lohnt sich zu deren Mitgliedern einen engen Kontakt zu halten, da zwangsläufig einer dieser Abgeordneten die Funktion des Berichterstatters zu Gesetzesvorhaben übernehmen wird, die direkte Auswirkungen auf den Industriezweig haben werden. Da sich die übrigen Abgeordneten nicht mit allen Themen und Politikbereichen im Detail auseinandersetzen können, sind sie auf die Zuarbeit und Vorschläge ihrer Fraktionskollegen in den Ausschüssen angewiesen.

[130] Der österreichische EU-Abgeordnete Hans-Peter Martin hat 2013 die Zahl der Einladungen veröffentlicht, die ihn von Lobbyisten zwischen 2011 und 2013 erreicht hatten. Die Zahl der Einladungen belief sich auf fast 1.500. Siehe Reinbold (2013).

[131] Ausschuss für Industrie, Forschung und Energie; Ausschuss für Umweltragen, öffentliche Gesundheit und Lebensmittelfragen; Ausschuss für Verkehr und Fremdenverkehr.

Gelingt es den Lobbyisten daher, große Teile eines Ausschusses von ihrer Position zu überzeugen, ist die Wahrscheinlichkeit hoch, auch im Plenum eine breite Zustimmung zu erhalten.

Rat der Europäischen Union

Der Rat der Europäischen Union (Rat) ist das Gremium im institutionellen Gefüge der EU, über das die Mitgliedstaaten am Gesetzgebungsprozess beteiligt sind. Er setzt sich in seinen verschiedenen Formationen aus den Fachministern der einzelnen Länder zusammen. Trotz der Kompetenzerweiterung des Europäischen Parlaments gilt er nach wie vor als das wichtigere Legislativorgan der EU, da die Zustimmung des Parlaments nicht in allen europäischen Sachverhalten erforderlich ist.[132]

Die Interessenvertretung beim Rat findet nicht unbedingt auf europäischer Ebene statt. Im Rat werden die Interessen der Mitgliedstaaten vertreten. Jeder Mitgliedstaat schätzt die Auswirkungen eines Gesetzesvorhabens also zunächst im Hinblick auf sich selbst ein. Daher kommt an dieser Stelle der nationalen Interessenvertretung besonderes Gewicht zu. Ziel der Lobbyisten muss es sein, die Regierungen auf nationaler Ebene schon für die eigenen Interessen zu sensibilisieren. Hat beispielsweise die Automobilindustrie die Bundesregierung davon überzeigt, dass höhere Schadstoffgrenzwerte für die deutschen Hersteller eine enorme Belastung bedeuten, was künftige Investitionen und Arbeitsplätze gefährden könnte, haben sie im Rat einen mächtigen Fürsprecher. Dieser Weg lohnt sich für Wirtschaftszweige, die national sehr homogen, auf europäischer Ebene dagegen eher heterogen aufgestellt sind. Je heterogener eine Branche ist, desto schwieriger wird es, in den europäischen Vereinigungen eine einheitliche Position zu finden. Das erschwert die effektive Lobbyarbeit.

Unterstützt die Regierung eine bestimmte Auffassung, heißt das jedoch nicht automatisch, dass sie ein gegenteiliges Gesetzesvorhaben automatisch blockieren kann. Außer in bestimmten Fällen, wie beispielsweise der Aufnahme neuer Mitgliedstaaten, ist im Rat keine Einstimmigkeit bei Gesetzen erforderlich. D.h. auch große Mitgliedstaaten wie Deutschland können überstimmt werden. Beim ordentlichen Gesetzgebungsverfahren ist eine qualifizierte Mehrheit erforderlich. Diese ist gem. Art. 238 AEUV erreicht, wenn 55% der Mitgliedstaaten zustimmen, die gleichzeitig mindestens 65% der EU-Bevölkerung repräsentieren. Dieses Verfahren ist ab dem 1. April 2017 verbindlich. Davor konnten Abstimmungen auch noch nach dem Modell des Vertrags von Nizza für die qualifizierte Mehrheit erfolgen.

[132] Z.B. bei der Außen- und Sicherheitspolitik.

Der Rat der Europäischen Union ist nicht zu verwechseln mit dem Europäischen Rat, in dem die Staats- und Regierungschefs zusammenkommen. Während im Rat die Fachminister über konkrete Gesetzesvorhaben beraten und abstimmen, legt der Europäische Rat die strategischen und langfristigen Leitlinien der europäischen Entwicklung fest. Im Lichte der Interessenvertretung gilt das gleiche wie für den Rat, dass die Staats- und Regierungschefs natürlich auch hier ihre nationalen Interessen berücksichtigen. Ein wichtiger Aspekt ist dabei das Nominierungsrecht für den Kommissionspräsidenten.

Wirtschafts- und Sozialausschuss / Ausschuss der Regionen

Die Europäischen Verträge sehen die Einbindung von gesellschaftlichen Gruppen und Verbänden in Entscheidungsprozesse vor. Während die Kommission bei der Einholung von Expertisen und der Beteiligung von Experten frei ist, ist die Einrichtung zweier Ausschüsse durch Art. 300 ff. AEUV vorgeschrieben. Dabei handelt es sich um den Wirtschafts- und Sozialausschuss sowie den Ausschuss der Regionen. Die Ausschüsse sind in beratender Funktion in den Gesetzgebungsprozess eingebunden, besitzen jedoch keine Gesetzgebungskompetenz. Das bedeutet, sie können Empfehlungen abgeben, ein Gesetzesvorhaben jedoch nicht blockieren.

Der Wirtschafts- und Sozialausschuss ist ein wichtiges Beratungsgremium für die Kommission und für andere europäische Institutionen wie das Europäische Parlament. In ihm finden sich Vertreter der Arbeitgeber und -nehmer, der Zivilgesellschaft, Wirtschafts- und Sozialverbände und dem kulturellen Bereich wieder. Der Ausschuss der Regionen setzt sich aus Vertretern der regionalen und lokalen Gebietskörperschaften zusammen, die in einer solchen Körperschaft ein Mandat innehaben oder gegenüber einer gewählten Versammlung verantwortlich sind. Beide Ausschüsse bestehen aus maximal 350 Mitgliedern. Die Mitglieder werden auf Vorschlag der Mitgliedstaaten für fünf Jahre ernannt.

Der Wirtschafts- und Sozialausschuss kann als offensichtlichste Plattform für Interessenvertretung bei der EU angesehen werden, da er sogar in das institutionelle Gefüge eingebunden ist. Er ist aber eben nicht die einzige Möglichkeit für Lobbyisten, Einfluss auf Gesetzesvorhaben zu nehmen. Gleiches gilt für den Ausschuss der Regionen, nur dass hier regionale Interessen im Vordergrund stehen. Beide Ausschüsse können erst ihre Einschätzungen vorbringen, wenn der erste Gesetzentwurf bereits fertiggestellt wurde. Auch ist es in den großen Ausschüssen schwieriger, gezielt seine Interessen zu platzieren. Dennoch können der Wirtschats- und Sozialausschuss und der Ausschuss der Regionen durchaus Teil einer umfassenden Lobbyingstrategie sein. Die vielfachen Möglichkeiten der Interessenvertretung

bei der EU zeigen jedoch, dass die ausschließliche strategische Ausrichtung auf diese beiden Ausschüsse zu kurz greift.

Gerichtshof der Europäischen Union

Der Gerichtshof der Europäischen Union (EuGH) nimmt die Rolle der Judikative in der EU ein. Er hat die Aufgabe Recht auf der Grundlage der europäischen Gesetze zu sprechen und in letzter Instanz über die Vereinbarkeit von nationalen Gesetzen mit europarechtlichen Regelungen zu entscheiden. Er stellt damit die einheitliche Auslegung und Anwendung des EU-Rechts sicher. Neben den europäischen Institutionen sind die Mitgliedstaaten und unter bestimmten Voraussetzungen auch juristische oder natürliche Personen klagebefugt. Der EuGH wurde 1952 gegründet und hat seinen Sitz in Luxemburg. Er setzt sich aus dem Gerichtshof, dem Gericht (früher Gericht 1. Instanz) und dem Gericht für den öffentlichen Dienst zusammen.

Seit einiger Zeit wird diskutiert, ob der EuGH darüber hinaus auch ein Ziel von Lobbyisten und Interessenvertretern sein kann. Diese Möglichkeit bestünde, wenn sich Interessen im Gesetzgebungsprozess entweder aufgrund der politischen Mehrheitsverhältnisse oder der Konstruktion des Gesetzgebungsverfahrens als solches nur unzureichend einbringen und berücksichtigen ließen. Wird dann Lobbyismus durch die Nutzung des Rechtssystems betrieben, spricht man von der Justizialisierung der Interessenvertretung oder Adversarial Legalism.[133] Der Begriff Adversarial Legalism wurde dabei vom Politikwissenschaftler Kagan geprägt, der damit einen Aspekt der Interessenvertretung in den USA beschreibt.[134]

In den Ländern der EU spielt die Justizialisierung der Interessenvertretung nach Einschätzung einiger Politikwissenschaftler und von Kagan selbst eine eher untergeordnete Rolle.[135] So seien die nationalen Gerichte weitestgehend auf die Rechtsauslegung beschränkt, könnten dabei aber kein neues Recht schaffen, was zu den Kernelementen des Adversarial Legalism gehört. Vereinzelt gibt es aber auch Stimmen, die in der Ausbreitung amerikanischer Kanzleien auf den europäischen Markt einen Import der dort möglichen Methoden der Interessenvertretung sehen. Amerikanische Kanzleien sind schon seit Jahrzehnten in die Interessenpolitik in den USA eingebunden. Ihr Werkzeugkoffer beinhaltet damit auch die Nutzung des Rechtssystems für Interessenpolitik, wodurch katalytische Effekte für eine Justizialisierung der Interessevertretung in Europa nicht ausgeschlossen sind. Als erster Adressat dieses Prozesses gilt der EuGH.

[133] Rehder (2015), S. 57.
[134] Siehe dazu den Abschnitt Adversarial Legalism.
[135] Kagan (1997, 2008).

Die EU weist eine komplexe institutionelle und politische Struktur auf. Bei den Entscheidungsprozessen auf europäischer Ebene bieten sich mehrere Stellen zur politischen Einflussnahme an, sei es bei der Kommission, dem Parlament oder über die Ratsformationen der Mitgliedstaaten. Das bietet zum einen verschiedene Möglichkeiten seine Interessen zu platzieren, macht es auf der anderen Seite jedoch auch aufwendiger und langwieriger, seine Interessenpolitik über die verschiedenen Institutionen zu betreiben und ggf. in Abstimmung mit nationalen Aktivitäten zu koordinieren. Um abseits dieses Prozesses seine Interessen durchzusetzen, bietet sich grundsätzlich der EuGH an.[136] Beim EuGH können gesellschaftliche Gruppen versuchen, ihre Interessen außerhalb des institutionellen Gefüges oder politischer Zwänge zu verfolgen.[137] Kelemen bezeichnet diesen Prozess als „Eurolegalism".[138]

Für gesellschaftliche Gruppen, Unternehmen, Lobbyisten etc. sind die Klagemöglichkeiten beim EuGH eingeschränkt. Sie haben jedoch die Möglichkeit über eine Beschwerde bei der Kommission oder über einen Mitgliedstaat ein Verfahren beim EuGH anzustoßen. Darüber hinaus können auch Vorabentscheidungsgesuche nationaler Gerichte dazu dienen, Themen beim EuGH zu platzieren.

**Partizipationsmöglichkeiten**

Auf EU-Ebene gibt es noch weitere institutionalisierte Möglichkeiten, Anliegen bei den Organen der EU vorzubringen. Dabei handelt es sich um die Europäische Bürgerinitiative, das Petitionsrecht beim Parlament und den Europäischen Bürgerbeauftragten, die der Vollständigkeit halber kurz vorgestellt werden:

Europäische Bürgerinitiative

Die Europäische Bürgerinitiative wurde im Zuge des Vertrags von Lissabon auf EU-Ebene eingeführt. Art. 11 Abs. 4 EUV sieht die Schaffung einer Bürgerinitiative als Partizipationsmöglichkeit in der EU vor. Die Anforderungen für die Europäische Bürgerinitiative wurden in der Verordnung (EU) 211/2011 festgelegt. Nach dem Ratifizierungsprozess in allen Mitgliedstaaten ist die Regelung seit 1. April 2012 EU-weit in Kraft.

Die Europäische Bürgerinitiative schafft die Möglichkeit die Kommission dazu aufzufordern, einen Rechtsakt in einem bestimmten Politikbereich vorzuschlagen. Es ist somit vergleichbar mit den Aufforderungsrechten, die sich für Rat und Parlament aus Art. 241 bzw. 225 AEUV ergeben. Die Bürgerinitiative muss dazu von mindestens einer Million Unionsbürgern aus mindestens einem Viertel der Mitgliedstaaten

[136] Rehder (2015), S. 58.
[137] Vgl. Burley/Mattli (1993),Weiler (1994).
[138] Kelemen (2011).

unterstützt werden. Die Kommission ist jedoch auch bei einer erfolgreichen Europäischen Bürgerinitiative nicht verpflichtet, einen Rechtsakt vorzuschlagen. Sie hat jedoch eine Stellungnahme abzugeben, in der dargelegt wird, worin die Gründe für die Annahme oder Ablehnung der Bürgerinitiative liegen.

Derzeit sind bei der Europäischen Kommission 42 Bürgerinitiativen gelistet.[139] Diese unterteilen sich folgendermaßen:

| Anzahl Europäische Bürgerinitiativen | Status |
|---|---|
| **3** | erfolgreich |
| **7** | aktuell laufend |
| **32** | gescheitert/zurückgezogen |

Die drei erfolgreichen Bürgerinitiativen hatten die Privatisierung der Wasserversorgung, die Verwendung von Embryonen zu Forschungszwecken und die Abschaffung von Tierversuchen zum Thema. Im Fall der Verwendung von Embryonen hat die Kommission einen Rechtsaktentwurf vorgelegt. Er sieht u.a. vor, dass Haushaltsgelder der EU nicht mehr für Forschungsprojekte verwendet werden dürfen, in deren Verlauf Embryonen vernichtet werden. Durch die Entwicklungshilfe der EU sollen zudem keine Abtreibungen direkt oder indirekt über entsprechende Organisationen finanziert werden. Die anderen erfolgreichen Initiativen wurden von der Kommission gewürdigt, hatten aber keinen direkten Rechtsakt zur Folge.

Die Europäische Bürgerinitiative stellt eine Möglichkeit dar, Themen bei der Kommission auf die politische Agenda zu setzen, die bisher keine oder nur wenig Berücksichtigung gefunden haben. Die formalen Voraussetzungen setzen jedoch eine gewisse Organisationsstruktur voraus, um die notwendigen Kriterien zu erfüllen. Die erfolgreichen Beispiele zeigen, dass größere NGOs oder mehrere NGOs, die sich zusammenschließen, das Potenzial haben, Kampagnen EU-weit zu initialisieren und die formalen Kriterien zu erfüllen. Die hohe Anzahl der gescheiterten Bürgerinitiativen macht jedoch auch deutlich, wie schwer die Mobilisierung genügend Unterstützer ist. Da die Praxis zeigt, dass aus einer erfolgreichen Bürgerinitiative nicht automatisch ein Vorschlag der Kommission für einen Rechtsakt erfolgt, müssen Aufwand und Nutzen abgewogen werden. In einer Gesamtstrategie zur Verfolgung bestimmter politischer Vorstellungen kann sie jedoch weitere Maßnahmen der Lobby- und Öffentlichkeitsarbeit ergänzen oder flankieren.

[139] Der aktuelle Stand der Europäischen Bürgerinitiativen kann auf der Seite der Europäischen Kommission abgerufen werden.

Ein aktuelles Beispiel dazu ist die laufende Bürgerinitiative zum Stopp der TTIP-Verhandlungen. Die Bürgerinitiative wurde zwar nicht von der Kommission als Europäische Bürgerinitiative anerkannt, die beteiligten Organisationen werben jedoch trotzdem damit, um EU-weit Unterstützung für ihre Position zu sammeln. Dadurch soll auf die Kommission, aber auch die Mitgliedstaaten, Druck ausgeübt werden, die Verhandlungen einzustellen oder zumindest transparentere Verhandlungen zu erreichen.

Petitionsrecht beim Europäischen Parlament

Das Europäische Parlament bietet Bürgern, Unternehmen und anderen Organisationen die Möglichkeit, eine Petition an das Parlament zu richten. Dieses Recht leitet sich aus Art. 227 AEUV ab. Durch die Petition kann das Parlament aufgefordert werden, sich mit Angelegenheiten auseinanderzusetzen.

Legt man die reinen Zahlen von Petitionen als Beleg für ihre Bedeutung zugrunde und vergleicht die Zahl mit den Petitionen, die beim Bundestag eingereicht werden, fällt deren Bedeutung relativ gering aus. Im Schnitt gehen beim EU-Parlament weniger als 2000 Petitionen pro Jahr bzw. Sitzungsperiode ein.[140] Im Vergleich: 2015 lag die Zahl der Petitionen beim Bundestag - trotz eines Rückgangs von über 2.000 Petitionen - bei 13.137.[141] Aus diesem Grund sind die Petitionen beim EU-Parlament als Mittel der Interessenvertretung zu vernachlässigen.

Europäischer Bürgerbeauftragter

Der Europäische Bürgerbeauftragte wurde mit dem Vertrag von Maastricht auf europäischer Ebene eingeführt. Der Europäische Bürgerbeauftragte verfolgt ein ähnliches Ziel wie die Petition, nämlich natürlichen und juristischen Personen eine Beschwerdemöglichkeit über Missstände zu geben. Im Fall des Bürgerbeauftragten beziehen sich diese Missstände auf die Verwaltung und die Organe der EU. Er dient als eine weitere Kontrollinstanz innerhalb des institutionellen Gefüges.[142]

In der Praxis kommt dem Bürgerbeauftragten nicht die Rolle zu, die sich auf Grundlage des Gesetzestextes ergeben könnte. So gibt es vielfältige Möglichkeiten über den Rechtsweg, Unzulänglichkeiten und Benachteiligungen anzuzeigen.[143] Im Hinblick auf die Interessenvertretung auf EU-Ebene kann er dadurch vernachlässigt werden.

---

[140] Hölscheid in Grabitz/Hilf/Nettesheim (2016), Art. 227 AEUV, Rn. 24.
[141] Die Zahl eingereichter Petitionen auf Bundesebene stellt der Bundestag auf seiner Homepage zur Verfügung.
[142] Hölscheidt in Grabitz/Hilf/Nettesheim (2016), Art. 228 AEUV Rn. 1 ff.
[143] Hölscheidt in Grabitz/Hilf/Nettesheim (2015), Art. 228 AEUV Rn. 39.

**Regulierung von Lobbying und Korruptionsbekämpfung auf der EU-Ebene**

Die Zunahme von Lobbying auf EU-Ebene, die aus dem Bedeutungsgewinn des politischen Einflusses der EU Institutionen resultiert, sowie die im Dunstkreis von unerlaubter Vorteilsnahme und Korruption aufgedeckten Skandale in der Vergangenheit haben zu einer verschärften Regulierung von Lobbyingaktivitäten geführt. Insbesondere der Rücktritt des Kommissionspräsidenten Santer und seines gesamten Gremiums im Zuge von Korruptionsvorwürfen[144] hatte deutliche Auswirkungen in Form der Einrichtung einer eigenen Ermittlungsbehörde zur Korruptionsbekämpfung. Der Umgang mit Lobbyisten war aber bereits Ende der 80er Jahre Thema im Europäischen Parlament. Bis Mitte der 90er Jahre erfolgte ein reger Austausch zwischen der Kommission und dem Parlament über den Umgang mit Lobbyisten. Als Ergebnis standen der Ford- und Nordmann-Bericht, die die Einführung eines Lobbyregisters sowie eines Verhaltenskodex für Lobbyisten empfahlen.[145]

Europäisches Transparenzregister

Im Zuge des Ford- und Nordmann-Berichts wurden zwei getrennte Register für die Kommission und das EU-Parlament geschaffen. Im Jahre 2011 wurde zwischen der Kommission und dem EU-Parlament eine interinstitutionelle Vereinbarung[146] getroffen, die die Zusammenführung der einzelnen Register der beiden Institutionen zu einem gemeinsamen Transparenzregister vorsah. Mit der Einführung des Transparenzregisters gibt es nun ein einheitliches Register für beide Organe. Zur Koordinierung des Registers wurde gleichzeitig ein entsprechendes Sekretariat beim Generalsekretariat der Kommission eingerichtet.

Aus der Vereinbarung geht grundsätzlich kein Zwang hervor, sich in dem Transparenzregister zu registrieren. In Rn. 8 ist lediglich ein indirekter Zwang formuliert. Dort heißt es:

*„Von allen Organisationen und selbstständigen Einzelpersonen — unabhängig von ihrem Rechtsstatus —, deren laufende oder in Vorbereitung befindliche Tätigkeiten in den Anwendungsbereich des Registers fallen, wird erwartet, dass sie sich registrieren lassen.“*

Der angesprochene Anwendungsbereich ist in Rn. 7 geregelt und umfasst grundsätzlich „… (alle) Tätigkeiten zum Zweck der unmittelbaren oder mittelbaren Ein-

[144] Hummer/Obwexer (1999), S. 77.
[145] Greenwood (1996), S. 95ff.
[146] 2014 überarbeitet. Aktuelle Fassung „Vereinbarung zwischen dem Europäischen Parlament und der Europäischen Kommission über das Transparenz-Register für Organisationen und selbstständige Einzelpersonen, die sich mit der Gestaltung und Umsetzung von EU-Politik befassen“, ABl. L 277 vom 19.9.2014, S. 11–24.

flussnahme auf die Politikgestaltung oder -umsetzung und die Beschlussfassungsprozesse der EU-Organe."

Als Anreiz gewährt die Registrierung den Organisationen Zugangsrechte zum Parlament in Form eines Hausausweises sowie bestimmte Anhörungsrechte.[147] Bei der Registrierung müssen gem. Anhang 2 der Vereinbarung neben allgemeinen Informationen wie Name, Anschrift, Anzahl der Mitarbeiter/Mitglieder und dem Zweck der zu registrierenden natürlichen oder juristische Person zusätzlich finanzielle Auskünfte geleistet werden. Die finanziellen Auskünfte umfassen die Aufwendungen, die vom Lobbyisten bzw. der Lobbyorganisation für ihre Tätigkeit aufgebracht werden. Zusätzlich ist an die Registrierung ein Verhaltenskodex geknüpft. Dieser schreibt insbesondere gem. Anhang 3 der Vereinbarung vor, dass die Lobbyisten transparent agieren und keine unlauteren Mittel anwenden, um Mitarbeiter der europäischen Institutionen auf unlautere Weise zu beeinflussen. Durch die Registrierung erlangen die Lobbyisten das Recht auf die Ausstellung eines Hausausweises und damit Zugang zum EU-Parlament.

In dem Register sind zurzeit 11.164 Organisationen registriert.[148] Die Organisationen gliedern sich dabei in folgende Kategorien:

| **Kategorie** | | **Anzahl** |
|---|---|---|
| I | Beratungsfirmen/Anwaltskanzleien, selbstständige Berater | 1.288 |
| II | In-House-Lobbyisten, Gewerbe-, Wirtschafts- und Berufsverbände | 5.544 |
| III | Nichtregierungsorganisationen | 2.913 |
| IV | Denkfabriken, Forschungs- und Hochschuleinrichtungen | 835 |
| V | Organisationen, die Kirchen und Religionsgemeinschaften vertreten | 48 |
| VI | Organisationen, die lokale, regionale und kommunale Behörden, andere oder gemischte Einrichtungen vertreten | 536 |
| | Gesamt | 11.164 |

[147] Gerig/Ritz (2014), S. 856.
[148] Stand 07.04.2017, auf der Homepage der Europäischen Kommission ist das Register öffentlich einsehbar.

Die Zusammenlegung der Lobbyregister von Kommission und dem Europäischen Parlament zu einem Transparenzregister wurde von Seiten der Lobbyismuskritiker positiv aufgenommen. Dennoch gingen ihnen die Entscheidungen nicht weit genug. Nach der Auffassung von Organisationen wie LobbyControl wurde die Gelegenheit vertan, ein verbindliches Register für sämtliche Lobbytätigkeiten bei den Institutionen der EU zu schaffen.[149] So sind weiterhin viele Unternehmen und ihre Repräsentanzen nicht im Transparenzregister erfasst. Darüber hinaus wurde kritisiert, dass sich der Rat als wichtiges legislatives Organ der EU nicht dem Transparenzregister angeschlossen hat. Zudem wird die mangelnde Sanktionswirkung bemängelt, die aus einem Verstoß gegen den Verhaltenskodex resultiert. Bei schwerwiegenden Verstößen ist gem. Anhang 4 der Vereinbarung ein Ausschluss aus dem Register - und damit der Verlust des Hausausweises für maximal zwei Jahre möglich. Weiterführende Sanktionen sind nicht Bestandteil der Vereinbarung.

Aus Stellungnahmen von Kommissionspräsident Juncker sowie dem ersten Vizepräsidenten der Kommission Timmermans ist die Absicht zu erkennen, die Regelungen im Zusammenhang mit dem Transparenzregister in Zukunft zu verschärfen.[150] Eine Verschärfung würde dabei die Umwandlung in ein verpflichtendes Register darstellen. Damit wäre die Kontaktaufnahme mit Entscheidungsträgern ohne vorhergehende Registrierung deutlich erschwert.[151]

Im September 2016 hat die Kommission ihre Absichten in die Tat umgesetzt und einen Vorschlag für ein verbindliches Transparenzregister präsentiert.[152] Dieses Register soll im Rahmen einer interinstitutionellen Vereinbarung realisiert werden, die ausdrücklich auch den Rat umfassen soll. Der erste Vizepräsident Timmermans hat dabei die Bedeutung eines solchen Registers für das Vertrauen der Bürger in eine transparente Entscheidungsfindung in der EU hingewiesen:

*„Die EU-Organe müssen zusammenarbeiten, um das Vertrauen unserer Bürgerinnen und Bürger zurückzugewinnen. Wir müssen in allem, was wir tun, offener werden. Die heutigen Vorschläge zur Einführung eines verbindlichen Transparenzregisters für Parlament, Rat und Kommission sind ein wichtiger Schritt in die richtige Richtung. Die Bürgerinnen und Bürger haben das Recht zu erfahren, wer auf die Rechtsetzung der EU Einfluss zu nehmen versucht. Wir schlagen eine einfache Regel vor: keine Treffen mit Entscheidungsträgern ohne vorherige Registrie-*

[149] Laut Stellungnahmen von LobbyControl 29.11.2012.
[150] Hearing Timmermans 07.10.2014.
[151] Gerig/Ritz (2014), S. 854.
[152] Siehe Pressemitteilung der Europäischen Kommission zur Einführung eines verbindlichen Transparenzregisters vom 26.09.2016.

*rung. Über das Register kann die Öffentlichkeit einsehen, wer Lobbyarbeit betreibt, wen Lobbyisten vertreten und wie viel dafür ausgegeben wird.“*

Die rechtlichen Rahmenbedingungen zur Umwandlung in ein verpflichtendes Transparenzregister wurden bereits in der Literatur diskutiert.[153] Besonderes Augenmerk lag dabei auf den unionsrechtlichen Voraussetzungen, ein solches verpflichtendes Register einzuführen. Es haben sich in der Diskussion drei Anspruchsgrundlagen herauskristallisiert:

I. Anspruch aus Art. 298 AEUV

Gem. Art 298 Abs. 1 AEUV setzen die Organe, Einrichtungen und sonstige Organe der EU auf eine offene, effiziente und unabhängige Verwaltung. Um dieses Ziel zu erreichen, werden gem. Art. 298 Abs. 2 AEUV vom EU-Parlament und vom Rat Verordnungen im ordentlichen Gesetzgebungsverfahren erlassen. Die Spitze der Verwaltung bildet die Kommission.[154] Die Reglementierung von Lobbytätigkeiten ggü. Kommissionsmitarbeitern erscheint daher unstrittig. Anders sieht es bei den Mitgliedern des Parlaments aus. Diese zählen nicht zur Verwaltung der EU.[155]

Hier lässt sich ein Vergleich zur Stellung der Abgeordneten des Bundestages ziehen. Wie bereits gezeigt, fallen Bundestagsabgeordnete nicht unter das BBG, das den rechtlichen Rahmen für die Bundesverwaltung festlegt. Auf der EU-Ebene verhält es sich genauso. Damit würde eine Verordnung nach Art. 298 AEUV, die ein verpflichtendes Transparenzregister für Kommission und Parlament regelt, bei EU-Abgeordnete keine Anwendung finden.

II. Anspruch aus der „Implied Powers Doktrin“

Eine Lösung des Problems aus Art. 298 AEUV, das sich wie beschrieben bei institutionsübergreifenden Regelungen ergibt, wird in der Schaffung einer Ermächtigungsgrundlage aus der „Implied Powers Doktrin“ gesehen. Dahinter verbirgt sich die Annahme, dass die EU unter bestimmten Bedingungen berechtigt ist, Regelungen zu erlassen, zu denen sie aus den Verträgen nicht berechtigt ist. Der EuGH hat diese Ansicht in der Vergangenheit mehrfach bestätigt.[156]

Die Bedingungen zur Anwendung der Doktrin sollten hier erfüllt sein. So kann aus Art. 298 AEUV nur ein Register geschaffen werden, das für die

[153] Vgl. u.a. Gerig/Ritz (2014), Krajewski (2013), Hoppe (2009).
[154] Ruffert, in: Calliess/Ruffert (2016), Art. 298 Rn. 2.
[155] Vgl. Krajewski (2013), S. 238.
[156] U.a. EuGH, Rs. 165/87, Kommission/Rat, Slg. 1988, 5545 ff.

Exekutive verpflichtend ist. Um zur Erhöhung der Transparenz bei der politischen Einflussnahme durch Dritte beizutragen, muss ein solches verpflichtendes Register jedoch auch die Legislative vollständig umfassen.[157] Die Nichtberücksichtigung der Legislative würde die Bemühungen zu einem allumfassenden verpflichtenden Lobbyregister ins Leere laufen lassen und damit das Register insgesamt in Frage stellen. Aus diesem Grund erscheint die Anwendung von Art. 298 AEUV in Verbindung mit der Implied Powers Doktrin an dieser Stelle sinnvoll.[158]

III. Anspruch aus Art. 352 AEUV

Die eigens für die Ausarbeitung der aktuellen interinstitutionellen Vereinbarung eingesetzte Arbeitsgruppe der Kommission kommt im Hinblick auf ein verpflichtendes Register zu dem Ergebnis, dass ein solches Register nur aus Art. 352 AEUV geschaffen werden könnte. Gem. Art. 352 Abs. 1 AEUV kann der Rat einstimmig auf Vorschlag der Kommission und nach Zustimmung des Parlaments Vorschriften in Politikbereichen erlassen, in denen die EU aus den Verträgen keine Zuständigkeit besitzt, um eines der Ziele der Verträge zu verwirklichen.

Der Art. 352 AEUV hat die Aufgabe, die Handlungsfähigkeit der EU in bestimmten Situationen sicherzustellen. Auf diesem Wege hat die EU die Möglichkeit Maßnahmen zu ergreifen, die über ihren eigentlichen Kompetenzrahmen hinausgehen.[159] Im Unterschied zur Implied Powers Doktrin sind die Hürden zur Anwendung von Art. 352 AEUV deutlich höher, da die Einstimmigkeit im Rat vorausgesetzt wird.[160]

Beim Vorschlag der Kommission hat man sich für die dritte Variante und gegen die Anwendung der Implied Power Doktrin entschieden. Beide Varianten bergen Risiken. Die von der Kommission favorisierte Variante über Art. 352 AEUV ist formal die schwierigere Variante, da sie die Einstimmigkeit im Rat voraussetzt. Dagegen stellt sie aber den sicheren Weg dar, da bisher in der Rechtswissenschaft nicht abschließend geklärt ist, inwieweit sich „kraft Natur der Sache“ die Kompetenzen der EU über die Implied Powers Doktrin erweitern lassen.[161] Letztendlich hängt es auf der einen Seite vom politischen Willen der Juncker-Kommission ab, entgegen der formaljuristischen Hindernisse ein verpflichtendes Lobbyregister auf den Weg zu bringen. Nach dem nun vorliegenden Vorschlag scheint dieser Wille gegeben. Auf der

[157] Krajewski (2013), S. 239.
[158] Vgl. auch Gerig/Ritz (2014), S. 854 ff.
[159] Winkler in Grabitz/Hilf/Nettesheim (2016), Art. 352 AEUV Rn. 14.
[160] Gerig/Ritz (2014), S. 855.
[161] Studie Nettesheim (2013) Europäische Parlament, S. 28.

anderen Seite sind die Mitgliedstaaten im Rat gefordert, diese Bestrebungen einstimmig zu unterstützen. An dieser Stelle scheinen bis dato Zweifel angebracht. So sind bisher nur in einigen Mitgliedstaaten verpflichtende Lobbyregister eingeführt worden. Auch Deutschland setzt - wie im vorhergehenden Kapitel gezeigt - bisher auf ein vergleichsweise schwaches Registrierungsverfahren. Mit diesem Hintergrund wird für die Juncker-Kommission viel Überzeugungsarbeit zu leisten sein, um das Projekt eines verpflichtenden Lobbyregisters in dieser Legislaturperiode zu realisieren.

Verhaltenskodex für Abgeordnete und Kommissionsmitglieder

Neben Auflagen für Lobbyisten haben sich auch die Abgeordneten des Europäischen Parlaments Verhaltensregeln im Umgang mit Lobbyisten unterworfen.[162] Zu den Kerninhalten des seit Januar 2012 geltenden Verhaltenskodex für Abgeordnete gehört das Verbot von Nebentätigkeiten für Lobbyorganisationen, die Offenlegung der beruflichen Tätigkeit bis drei Jahre vor Beginn der Mandatsausübung, die detaillierte Darlegung von Nebeneinkünften und das Verbot Geschenke im Wert von über 150 € anzunehmen. Bei Verstoß drohen Sanktionen von Verweisen über Geldstrafen bis zum Verlust von gewählten Posten innerhalb des Europäischen Parlaments. Weitergehende Bestimmung in Bezug auf Karenzzeiten nach der Abgeordnetentätigkeit und dem Wechsel zu Lobbyorganisationen sind nicht im Verhaltenskodex geregelt.

Der Verhaltenskodex für Mitglieder bzw. ehemalige Mitglieder der Kommission enthält Karenzzeit-Regelungen.[163] Dort ist eine Karenzzeit von 18 Monaten für Kommissionsmitglieder nach dem Ende ihrer Amtszeit vorgesehen. Diese Karenzzeit darf nur unter Zustimmung einer Ethik-Kommission unterschritten werden. Der Ethik-Kommission gehören aktuell

- Christiaan Timmermans, erster Vizepräsident der Europäischen Kommission,
- Dagmar Roth-Behrendt, ehem. Vizepräsidentin des EU-Parlaments und
- Heinz Zourek, ehem. Generaldirektor GD Steuern und Zollunion

an.

Die geltenden Regelungen stehen jedoch spätestens nach dem Wechsel des ehemaligen Kommissionspräsidenten Barroso zur Investment Bank Goldman Sachs in der Kritik. Dort soll er helfen, die Interessen von Goldmann Sachs und Großbritanni-

[162] Verhaltenskodex für die Mitglieder des Europäischen Parlaments im Bereich finanzielle Interessen und Interessenkonflikte.
[163] Verhaltenskodex für Kommissionsmitglieder.

ens in den Brexit-Verhandlungen zu vertreten.[164] Das ein ehemaliger Kommissionspräsident sein politisches Know-how gegen die Interessen der EU einsetzt, hat zur Forderung nach einem deutlich strengeren Verhaltenskodex bei der EU geführt. Das EU-Parlament fordert eine Ausweitung der Karenzzeit auf 36 Monate. Außerdem soll es bei der Feststellung von Interessenkonflikten während der Amtszeit bessere Möglichkeiten geben, auf Empfehlung des Parlaments dem betreffenden Kommissionsmitglied das Vertrauen zu entziehen und/oder Ruhegehaltsansprüche sowie finanzielle Vergünstigungen abzuerkennen.[165] Kommissionspräsident Juncker zeigt sich diesen Vorschlägen aufgeschlossen, schlägt jedoch eine differenzierte Verlängerung der Karenzzeit vor auf 24 Monate bei Kommissionsmitgliedern und 36 Monate beim Kommissionspräsidenten.[166] Damit hat der Wechsel von Barroso in die Finanzbranche zumindest zu einer stärkeren Sensibilisierung für den Drehtür-Effekt geführt, wie die Bereitschaft der Kommission für eine Verschärfung der Verhaltensregeln zeigt.

Neben der Regulierung der Lobbyingtätigkeit hat die EU auch Maßnahmen ergriffen, um Korruption in ihren Institutionen zu verhindern und aufzudecken. Im Zuge der Korruptionsaffäre um die Santer-Kommission wurde das „Office européen de lutte antifraude“ - Europäische Amt für Betrugsbekämpfung - (kurz: OLAF) gegründet. Zum Aufgabenbereich dieser Behörde gehört die Verhinderung und Verfolgung von Betrug und Korruption sowie weiterer illegaler Aktivitäten, die einen finanziellen Schaden der EU zur Folge haben. OLAF wird in diesem Zusammenhang nur als Ermittlungsbehörde tätig und hat keine strafverfahrensrechtlichen Kompetenzen. Die Verfolgung der ermittelten Straftaten erfolgt durch die nationale Justiz.[167]

Die Ermittlungserfolge zeigen zum einen die Funktionstüchtigkeit der bestehenden Organe und gesetzlichen Regelungen, demonstrieren auf der anderen Seite jedoch auch ihre Notwendigkeit. Affären wie um den EU-Gesundheitskommissar Dalli im Oktober 2012 machen deutlich, dass der Übergang von Lobbytätigkeit zu Korruption mitunter fließend ist.[168] Die Ausweitung der Transparenz in der Beziehung von Abgeordneten und Kommissionsmitgliedern mit Lobbyisten ist der richtige Schritt und geht über die bisher in Deutschland geltenden Regelungen hinaus. Dennoch ist für Außenstehende das Geflecht von Lobbyaktivitäten in Brüssel nach wie vor nur schwer zu durchschauen. Die EU ist gerade im Hinblick auf die Verbesserung der Akzeptanz ihrer Institutionen in den Mitgliedstaaten gefordert, diesen Weg weiter zu

[164] Exner (2016).
[165] Siehe Pressemitteilung des Ausschusses Justiz und Inneres des EU-Parlaments vom 01.12.2016.
[166] Siehe Pressemitteilung 23.11.2017.
[167] Wohjan, Jörg in: Bergmann (2012), S. 709.
[168] Cáceres (2012).

beschreiten. Weitere Schritte könnten die Verschärfung der Sanktionen bei Verstößen im Umgang mit Lobbyisten, der Anwendung des Transparenzregisters bei allen Institutionen der EU sowie der Registrierungspflicht für sämtliche Lobbyorganisationen sein. Die Ausweitung des Transparenzregisters und eine Verschärfung der Verhaltensregeln für Kommissionsmitglieder weisen bereits in diese Richtung.

## Lobbyismus in den USA

Die USA gelten als das Mutterland des Lobbyismus. Aus deutscher und europäischer Sicht herrscht in den USA auf den ersten Blick ein ungezügelter Lobbyismus vor. Insbesondere während des Wahlkampfes um das Präsidentenamt liest man von den horrenden Spendensummen, die von Lobbyorganisationen an die Parteien fließen. Hinzu kommt, dass es in den USA keinen Fraktionszwang im Parlament gibt und die Abgeordneten somit noch anfälliger für die Beeinflussung durch Lobbyisten sind. Untersucht man jedoch das Verhältnis von Lobbyisten und Politik genauer, stellt man fest, dass der Lobbyismus in den USA nicht in solchen ungezügelten Bahnen verläuft, wie es in Deutschland den Anschein erweckt. So gelten in den USA umfassende Offenlegungspflichten und Transparenzregelungen, die über die deutschen Regelungen in diesem Bereich weit hinausgehen. Dennoch ist auch der Lobbyismus nach amerikanischem Vorbild nicht frei von Kritik. Die grundlegenden Unterschiede werden im Folgenden vorgestellt.

Während der Lobbyismus in Deutschland einen eher negativen Ruf besitzt, ist er in den USA zwar nicht unumstritten, aber als Bestandteil des politischen Entscheidungsprozesses mehr akzeptiert. Ein wichtiger Grund dafür ist die unterschiedliche Mentalität von Deutschen und Amerikanern in dieser Beziehung. In Deutschland wird die Vertretung ganz gezielter „special interests“ nur schwer verstanden, da aus deutscher Sicht in erster Linie das Allgemeinwohl im Vordergrund der Interessenvertretung stehen sollte. Daher werden die von Verbänden bzw. Lobbyisten geäußerten Meinungen zunächst auf ihre Auswirkungen auf das Allgemeinwohl hinterfragt und danach bewertet. Daher sind Lobbyisten meist darauf bedacht, in ihrer Argumentation auf den Nutzen für die Gesellschaft und die Allgemeinheit hinzuweisen und deutlich zu machen. Dies steht in deutlichem Widerspruch zum Grundgedanken, der hinter einer Lobbygruppe steht, nämlich ihre individuellen Interessen zu bündeln und zu vertreten. In den USA dagegen zeigt sich ein ganz anderes Bild. Die großen Dachorganisationen wie Spitzenverbände, die nach Ansicht vieler Deutscher die Politik bestimmen, sind in den USA unbekannt. Die Interessenvertretung erfolgt hier vielmehr dezentral und in regionalem Rahmen.[169] Hier entspricht die Interessenver-

[169] Lösche (2007), S. 94.

tretung der pluralistischen Theorie, während in Deutschland und Europa das Verhältnis zwischen Staat und Interessengruppen bis heute teilweise noch von korporatistischen Strukturen geprägt ist.

Die höhere Akzeptanz von Lobbyismus in den USA ist zum einen auch auf historische Gründe zurückzuführen. Im Gegensatz zu Europa gab es in den USA keine Vorformen der Zusammenschlüsse von Unternehmen, wie es sie in Europa mit ständischen Organisationen wie Zünften oder Gilden gegeben hat. Damit hat die Entwicklung von Verbänden oder der Interessenvertretung einen anderen Ausgangspunkt genommen.[170] Insgesamt herrschte in den USA von Anfang an ein ausgeprägter Kapitalismus, auf den der Staat keinen Einfluss nahm. Stattdessen galt der Konkurrenzkampf in einem weitgehend unregulierten Markt. Während sich in Europa starke zentralistische Bürokratien etabliert hatten, waren die staatlichen Institutionen in den USA zu diesem Zeitpunkt eher schwach ausgeprägt. So wurde die Industrialisierung in den USA von den Unternehmen getragen, während in Europa die Industrialisierung vor allem staatlich gelenkt wurde.[171] Die Unternehmen befanden sich also von vornherein bereits in einer starken Position gegenüber den staatlichen Institutionen. Ein Zusammenschluss war daher zu diesem Zeitpunkt nicht notwendig. Erst mit dem Einsetzen sozialer Reformen und des damit einhergehenden Eingriffs des Staates in die Wirtschaft schlossen sich sowohl Unternehmen als auch die Beschäftigten zusammen, um ihre Ablehnung gegen die staatliche Einmischung in den Wirtschaftskreislauf besser vertreten zu können. Sie verwiesen dabei auf die wirtschaftliche Stärke des Landes, die nicht zuletzt aus der freien wirtschaftlichen Entfaltung ohne staatliche Eingriffe resultierte. Die Abwehr von staatlicher Einflussnahme ist nach wie vor ein wesentlicher Aspekt in der Arbeit der Wirtschaftsverbände in den USA, wie sich z.B. bei der intensiven Arbeit der Lobbyisten zur Verhinderung der Gesundheitsreform von Präsident Obama zeigte. Aufgrund der Schwäche der amerikanischen Konjunktur nach der Subprime-Krise und neuer Wirtschaftsmächte wie China, sehen sich die Wirtschaftsverbände jedoch mittlerweile gezwungen, Einfluss auf die Handelspolitik zu nehmen und die einheimische Wirtschaft beispielsweise durch Zölle zu schützen. Aus historischer Sicht bleibt demnach festzuhalten, dass sich amerikanische Interessenverbände ohne staatliche Mitwirkung entwickelt haben und sowohl auf Arbeitgeber- als auch Arbeitnehmerseite in ihrer Grundintention für einen eher zurückhaltenden Staat und wenig Regulierung eingetreten sind.

---

[170] Lösche (2007), S. 94 f.
[171] Lösche (2007), S. 95.

Ein noch wichtiger Grund für die höhere Akzeptanz von Lobbyismus in den USA - im Gegensatz zu Deutschland - ist die grundsätzliche Einstellung gegenüber Geld, Macht und Einfluss. Nicht umsonst ist die Geschichte vom Tellerwäscher zum Millionär ein wesentliches Element des amerikanischen Verständnisses für Politik und Wirtschaft. So kann jeder der sich anstrengt es in seinem Leben zu etwas bringen. Wer seine Fähigkeiten einsetzt und besser als der Andere ist, wird seinen gerechten Lohn bekommen. Aus diesem Grund ist die Vertretung von egoistischen und individuellen Interessen nicht so tabuisiert, wie in anderen Ländern. Der gleiche Maßstab wird an Interessengruppen angelegt. Zur Erreichung individueller Interessen schließt man sich zusammen, um seine Position zu stärken und sein Ziel zu erreichen. Andere Gruppen verfolgen gegenteilige Ziele. Mit diesen tritt man in Konkurrenz und der Bessere kann sich am Ende durchsetzen.

Dennoch hat es auch in den USA Skandale gegeben, in denen Lobbyisten die Grenzen der Interessenvertretung zur Korruption überschritten bzw. sich Politiker der unerlaubten Vorteilsnahme schuldig gemacht haben.[172] Diese Skandale untergraben das Vertrauen in das politische System und die demokratischen Strukturen. Um diesen Gefahren, die im Konkurrenzkampf in der politischen Entscheidungsfindung lauern können, zu begegnen, hat in den letzten Jahrzehnten die Regulierung von Lobbyismus zugenommen und die Offenlegungspflichten sind verschärft worden.

**Offenlegungspflichten für Lobbyisten und Mandatsträger**

Um Bestechung und Korruption zu vermeiden und eine Auseinandersetzung auf argumentativer Ebene, unabhängig von einer unzulässiger Beeinflussung, zu ermöglichen, unterliegen alle Beteiligte - also Lobbyisten, Verbände und Politiker - umfassenden Offenlegungspflichten. Ein erstes Gesetz zur Regulierung von Lobbyisten wurde bereits in den 1930er Jahren verabschiedet. Der „Foreign Agents Registration Act“ von 1938 sah Offenlegungs- und Registrierungspflichten für Personen vor, die politisch für ausländische Rechtspersonen tätig waren. Zu dieser Zeit richtete sich das Gesetz insbesondere gegen deutsche und italienische Agenten,[173] die versuchten, Einfluss auf die amerikanische Politik zu nehmen. Mit dem „Federal Regulation of Lobbying Act“ wurde 1946 das erste umfassende Registrierungsgesetz auf föderaler Ebene beschlossen. Danach mussten Lobbyingaktivitäten offengelegt werden und die Nichteinhaltung konnte Geld- und auch Freiheitsstrafen nach sich ziehen. Dennoch konnte das Gesetz nur teilweise zur Regulierung des Lobby-

[172] Z.B. der Skandal um Jack Abramoff, der Politiker zu Luxusreisen, Sportveranstaltungen, etc. eingeladen hat und sie dort mit Lobbyisten zusammengebracht hat; siehe dazu auch nächsten Abschnitt.
[173] Krick (2014), S. 238.

ismus beitragen, da es Schlupflöcher bot, die die Lobbyisten zu nutzen wussten. So richtete sich das Gesetz z.B. nur an den Personenkreis, der ausschließlich Lobbyingaktivitäten ausübte. Da neben der Tätigkeit als Lobbyist meist auch noch andere Aufgaben erfüllt wurden, fielen viele Personen und Organisationen nicht unter das Gesetz.[174]

1995 wurden mit dem „Lobbying Disclosure Act“ die Offenlegungspflichten für Lobbyisten deutlich verschärft. Er sieht u.a. eine Registrierungspflicht für alle Lobbyisten vor, in der der jeweilige Zweck ihrer Tätigkeit festgehalten wird. So enthält das Register eine Aufstellung, die Auskunft darüber gibt, an welchen Gesetzesvorhaben ein Lobbyist auf welche Weise mitgewirkt hat. Daneben ist quartalsweise anzugeben, wie viel Geld im Zuge der Lobbytätigkeit aufgewendet wurde. Darin ist festgelegt, dass jedes Unternehmen, welches 20% seines halbjährlichen Einkommens für Lobbyingtätigkeiten verwendet, diesen Transparenzrichtlinien unterliegt. Daher werden auch Unternehmen, Agenturen und Kanzleien von diesen Regelungen erfasst, für die Lobbyismus lediglich einen Teil ihrer Geschäftstätigkeit ausmacht.[175]

Eine weitere Verschärfung der Pflichten für Lobbyisten trat 2007 mit dem „Honest Leadership and Open Government Act“ in Kraft. Mit diesem Gesetz reagierte man auf den Skandal durch Jack Abramoff. Abramoff hatte Kongressmitglieder und Verwaltungsbeamte auf Luxureisen, Sportveranstaltungen und exklusive Events eingeladen und dort den Kontakt mit Lobbyisten und Unternehmensvertretern hergestellt. Obwohl diese Art der Kontaktvermittlung zu der Zeit in den USA nicht unbekannt war,[176] überspannte Abramoff den Bogen mit seinen extravaganten Veranstaltungen, weshalb er sich schließlich u.a. wegen Betrug und Bestechung vor Gericht verantworten musste. Aus diesem Grund wurden mit dem Gesetz die Berichtspflichten nochmals ausgeweitet und die Grenzen für Spenden und Geschenke enger gezogen.[177] Trotz der immer umfassenden Regulierungsgesetze gibt es immer noch eine Vielzahl von Schlupflöchern für Lobbyisten. Das größte verursacht der Staat selbst. Es liegt in der mangelhaften Verfolgung von Verstößen gegen die Offenlegungs- und Registrierungspflichten.[178]

Neben diesen Regelungen, die die Einflussnahme auf politische Entscheidungen transparenter gestalten sollen, gibt es auch Gesetze, die die Finanzierung des Wahlkampfs reglementieren. Anders als in Deutschland findet in den USA eine staatliche Finanzierungen von Parteien und der jeweiligen Kandidaten nur in sehr

[174] Vgl. Strauss (2011) und Thomas (1998).
[175] Redelfs (2006), S. 337.
[176] Drew (2005).
[177] Krick (2014), S. 240.
[178] Vgl. Petersen (2006).

begrenztem Maße statt. Aus diesem Grund sind die Spitzenkandidaten deutlich abhängiger von Spenden, um ihren Wahlkampf zu finanzieren. Es besteht daher die Gefahr, dass finanzstarke Gruppen dieses Abhängigkeitsverhältnis nutzen, den Wahlkampf finanzieren und nach einer erfolgreichen Wahl konkrete Gegenleistungen einfordern. Der „Federal Election Campaign Act“ beschränkt die direkte Wahlkampfinanzierung an die Parteien, Kandidaten und Wahlkomitees (Politiclal Action Committees - PAC).[179] In der Praxis steht diesen Beschränkungen jedoch eine Fülle von Ausnahmen gegenüber. Das beginnt mit der Unterscheidung der Art der Spende in hard und soft Money. Hard Money dient dazu, den Wahlausgang zu beeinflussen und unterliegt daher Restriktionen. Unter soft Money werden Ausgaben zur Wahlinformation zusammengefasst, die nicht offenlegungspflichtig sind.[180] Eine weitere Ausnahme sind die Regelungen für Super-PACs. Dabei handelt es sich um Committees, die unbegrenzt Spenden sammeln dürfen, sofern sie unabhängig von den Parteien und ihren Kandidaten agieren. Untersuchungen[181] der personellen Verflechtungen zwischen den offiziellen Wahlkomitees und den Super-PACs zeigen jedoch, dass diese Unabhängigkeit kaum besteht und sie im Wahlkampf des jeweiligen Kandidaten fungieren. Den strengen Regelungen steht damit eine mangelhafte Anwendung gegenüber.

Doch nicht nur die Lobbyisten unterliegen strengen Auflagen. Die Offenlegungspflichten für amerikanische Abgeordnete gehen deutlich über die in Deutschland hinaus. Die entsprechenden Regelungen finden sich im „Ethics in Government Act“. Danach sind die Parlamentarier zur Offenlegung ihrer Einkünfte verpflichtet bzw. dürfen nur Nebeneinkünfte von bis zu 15% ihrer Diäten erzielen.[182] Doch die Offenlegungspflichten gehen noch weiter, so sind beispielsweise Einkünfte aus Aktien und Immobilienbesitz oder Schulden und Kredite, die der Abgeordnete zu bedienen hat, zu veröffentlichen.[183] Sogar der Ehepartner und Kinder sind von dieser Auskunftspflicht erfasst.[184] Zusätzlich existieren Regelungen, die einen direkten Berufswechsel zu einer Lobbyorganisation verbieten. Die Effektivität dieser Regelungen zur Vermeidung des „Drehtür-Effekts“ in der Praxis ist jedoch umstritten. So zeigen Untersuchungen, dass eine Vielzahl von ehemaligen Regierungsbeamten nach kür-

[179] Krick (2014), S. 240 f.
[180] Krick (2014), S. 241.
[181] Vgl. Klingst (2012).
[182] Lösche, Peter (2007), S. 98.
[183] Diese Regelungen sind mit dem „Stop Trading on Congressional Knowledge *Act“* 2012 weiter präzisiert worden.
[184] Redelfs, Martin (2006), S. 340.

zester Zeit für Unternehmen oder als Lobbyisten in Bereichen tätig waren, die zuvor in ihren zuständigen Geschäftsbereich lagen.[185]

Der schon angesprochene "Honest Leadership and Open Government Act" verpflichtet nicht nur Lobbyisten auf Geschenke etc. an Abgeordnete und Verwaltungsbeamte zu verzichten. Ebenfalls muss der angesprochene Personenkreis umfassend seine Nebeneinkünfte, Geschenke und sonstige Maßnahmen offenlegen, die einen Interessenkonflikt bewirken könnten. Daneben haben sich Senat und Repräsentantenhaus eigene Ethikregeln auferlegt, die den Umgang mit Lobbyisten transparenter gestalten und Interessenkonflikte verhindern sollen.[186] Diese Regeln wurden 2008 durch die Einrichtung des Office of Congressional (OCE) Ethics ergänzt. Ermittlungen der Ethikkommissionen und des OCE haben in der Vergangenheit bereits zu Rücktritten von Senatoren und Mitgliedern des Repräsentantenhauses geführt.[187]

Die Offenlegungspflichten sind das Ergebnis einer langen Debatte über eine transparente Einflussnahme auf die Politik bzw. Gesetzgebungsverfahren. Da die Gesetzgebung in den USA ihren Ausgangspunkt bei einzelnen Abgeordneten hat und diese keiner Fraktionsdisziplin unterliegen, sind sie ein lohnendes Ziel für das Lobbying.[188] Gleichzeitig verfügen die Bundesstaaten über einen großen Gestaltungsspielraum, der über die in Deutschland bekannten föderalistischen Strukturen hinausgeht. Somit ist auch diese Ebene sehr interessant für Lobbyisten.[189]

**Adversarial Legalism**

Gerichtsentscheidungen nehmen in der Politik eine immer stärkere Rolle ein. Dieser Prozess wird als Justizialisierung der Politik durch Gerichte beschrieben. Die Justizialisierung besteht zum einen in der Beteiligung oder Veränderung von politischen Entscheidungen durch Gerichte und zum anderen in der Antizipation des künftigen Umgangs oder der Auslegung politischer Entscheidungen im Hinblick auf verfassungsmäßige Grundsätze.[190] Mit der Etablierung von Verfassungsgerichten wurden „Hüter der Verfassung" geschaffen, die in letzter Instanz über die Verfassungsmäßigkeit von Gesetzen urteilen können. Sie haben dadurch die Möglichkeit, Gesetze zu annullieren bzw. dem Gesetzgeber Vorgaben zu Änderungen zu machen, um die Konformität mit der Verfassung herzustellen. Verfassungsgerichte sind daher ein Garant für Rechtstaatlichkeit und können gleichzeitig auch eine Schiedsrichterfunk-

[185] Vgl. Thunert (2003).
[186] Krick (2014), S. 243.
[187] Krick (2014), S. 245 f.
[188] Redelfs (2006), S. 336.
[189] Lösche (2004), S.353 ff.
[190] Vgl. Hönnige (2011).

tion ausüben. Dies ist besonders in Staaten gegeben, die ein hohes Maß an horizontaler und vertikaler Gewaltenteilung aufweisen.[191]

In den USA nimmt der Supreme Court die Rolle des Verfassungsgerichts ein. Neben dem Supreme Court haben aber auch die amerikanischen Gerichte, die hierarchisch unter dem Supreme Court stehen, die Möglichkeit, das „judical review" auszuüben. Dies stellt einen generellen Unterschied zu der in Europa verbreiteten Verfassungsgerichtsbarkeit dar, die eine solche Überprüfung allein den Verfassungsgerichten einräumt.[192]

Das Modell des „Adversarial Legalism" wurde vom Amerikaner Robert A. Kagan[193] konzipiert. Kagan stellt einen Zusammenhang zwischen der Rolle von Gerichten im Hinblick auf politische Entscheidungen und der Interessenvertretung her. Neben die Lobbyarbeit bei politischen Entscheidungsprozessen tritt die Nutzung des Rechtssystems zur Durchsetzung von Interessen. Gelingt es Interessengruppen nicht, ihre politischen Vorstellungen im Gesetzgebungsverfahren ausreichend durchzusetzen, kann sich über die Gerichtsbarkeit eine weitere Möglichkeit eröffnen, entsprechende Gesetze zu verhindern bzw. zu verändern. Gleichzeitig kann allein die Drohung einer Klage dazu genutzt werden, Gesetzgebungsprozesse zu verlangsamen oder ganz zu unterbinden.[194] Die politischen Entscheidungsträger sehen sich in diesem Fall mit der Gefahr konfrontiert, bei einer gerichtlichen Überprüfung nicht mehr selbst die Fäden der gesetzgeberischen Gestaltung in den Händen zu haben. Höchstrichterliche Entscheidungen können zur Folge haben, dass ein Gesetz annulliert wird oder nicht mehr den ursprünglichen politischen Zielsetzungen entspricht. Für die in der Regierungsverantwortung stehende Partei kann das negative Auswirkungen in der öffentlichen Wahrnehmung haben und politische Vorhaben in dem jeweiligen Bereich auf lange Zeit blockieren.

Doch was sind die Ursachen für Adversarial Legalism? Damit Adversarial Legalism ein Faktor für Lobbyismus wird, sind bestimmte Strukturen im politischen System notwendig. Eine Ursache kann darin bestehen, dass das politische System oder der Gesetzgebungsprozess die erfolgreiche Einbringung und Berücksichtigung von einzelnen Interessen erschwert oder unmöglich macht. Dadurch wächst das Bedürfnis, auf anderem Wege seine Interessen zu vertreten. Die USA weisen ein hohes Maß an dezentralen Entscheidungsstrukturen auf. Bundesstaatliche Regelungen machen nur einen geringen Teil der amerikanischen Gesetze aus. Der Großteil des ameri-

[191] Rehder (2015), S. 55.
[192] Vgl. Ginsburg 2008.
[193] Vgl. Kagan (2001).
[194] Rehder (2015), S. 55.

kanischen Rechts ist in Gesetzen der Einzelstaaten geregelt. Gesetzen auf Bundesebene kommt daher ein besonderer Stellenwert zu. Sie haben die Möglichkeit auf Bundesebene einen einheitlichen Rechtsrahmen zu schaffen und erfordern daher ein hohes Maß an Koordinierung und Kompromissbereitschaft im Gesetzgebungsprozess. Der Supreme Court entscheidet in vielen Politikbereichen als letzte Instanz über die Zulässigkeit oder Auslegung von Bundesgesetzen. Berücksichtigt man den Aufwand und die hohen Anforderungen bei der Gesetzgebung auf Bundesebene und die Bindungswirkung für das gesamte Land, zeugt dies von der großen Bedeutung der höchstrichterlichen Entscheidungen in den USA. Damit sind sie automatisch ein potentieller Faktor bei Lobbyisten und Interessenvertretern.[195]

Die USA verfügen über ein verfassungsrechtliches System, das den Entscheidungen des Supreme Courts hohe rechtliche Entscheidungskompetenzen einräumt. Hinzu tritt ein weiterer Faktor, der das Adversarial Legalism in den USA begünstigt. Die traditionelle Interessenvertretung wird in den USA durch einen ausgeprägten „Hyper-Pluralismus“ erschwert. In den USA gibt es deutlich mehr kleinere und zersplitterte Interessengruppen. Die Konsensbildung zur Ausarbeitung einheitlicher Positionen und deren Vertretung auf Bundesebene gestaltet sich daher ungleich schwieriger. Selbst wenn weitreichende Kompromisse erzielt werden, wird es nahezu unmöglich sein, sämtliche Gruppierungen zu befriedigen. Daher wird immer eine Gruppe bleiben, die möglicherweise versuchen wird, sich gerichtlich durchzusetzen. Dort wird nicht über die Kompromissbereitschaft der Gruppe oder die Erfolgsaussichten der Position entschieden, sondern allein im Hinblick auf das geltende Recht. Zudem sind korporatistische Beziehungen zwischen gesellschaftlichen Gruppen und dem Staat, wie man sie aus Deutschland kennt, in den USA nicht vorhanden. Ist gibt daher auch keine institutionalisierten Strukturen, in denen es zu einer Interessenvermittlung zwischen übergeordneten gesellschaftlichen Organisationen - ähnlich den Spitzenverbänden - und staatlichen Stellen kommt.

Die Diversität in der Ausbildung von Interessengruppen spiegelt sich auch in der Bedeutung der Parteien wieder. Abgesehen von Wahlkämpfen kommt den Parteien eine untergeordnete Rolle bei der Ansammlung und Ausprägung von Interessen zu. Die Parteien sind von den gleichen Aspekten gekennzeichnet, wie andere gesellschaftliche Gruppen zur Interessenvertretung. Sie weisen nur schwach ausgeprägte Organisationsstrukturen und eine geringere Parteidisziplin auf. Für die Parteiführung ist es daher ebenso schwer, einheitliche Positionen auf Bundesebene zu vertreten,

[195] Rehder (2015), S. 56.

da sie nur geringe Steuerungsmöglichkeiten in der Partei besitzt.[196] Ein aktuelles Beispiel dafür war der Vorwahlkampf um die Präsidentschaftskandidatur bei den Republikanern. Obwohl Kandidaten wie Donald Trump oder Ted Cruz von der Parteiführung abgelehnt wurden, erhielten sie von den Parteimitgliedern viel Zuspruch. Die Kandidaten der Parteiführung schieden dagegen schon früh aus oder waren bis zuletzt nur Außenseiter.

Als dritte Voraussetzung für Adversarial Legalism muss das Rechtssystem so ausgestaltet sein, dass eine konkrete Interessendurchsetzung durch die Gerichte möglich ist. Urteilen Gerichte nur im Rahmen der bestehenden Gesetzgebung, sind die Möglichkeiten der Interessendurchsetzung eingeschränkt. Das Ziel der Interessengruppe ist es nämlich, nicht nur in der gerichtlichen Auseinandersetzung Recht zu bekommen, sondern eine gesetzliche Regelung entsprechend ihrer Auffassung zu verändern. Dazu muss das Gericht über die Kompetenzen verfügen, auch neues Recht zu schaffen. Das ist in den USA der Fall. Zusätzlich ist das Richteramt stärker politisiert, als in anderen Ländern. Richter werden in den USA gewählt. Ihre parteipolitische oder allgemeine politische Orientierung ist daher grundsätzlich bekannt.[197] Dadurch sind im Vorfeld schon Prognosen und Einschätzungen zu den Erfolgsaussichten nicht nur aus juristischer, sondern auch aus politischer Sicht möglich. Insbesondere die Ernennung für Richter des Supreme Courts sticht hier heraus, da sie auf Lebenszeit gilt. Auch an dieser Stelle bietet sich ein aktuelles Beispiel aus der amerikanischen Innenpolitik an. So führte die Nominierung des neuen Richters Neil Gorsuch für den Supreme Court zu innenpolitischen Auseinandersetzungen zwischen Demokraten und Republikanern.

Diese Hauptfaktoren machen die Interessenvertretung nicht nur auf politischer, sondern auch auf juristischer Ebene in den USA möglich. Hinzu kommen weitere Aspekte wie die Due Process Clause, die sich aus der amerikanischen Verfassung ableitet und jedem Bürger ein Klagerecht und das Recht auf einen fairen Prozess zusichert. Zudem sind kollektive Klagen (Sammelklagen) möglich, die das Prozessrisiko für den Einzelnen reduzieren. Auch ein Vergütungssystem, dass Prozesse zu einer lukrativen Einnahmequelle für Anwälte und Kanzleien macht, tragen sicherlich zu einer allgemein höheren Klagebereitschaft bei.[198]

In den USA kann man daher von einer Justizialisierung der Interessenvertretung sprechen. Das Adversarial Legalism ist als Mittel der Interessenvertretung etabliert und ergänzt herkömmliche Maßnahmen der Interessenvertretung.

---

[196] Vgl. Thunert (2015), Rehder (2015), S.56.
[197] Rehder (2015) S. 55f.
[198] Rehder (2015) S. 56.

## Zusammenfassung

Trotz der höheren Akzeptanz des Lobbyismus in den USA, ist er auch dort nicht völlig unumstritten. Ebenso wie viele Amerikaner die Erfahrung machen, dass der soziale Aufstieg nicht mehr nur alleine von den persönlichen Fähigkeiten abhängt, zeigt sich, dass erfolgreiche Lobbyarbeit nicht zuletzt von den finanziellen Voraussetzungen bestimmt wird. So können die strengen Regularien für Lobbyisten nicht verhindern, dass wirtschaftlich starke Gruppen ihre Interessen besser vertreten können und Korruption oder Bestechung vollkommen ausgeschlossen sind. Das Mantra, wonach sich verschiedene Interessen ausgleichen und am Ende die Interessen aller Gruppierungen in einem Kompromiss Berücksichtigung finden, greift nur selten. Folgt man der Theorie, würden z.B. die Interessen der Ölindustrie durch Umweltgruppierungen ausgeglichen und am Ende setzt sich ein gesunder Mittelweg durch. Da beide Seiten aber nicht über die gleichen Startvoraussetzungen verfügen und die Ölindustrie auf weit höhere Ressourcen zurückgreifen kann, ist die Wahrscheinlichkeit höher, dass sich die Ölindustrie in weiten Teilen durchsetzen wird. Ein freies Spiel der Kräfte besteht somit nicht.[199] Aufgrund der Offenlegungspflichten kann jedoch besser nachvollzogen werden, welche Interessengruppen in welcher Form Einfluss auf das Gesetzgebungsverfahren genommen haben.

Der offenere Umgang mit Lobbyismus in den USA und die umfassende Regulierung von Lobbytätigkeiten machen jedoch deutlich, dass die Möglichkeit besteht, Lobbyismus als Bestandteil des politischen Lebens eher zu akzeptieren und nach außen zu vertreten. Wird in Deutschland oftmals sogar vor einem gläsernen Abgeordneten gewarnt,[200] zeigt der Blick in die USA, dass im transparenten Umgang mit Lobbyisten erheblicher Nachholbedarf besteht. Das Ziel muss es nicht sein, dass amerikanische System im Umgang mit Lobbyisten zu übernehmen. Gerade was die Durchsetzung der Regulierungsbestimmungen angeht, besteht in den USA noch Nachholbedarf. Es kann jedoch als Anregungen genommen werden, um die derzeitigen Bestimmungen im Umgang mit Interessengruppen zu überarbeiten und dem heutigen Einfluss von Lobbyisten auf die Politik anzupassen.

Auf europäischer Ebene bewegt man sich in diese Richtung, wie z.B. das Transparenzregister zeigt. Der Vorstoß der Kommission, das Transparenzregister nun auch auf den Rat auszuweiten, deutet darauf hin, dass man sensibilisierter für das Thema Lobbyismus ist. Kann sich die Kommission mit ihrem Vorschlag durchsetzen, wären die drei wichtigsten Institutionen im Gesetzgebungsprozess unter einem Lobbyregister vereint. Es wäre dadurch theoretisch möglich, alle beteiligten Interessengruppen

[199] Redelfs, (2006), S. 334.
[200] Hart (2003), S. 81 f.

und Lobbyisten zu erfassen, die Einfluss auf einen Gesetzgebungsvorgang genommen haben. Die Verhandlungen über die konkrete Umsetzung des Kommissionsvorschlags im Anschluss an den Konsultationsprozess werden zeigen, ob sich das Transparenzregister zu einem verpflichtenden Lobbyregister entwickelt oder ob es weiter auf Freiwilligkeit basieren wird.

# 5 Interessenvertretung der deutschen Automobilindustrie

Die Automobilindustrie in Deutschland blickt auf eine über 100jährige Geschichte zurück. Im Geburtsland des ersten von Carl Benz gebauten Automobils hat sich die Automobilindustrie als wichtigster Industriezweig im Verlauf des 20. Jahrhunderts etabliert. Aufgrund dieser bedeutenden Stellung ergeben sich zwangsläufig enge Beziehungen zur Politik. Zudem verfügt sie durch den Stellenwert, den die Automobilbranche in der deutschen Wirtschaft einnimmt, die Vielzahl der beschäftigten Arbeitnehmer und nicht zuletzt auch durch die traditionelle Verbindung der Deutschen zum Auto (Stichwort „Autofahrernation“) als Interessengruppe in Deutschland über großes Gewicht.

Bei der Vertretung ihrer Interessen nutzt die Automobilindustrie verschiedene Wege. Zur Bündelung ihrer branchenspezifischen Interessen ggü. der Politik haben sich die Automobilhersteller und Zulieferer im Verband der Automobilindustrie e.V. (VDA) zusammengeschlossen. Der VDA gehört damit zu den einflussreichsten Verbänden in Deutschland. In dieser Funktion zählt der VDA auch zu den wichtigsten Mitgliedern des Bundesverbandes der Deutschen Industrie (BDI).[201] Dadurch stellt die Automobilindustrie die Vertretung ihrer Interessen auch in den Politikfeldern sicher, in denen noch korporatistische Beziehungen vorherrschen und Spitzenverbände eng eingebunden sind.

Flankiert werden diese Wege der klassischen Interessenvertretung durch Maßnahmen der Unternehmen selbst. Dazu zählen beispielsweise Repräsentanzen in Berlin, die die führenden deutschen Automobilhersteller Daimler, BMW und VW unterhalten. Dadurch unterstützen sie ihre eigenständige Interessenvertretung unabhängig von Konsensbeschlüssen auf Verbandsebene, die nicht immer mit individuellen Unternehmenszielen korrespondieren müssen.

In vielen Bereichen liegen allerdings Interessenübereinstimmungen innerhalb der Automobilhersteller vor. Dazu zählen in erster Linie politische Entscheidungen, die

[201] Die Bedeutung zeigt sich dabei auch in kleinen Dingen, wie der Auflistung der Mitglieder des BDI, bei der sich der VDA an erster Stelle befindet. http://bdi.eu/der-bdi/mitglieder/# (Abrufdatum 29.03.2017).

die allgemeinen wirtschaftlichen und rechtlichen Rahmenbedingungen betreffen. Dabei kann es sich beispielsweise um Maßnahmen im Bereich des Steuer- oder Arbeitsrechts handeln. In diesem Zusammenhang versuchen die Arbeitsgeberverbände - und auch die Unternehmen selbst - ihre Auffassungen bei den Entscheidungsträgern zu platzieren, damit sie in den späteren Gesetzen Berücksichtigung finden. Da es sich in solchen Fällen meist um Maßnahmen der allgemeinen Interessenvertretung von Arbeitgebern handelt, wird in diesem Kapitel der Schwerpunkt auf Sachverhalte gelegt, die insbesondere die Automobilindustrie betreffen. Dazu zählen die Begrenzung des Schadstoffausstoßes von Kraftfahrzeugen und die Manipulationen solcher Grenzwerte - wie sie im Herbst 2015 bei VW bekannt wurden.

Es werden eingangs die Akteure der Interessenvertretung im Bereich der Automobilwirtschaft vorgestellt. Dazu gehören auch zwei Fallbeispiele, die die Problematik von Seitenwechseln und der Parteienfinanzierung im Zusammenhang mit dem Einfluss der Automobilhersteller verdeutlichen. Für eine tiefergehende Analyse der Verbindung zwischen Automobilherstellern und der Politik bietet sich der VW-Konzern an. Er gehört nicht nur zu den weltgrößten Herstellern, sondern verfügt durch seine besondere Konzernstruktur über eine besondere Beziehung mit der Politik. Aufgrund der aktuellen Krise von VW bietet sich auch die Möglichkeit, den Umgang mit dem Abgasskandal näher zu untersuchen und von dort die Brücke zur Festlegung solcher Schadstoffgrenzwerte zu schlagen. Dies ist besonders für deutsche Hersteller ein wichtiges Thema, da sie stark auf Premiummodelle setzen, die wegen ihrer größeren Leistung von Natur aus mehr Emissionen verursachen.

## Die deutsche Automobilindustrie und ihre Interessenvertretung

Die Automobilindustrie bildet für Deutschland den wichtigsten Industriezweig. Laut VDA wurden in Deutschland im Jahr 2015 5,7 Millionen Fahrzeuge hergestellt. Deutschlandweit zählt die Automobilindustrie ca. 808.000 Mitarbeiter.[202] Allein durch diesen Stellenwert in der deutschen Wirtschaft und auf dem Arbeitsmarkt verfügt die Automobilindustrie über großen politischen Einfluss. Die Anfänge des wichtigsten deutschen Industriezweigs reichen dabei bis ans Ende des 19. Jahrhunderts zurück.

Die Geschichte der Automobilindustrie in Deutschland begann mit der Erfindung des ersten Motorwagens durch Carl Benz im Jahr 1886. Das von einem Verbrennungsmotor angetriebene Dreirad gilt damit als Urvater der heutigen Autos. In der Folgezeit entstanden auch in anderen europäischen Ländern Automobilfirmen. Bis zur Mitte des 20. Jahrhunderts wurden die drei Automobilhersteller gegründet, die heute

[202] Quelle Statistisches Bundesamt. Auflistung der Beschäftigtenzahlen von 2005 - 2016.

zu den größten und bekanntesten Herstellern der Welt zählen: BMW, Daimler und VW. Nach dem 2. Weltkrieg entwickelte sich die Automobilindustrie zu einem zentralen Element des Industriestandorts Deutschland. Weitere deutsche Hersteller wie Audi, Opel oder Porsche, die heute im Fall von Audi und Porsche zum VW-Konzern bzw. im Fall von Opel zum PSA-Konzern gehören, sind weitere Hersteller, die in der Zeit internationales Renommee erlangten. Dieses Renommee und ihre qualitativ hochwertigen Produkte nutzten die Hersteller, um auch in anderen Ländern und auf anderen Kontinenten fußzufassen. Obwohl die deutschen Hersteller mittlerweile international aufgestellt sind, bleibt der deutsche bzw. europäische Markt für sie essenziell. Dies spiegelt sich bei der Interessenvertretung auf nationaler und europäischer Ebene wieder.

Die Akteure auf Seiten der Interessenvertreter für die Automobilbranche entsprechen den Formen, die im 2. Kapitel vorgestellt werden. Der VDA ist der Verband, in dem sich die Automobilhersteller und auch Zulieferer zusammengeschlossen haben, um ihre Interessen gemeinsam zu vertreten. Ähnlich wie der VDA auf deutscher Ebene, gibt es mit BusinessEurope und der ACEA Unternehmensverbände auf europäischer Ebene, die ggü. der EU die Interessen der Automobilindustrie artikulieren. Die Automobilindustrie nutzt damit die klassischen Arten der Interessenvertretung.

Der VDA

Der VDA fungiert als Spitzenverband der Automobilbranche in Deutschland. Er repräsentiert die Interessen der Automobilwirtschaft und stellt dadurch einen der Einflussreichsten Verbände in Deutschland dar. Der VDA wurde am 19. Januar 1901 in Eisenach unter dem Namen „Verein Deutscher Motorfahrzeug-Industrieller (VDMI) gegründet. Zu den Gründungsmitgliedern zählten:

| Name | Unternehmen |
|---|---|
| **Dir. Gustav Vischer** | Daimler Motoren Cannstatt |
| **Baron Eugène de Dietrich** | Dietrich+CO. Niederbronn/Elsaß |
| **Dir. Heynrich Kleyer** | Adler-Fahrradwerke Frankfurt/M. |
| **Dir. Gustav Ehrhardt** | Fahrzeugfabrik Eisenach |
| **Dir. Willy Tischbein** | Conti Gummi |
| **Moritz Hille** | Hille-Werke Dresden |
| **Wilhelm Opel** | Opel Rüsselsheim |
| **Karl Fichtel** | Fichtel + Sachs Schweinfurt |
| **Dir. Ob. Ing. Gustav Freund** | Automobiltechnische Gesellschaft, Automobilausstellung Berlin |

Zu den Zielen des VDMI zählten damals die Förderung des Straßenverkehrs, die Abwehr von belastenden behördlichen Maßnahmen wie Besteuerung, der Zollschutz und die Kontrolle der Automobilausstellungen. Nach einer Umbenennung in Reichsverband der Automobilindustrie in den 20er Jahren lautet der Name des Spitzenverbandes seit dem 2. Mai 1946 Verband der Automobilindustrie.[203]

Laut eigener Aussage eint der VDA „die Kräfte der Automobilindustrie und verleiht ihr eine starke Stimme".[204] Dem VDA gehören dazu aktuell 600 Unternehmen an. Darunter befinden sich die klassischen Automobilhersteller wie Daimler oder VW, Hersteller von Anhängern und Bussen, eine Vielzahl von Zulieferern der Automobilhersteller sowie sogenannte außerordentliche Mitglieder wie Mineralölunternehmen oder Reifenhersteller. Daraus ergibt sich ein vielfältiges Themenspektrum, zu denen der VDA Stellung bezieht. Dazu gehören die Standortbedingungen in Deutschland und Europa, die Umwelt- und Klimapolitik oder das geplante Freihandelsabkommen mit den USA TTIP.

An der Spitze des Verbandes steht Matthias Wissmann. Seit 2007 ist er Präsident des VDA und gleichzeitig auch Vizepräsident des BDI. Vor seiner Zeit beim VDA hat Herr Wissmann über Jahrzehnte Erfahrungen in diversen politischen Ämtern sammeln können. Für die CDU war er über 30 Jahre Mitglied des Deutschen Bundestags und von 1975-2007 Mitglied des Bundesvorstandes der CDU. Im Jahr 1993 war er für 5 Monate Bundesminister für Forschung und Technologie und danach bis 1998 Bundesminister für Verkehr. Durch diese langjährige politische Laufbahn verfügt Herr Wissmann über exzellente Kontakte in die Politik. Mit Kanzlerin Merkel saß er in ihrer damaligen Funktion als Umweltministerin gemeinsam am Kabinettstisch der Regierung Kohl und pflegt bis heute einen freundschaftlichen Umgang mit ihr.[205]

Um den direkten Kontakt und eine räumliche Nähe zur Politik zu gewährleisten, hat der VDA seinen Hauptsitz in der Behrenstraße am Gendarmenmarkt in Berlin, unweit des Bundestages und vieler Ministerien. Daneben verfügt der VDA über Büros in Brüssel, Moskau und Peking. Als Aushängeschild des Verbandes dient die Internationale Automobil-Ausstellung (IAA). Die IAA findet alle zwei Jahre für PKWs in Frankfurt am Main und für Nutzfahrzeuge in Hannover statt. Die IAA gehört zu den größten Automobilmessen der Welt und wird besonders von deutschen Herstellern zur Vorstellung von neuen Modellen genutzt. Gleichzeitig stellt es einen guten Anlass dar, mit hohen politischen Entscheidungsträgern ins Gespräch zu kommen. So

[203] Siehe Homepage des VDA - Geschichte.
[204] Siehe Homepage des VDA - Über den Verband.
[205] Ruhkamp (2013).

wurde in den vergangenen Jahren die IAA stets von Kanzlerin Merkel offiziell eröffnet.

Internationale Interessenvertretung

Auf europäischer Ebene gibt es insbesondere zwei Verbände, die die Interessen der Automobilindustrie vertreten. Dabei handelt es sich um BusinessEurope, den europäischen Arbeitgeberverband, sowie die European Automobile Manufacturers Association, die als Verband der Automobilindustrie auf europäischer Ebene fungiert. Daneben gibt es noch andere Verbände und Organisationen, die weitere Unternehmen aus dem Spektrum des Automobilsektors vertreten. Diese kurze Übersicht konzentriert sich auf die ACEA und BusinessEurope.

European Automobile Manufacturers Association:

Die European Automobile Manufacturers Association (ACEA) ist der Verband der Automobilindustrie zur Vertretung ihrer Interessen auf europäischer Ebene. 1991 ging er aus dem vorherigen Verband „Constructeurs du Marché Commun“ hervor. Der ACEA gehören alle großen europäischen Automobilhersteller sowie auch einige nichteuropäische an:[206]

| **Mitglieder ACEA** | |
|---|---|
| BMW | DAF Trucks |
| Daimler | Fiat-Chrysler |
| Ford Europe | Opel Gruppe |
| Hyundai Europe | Iveco |
| Jaguar-Land Rover | PSA Peugeot Citroen |
| Renault | Toyota Europe |
| Volkswagen Gruppe | AB Volvo |
| Volvo Car Corporation | |

Zusätzlich bestehen Kooperationen zu den nationalen Automobilverbänden in den Mitgliedstaaten sowie der Schweiz, Norwegen und der Türkei. Der jeweils für ein Jahr gewählte Präsident der ACEA ist derzeit Dieter Zetsche, Vorstandsvorsitzender der Daimler AG.

[206] Siehe Europäisches Transparenzregister.

Die ACEA ist im Transparenzregister der EU registriert. Aus dem Register geht hervor, dass aktuell[207] 16 Personen für die ACEA in Brüssel tätig sind. Elf von ihnen besitzen eine Akkreditierung für den Zugang zu den Räumlichkeiten des Europäischen Parlaments. Die Ausgaben für Lobbyingtätigkeiten lagen im Jahr 2015 zwischen 2 und 2,5 Millionen Euro. Die ACEA hat den Verhaltenskodex des Transparenzregisters unterzeichnet.

Die ACEA beschreibt sich[208] als Vertreterin der gemeinsamen Interessen der europäischen Automobilindustrie. Sie setzt auf den Dialog mit den europäischen Institutionen, um das Verständnis für die Bedürfnisse der Automobilindustrie zu verbessern. Dazu sieht sie sich als Anlaufpunkt für Daten und Expertisen im Zusammenhang mit Gesetzesvorhaben, die Auswirkungen auf die Automobilindustrie haben. Darüber hinaus beobachtet der ACEA das politische Geschehen und analysiert es auf Auswirkungen auf die Automobilindustrie. Aufgrund des hohen Regulierungsgrades im Automobilsektor sind mehrere politische Bereiche für die ACEA relevant. Dazu zählen:

- Wettbewerb und Absatzmarkt
- Umwelt und Nachhaltigkeit
- Internationale Handelspolitik
- Forschung und Entwicklung
- Sicherheit
- Verkehrspolitik

In diesen Politikbereichen vertritt die ACEA die Interessen der Unternehmen und versucht, Gesetzesvorhaben nach ihren Vorstellungen zu beeinflussen. Aufgrund der Bedeutung der Automobilindustrie für den europäischen Markt (besonders in den größten Mitgliedstaaten wie Deutschland, Frankreich, Großbritannien oder Italien) besitzt die ACEA großen Einfluss in Brüssel. Der Einfluss der ACEA wird in diesem Kapitel im Hinblick auf den Real-Driving-Emission-Test näher untersucht.

BusinessEurope:

BusinessEurope ist ein Arbeitsgeberverband auf europäischer Ebene und fungiert in gewisser Weise als Dachverband. Seine Gründung reicht bis in das Jahr 1958 zurück. Damals schlossen sich die Spitzenverbände der Arbeitgeber in den sechs Gründungsstaaten[209] der EGKS zur *Union des Industries de la Communauté euro-*

[207] Stand 29.03.2017.
[208] Siehe Informationen auf der Homepage des Verbandes - What we do.
[209] BDI und BDA für Deutschland, CNPF für Frankreich, Confindustria für Italien, FEDIL für Luxemburg, FIB für Belgien, VNO und FKPCWV für die Niederlande.

*péenne* zusammen. Seit 2007 firmiert die Vereinigung unter BusinessEurope, der nunmehr 40 Arbeitgeberverbände aus den Mitgliedstaaten angehören.

BusinessEurope vertritt als Dachverband der Arbeitgeber nicht exklusiv Interessen der Automobilhersteller. Da die Automobilindustrie jedoch zu den wichtigsten Industriezweigen in Europa zählt, werden auch ihre Interessen durch BusinessEurope vertreten. So waren Vertreter von BusinessEurope bereits im Jahr 2012 in die TTIP Verhandlungen involviert. Ihre Aufgabe war die Einbindung von Unternehmen beim Entwurf von gesetzlichen Regulierungen.[210]

**Fallbeispiel: Wechsel von der Politik zur Automobillobby**

Wie bereits eingangs dargelegt, sind Kenntnisse und Erfahrungen im politischen Betrieb sowie die dort geknüpften Netzwerke wichtige Voraussetzungen, um eine erfolgreiche Interessenpolitik zu betreiben. Ehemalige Spitzenpolitiker und -beamte bringen diese Voraussetzungen mit und sind aus diesem Grund bei Interessengruppen sehr begehrt.

Gleichzeitig werden diese Wechsel von der Politik in die Wirtschaft in der Öffentlichkeit oft kritisch gesehen. Zwei Aspekte stechen dabei heraus. Erstens wird den Seitenwechslern häufig vorgeworfen, politische Entscheidungen bereits im Hinblick auf ihre künftige Tätigkeit getroffen und sich dadurch schon während der Ausübung des politischen Amtes in einem Interessenkonflikt befunden zu haben. Zweitens können sich meist nur finanzstarke Interessengruppen die Dienste von Spitzenpersonal leisten. Dadurch findet eine weitere Verzerrung der Chancengleichheit zwischen den Interessengruppen statt, da finanzstarke Gruppen von Insiderwissen und Netzwerken profitieren können.

Bei der Automobillobby gibt es mehrere Beispiele von Wechseln ehemaliger Politiker und Beamter. Der Präsident des VDA Wissmann, dessen Werdegang bereits kurz angeschnitten wurde, gehört als ehemaliges Kabinettsmitglied dazu. In diesem Abschnitt wird der Wechsel von Eckart von Klaeden aus dem Kanzleramt zur Daimler AG analysiert, bei der er seit Ende 2013 als Leiter des Bereichs für Politik und Außenbeziehungen fungiert. Der Wechsel von Klaeden sorgte 2013 für ein großes mediales Echo und die Notwendigkeit von Karenzzeiten wurde in der Öffentlichkeit breit diskutiert.

Von Klaeden war u.a. von 1994-2013 Mitglied des Bundestages und zwischen 2009 und 2013 Staatsminister im Bundeskanzleramt. Daneben übte er verschiedene Position in der CDU bis zum Mitglied des Bundesvorstands aus und ist Vorstandsmit-

[210] Bank (2017).

glied der Atlantikbrücke e.V. sowie Mitglied der Konrad-Adenauer-Stiftung.[211] Im Bundeskanzleramt fiel die Koordinierung des Programmes zum Bürokratieabbau in sein Aufgabengebiet.[212]

Obwohl von Klaeden 2013 nur den Kennern der politischen Szene ein Begriff war, zog sein Wechsel große mediale Aufmerksamkeit auf sich. Bei ihm handelte es sich nicht um einen Politiker, der am Ende seiner Laufbahn stand und nun auch monetär von seinen langjährigen Erfahrungen profitieren wollte. Auch politische Gründe für einen Rückzug lagen nicht vor. So konnte die CDU/CSU erwartungsgemäß die Bundestagswahl 2013 gewinnen, Angela Merkel blieb Kanzlerin und innerparteiliche Auseinandersetzungen, die der Fortsetzung der politischen Karriere hätten entgegenstehen können, waren nicht gegeben.[213] Hinzu kam der sehr kurzfristige Wechsel zur Daimler AG. Nicht einmal zwei Monate nach der Bundestagswahl 2013 trat von Klaeden seinen neuen Posten bei der Daimler AG an. Ein „Abkühlen“ seiner politischen Kontakte fand dadurch nicht statt. Nicht zuletzt dieser schnelle Wechsel in die Wirtschaft führte zu Ermittlungen der Berliner Staatsanwaltschaft wegen Vorteilsnahme. Die Ermittlungen wurden Anfang 2015 wegen dem unzureichenden Tatverdacht eingestellt.

Eindeutige Beweise, wonach von Klaeden bereits in seiner Funktion als Staatsminister Interessen seines künftigen Arbeitgebers verfolgt habe, gibt es nicht, was auch die Einstellung der staatsanwaltlichen Ermittlungen zur Folge hatte. Dennoch gibt es Hinweise, dass von Klaeden als Staatminister mit Themen betraut war, die direkte Auswirkungen auf die Daimler AG hatten. So war von Klaeden an den Verhandlungen zum Jahressteuergesetz 2013 beteiligt.[214] In diesem Gesetz wurden u.a. Steuererleichterungen für Elektrofahrzeuge festgelegt. Der konkrete Einfluss von Klaeden‘s in den Verhandlungen mit dem Bundesrat zur Verabschiedung dieses Gesetzes lässt sich nicht rekonstruieren. Es list jedoch nicht unwahrscheinlich, dass sich von Klaeden bereits zu diesem Zeitpunkt in einem Interessenkonflikt befunden haben könnte. In der Literatur wurde daher dieser Umstand bereits mit dem Hintergrund eines möglichen Straftatbestandes untersucht.[215]

Ein weiterer Fall, in dem die Rolle von Klaedens nicht eindeutig ist, ist der Verkauf von Daimlers EADS-Anteilen (heute Airbus) an die KfW-Bank. Die Anteile wurden 2012 an die staatseigene KfW für etwa 1,6 Mrd. Euro verkauft. Laut Aussage des Bundeskanzleramts war von Klaeden in die Verhandlungen nicht eingebunden. Re-

[211] Der Lebenslauf von Eckard von Klaeden lässt sich auf der Homepage des Bundestags abrufen.
[212] Aufgabenverteilung von Klaedens im Kanzleramt.
[213] Müller-Vogg (2013).
[214] Siehe Plenarprotokoll 907 vom 01.03.2013.
[215] Hover (2013) 617ff.

cherchen des „Spiegel“ widersprechen dieser Aussage. So soll sich von Klaeden regelmäßig über den Stand der Verhandlungen informiert und auch einen engen Kontakt mit Christoph Brand gehabt haben, der für Goldmann-Sachs im Auftrag der Daimler AG an den Verhandlungen beteiligt war. Brand und von Klaeden kennen sich seit der Schulzeit und waren in der gleichen Studentenverbindung.[216]

Das Beispiel zeigt, wie schnell Wechsel von der Politik in die Wirtschaft „ein Geschmäckle“ bekommen können. Feststeht, dass von Klaeden in seiner Funktion als Staatsminister im Kanzleramt mit Themen in Kontakt gekommen ist, die die Automobilindustrie und seinen späteren Arbeitgeber Daimler betrafen. Berücksichtig man den Stellenwert, den die Automobilindustrie in der deutschen Wirtschaft einnimmt, ist das grundsätzlich auch nicht verwunderlich. Findet jedoch ein unmittelbarer Wechsel nach der politischen Karriere zu einem dieser Unternehmen statt, sind vorhergehende Handlungen in einem anderen Licht zu sehen. Zum einen besteht die reale Gefahr, dass Entscheidungen bereits im Hinblick auf den künftigen Arbeitgeber getroffen werden oder doch zumindest das Vertrauen in staatliche Institutionen erschüttert wird. Aus diesem Grund wird der Fall von Klaeden dazu beigetragen haben, dass im Juli 2015 Karenzzeiten für Minister und parlamentarische Staatssekretäre eingeführt wurden. Die Karenzzeit beträgt 12, in Ausnahmefällen bis zu 18 Monaten. Die Karenzzeit greift insbesondere, wenn die neue Beschäftigung:

*„(…) 1. in Angelegenheiten oder Bereichen ausgeübt werden soll, in denen das ehemalige Mitglied der Bundesregierung während seiner Amtszeit tätig war oder 2. das Vertrauen der Allgemeinheit in die Integrität der Bundesregierung beeinträchtigen kann.“*[217]

Nach dieser Regelung wäre der kurzfristige Wechsel von Klaedens zur Daimler AG nicht möglich gewesen. Berücksichtig man die Außenwirkung und die möglichen Interessenkonflikte, die mit einem Wechsel von der Politik in die Wirtschaft zusammenhängen, ist dieser Schritt zu begrüßen. Gänzlich ausgeschlossen werden Interessenkonflikte dadurch jedoch nicht. Auch in Zukunft werden solche Wechsel kritisch wahrgenommen werden.[218]

**Fallbeispiel: Einflussnahme durch Parteienfinanzierung**

Das zweite Fallbeispiel setzt sich mit der finanziellen Verbindung zwischen den politischen Parteien und der Automobilindustrie auseinander. Dabei werden insbesondere Parteispenden als Mittel der Einflussnahme untersucht. Unternehmen und Pri-

[216] Alvares de Souza Soares /Becker /Traufetter (2016).
[217] Gesetz zur Änderung des Bundesministergesetzes und des Gesetzes über die Rechtsverhältnisse der Parlamentarischen Staatssekretäre, Bundesgesetzblatt Nr. 31 vom 24.07.2015.
[218] Vgl. dazu Kapitel 6.

vatpersonen können durch Spenden die Parteien bei ihrer politischen Arbeit, in Wahlkämpfen und bei der Werbung neuer Mitglieder unterstützen. Sie erhöhen damit die Chancen, dass Mitglieder der badachten Partei politische Ämter erlangen. Das Ziel der Erlangung von Ämtern gehört zum Wesen von Parteien, wie bereits Max Weber festgestellt hat:

*„Parteien sollen heißen auf (formal) freier Werbung beruhende Vergesellschaftungen mit dem Zweck, ihren Leitern innerhalb eines Verbandes Macht und ihren aktiven Teilnehmern dadurch (ideelle oder materielle) Chancen (der Durchsetzung von sachlichen Zielen oder der Erlangung von persönlichen Vorteilen oder beides) zuzuwenden.“*[219]

Parteien sind gem. Art. 21 GG Teil des politischen Willensbildungsprozess und tragen dadurch zu einem stabilen politischen System bei. Gleichzeitig sind sie dazu verpflichtet, über ihre Finanzierung öffentlich Rechenschaft abzulegen. Die Rechenschaftspflichten sind im Parteiengesetz geregelt. Die Parteienfinanzierung setzt sich aus mehreren Säulen zusammen. Dazu zählen die Mitgliedsbeiträge und Geldleistungen von Mandatsträgern, Einnahmen aus der Vermögensverwaltung und Spenden.[220] Der Gesetzgeber verfolgt mit den gesetzlichen Regelungen zu Parteispenden zwei Ziele. Die Bürger sollen angehalten werden, sich mit der Arbeit der Parteien auseinanderzusetzen und sie finanziell zu unterstützen. Aus diesem Grund sind Mitgliedsbeiträge und Parteispenden steuerlich absetzbar, um einen zusätzlichen Anreiz zu schaffen. Die Offenlegungspflichten sollen dazu dienen, die Finanzierung der Parteien transparent zu gestalten. Gem. § 25 Abs. 2 Nr. 7 PartG ist es Parteien nicht gestattet Spenden anzunehmen, wenn die Spende mit der Erwartung eines bestimmten wirtschaftlichen oder politischen Vorteils erfolgt.

Trotz dieser Maßgabe werden Großspenden von Unternehmen an Parteien in der Öffentlichkeit kritisch beäugt. Diesen Spenden haftet die Wahrnehmung an, dass Unternehmen sich durch Spenden in Parteien „einkaufen“, die fortan die Interessen der Unternehmen in der Politik umsetzen. Diese Ansicht ist nicht gänzlich von der Hand zu weisen, da die Unternehmen und ihre Eigentümer bei Spenden nicht nur auf die steuerliche Absetzbarkeit abzielen, sondern auch Parteien unterstützen wollen, die potenziell ihre wirtschaftlichen Interessen unterstützen. Eine Partei durch Spenden zu „kaufen“ ist dagegen sehr unwahrscheinlich. Die Spenden von Unternehmen richten sich grundsätzlich an Parteien, die bereits eine unternehmensfreundliche Politik machen. Das bedeutet jedoch nicht, das Unternehmensspenden

[219] Weber (1922).
[220] Siehe Kapitel 3.

ausschließlich an wirtschaftsnahe Parteien wie die CDU oder FDP gehen, sondern es hängt von den jeweiligen Brancheninteressen ab. Unternehmen aus dem Bereich der erneuerbaren Energien können sich Vorteile versprechen, falls die Grünen Regierungsverantwortung erlangen. Um das Beispiel aus dem 2. Kapitel noch einmal aufzugreifen, wird es dagegen der Atomlobby nicht möglich sein, auch durch umfangreiche Spenden die Haltung der Grünen zur Atomenergie zu ändern. Der Kern von Unternehmensspenden an Parteien ist also ein Grundkonsens über bestimmte politische Vorstellungen. Die Spenden sollen den Parteien helfen, Regierungsverantwortung zu erlangen oder zu behalten, um diese Vorstellungen umzusetzen.

Kritisch werden Parteispenden durch Unternehmen jedoch, wenn sie zeitlich in engem Zusammenhang mit politischen Handlungen stehen, die den jeweiligen Spender betreffen. So geschehen im Fall der Parteispenden von BMW bzw. der Eigentümerfamilien Quandt und Klatten im Jahr 2013. Frau Susanne Klatten, Frau Johanna Quandt und Herr Stefan Quandt spendeten jeweils 230.000€ an die CDU. Gleichzeitig gingen jeweils 70.000€ von den drei Personen an die FDP. Zusätzlich gingen weitere Großspenden aus dem Bereich der Automobilindustrie bei den Parteien ein. So erhielten CDU und SPD jeweils 100.000€ von der Daimler AG und BMW spendete an die CSU 143.817,65€, an die SPD 107.376,06€ und an die FDP 69.081,24€.[221] Es ist zu berücksichtigen, dass im Jahr 2013 Bundestagswahlen stattfanden, die traditionell mit einem höheren Spendenaufkommen einhergehen. Daneben traf die Bundesregierung jedoch Mitte 2013 eine Entscheidung, die erhebliche Auswirkungen auf die Automobilhersteller hatte. Dabei ging es um die Festlegung strengerer $CO_2$-Vorschriften auf EU-Ebene. Auf Deutschlands Drängen wurde die Abstimmung darüber verschoben, da sich die Bundesregierung für Ausnahmeregelungen und eine längere Übergangszeit bei der Einführung der strengeren $CO_2$-Vorschriften eingesetzt hatte.[222] Die Begrenzung des $CO_2$-Ausstoßes ist besonders für die deutschen Premiumhersteller relevant, da sich ihre Flotten aus besonders großen und leistungsstarken Fahrzeugen zusammensetzen. Eine konkrete Vorteilsnahme im Zuge der Spenden kann und soll an dieser Stelle nicht unterstellt werden. Es entsteht jedoch schnell der Eindruck, dass die Spenden nicht allein der Unterstützung im Wahlkampf galten. Davon zeugt auch die öffentliche Diskussion im Zuge der Veröffentlichung der Großspenden.

Unternehmen und Großspender haben erkannt, dass großzügige Spenden von der Öffentlichkeit kritisch beäugt werden. Aus diesem Grund setzen sie zunehmend auf andere Formen der finanziellen Unterstützung von Parteien. So taucht in dem Zu-

[221] Die Parteispenden werden auf der Homepage des Bundestages veröffentlicht.
[222] Stockburger (2013).

sammenhang mittlerweile häufig der Begriff „Projektkooperation“ auf. Dabei handelt es sich um nichts anderes als das Sponsoring von Veranstaltungen oder anderer Aktivitäten der Parteien. Dieses Verfahren wird von den Unternehmen ganz offen kommuniziert.[223] Für die Spender bedeutet das verstärkte Sponsoring mehrere Vorteile. So können Sie Parteien weiterhin indirekt finanziell unterstützen, indem die Kosten für Veranstaltungen wie beispielsweise Parteitage teilweise von den Sponsoren getragen werden. Gleichzeitig können Sie die Veranstaltungen als Werbeplattform für ihre Produkte nutzen. Außerdem unterliegt das Sponsoring nicht so strengen Offenlegungspflichten wie direkte Parteispenden.

Auf den Webseiten der Parteien können die Sponsoren abgerufen werden, die sich auf Parteitagen präsentiert haben. Darunter finden sich auch Automobilhersteller. So waren beim CDU-Parteitag 2016 in Essen Audi, BMW und VW vertreten. Den SPD-Parteitag 2015 in Berlin nutzten ebenfalls Audi, BMW und VW um sich zu präsentieren.

## VW und Lobbyismus

Der VW Konzern gehört zu den weltgrößten Autobauern und den größten Arbeitgebern in Deutschland. Hinzu kommt eine weitere Besonderheit: das Land Niedersachsen ist mit 20% am VW Konzern beteiligt und der niedersächsische Ministerpräsident sowie der Wirtschaftsminister sitzen im Aussichtsrat des VW Konzerns. Die Beteiligung des Landes Niedersachsen ist im „Gesetz über die Überführung der Anteilsrechte an der Volkswagenwerk Gesellschaft mit beschränkter Haftung in privater Hand“ kurz - VW-Gesetz - verankert. Das VW-Gesetz räumt beispielsweise dem Land Niedersachsen eine Sperrminorität ein, obwohl laut Aktienrecht dafür normalerweise 25 % der Anteile notwendig wären. In der Vergangenheit war das VW-Gesetz Gegenstand mehrerer Verfahren auf europäischer Ebene. Nach dem letzten Urteil des EuGH aus dem Jahr 2013[224] ist das Gesetz in seiner heutigen Form mit den europäischen Regelungen zum Wettbewerb und zur Kapitalverkehrsfreiheit vereinbar. Aufgrund dieser Tatsache besitzt VW schon sui generis eine besondere Verbindung zur Politik.

Die Geschichte von Volkswagen reicht bis in die 30er Jahre des 20. Jahrhunderts zurück. Für die Herstellung eines Autos für die breite Bevölkerung gegründet, entwickelte sich VW zu einem Konzern, der nunmehr 12 Auto-Marken und 120 über den Globus verteilte Produktionsstandorte umfasst. Nach dem 2. Weltkrieg stand das zu diesem Zeitpunkt noch unter Volkswagenwerk firmierende Unternehmen zunächst

[223] Doemens (2015).
[224] EuGH, Rs. C-95/12, Kommission/Deutschland, in: NJW 2014, 290.

unter britischer Verwaltung, bis es 1949 in die Treuhandschaft des Landes Niedersachsen und des Bundes übergeben wurde. Mit dem erwähnten VW-Gesetz wurde das Unternehmen in den 60er Jahren zu weiten Teilen privatisiert und in eine Aktiengesellschaft umgewandelt. Das VW-Gesetz garantiert jedoch bis heute die Beteiligung des Landes Niedersachsen an 20% der VW-Anteile und räumt dem Land die besagte Sperrminorität ein.

Gerhard Schröder, später auch gerne als Autokanzler bezeichnet, nahm zu Beginn seiner Amtszeit als niedersächsischer Ministerpräsident eine Veränderung vor, die eine noch engere Verbindung zwischen der niedersächsischen Landesregierung und dem VW-Konzern herstellte. Er setzte sich selbst in den Aufsichtsrat von VW.[225] Diese Praxis wurde auch von den nachfolgenden Ministerpräsidenten in Niedersachsen übernommen. Während sich andere Unternehmen um Kontakte mit Regierungsvertretern bemühen müssen, hat VW einen Ministerpräsidenten als Präsidiumsmitglied des Aufsichtsrats in seinen Reihen. Daneben setzt VW auf ehemalige Politiker, Spitzenbeamte und Abgeordnete, die den politischen Betrieb ausgezeichnet kennen. Außerdem verfügt VW auch unter den aktuellen Amtsträgern Fürsprecher, die die Interessen von VW in der Vergangenheit mehrfach unterstützt haben.

**Politische Beziehungen des VW-Konzerns - Lobbyisten und Fürsprecher**

In der medialen Auseinandersetzung um den Abgasskandal bei VW waren mehrmals auch die Beziehungen des VW-Konzerns zur Politik bzw. zu Ministerien und nachgeordneten Behörden Thema. Dazu zählen besonders die engen Verbindungen zur niedersächsischen Landespolitik, zum Bundesverkehrsministerium und direkt ins Kanzleramt. Diese Kanäle nutzte VW in der Vergangenheit, um seine Interessen bei den obersten Exekutivorganen zu platzieren. Im Zuge von diversen Rücktritte mehrerer Abgeordneter in den 2000er Jahren hat VW interne Richtlinien geändert, die die Weiterbezahlung von ehemaligen Angestellten im Land- und Bundestag betrafen.

Stattdessen konzentriert sich VW auf ehemalige Amts- und Mandatsträger sowie den Kontakt zu den aktuellen Entscheidungsträgern. VW setzt demnach auf eine Doppelstrategie, um seine Interessen prominent zu platzieren. Zum einen werden ehemalige Spitzenbeamte und Politiker mit ihren Netzwerken eingekauft. Diese bringen große Erfahrung im politischen Einmaleins mit und wissen, wie sie Themen platzieren müssen, welche Gruppen überzeugt werden müssen, sie kennen die innerparlamentarischen Abläufe und haben einen (persönlichen) Draht zu den Entscheidungsträgern. Auf der anderen Seite nutzt VW seinen engen Kontakt zu den

[225] Student, Dietmar/Werres, Thomas (2010).

Regierungskreisen, der sich aus seiner besonderen Konzernstruktur (Land Niedersachsen), seiner Bedeutung als Arbeitgeber und für den Wirtschaftsstandort Deutschland sowie aus den eigekauften Netzwerken ergibt.[226]

Im Folgenden werden die Personen vorgestellt, die die Lobbyarbeit von VW maßgeblich prägten und prägen.

I. Thomas Steg, Generalbevollmächtigter für Außen- und Regierungsbeziehungen

Thomas Steg ist ehemaliger Journalist und war danach Pressesprecher des DGB Niedersachsen/Bremen. Ab 1991 bekleidete er für die SPD zunächst den Posten des Pressesprechers des niedersächsischen Sozialministeriums und ab 1995 der SPD-Landtagsfraktion Niederachsen. Nach dem Wahlsieg Gerhard Schröders 1998 wurde er zunächst stellvertretender Leiter des Kanzlerbüros und ab 2002 stellvertretender Regierungssprecher. Ab 2009 war er als selbständiger Kommunikationsexperte tätig bis er 2012 die Stelle als Generalbevollmächtigter für Außen- und Regierungsbeziehungen aufnahm. Bei dieser Stelle handelt es sich um einen eigenständigen Bereich, der direkt dem Vorstandsvorsitzenden zugeordnet ist. VW beschreibt diese Position besonders mit der Bündelung der Zuständigkeiten im Bereich Nachhaltigkeit.[227] Der Schluss liegt jedoch nahe, dass sich der Generalbevollmächtigte in erster Linie mit der Vertretung der Interessen des VW-Konzerns auseinandersetzt. Ähnlich beschreibt Herr Steg seinen Aufgabenbereich auch selbst. Für Herrn Steg besteht nach eigener Aussage seine Aufgabe darin, VW *„für politische und mediale Veränderungen überall auf der Welt (zu sensibilisieren) und seine Reaktionsfähigkeit auf politische Entwicklungen und Entscheidungen zu steigern.“*[228]

An der Laufbahn von Herrn Steg lässt sich sehr gut der Werdegang eines Lobbyisten exemplarisch darstellen. Als Journalist bringt Herr Steg eine ausgeprägte Affinität für Medien und die Kommunikation von Themen mit. In seinen Funktionen als Pressesprecher in Niedersachsen konnte er erste Erfahrungen in der politischen Kommunikation und den entsprechenden Entscheidungsprozessen sammeln. Mit seinem Wechsel ins Bundeskanzleramt und später zum Bundespresseamt erhielt er dann Einblicke in die höchsten Regierungskreise. Aufgrund der wechselnden Koalition konnte er neben der

[226] Vgl. Greenpeace - Schwarzbuch Autolobby S.4.
[227] Siehe Meldung des VW-Konzerns vom 12.01.2016.
[228] Interview mit Thomas Steg, Spiegel Online 30.03.2013.

SPD auch Kontakte zu Vertretern der Grünen und der CDU/CSU entwickeln. Als stellvertretender Regierungssprecher war er zudem sehr „nah dran“ an Bundeskanzler Schröder und später Bundeskanzlerin Merkel und erhielt dadurch tiefe Einblicke in das Regierungshandeln. Nach dem Ausscheiden aus dem BPA nutzte Steg die aufgebauten Netzwerke, um als selbstständiger Kommunikationsberater tätig zu werden.[229] Diese Bezeichnung verklausuliert, dass er seine Netzwerke und Kontakte als freier Lobbyist in dieser Zeit angeboten hat.

Mit dem Blick auf die Vita von Herrn Steg war es naheliegend und im Grunde eine logische Konsequenz, dass ihn sein beruflicher Werdegang anschließend zum VW-Konzern führte. So brachte er neben den entsprechenden Netzwerken, die die Voraussetzung für eine Stelle als Lobbyist bei einem Konzern wie VW sind, zusätzlich den entsprechenden „Stallgeruch“ mit, der bei einem Konzern, an dem das Land Niedersachsen maßgeblich beteiligt ist, nicht unterschätzt werden darf. Er hatte bereits Erfahrungen in der besonderen Beziehung zwischen Niedersachsen und VW während seiner Arbeit für das niedersächsische Sozialministerium und den Landtag sammeln können. Es ist sehr wahrscheinlich, dass sich in dieser Zeit Kontakte zu VW herausgebildet haben, die sicherlich auch während seiner Zeit im Kanzleramt und BPA fortbestanden bzw. sich sogar noch intensivierten. Herr Steg gibt auch selbst an, dass er bereits frühzeitig über familiäre Beziehungen eine starke Bindung zu VW besaß.[230] Er konnte sich zudem als stellvertretender Regierungssprecher von Seiten der SPD auch in der Zusammenarbeit mit den Grünen und der CDU/CSU bewähren. Zu guter Letzt weist sein Werdegang auch eine Nähe zu den Gewerkschaften auf (Pressesprecher DGB), die in einem Unternehmen mit einer starken Arbeitnehmervertretung nicht unerwähnt bleiben sollen.

Im Hinblick auf den Drehtüreffekt ist im Fall von Herrn Steg auch beachtenswert, dass zwischen dem Ende seiner Tätigkeit für das BPA und dem Wechsel zu VW über zwei Jahre vergangen sind. Er hat zwar in der Zwischenzeit sein Know-how als freier Berater angeboten, befand sich jedoch in keiner Festanstellung. Von lobbykritischen Organisationen wird zwar mindestens eine dreijährige Karenzzeit gefordert, zum damaligen Zeitpunkt war jedoch noch überhaupt keine Karenzzeit gesetzlich vorgesehen. Obwohl nicht abschließend geklärt werden kann, aus welchem Grund Herr Steg genau zu

[229] Vgl. Greenpeace - Schwarzbuch Autolobby S. 9.
[230] Interview mit Thomas Steg, a.a.O.

diesem Zeitpunkt seine Tätigkeit bei VW aufgenommen hat, kann man ihm zu Gute halten, dass er sich der Zeitspanne zwischen dem Regierungsamt und einer Anstellung in der Wirtschaft bewusst ist, auch wenn er ihr keine große Bedeutung einräumt.[231]

## II. Michael Jansen, Leiter VW-Hauptstadtrepräsentanz

Mit Thomas Steg hat VW einen Lobbyisten, der exzellente Verbindungen besonders in SPD Kreise besitzt. Einer von Herrn Stegs direkt unterstellten Mitarbeitern ist Michael Jansen. Herr Jansen leitet seit April 2015 die Hauptstadtrepräsentanz des VW-Konzerns und verfügt wiederum über sehr gute Kontakte zur CDU.

In der CDU arbeitete sich Herr Jansen bis zum Büroleiter der CDU-Vorsitzenden Angela Merkel hoch. Davor erhielt er bereits als Mitarbeiter der Bundestagsabgeordneten Hornhues und später von Hermann Gröhe - des späteren Generalsekretärs der CDU und Bundesgesundheitsministers - Einblicke in parlamentarische Abläufe und hatte engen Kontakt zu wichtigen politischen Entscheidungsträgern. Im Jahr 2010 stellte sich Herr Jansen neuen beruflichen Herausforderungen, indem er mit seinen politischen Erfahrungen zur Deutschen Post DHL Group wechselte und ab 2011 die Leitung der Hauptstadtrepräsentanz übernahm. 2015 folgte dann der Wechsel zu VW, wo er die Leitung der neueröffneten Hauptstadtrepräsentanz übernahm.[232] Herr Jansen wählte den direkten Weg aus dem politischen Umfeld zu einem Unternehmen, ohne eine Karenzzeit in Anspruch zu nehmen.

Wie bereits dargestellt, kann eine Repräsentanz von einem einfachen Büro bis hin zu einem öffentlichen Showroom in prominenter Lage reichen. Bei VW ist letzteres der Fall. Die Hauptstadtrepräsentanz befindet sich im Herzen von Berlin an der Friedrichstraße Ecke der Straße Unter den Linden. Sie ist damit nur unweit vom Bundestag und Bundeskanzleramt entfernt und dient nach außen hin der Präsentation der Fahrzeuge aus dem VW-Konzern sowie als Eventlocation. Der Werdegang des Leiters der Repräsentanz Herrn Jansen macht jedoch deutlich, dass das vorrangige Ziel nicht die Werbung für Fahrzeuge des Konzerns ist, sondern aus nächster Nähe die aktuelle politische Entwicklung beobachtet wird. Auch kann VW von hier kurzfristig Treffen mit Abgeordneten, Vertretern von Verbänden und anderer gesellschaftlicher Gruppen organisieren. Zudem bietet die Repräsentanz aufgrund

[231] Interview mit Thomas Steg, a.a.O.
[232] Vgl. Business & Diplomacy Ausgabe Sommer 2015, Greenpeace - Schwarzbuch Autolobby S. 15.

der großzügigen Räumlichkeiten die Möglichkeit, eigene Events zu organisieren. Bei diesen Events kann man zwanglos und öffentlich mit wichtigen Entscheidungsträgern in Kontakt treten, ohne den Anschein von intransparenten Gesprächen im Hinterzimmer zu erwecken. So war z.B. bei der Eröffnungsfeier der Repräsentanz Bundeswirtschaftsminister Gabriel anwesend.[233]

Aus diesem Grund hat der VW-Konzern an für ihn besonders neuralgischen Orten solche Repräsentanzen eingerichtet. Neben Berlin werden Repräsentanzen in Hannover und Brüssel unterhalten. Diese Repräsentanzen erfüllen den gleichen Zweck wie die Repräsentanz in Berlin. Aufgrund der engen Verbindung von VW mit dem Land Niedersachsen ist es erforderlich, besonders die politische Entwicklung in Niedersachsen zu beobachten und in der Landeshauptstadt präsent zu sein.

III. Christof-Sebastian Klitz, VW-Lobbyist in Brüssel

Was Michael Jansen für Berlin ist, ist Christof-Sebastian Klitz in Brüssel: er leitet die dortige Konzernrepräsentanz von VW. Durch die Bedeutung der europäischen Ebene im Hinblick auf die Festlegung von Umweltstandards und Emissionsgrenzwerten kommt Herrn Klitz dadurch eine wichtige Rolle beim Monitoring aktueller politischer Entwicklungen in der EU zu. Herr Klitz hat zwar - bevor er in Brüssel für VW tätig wurde - nur parteiinterne Ämter bekleidet, ist aber seit Jahren im Bereich der Interessenvertretung aktiv. So war er zuvor beim BDI beschäftigt und leitete zeitweise die BDI Niederlassung in Washington D.C. Bei VW war er der Vorgänger von Herrn Jansen als Leiter der Berliner Repräsentanz, bevor er 2007 nach Brüssel wechselte.

Die Repräsentanz in Brüssel bildet die Basis für die Lobbyingaktivitäten von VW auf EU-Ebene. Die lobbykritische NGO LobbyFacts hatte 2015 ein Ranking der Lobbyisten aufgestellt, die für einzelne Unternehmen in Brüssel arbeiten. Der VW-Konzern beschäftigte demnach 43 Lobbyisten in Brüssel, womit er den ersten Platz des Ranking belegte.[234] Aktuell beschäftigt VW 33 Mitarbeiter in Brüssel. Als „Head of Office Group EU Representation“ fungiert Christof-Sebastian Klitz.[235]

---

[233] Events von Unternehmen werden gerne durch Auftritte von internationalen Stars aufgewertet. Dadurch wird das Event deutlich attraktiver und die Wahrscheinlichkeit, dass sich wichtige Persönlichkeiten des gesellschaftlichen und politischen Lebens einfinden steigt. In diesem Fall war z.B. Robbie Williams geladen, siehe Aulich (2015).

[234] Aufstellung von Lobbyfacts aus dem Jahr 2015.

[235] Laut EU-Transparenzregister Stand 29.03.2017.

Daneben verfügt er über ausgezeichnete Kontakte zur CDU. Er gehört als Vorsitzender des Landesverbandes Brüssel dem Wirtschaftsrat der CDU an. Dabei handelt es sich um einen CDU-nahen Verband, der nach eigener Aussage die Interessen der unternehmerischen Wirtschaft gegenüber Politik, Verwaltung und Öffentlichkeit vertritt. Die Schwerpunkte des Landesverbandes Brüssel liegen u.a. in der Verbesserung der Wachstumschancen in Europa, der Einsatz für einen zukunfts- und wettbewerbsfähigen Industriestandort und eine bessere Verzahnung der Energie- und Klimapolitik. Zur Umsetzung dieser Ziele werden regelmäßige Treffen mit EU-Abgeordneten und anderen Entscheidungsträgern veranstaltet. Solche Veranstaltungen sind für Interessenvertreter interessant, insbesondere wenn sie zusätzlich neben ihrer Funktion in einem Verband auch einzelne Unternehmen vertreten. Es gibt ihnen die Möglichkeit mit Abgeordneten oder Funktionsträgern in Kontakt zu kommen, ohne dass der Name des Arbeitgebers – in diesem Fall VW – direkt mit solchen Veranstaltungen verknüpft wird.

Im Fall des Abgasskandals bei VW war auch Herr Klitz gefordert. Kurze Zeit nach den Enthüllungen rund um die Manipulation wandten sich Herr Klitz zusammen mit dem Cheflobbyisten von VW Herrn Steg an die Mitglieder des EU-Parlaments, um sich für das Fehlverhalten einiger weniger Mitarbeiter zu entschuldigen und für Vertrauen bei der Aufklärung des Skandals zu werben.[236] In diesem Schreiben wird zudem herausgestellt, dass die aktuellen Fahrzeuge sämtliche Umweltstandards der EU erfüllen und bei den manipulierten Fahrzeugen in keiner Weise die Sicherheit der Insassen gefährdet sei. Zuletzt wird in dem Schreiben auf die wirtschaftliche Bedeutung von VW in vielen Ländern hingewiesen, wonach VW 465.000 Mitarbeiter in den Mitgliedstaaten beschäftige. Es liegt nahe, dass den Abgeordneten die Konsequenzen vor Augen geführt werden sollen, falls dem Konzern harte, vielleicht sogar existenzbedrohende Strafen auferlegt werden sollten. Auch wenn zu diesem Zeitpunkt noch kein Untersuchungsausschuss auf europäischer Ebene angedacht war, ist dies ein Beispiel für die Arbeit von Lobbyisten, Mandatsträger frühzeitig für mögliche Konsequenzen zu sensibilisieren. Der drohende Verlust von Arbeitsplätzen ist dabei ein traditionelles und wirkungsvolles Argument in dieser Strategie

.

[236] Siehe Anlage 1.

## IV. Reinhold Kopp, ehemaliger Beauftragter für Regierungsbeziehungen für VW

Bereits in der Vergangenheit setzte VW bei der Besetzung der höchsten Lobbyistenposten im Konzern auf Mitarbeiter mit entsprechender politischen und parlamentarischen Erfahrung. Dazu gehört auch Reinhold Kopp, der 1998 zunächst als Leiter für Regierungsbeziehungen zum VW-Konzern kam und von 2000-2007 als Generalbevollmächtigter der VW AG sowie als Leiter für Außenbeziehungen fungierte. Her Kopp saß davor zwischen 1979 und 1985 für die SPD im Saarländischen Landtag und war von 1980-1982 Parlamentarischer Geschäftsführer. 1985 übernahm er die Leitung der saarländischen Staatskanzlei bis 1991 und war danach bis 1994 Verkehrsminister des Saarlands.

In die Zeit seiner Tätigkeit bei VW fällt die Debatte um die Einführung von Rußpartikelfiltern bei Dieselfahrzeugen Mitte der 00er Jahre. Kopp gelang es, die verpflichtende Einführung des Partikelfilters um Jahre zu verzögern und steuerliche Vorteile zu erreichen, von denen besonders VW profitierte. VW hatte in der technischen Entwicklung auf rußpartikelärmere Motoren gesetzt, während viele andere Hersteller bereits serienmäßig Partikelfilter in ihren Fahrzeugen verbauten. VW hätte demnach ein deutlicher Nachteil gegenüber seinen Wettbewerben gedroht. Kopp konnte erreichen, dass von der Bundesregierung zunächst die Umrüstung von Altfahrzeugen mit einem Partikelfilter steuerlich gefördert wurde, bevor Neufahrzeuge mit Partikelfilter in den Genuss einer steuerlichen Subvention kamen.[237] Mit welchen konkreten Argumenten er die Bundesregierung und die Abgeordneten zum Umdenken bewegen konnte, kann nur spekuliert werden. Fakt ist aber, dass zwischen Kanzler Schröder aus seiner Zeit als niedersächsischer Ministerpräsident und dem VW-Konzern enge Beziehungen bestanden. Ebenfalls konnte Klopp auf die tausenden Arbeitsplätze von VW in Deutschland verweisen und zusätzlich anführen, dass besonders ausländische Automobilhersteller auf den Partikelfilter gesetzt hätten, wie z.B. Peugeot, Citroen oder Opel (General Motors). Aufgrund der großen Bedeutung von Dieselfahrzeugen für den deutschen Markt[238] hätte VW von einer steuerlichen Förderung von Neufahrzeugen mit Partikelfilter - die VW zu dem Zeitpunkt noch nicht im Angebot hatte - im Gegensatz zu den ausländischen Wettbewerbern nicht profitieren können. Die Gefahr, den größten deutschen Automobilhersteller hier

[237] Hamann (2005).
[238] Der Anteil von Dieselfahrzeugen hat sich von 17% im Jahre 2003 auf über 30% im Jahre 2016 gesteigert. Breitinger, (2014); Pkw Bestand nach Kraftstoffarten laut KBA.

deutlich zu benachteiligen und gleichzeitig ausländische Hersteller zu bevorteilen, dürfte den Ausschlag gegeben haben, die Argumente von VW zu berücksichtigen. Herrn Kopp gelang es, dass VW über die Subvention der Nachrüstung von Partikelfiltern sogar noch davon profitieren konnte, obwohl der Konzern zuvor der Entwicklung von Partikelfiltern zu wenig Aufmerksamkeit geschenkt hatte.

Nach seinem Ausscheiden bei VW arbeitet Herr Kopp wieder als Anwalt. Auch heute noch bietet er seine Erfahrungen aus der Politik und als Lobbyist als Dienstleistung an. So gehört zu seinen Themengebieten laut der Website seiner Sozietät der Bereich Public Affairs.[239]

Diese vier Personen stehen exemplarisch für die Methode von VW, ehemalige Politiker bzw. Personen mit guten politischen Kontakten mit der Vertretung ihrer Interessen zu betrauen. Durch ihre Netzwerke können sie jedoch nur Türöffner sein zu den Regierungsmitgliedern und Abgeordneten, bei denen die Entscheidungsgewalt liegt.

VW setzt bei seiner Lobbyingstrategie daher nicht nur auf Kenner des politischen Geschäfts. Unter den aktuellen Amtsträgern verfügt VW über Fürsprecher, die in der Vergangenheit Entscheidungen im Sinne von VW getroffen haben. Diese Fürsprecher sind unabhängig, verschließen sich jedoch nicht den Bedürfnissen und Interessen von VW. Dazu zählt die Bundesregierung, die oft im Interesse von VW gehandelt hat. Exemplarisch stehen dafür Bundeskanzler/in und die Bundesverkehrsminister:

I. <u>Bundeskanzler/in</u>

Die guten Beziehungen von VW reichen bis an die Spitze der Bundesregierung. Bundeskanzlerin Merkel und ihrem Amtsvorgänger Schröder ist die Bedeutung von VW für die deutsche Wirtschaft bewusst. Gerhard Schröder hatte schon als Aufsichtsratsmitglied während seiner Zeit als niedersächsischer Ministerpräsident engen Kontakt zu VW. Als wichtigster und größter Arbeitgeber in Niedersachsen vertrat Schröder schon damals offensiv die Interessen von VW.[240] Das setzte sich nach seiner Wahl zum Kanzler fort.

Gleiches gilt für den Umgang von Angela Merkel mit VW. Bis 2015 hatte der damalige Vorstandsvorsitzeden Martin Winterkorn vier Mal exklusiven Zugang zu Kanzlerin Merkel. Sie hat auch mehrfach betont, dass ihr die Bedeutung der Automobilhersteller bewusst sei und das ein Land wie Deutschland

[239] Laut Homepage Heussen Law.
[240] Schneider (2001), S. 157.

mit seinen Premiumherstellern sich bei Verhandlungen über Klimaschutzziele anders positionieren müsse, als Länder, die über eine Kleinwagenindustrie bzw. gar keine Automobilindustrie verfügen. So trat sie auch - nach Unterlagen des Untersuchungsausschusses zum VW-Abgasskandal - 2014 in den USA für die Interessen der Automobilhersteller bezüglich der Anforderungen an Diesel-Fahrzeuge ein.[241] Da Diesel-Fahrzeuge eine entscheidende Rolle bei der Senkung des Flottenverbrauchs in der Strategie von VW zur Erreichung der Klimavorgaben zählen, vertrat sie in dem Moment direkt VW-Interessen. Strengere Auflagen für Stickoxide, die Diesel-Fahrzeuge vermehrt ausstoßen, stellten ein deutliches Hindernis für VW beim Vertrieb seiner Diesel-Fahrzeuge in den USA dar. Das war nicht zuletzt der Grund, warum auf eine Manipulationssoftware zurückgegriffen wurde. Ihr Engagement für die deutschen Hersteller zeigte sich auch im Jahr 2013, als Deutschland unter Führung von Kanzlerin Merkel eine weitere Reduzierung des erlaubten $CO_2$-Ausstoßes für Pkw verhindern bzw. aufschieben konnte.[242]

II. Bundesverkehrsminister

Zu den wichtigsten Kontakten für die Automobilhersteller gehört das Bundesverkehrsministerium. Das Ministerium bringt Gesetzesvorlagen auf den Weg, die die Automobilhersteller direkt betreffen. Außerdem steht es dem Kraftfahrtbundesamt vor, das für die Zulassung von Fahrzeugen zuständig ist. Alexander Dobrindt hat sich als aktueller Verkehrsminister den Bedürfnissen von VW in der Vergangenheit nicht verschlossen. Im Gegenteil, er ist ihnen sogar entgegen gekommen.

Ein Beispiel für das Entgegenkommen ist der Umgang mit dem Vorschlag, eine Blaue-Plakette für Dieselfahrzeuge einzuführen. Nur noch Dieselfahrzeuge mit einem äußerst geringen Stickoxid-Ausstoß sollten eine solche Plakette erhalten. Nach den Planungen des Umweltministeriums wäre nur noch Fahrzeugen mit der blauen Plakette die Fahrt in die entsprechenden Umweltzonen (meist Innenstädte) erlaubt worden. Je nach Ausgestaltung der Regelung hätten solche Restriktionen deutliche Auswirkungen auf den Absatz von Dieselfahrzeugen gehabt, der im Fall von VW durch den Abgasskandal sowieso schon beeinträchtigt war. So machten trotz des Skandals Dieselfahrzeuge ca. 52% der Neuzulassungen bei VW aus. Bei der Konzerntochter Audi waren es sogar über 66%.[243] VW, das auch seine Kli-

[241] Delhaes/Hoppe (2017).
[242] Z.B. Ruhkamp (2013).
[243] Quelle KBA.

mastrategie auf Dieselfahrzeuge ausgerichtet hat, wäre dadurch besonders betroffen gewesen. Unterstützung erhielt VW durch Verkehrsminister Dobrindt, der sich deutlich gegen die Einführung der Blauen-Plakette positionierte.

Ähnlich entgegenkommend verhielt sich Dobrindt auch bei der Aufarbeitung des Abgasskandals. Obwohl VW mit dem Einsatz der Manipulationssoftware bewusst die Emissionsmessung bei der Zulassung durch das KBA verfälscht hatte, ging Dobrindt nicht auf Konfrontationskurs mit VW. Im Gegenteil: Er unterstützte die Position von VW, die betroffenen Fahrzeuge lediglich umzurüsten, jedoch auf hohe Entschädigungszahlungen zu verzichten. Ebenfalls verhielt er sich ggü. Sanktionsforderungen aus der EU ablehnend und nahm auch die Einleitung eines Vertragsverletzungsverfahrens gegen Deutschland in Kauf.

Wie man sieht sind gute Verbindungen in Regierungskreise zwar hilfreich bei der Vertretung seiner Interessen, sie schützen jedoch nicht per se vor Ermittlungen und Strafen, wenn gesetzliche Vorgaben bewusst umgangen werden. Das musste VW im Rahmen des Abgasskandals erfahren.

**Der VW-Abgasskandal**

Im September 2015 lösten Meldungen der amerikanischen Umweltschutzbehörde EPA über manipulierte Dieselmotoren bei VW einen der größten Skandale in der Firmengeschichte aus. Testmessungen in den USA zeigten, dass VW eine Software einsetzte, die den Ausstoß von Stickoxiden auf dem Prüfstand drosselte, im Normalbetrieb aber eine deutlich höhere Emission von Schadstoffen zuließ. VW räumte diese Manipulationen ein. Im Zuge der Enthüllungen begannen weitere Länder damit, die Schadstoffemissionen der zugelassenen Fahrzeuge zu untersuchen. Die Manipulation von Dieselmotoren in den USA stellte sich dabei nicht als Einzelfall heraus. Weltweit wurden Dieselmotoren des VW Konzerns mit der manipulativen Software nachgewiesen.

Der Skandal erreichte eine Größenordnung, dass er in den Medien (und wohl auch intern) bereits als existenzbedrohend für VW eingestuft wurde.[244] Nach aktuellem Stand wird dieser Fall nicht eintreten, dennoch befindet sich VW in einer ernsten Krise. Der Abgasskandal erschüttert den größten deutschen Automobilhersteller und erreicht damit auch politische Bedeutung. VW gehört zu den Aushängeschildern der deutschen Automobilindustrie, die gleichzeitig eines der Aushängeschilder der deut-

[244] Doll /Eigendorf /Schneider (2015).

schen Wirtschaft insgesamt darstellt. Vielfach werden durch den Abgasskandal negative Auswirkungen in der Wahrnehmung anderer Wirtschafts- und Industriezweige befürchtet, die Marke „Made in Germany“ als beschädigt angesehen.[245] Für Deutschland als eine der größten Exportnationen ist dieser Umstand nicht zu verachten. Hohe Qualitätsstandards und Vertrauen in die Zuverlässigkeit deutscher Produkte sind ein Erfolgsgarant, der es ermöglicht, trotz höherer Produktpreise weltweit nachgefragt und wirtschaftlich erfolgreich zu sein. Ereignisse wie der Abgasskandal können daher auf die Wahrnehmung einer Vielzahl von deutschen Produkten im Ausland zurückschlagen. Hinzu kommt das VW traditionell gute Verbindungen in die höchsten Regierungskreise besitzt. Aus diesem Grund ist der Abgasskandal bei VW auch von hoher politischer Brisanz.

Der großflächige Einsatz einer Software zur Manipulation von Abgaswerten löste den größten Skandal in der Geschichte von VW aus. Die Folge waren der Rücktritt des Vorstandsvorsitzenden Winterkorn, milliardenschwere Straf- und Entschädigungszahlungen sowie nicht zuletzt ein erheblicher Imageverlust für VW. Die Ursprünge des Skandals reichen bis in die Mitte der 00er Jahre zurück. In dieser Zeit führte VW neue Dieselmotoren ein. Gleichzeitig stellte Bosch VW eine Software zur Verfügung, mit deren Hilfe sich der Emissionsausstoß auf dem Teststand deutlich reduzieren ließ. Bereits damals wurde davor gewarnt diese Software nur für Testzwecke und nicht im Rahmen der Fahrzeugzulassung zu verwenden.[246] Da sich jedoch besonders in den USA die noch strengeren Stickoxid-Grenzwerte mit den vorhandenen Dieselmotoren nicht erreichen ließen, begann VW Serienfahrzeuge mit dieser Software auszurüsten. Ab welchem Zeitpunkt und von wem der Einsatz dieser Software beschlossen wurde, ist bisher noch nicht abschließend geklärt. Manche Quellen sprechen von 2011, es gibt aber auch Berichte wonach schon 2005 der Einsatz von Manipulationssoftware diskutiert worden sein soll.[247] 2014 fallen die erhöhten Emissionswerte bei VW-Modellen zum ersten Mal bei einer Untersuchung des Forschungsinstituts International Council on Clean Transportation auf. VW verweist auf allgemeine Softwareprobleme und ruft betroffene Fahrzeuge zurück. Jedoch wird im Zuge dieser Untersuchung auch die kalifornische Luftreinheitsbehörde CARB informiert. CARB führt im Jahr 2015 erneute Tests durch, bei denen wieder die Grenzwerte um ein vielfaches überschritten werden. Danach gibt VW zunächst nur gegenüber CARB und der amerikanischen Umweltschutzbehörde

[245] Presseschau auf Zeit Online vom 23.09.2015, http://www.zeit.de/wirtschaft/2015-09/vw-abgas-skandal-internationale-presseschau (Abrufdatum 29.03.2017).
[246] Karius (2015).
[247] Kollenbroich. (2015).

EPA zu, eine Manipulationssoftware zur Reduzierung der Emissionswerte eingesetzt zu haben.

Am 18. September 2015 kommt der Skandal an die Öffentlichkeit. Die EPA klagt öffentlich den Einsatz der Manipulationssoftware an und ordnet den Rückruf von rund 482.000 Fahrzeugen an. Kurze Zeit später gibt auch VW offiziell den Einsatz der Software zu. Vorstandsvorsitzender Winterkorn kündigt gleichzeitig eine umfangreiche Aufklärung der Vorkommnisse an. Zwei Tage später muss er zurücktreten. In den folgenden Wochen wird das ganze Ausmaß der Manipulation erkennbar: Weltweit sind etwa 11 Millionen Fahrzeuge betroffen, davon allein etwa 2,4 Millionen in Deutschland. Damit waren auch bei weiteren Marken des VW-Konzerns wie Audi, Seat oder Skoda die Abgaswerte manipuliert worden. Das vollständige Ausmaß des Abgasskandals ist heute noch nicht vollständig absehbar. Die Ermittlungen der EPA und anderer Umweltbehörden sind noch nicht abgeschlossen. In Deutschland wurde zudem beim Bundestag ein Untersuchungsausschuss zum Abgasskandal eingerichtet. Auch die Kosten für die Umrüstung der Fahrzeuge sowie wahrscheinliche Strafzahlungen und zivilrechtliche Klagen könnten neben dem Imageschaden eine erhebliche Belastung für den VW Konzern darstellen und lassen sich heute noch nicht abschließend beziffern.

Der Abgasskandal hat VW nicht in die Knie gezwungen, dem Konzern jedoch einen schweren Schlag versetzt. Die Konsequenzen reichen vom Rücktritt des Vorstandsvorsitzenden Winterkorn sowie weiterer Top-Manager über den Abbau von Personal bis hin zu massiven Einsparungen beim unternehmenseigenen Fußballverein VFL Wolfsburg.

Auf politischer Ebene hatte der Abgasskandal einen parlamentarischen Untersuchungsausschuss zur Folge. Erwartungsgemäß konnte dieser Ausschuss keine direkte Verbindung des Skandals mit Regierungskreisen feststellen. Der Zeuge Ferdinand Piëch, der als ehemaliger Aufsichtsratsvorsitzender vielleicht weitere Hintergründe des Skandals hätte aufdecken können, verzichtete auf eine Aussage. Die Tatsache, dass der Skandal in den USA und nicht in Deutschland aufgedeckt wurde, obwohl in Deutschland fast 2,5 Millionen Fahrzeuge von den Manipulationen betroffen waren, lassen es möglich erscheinen, dass bei den zuständigen Behörden aufgrund der großen Bedeutung von VW der Wille fehlte, noch genauer den realen Schadstoffausstoß zu untersuchen. Diese Möglichkeit lässt sich jedoch bis dato auf empirischer Ebene nicht belegen. Belegen lässt sich aber, dass VW in Bezug auf die Entschädigung der Kunden von manipulierten Fahrzeugen auf die Unterstützung der Bundesregierung zählen konnte. Während sich VW zu einem Vergleich von 13,7

Milliarden Euro in den USA zur Entschädigung von Autokäufern und Behörden verpflichtete, sind in Deutschland lediglich die Umrüstung der Fahrzeuge vorgesehen. Bundesverkehrsminister Dobrindt erklärte dazu, dass diese Maßnahmen ausreichend seien, um den Schaden zu beheben. Eine ähnliche Zurückhaltung legte er in Bezug auf Forderungen der EU-Kommission nach Sanktionen für VW an den Tag. Das hatte zur Folge, dass die Kommission im Dezember 2016 ein Vertragsverletzungsverfahren gegen Deutschland eingeleitet hat.[248]

Die Manipulation von Abgaswerten macht deutlich, welche Risiken Unternehmen auf sich nehmen, um die vorgeschriebenen Grenzwerte einzuhalten. Steigende Umweltschutzstandards stellen die Unternehmen vor immer größere Herausforderungen. Gleichzeitig müssen sie die Erwartungen der Kunden berücksichtigen, die zwar an einem verringerten Treibstoffverbrauch interessiert sind, dafür aber meist nicht auf Leistung verzichten oder deutlich höhere Preise zahlen wollen. Die Automobilhersteller sind daher daran interessiert, dass Abgasgrenzwerte moderat gesenkt bzw. ihnen lange Übergangsfristen eingeräumt werden. Das bietet ihnen die Möglichkeit, bestehende Technologien länger zu nutzen und lässt mehr Zeit für die Entwicklung schadstoffärmerer Konzepte.

Die Auswirkungen des Skandals auf die Interessenpolitik des VW-Konzerns bleiben abzuwarten. Von einer nachhaltigen Beeinträchtigung oder Verschlechterung der Beziehungen zu Regierungsvertretern sowie den politischen Kreisen ist jedoch nicht auszugehen. Im Untersuchungsausschuss wurden keine politischen Entscheidungsträger belastet. Einzig die Aussage des ehemaligen Aufsichtsratsvorsitzenden Piëch ggü. der Staatsanwaltschat Brauschweig im Zuge der Ermittlungen um den Skandal beinhaltete auch eine politische Komponente. So erklärte Piëch, er habe bereits frühzeitig vier Aufsichtsräte - u.a. Ministerpräsident Weil - über mögliche Manipulationen bei Dieselfahrzeugen informiert.[249] Herr Piëch war jedoch nicht bereit, diese Aussage auch vor dem Untersuchungsausschuss zu wiederholen bzw. noch näher auszuführen. Die Eigentümerfamilien Porsche und Piëch, die in der Porsche SE 52% der Stimmrechte vereinigen, sind daran interessiert, dass Ferdinand Piëch auch aus dem Aufsichtsrat der Porsche SE ausscheidet und damit keine Verbindungen mehr zum VW-Konzern unterhält. Piëch ist dem nachgekommen und hat seine Anteile an die Porsche SE verkauft.

Obwohl das Standing von VW in der Öffentlichkeit und ggü. der Politik gelitten hat, macht das Verhalten von Verkehrsminister Dobrindt deutlich, dass die Bundesregie-

[248] Pressemitteilung Europäische Kommission 08.12.2016.
[249] Hawranek (2017).

rung nicht gewillt ist, deutliche Sanktionen gegen VW zu verhängen. Trotz des Skandals bleibt VW eines der wichtigsten deutschen Industrieunternehmen. Die Bundesregierung hat kein Interesse daran, das Unternehmen nachhaltig zu schädigen. Gleiches gilt für die Dieseltechnologie, die auch bei den übrigen deutschen Herstellern eine wichtige Rolle im Produktportfolio spielt. So sind Maßnahmen für noch strengere Regulierungen des Dieselantriebs bisher nicht erkennbar. Bundeskanzlerin Merkel machte das bei ihrer Aussage im Untersuchungsausschuss zum VW-Dieselskandal noch einmal deutlich, indem sie der Dieseltechnologie weiterhin ihren wichtigen Beitrag zur Erreichung der Klimaschutzziele zusprach.[250]

Zufällig überschneiden sich mit dem Abgasskandal Verhandlungen und Abstimmungen auf europäischer Ebene, in denen Verfahren für die Ermittlung des Schadstoffausstoßes unter deutlich realistischeren Bedingungen festgelegt werden sollten. Im folgenden Abschnitt wird untersucht, mit welchen Strategien die Unternehmen und insbesondere der europäische Automobilverband versucht haben, diese Regelungen in ihrem Interesse zu beeinflussen.

## $CO_2$- und Schadstoffgrenzwerte

Die EU hat sich auf die Fahnen geschrieben in den kommenden Jahren einen bedeutenden Beitrag zur Begrenzung des Klimawandels zu leisten. Neben strengeren Regularien an neue Produkte zur Steigerung der Energieeffizienz in der EU gehört auch die Begrenzung des Ausstoßes von Schadstoffen und Treibhausgasen dazu. Diese Zielsetzungen wurden u.a. 2011 im „Weißbuch - Fahrplan zu einem einheitlichen europäischen Verkehrsraum - Hin zu einem wettbewerbsorientierten und ressourcenschonenden Verkehrssystem“ festgelegt. Bezogen auf den Umweltschutz wurden darin die Anforderungen an den Verkehrssektor noch einmal konkretisiert, die zum Erreichen der Klimaschutzziele beitragen und den Schadstoffausstoß verringern sollen.

Für die Automobilindustrie sind Regulierungsmaßnahmen im Bereich des $C0_2$- und Schadstoffausstoßes eines der Hauptgründe von Lobbyingaktivitäten. Regulierungen in diesem Bereich haben direkte Auswirkungen auf die Produkte der Automobilindustrie. Sie führen zu höheren Forschungs- und Entwicklungskosten im Bereich der Motoren, der Bauweise von Fahrzeugen und der Flottenzusammensetzung. Besonders die deutsche Automobilindustrie, deren Schwerpunkt im Premiumsegment der Kraftfahrzeuge liegt, stellt das vor besondere Herausforderungen. Im Premiumsegment sind die Fahrzeuge in der Regel größer und verfügen über stärkere Motoren. Daher sind die europäischen Zielvorgaben deutlich schwerer zu erreichen,

[250] Siehe Stellungnahme von Bundeskanzlerin Merkel im Untersuchungsausschuss vom 08.03.2017.

als für Autobauer, die im Wesentlichen den Kleinwagenmarkt bedienen, wo schwächere Motoren verbaut werden.

Der Automobilindustrie ist bewusst, dass eine grundsätzliche Abkehr von dem eingeschlagenen Weg der Begrenzung von Schadstoffen und der Verringerung der Verbrauchswerte nicht erfolgen wird. Eine Verstärkung der Lobbyingaktivitäten hat in diesem Bereich demnach keine Erfolgsaussichten. Die Hersteller haben in der Vergangenheit entsprechend darauf reagiert. Premiumhersteller wie Daimler oder BMW haben ihre Modellpalette nach unten in den Kompaktwagenmarkt geöffnet, um den Flottenverbrauch - der maßgeblich für die Erfüllung der Klimaschutzziele ist - zu senken. Daneben versuchen sie alternative Antriebsformen wie die Elektromobilität stärker in ihrem Portfolio zu berücksichtigen. Andere Hersteller wie VW, die bereits stark den Klein- und Kompaktwagenmarkt bedienen, jedoch auch viele stärker motorisierte Fahrzeuge anbieten, haben auf Dieselmotoren mit geringeren Verbrauchswerten gesetzt.

Mit diesen Maßnahmen sollen die Vorgaben der europäischen Regelungen erreicht werden und sie bieten den Herstellern die Möglichkeit, sich in der Öffentlichkeit so präsentieren, dass sie diese Klimapolitik auch mittragen und unterstützen. Dennoch ist nicht von der Hand zu weisen, dass neben den innovativen und ökonomischen Potentialen, die sich den Herstellern dadurch bieten, auch erhebliche wirtschaftliche Belastungen einhergehen. Gerade die Premiumhersteller stecken dabei in der Zwickmühle. Großvolumige Modelle sind gefragt und diese Nachfrage wird zusätzlich durch einen niedrigen Ölpreis befeuert. Aus diesem Grund haben sie ein Interesse daran, Grenzwertverschärfungen möglichst abzuschwächen und weitestgehend in die Zukunft aufzuschieben.

**Einflussnahme auf Emissionsgrenzwerte**

Die NGO Corporate Europe Observatory hat bei der Kommission Auszüge aus dem E-Mail-Verkehr zwischen der Kommission und Vertretern der ACEA angefordert und Anfang 2016 veröffentlicht.[251] Der Mailverkehr gibt Einblicke in die Beziehung zwischen der Kommission und der Automobilindustrie bzw. ihrer Interessenvertreter. Anhand dieser Dokumente wird im Folgenden die Einflussnahme auf die Regulierung von Schadstoffen analysiert.

Der Hintergrund des Schriftverkehrs zwischen der Kommission und der ACEA sind die Regelungen zum Schadstoffausstoß bei Kraftfahrzeugen. Speziell geht es um die sog. Prüfung der Emissionen unter realen Fahrbedingungen (RDE)[252] und die in

[251] Artikel von Corporate Europe Obversatory vom 29.01.2016.
[252] Aus dem Englischen: real driving emissions.

dem Zusammenhang einzuhaltenden Emissionsgrenzwerte. Beim RDE-Test werden Fahrzeuge auf deren Schadstoffausstoß untersucht. Diese Prüfung ist Bestandteil der Zulassungsvoraussetzungen für Fahrzeuge in der EU. Der RDE-Test soll einheitliche Standards in der EU bei der Emissionsprüfung und die Vergleichbarkeit der Ergebnisse zwischen verschiedenen Fahrzeugen sicherstellen sowie eine Messung unter möglichst realistischen Bedingungen ermöglichen. Im Oktober 2015 hat die Kommission die Einigung auf einen Vorschlag für Verordnung verkündet, die die Emissionsgrenzwerte für die RDE-Prüfung festlegt.

Auffällig ist, dass bei der Festlegung der Grenzwerte gleichzeitig eine Abweichung von diesen eingeräumt wird. So heißt es in der Pressemitteilung:

*„Angesichts der bei den derzeit hergestellten Dieselfahrzeugen begrenzten technischen Möglichkeiten für eine kurzfristig erreichbare Verbesserung des Emissionsverhaltens unter Realbedingungen haben die Mitgliedstaaten vereinbart, dass die Automobilhersteller den Unterschied zwischen dem gesetzlichen, unter Laborbedingungen geprüften Grenzwert und den Werten des RDE-Verfahrens, die sich ergeben, wenn das Fahrzeug von einem realen Fahrer auf einer realen Straße gefahren wird (der sogenannte Übereinstimmungsfaktor), verringern müssen.“*[253]

Dieser Übereinstimmungsfaktor legt fest, inwieweit die Grenzwerte bei der RDE-Prüfung überschritten werden dürfen. Nach Angaben der Kommission lagen hier bisher teilweise Abweichungen um das Vierfache vor,[254] die nun auf das 2,1fache bzw. bis 2021 auf das 1,5fache begrenzt werden sollen. Der Höchstwert für den Ausstoß von Stickoxiden beträgt 80mg/km. Durch die Berücksichtigung des Übereinstimmungsfaktors sind demnach 168mg/km noch als zulässig zu betrachten. Für die Hersteller ist demnach die 80mg/km Grenze nur ein theoretischer Wert. Die Zulassung des Fahrzeugs hängt vielmehr davon ab, dass die 168mg/km Grenze nicht überschritten wird. Ob dieser Grenzwert nur knapp erreicht wird oder der Ausstoß von Stickoxiden nur unwesentlich über der 80mg/km Grenze liegt, ist bei der Erteilung der Zulassung unerheblich.

Aus dem Protokoll des Treffens der Kommission mit dem Technischen Fachausschuss „Kraftfahrzeuge“[255] geht hervor, dass von der Kommission anfangs Übereinstimmungsfaktoren von 1,6 und 1,2 vorgesehen waren. Auf Betreiben der Mitgliedstaaten wurde dieser Faktor auf die genannten Werte 2,1 und 1,5 erhöht. Dies scheint besonders mit dem Hintergrund erstaunlich, dass der Generaldirektor der

[253] Pressemitteilung der Europäischen Kommission vom 28.10.2015.
[254] In andere Untersuchungen wurden noch weit höhere Abweichungen festgestellt. Vgl. z.B. Becker/Vieweg (2015).
[255] Siehe Ergebnisprotokoll des Treffens vom 28.10.2015.

GD Binnenmarkt Calleja geringere Einflussmöglichkeiten der Mitgliedstaaten in einem Schreiben an Vertreter von Ford voraussagte.[256] Der Widerstand gegen den ursprünglichen Vorschlag der Kommission soll dabei von Deutschland angeführt worden sein.[257] Der Bericht erscheint dabei schlüssig. Bei den deutschen Herstellern spielt die Dieseltechnologie eine große Rolle bei der Erreichung der vereinbarten Klimaschutzziele. Der VW-Konzern setzt sogar besonders auf diese Technologie. Auch der VDA hat in der Vergangenheit auf die große Bedeutung der Dieseltechnologie auf die Erreichung der Klimaschutzziele hingewiesen.[258] Aus diesem Grund ist es nachvollziehbar, dass die deutschen Regierungsvertreter auf einen höheren Übereinstimmungsfaktor gedrängt haben.

Der Chef des VDA Herr Wissmann hat sich zum RDE-Test positiv geäußert.[259]

*„Jede Fahrt, selbst mit dem gleichen Modell auf der gleichen Strecke, ist anders. Deshalb ist es wichtig, dass das neue Messverfahren diese ganze Bandbreite realistisch abbildet. Die konkrete Ausgestaltung der Regulierung muss klare Messbedingungen setzen, die Vergleichbarkeit und Rechtssicherheit ermöglichen“*

Gleichzeitig weist er jedoch auch auf die Belastungen durch das Testverfahren und die einzuhaltenden Grenzwerte hin sowie das es entsprechende Folgeabschätzungen im Vorfeld nicht gegeben habe.

*„(…) die heutige Entscheidung der EU-Mitgliedstaaten im Technical Committee on Motor Vehicles (TCMV) in Brüssel (ist) äußerst ambitioniert. Sie stellt Automobilhersteller und Zulieferer vor große technische und wirtschaftliche Herausforderungen. Es ist bedauerlich und unverständlich, dass es im Vorfeld das eigentlich obligatorische Impact Assessment nicht gegeben hat. Damit fehlt die Folgenabschätzung dieser geplanten Maßnahmen auf die Wettbewerbsfähigkeit der Automobilindustrie in Europa.“*

Die Auswertung des Email-Verkehrs zwischen Kommission und der ACEA zeigen, dass auch von der ACEA auf die Probleme infolge einer Reduzierung der Übereinstimmungsfaktoren hingewiesen und gleichzeitig Einfluss auf die Rahmenbedingungen des RDE-Testverfahrens genommen wurden. Diese betreffen z.B. die Umgebungstemperatur, die verwendete Geschwindigkeit oder die Verteilung des Prüfzyklus auf Stadt-, Land- und Fernstraßen. Der Schriftverkehr zwischen der Kommission und der ACEA - die auch in Verbandsbeziehungen zum VDA steht - machen deut-

[256] Siehe Anlage 2.
[257] Gude/Hawranek/Traufetter/Wüst (2015).
[258] Pressemitteilung VDA 10.07.2015.
[259] Pressemitteilung VDA 28.10.2015.

lich, dass die ACEA schon im Vorfeld über die Testbedingungen nach dem RDE-Verfahren informiert waren und auch Änderungen in dem Entwurf durchsetzen konnten.

**Einflussnahme der ACEA auf die RDE-Prüfung**

Die Strategie der ACEA zur Vertretung der Interessen der Automobilhersteller hat zwei Schwerpunkte. Es werden technische und rechtliche Argumente genutzt, um die Position der ACEA zu untermauern. Auf der juristischen Seite wird dabei versucht, die Notwendigkeit des Übereinstimmungsfaktors zu begründen, wodurch Abweichungen von den Grenzwerten ermöglicht werden. Die Argumentation auf der technischen Seite zielt darauf ab, Rahmenbedingungen der RDE-Prüfung so zu gestalten, dass sie sich möglichst günstig auf die Ermittlung der ausgestoßenen Stickoxide auswirken.

Zur Bewertung der Kommissionsvorschläge ließ die ACEA von der Kanzlei Van Bael & Bellis eine rechtliche Studie anfertigen. Die Kanzlei warb auf ihrer Homepage[260] in der Vergangenheit mit:

*„Van Bael & Bellis has extensive experience regarding regulatory developments affecting the sector, including the Competitive Automotive Regulatory Framework for the 21st century (CARS 21) initiative, the Technical Requirements Framework Directive, legislation on CO2 emissions as well as other legislation on environmental, safety and sales promotion issues.*

*With the EU's automotive sector becoming a main focus of the European Commission's proposals against climate change, Van Bael & Bellis advises on a wide-range of related regulatory initiatives. This includes drawing up tailor-made compliance programmes for vehicle manufacturers intended to ensure effective and practical implementation of complex legal provisions, e.g., on gathering CO2 emissions data, on aspects of vehicle conformity and on the provision of information to consumers. As part of this activity, the firm's lawyers organise training seminars and workshops in relation to regulatory developments within the automotive sector."*

Im Transparenzregister von Kommission und Parlament ist Van Bael & Bellis als Kanzlei nicht vermerkt.[261] Das Gutachten der Kanzlei[262] zielt auf die Notwendigkeit eines Übereinstimmungsfaktors ab. In der Richtlinie (EG) 715/2007 sind die Regelungen zur Zulassung von Kraftfahrzeugen nach der Euro-6 Norm enthalten. Art. 5

[260] Siehe Anlage 3.
[261] Stand 29. März 2017.
[262] Das Gutachten der Kanzlei Van Bael & Bellis wurde auf der Homepage von Corporate Europe Observatory veröffentlicht.

sieht vor, dass Fahrzeuge unter „normalen Betriebsbedingungen“ die Vorgaben der Verordnung erfüllen. Nach Ansicht der Kanzlei bzw. der ACEA ist unter „normalen Betriebsbedingungen“ nicht eine Prüfung unter realen Fahrbedingungen zu verstehen, sondern unter den Laborbedingungen, die durch den Neuen Europäischen Fahrzyklus (NEFZ) vorgeschrieben werden. „Normale Betriebsbedingungen“ beziehe sich demnach vielmehr auf den technisch einwandfreien Zustand des Fahrzeugs bei der Prüfung nach dem NEFZ. Aus diesem Grund sei der Übereinstimmungsfaktor bei einer Prüfung nach dem RDE-Verfahren erforderlich, da dieses Verfahren nicht mehr dem NEFZ entspreche, der maßgeblich für die Erfüllung der Euro-6 Norm sei. Durch den Übereinstimmungsfaktor werde demnach die Vorgabe aus der Richtlinie (EG) 715/2007 auf die RDE-Prüfung übertragen. Zur Begründung werden Teile der Erwägungsgründe der Richtlinie angeführt, die sich auf den NEFZ beziehen.

Neben der juristischen Argumentation zugunsten des Übereinstimmungsfaktors geht aus dem Schriftverkehr der ACEA mit der Kommission hervor, dass auch auf die Testbedingungen der RDE-Prüfung Einfluss genommen wurde. Das Ziel der ACEA war es, Testbedingungen zu erreichen, die sich günstig auf den Ausstoß von Schadstoffen auswirken. In einer Mail vom 7. Oktober 2014 stellt die ACEA ihre Vorstellungen mit den bisherigen Positionen der Kommission gegenüber. Vergleicht man diese Gegenüberstellung mit dem abschließenden Entwurf, erkennt man, dass sich der ACEA in einigen Punkten durchsetzen bzw. Kompromisse herbeiführen konnte, die den RDE-Test in Bezug auf eine realitätsnahe Nutzung des Fahrzeugs entschärfen.[263]

[263] Der Entwurf der Kommission und Gegenüberstellung mit den Forderungen der ACEA können unter den im Literaturverzeichnis aufgeführten Links abgerufen werden. Darüber hinaus befindet sich ein Auszug der Gegenüberstellung für die „Umgebungstemperatur“ in Anlage 4 sowie ein Beispiel für die Kontaktaufnahme der ACEA für die „Höchstgeschwindigkeit“ beim RDE-Test in Anlage 5.

Umgebungstemperatur

| Ursprünglicher Entwurf | Position ACEA | Angenommener Entwurf |
|---|---|---|
| 5.2.4.<br>Moderate temperature conditions: greater than or equal to 273K (0°C) and lower than or equal to 303K (30°C)<br>5.2.5.<br>Extended temperature conditions: greater than or equal to 266 K (-7°C) and lower than 273 K (0°C) or greater than 303 K (30°C) and lower than or equal to K (35°C) | 2.2.3.<br>Moderate temperature conditions: greater than or equal to 282K (9°C) and lower than or equal to 303K (30°C)<br>2.2.4.<br>Extended temperature conditions: greater than or equal to 276 K (3°C) and lower than 282 K (9°C) and greater than or equal to 303 K (30°C) and lower than 308 K (35°C) | 5.2.4.<br>Moderate temperature conditions: Greater than or equal to 273K (0°C) and lower than or equal to 303K (30°C)<br>5.2.5.<br>Extended temperature conditions: Greater than or equal to 266 K (-7°C) and lower than 273 K (0°C) or greater than 303 K (30°C) and lower than or equal to 308 K (35°C)<br>5.2.6.<br>By way of derogation from the provisions of points 5.2.4 and 5.2.5 the lower temperature for moderate conditions shall be greater or equal to 276K (3°C) and the lower temperature for extended conditions shall be greater or equal to 271K (-2°C) between the start of the application of binding NTE emission limits as defined in section 2.1 and until five years after the dates given in paragraphs 4 and 5 of Article 10, of Regulation (EC) No 715/2007. |

An dieser Stelle geht es um die Festlegung der Umgebungstemperatur, die bei der Durchführung des RDE-Tests zu herrschen hat. Die ACEA konnte sich zwar nicht mit ihrer Vorstellung durchsetzen, wonach es sich bei einer Umgebungstemperatur zwischen 9 und 30 Grad Celsius um “moderate driving conditions” handelt. Jedoch konnte zumindest eine Erhöhung der ursprünglich vorgeschlagenen Grenzwerte von 0 und - 7 Grad Celsius auf 3 bzw. - 2 Grad Celsius erreicht werden. Die erhöhte Außentemperatur ermöglicht die schadstoffärmere Nutzung der Dieselmotoren, was die Erreichung der Zielvorgaben erleichtert.

Kalt-Start

| Ursprünglicher Entwurf | Position ACEA | Angenommener Entwurf |
|---|---|---|
| 5.4.<br>Vehicle condition and operation<br>(…)The cold start emissions shall be merged with the results of the normal test using the weighing factors laid down in Table. | 2.4.1<br>Vehicle condition and operation<br>Emissions sampling, measurement of the exhaust parameters and recording of the combustion and electric engine, if applicable and ambient data shall start prior to starting the vehicle. The data evaluation shall start when one of the following conditions has occurred:<br>1. after the coolant or oil temperature has reached 343K (70 °C) for the first time<br>2. after the coolant or oil temperature is stabilised within +/– 2K over a period of 5 minutes<br>3. after the exhaust gas temperature has reached a sufficiently high temperature for efficient operation of the aftertreatment system for the first time, but no later than the time laid out in Art. 3(9) after combustion engine start | 5.5.<br>Vehicle condition and operation<br><br>*Cold start wird nicht mehr erwähnt.*<br><br>9.11.<br>(…) Until specific requirements for emissions at cold start are applied, the latter shall be recorded but excluded from the emissions evaluation. |

Im ursprünglichen Entwurf der Kommission sollten die Messdaten des Schadstoffausstoßes bei einem „Kaltstart“ des Motors in die Bewertung mit einfließen. Die ACEA setzte sich an dieser Stelle dafür ein, dass die Messung erst beginnt, wenn die Öltemperatur 70 Grad Celsius erreicht, sich auf diesem Niveau stabilisiert hat und die Abgase eine Temperatur aufweisen, bei denen Nachbehandlungssysteme (z.B. Rußpartikelfilter) am effizientesten arbeiten. Auch hier liegt die Absicht auf der Hand, da nach einem Kaltstart des Motors der Schadstoffausstoß noch deutlich höher liegt. Eine Berücksichtigung der Messung bei kaltem Motor findet sich im abschließenden Entwurf nicht. Zwar soll die Messung mit dem starten des Motors in

kaltem Zustand beginnen, in die Bewertung fließt diese Periode jedoch nicht ein. Hier konnte sich die ACEA mit ihrer Position durchsetzen.

Höchstgeschwindigkeit und Hochgeschwindigkeitstest

| Ursprünglicher Entwurf | Position ACEA | Angenommener Entwurf |
|---|---|---|
| 6.7.<br>The vehicle shall never exceed 160 km/h on open public roads.<br>6.12.<br>For vehicles whose maximum speed exceeds … km/h, the Type Approval Authority may require to conduct a test at<br>Extra High Speed, at speeds above 160 km/h. Such a test:<br>6.12.1.<br>May be conducted hot after a preconditioning drive;<br>6.12.2.<br>Shall be conducted separately on a closed road or a test track;<br>6.12.3.<br>Shall last at least 5 minutes at two vehicle speeds above 160 km/h. These two vehicle speeds shall be selected by the Type Approval Authority.<br>9.12.<br>When the vehicle is submitted to an<br>extra high speed test according to section<br>3.12 the emissions shall be averaged over<br>this extra high speed test and merged with<br>the results of the normal test, including cold<br>start emissions, using the weighing factors<br>laid down in Table.. | 4.14.<br>The maximum speed shall not exceed [130] km h. If the maximum speed exceeds [130] km/h the boundaries conditions become 'extended'. For extended conditions, the P[XX] percentile of the vehicle speed on the motorway shall be <[130] km h-1as described in Appendix 7, section [...].<br><br>*No extra high speed test needed anymore, since no fixed speed limit in extended area* | 6.7<br>The vehicle velocity shall normally not exceed 145 km/h. This maximum speed may be exceeded by a tolerance of 15 km/h for not more than 3% of the time duration of the motorway driving. Local speed limits remain in force at a PEMS test, notwithstanding other legal consequences. Violations of local speed limits per se do not invalidate the results of a PEMS test.<br><br>*Extra „High-Speed" Tests sind nicht mehr im Entwurf aufgeführt.* |

Der erste Entwurf sah eine maximale Höchstgeschwindigkeit von 160 km/h bei den Testfahrten vor. Es wurden keine Vorgaben gemacht, für welche Dauer diese Geschwindigkeit während der Testfahrt erreicht werden dürfe. Die ACEA plädierte da-

für, die maximale Geschwindigkeit auf 130 km/h zu begrenzen. Die niedrigere Geschwindigkeit senkt den Ausstoß von Schadstoffen sowie den Verbrauch und macht es für die Hersteller einfacher, die vorgeschriebenen Richtwerte zu erreichen. In der Endfassung konnte die ACEA zumindest eine Verringerung der Höchstgeschwindigkeit auf 145 km/h erzielen.

An anderer Stelle konnte die ACEA dagegen einen größeren Erfolg verzeichnen. So sah der ursprüngliche Entwurf „High-Speed-Tests“ für bestimmte Fahrzeuge vor. Zu dieser Gruppe von Fahrzeugen zählen z.B. Sportwagen, die i.d.R. mit höheren Geschwindigkeiten bewegt werden. Für diese Gruppe waren Tests mit Geschwindigkeiten über den ursprünglich geplanten 160 km/h vorgesehen. Die zusätzlichen High-Speed-Tests hätten besondere Auswirkungen auf deutsche Hersteller gehabt. Die Sportwagenmarken Porsche, Bentley und Lamborghini zählen zum VW-Konzern und auch Daimler und BMW haben mehrere Sportwagen in ihrem Produktportfolio. Zusätzlich sind die High-Performance-Marken AMG GmbH und M GmbH jeweils Tochterunternehmen der beiden letztgenannten Marken. Für die deutschen sowie die übrigen europäischen Hersteller - man denke hier z.B. an Ferrari, Maserati und Alfa Romeo, die zum Fiat-Chrysler Konzern gehören - bestand daher ein großes Interesse, auf diesen zusätzlichen Test zu verzichten. Im abschließenden Entwurf sind gesonderte High-Speed-Tests nicht mehr aufgeführt. Lediglich kurzzeitige Abweichungen von den 145 km/h sind in dem Entwurf noch enthalten.

<u>Testdauer</u>

| Ursprünglicher Entwurf | Position ACEA | Angenommener Entwurf |
|---|---|---|
| 6.10.<br>The trip duration shall not exceed 120 minutes. | 3.1.<br>The total test duration should be between 90 minutes and 120 minutes. | 6.10.<br>The trip duration shall be between 90 and 120 minutes. |

Bei der Testdauer konnte sich die ACEA mit ihrer Forderung nach einer variablen Testdauer durchsetzen. Während zunächst lediglich eine Höchstgrenze von 120 Minuten für den RDE-Test vorgesehen war, erfolgt der Test nun in einem Zeitraum von 90 - 120 Minuten. Es besteht die Möglichkeit, den RDE-Test auch schon nach 90 Minuten zu beenden. Die ursprüngliche Formulierung hätte voraussichtlich dazu geführt, dass die 120 Minuten ausgereizt worden wären, da kein Hinweis auf eine frühere Beendigung bestanden hätte.

Testdistanz

| Ursprünglicher Entwurf | Position ACEA | Angenommener Entwurf |
|---|---|---|
| 6.11.<br>The minimum distance of each, the urban, rural and motorway operation shall be at least 30 km. | *Risk of over determination by setting, limits for time, distance and average speed at the same time* | 6.12.<br>The minimum distance of each, the urban, rural and motorway operation shall be 16 km. |

Im ursprünglichen Entwurf war jeweils eine Mindestdistanz von 30 km für die Testabschnitte in der Stadt, auf Überlandstraßen und auf der Autobahn vorgesehen. Die ACEA argumentierte hier, dass die Gefahr einer Überregulierung bestehe, falls Auflagen im Hinblick auf die Zeit, die Distanz und die gefahrene Geschwindigkeit beachtet werden müssten. Diesem Einwand wurde insofern gefolgt, dass die Mindestdistanzen auf 16 km reduziert wurden. Dadurch ist es einfacher die vorgegebenen Faktoren für Zeit, Distanz und Geschwindigkeit zu erreichen. Als Nebeneffekt ist die Mindestdistanz der innerstädtisch gefahrenen Strecke herabgesetzt worden. Der innerstädtische Testabschnitt ist für die Hersteller insofern relevant, da durch den Stop-and-go-Verkehr der Verbrauch und dadurch auch der Schadstoffausstoß deutlich höher liegen.

Anteil von Stadt-,Überland- und Autobahnfahrten

| Ursprünglicher Entwurf | Position ACEA | Angenommener Entwurf |
|---|---|---|
| 6.6.<br>For the purpose of this paragraph, "approximately" shall mean the target value ±5 per cent. The trip shall consists of approximately 34% per cent urban, 33% per cent rural and 33% per cent motorway operation. | 3.3.8<br>For N1 and N2 vehicles the trip shall consists of approximately [26] per cent urban, [44] per cent rural and [30]per cent motorway operation.<br>3.3.9<br>For the purpose of this paragraph, "approximately" shall mean the target value in percent [±5] per cent tolerance. | 6.6.<br>The trip shall consist of approximately 34% per cent urban, 33% per cent rural and 33% per cent motorway operation classified by speed as described in points 6.3 to 6.5 above. “Approximately” shall mean the interval of ±10 per cent points around the stated percentages. The urban operation shall however never be less than 29% of the total trip distance. |

Unter diesem Punkt wird das Verhältnis zwischen Stadt-, Überland- und Autobahnfahrten geregelt. Der erste Entwurf sah eine gleichmäßige Verteilung der verschiedenen Testabschnitte vor. Die ACEA versucht darauf hinzuwirken, den innerstädti-

schen Abschnitt auf 26% abzusenken. Diesem Wert wird auch noch eine fünfprozentige Toleranz zugestanden, womit der Anteil des innerstätischen Testabschnitts auf 21% sinken könnte. Hintergrund dürfte hier der gleiche sein wie im vorhergehenden Abschnitt „Testdistanz“. Zur Vermeidung eines zu hohen Schadstoffausstoßes möchte die ACEA möglichst kurze Messungen in der Stadt erreichen und dagegen längere Überlandfahrten in den Testzyklus einfließen lassen. Dort ist der Verbrauch geringer und die Motoren haben ihren höchsten Wirkungsgrad.

An dieser Stelle kann die ACEA nur einen kleinen Erfolg erzielen. Am Verhältnis der einzelnen Abschnitte im Testzyklus wird nichts geändert. Es werden jedoch Abweichungen von bis zu 10% vom vorgegebenen Wert erlaubt. Der Gesetzgeber hat jedoch erkannt, dass den Automobilherstellern besonders an einem geringen innerstädtischen Testabschnitt gelegen ist, weil dort der Schadstoffausstoß deutlich höher ist. Aus diesem Grund muss der Anteil des innerstädtischen Testabschnitts mindestens 29% vom Gesamtzyklus betragen.

Zusammengefasst konnte sich die ACEA in den Verhandlungen mit der Kommission bei einigen Punkten durchsetzen bzw. zumindest eine Abschwächung des bisherigen Entwurfs erreichen. So wurden Grenzwerte im Bereich der Geschwindigkeit, Temperatur und die Zusammensetzung der Teststrecken zu Gunsten der Hersteller verändert. Als Erfolg für die ACEA kann auch die Vermeidung gezielter Hochgeschwindigkeitstests angesehen werden. Die Einführung des RDE-Tests als Ergänzung zu den bisherigen Schadstoffmessungen konnte dagegen nicht verhindert werden.

**Strategie des ACEA**

Es liegt auf der Hand, dass die ACEA nicht ohne ein Konzept bzw. eine Strategie in die Verhandlungen mit der Kommission um die technischen Rahmenbedingungen des RDE-Tests geht. In dem hier vorliegenden Fall wurde im März 2016 eine interne Präsentation des ACEA geleaked und von der lobbykritischen Organisation Corporate Europe Obversatory[264] im Internet veröffentlicht. Die Präsentation gibt Einblicke in die Beziehung zwischen der Kommission und der ACEA sowie die Abstimmungsprozesse innerhalb der ACEA und die Verhandlungsstrategie. Weder die Kommission noch die ACEA haben sich bisher zu dem veröffentlichten Dokument geäußert. Bisher gibt es keine Bestätigung - jedoch auch kein Dementi - der beteiligten Parteien zur Echtheit dieser Präsentation. Da die Präsentation jedoch mehrere Aspekte und Techniken des Lobbying vereint, soll sie an dieser Stelle als Beispiel dienen, wie Einflussnahme auf ein künftiges Gesetz aussehen kann. Dabei geht es nicht

[264] Siehe Artikel von Corporate Europe Obversatory vom 16.03.2016.

primär darum, ob die ACEA tatsächlich auf diese Weise ihre Interessen vertreten hat, sondern um die Konzeption einer Lobbyingstrategie.

Die Präsentation bezieht sich auf ein Treffen vom 11. Januar 2015 zwischen Vertretern der ACEA und der Kommission. Sie wurde bei einem Treffen zur Vorbereitung der Verhandlungen der ACEA mit der Kommission im Rahmen des Komitologie-Verfahrens zur Spezifizierung des RDE-Tests genutzt. Grundsätzlich dient dieses Verfahren um technische Aspekte eines geplanten Rechtsaktes auszuarbeiten. Dabei bezieht die Kommission Vertreter der betroffenen Wirtschaftsbereiche und weitere Experten ein, um die Auswirkungen und die technische Machbarkeit des Rechtsaktes im Vorfeld abzustimmen. Im Fall des Schadstoffausstoßes ist die ACEA somit maßgeblich beteiligt. Die Präsentation zeigt jedoch, dass die ACEA - neben der technischen Expertise - ihre Mitglieder auch im Hinblick auf die wirtschaftlichen Auswirkungen des Rechtsaktes vertritt.

Das Treffen vom 11. Januar 2015 vereint mehrere Aspekte, die mit der Lobbyingtätigkeit in Verbindung stehen. Der erste Aspekt ist, dass es sich bei dem Treffen zwischen Vertretern der ACEA und der Kommission um ein informelles Treffen gehandelt hat. Die beteiligten Personen waren laut der Präsentation Vertreter der ACEA aus dem Bereich Emissionen und Kraftstoffe sowie auf Seiten der Kommission aus der Generaldirektion Wachstum.[265] Die Generaldirektion Wachstum war maßgeblich an der Ausarbeitung des Entwurfs zum RDE-Test beteiligt. Es war Teil der Strategie bereits im Vorfeld der Verhandlungen die Positionen und roten Linien der Kommission in Erfahrung zu bringen, um verschiedene Kompromissvorschläge auszuarbeiten.

Diese Kompromissvorschläge sind auf einem eigenen Slide aufgeführt.[266] Die Tabelle stellt die Position der ACEA, der Kommission und die möglichen Kompromisse von Seiten der ACEA gegenüber.

[265] Umfasst Binnenmarkt, Industrie, Unternehmertum und KMU.
[266] Die verwendeten Abbildungen sind zusätzlich in Anlage 6 in einer höheren Auflösung zu finden oder können auf der Homepage von Corporate Europe Observatory abgerufen werden.

## Current ACEA walk out position is C3

### ACEA-Walk-In-Position vs. EU-COM-Position - Results

- Levels of Negotiation:

Level 3 ← Level 2 | Level 1

| Parameter | ACEA draft Walk-In Position | EU-COM Position | EU-COM compromise | ACEA Compromise C1 | ACEA Compromise C2 | ACEA Compromise C3 |
|---|---|---|---|---|---|---|
| Ambient temperature (Moderate/ Extended) | Step 1: +9C/ +3C…30C Mod./ext. Step2: +9C/ +3C…30C mod./ext. | Step 1: +3C/ -2C…30/35C Mod./Ext. Step2: +0C/ -7C…30/35C Mod./Ext. | !ROOMERS! | Step 1: +3C/ **-2C**…30C Mod./Ext. Step2: +0C/ -7C…30C Mod./Ext. | Step 1: +3C/ +0C…30C Mod./Ext. Step2: +0C/ -7C…30C Mod./Ext. | Step 1: +3C/ +0C…30C Mod./Ext. Step2: +0C/ -3C…30C Mod./Ext. **[-7 with add. CF]** |
| Vmax (Moderate/Extended) | 130 km/h / 130 km/h + 15 km/h for 3% of time | 145 km/h + 15 km/h für 3 % of time | | 145 km/h + 15 km/h for 3 % of time | 130 km/h + 10 km/h for 3% of highway distance; **if Pwr/mass < 34kW/to**; 145 km/h + 15 km/h for 3% of highway distance; **if Pwr/mass >= 34kW/to**; | 130 km/h / 145 km/h + 15 km/h for 3% of highway distance |
| Weight (Moderate | ight + 200 kg kg; 90 % total mass | 90 % total mass | | M1: 90 % total mass Max.: 2840kg N1: + 50% payload | M1: unladen weight + 200 kg **if Pwr/mass < 34kW/to**; M1: 90 % total mass **if Pwr/mass >=34kW/to**; Max.: 2840kg N1: + 50% payload | unladen weight + 200 kg Max.: 2840kg; 90 % total mass |
| Min. ø-speed (City/ overland/ highway) | 20 km/h / - / 90 km/h | 15 km/h / - / 90 km/h | | 15 km/h / - / 90 km/h | 20 km/h / - / 90 km/h | 20 km/h / - / 90 km/h |
| Timing | Step 1: NT2017 / - | Step 1: NT2017 / AT2018 N1: t.b.d. | Step 1: 9/2017NT / 9/2018 AT ,N1 + 1year | Step 1: 9/2017NT / 9/2019 AT ,N1 + 1year & (Flexibility by pre-fulfilling of RDE Reg.) **E**xcluding Gasoline DI & Hybrid | Step 1: 9/2017NT / 9/2019 AT ,N1 II & (Flexibility by pre-fulfilling of RDE Reg.) **E**xcluding Gasoline DI & Hybrid | Step 1: 9/2017NT / 9/2019 AT ,N1 + 1year & (Flexibility by pre-fulfilling of RDE Reg.) **E**xcluding Gasoline DI & Hybrid |
| | Step 2: 5 years after… N1 + 1year | | Step 2: 2020 / 2021 \| N1 + 1year | Step 2: 5 years after published in official journal N1 + 1year **I**ncluding Gasoline DI & Hybrid | Step 2: 5 years after published in official journal N1 + 1year **I**ncluding Gasoline DI & Hybrid | Step 2: 5 years after published in official journal N1 + 1year **I**ncluding Gasoline DI & Hybrid |
| CF's | roach / 5; 3 | 1-step < 2 | 2-step approach Step 1: 2,5 / ? Step 2: 1,5 / ? | 2-step approach Step 1: 3,5 / 5 Step 2: 2 / 3 | 2-step approach Step 1: 3,5 / 5 Step 2: 2 / 3 | 2-step approach Step 1: 3,5 / 5 Step 2: 2 / 3 |
| Grade (Moderat | 2,0 % / 3,5 % (P95%) 650m/100km; 0km | no restriction | If confirmed by task force | 2,0 % / 3,5 % (P95%) cum. altit. 650m/100km; 1000m/100km | 2,0 % / 3,5 % (P95%) cum. altit. 650m/100km; 1000m/100km | 2,0 % / 3,5 % (P95%) cum. altit. 650m/100km; 1000m/100km |
| Dynamic of driving (Moderate/Extended) | 2+0,288v < v · apos < 11+0,288v (P95%) 2+0,288v < v · apos < | no restriction | If confirmed by task force | 2+0,288v < v · apos < 11+0,288v (P95%) 2+0,288v < v · apos < | 2+0,288v < v · apos < 11+0,288v (P95%) 2+0,288v < v · apos < | 2+0,288v < v · apos < 11+0,288v (P95%) 2+0,288v < v · apos < |

FORD

Task force

2nd road show

3rd road show

Task force

Task force

Auffällig ist eine weitere Spalte, die Gerüchte zu möglichen Kompromissen enthält, zu denen die Kommission angeblich bereit wäre. Diese Informationen sind das Resultat des informellen Gesprächs zwischen der ACEA und Kommissionsvertretern. Für die ACEA ist es dadurch möglich, passende Kompromissvorschläge bereits auf konkrete Verhandlungspunkte zuzuschneiden. Sie können sich dadurch auf die Aspekte konzentrieren, wo die Kompromissbereitschaft von vornherein größer ist.

Die Verhandlungen zwischen Kommission und ACEA erfolgen nach dem Prinzip „gibst du mir, gebe ich dir“. Das bedeutet, wenn Partei A bei einem Aspekt sich Partei B anschließt oder ihr zumindest entgegenkommt, kann sie sich bei anderen Verhandlungspunkten auf dieses Entgegenkommen berufen und damit Partei B unter Zugzwang setzen, ihrerseits Kompromissbereitschaft zu zeigen. Ein Slide verdeutlicht dieses Prinzip, indem „Plus-Punkte“ verteilt werden, wenn sich ein Verhandlungspartner der anderen Position annähert oder sie übernimmt. In der folgenden Tabelle werden ein bis drei Plus-Punkte verteilt. Drei Plus-Punkte werden gutgeschrieben, wenn die Position der Gegenseite übernommen wird. Ein und zwei Plus-Punkte dienen dazu ein Entgegenkommen zu klassifizieren.

**Thinkable rating of ACEA RDE compromise in the view of EU COM & MS**

**ACEA-Walk-In-Position vs. EU-COM-Position - Results**

- Levels of Negotiation: Level 3 ← Level 2 ← Level 1

| Parameter | ACEA draft Walk-In Position | EU-COM Position | EU-COM compromise !ROOMERS! | ACEA Compromise C1 | ACEA Compromise C2 | ACEA Compromise C3 |
|---|---|---|---|---|---|---|
| Ambient temperature (Moderate/ Extended) | Step 1: +9C/ +3C…30C Mod./ext. Step2: +9C/ +3C…30C mod./ext. | Step 1: +3C/ -2C…30/35C Mod./Ext. Step2: +0C/ -7C…30/35C Mod./Ext. | | Step 1: +3C/ -2C…30C Mod./Ext. Step2: +0C/ -7C…30C Mod./Ext. | Step 1: +3C/ +0C…30C Mod./Ext. Step2: +0C/ -7C…30C Mod./Ext. | Step 1: +3C/ +0C…30C Mod./Ext. Step2: +0C/ -3C…30C Mod./Ext. [-7 with add. CF] |
| Vmax (Moderate/Extended) | 130 km/h / 130 km/h + 15 km/h for 3% of time | 145 km/h + 15 km/h für 3 % of time | | 145 km/h + 15 km/h for 3 % of time | 145 km/h + 15 km/h for 3 % of time | 130 km/h / 145 km/h + 15 km/h for 3% of highway distance |
| Weight (Moderate/Extended) | unladen weight + 200 kg Max.: 2840kg<br>90 % total mass | 90 % total mass | | M1: 90 % total mass Max.: 2840kg<br>N1: + 50% payload | M1: 90 % total mass Max.: 2840kg<br>N1: + 50% payload | unladen weight + 200 kg Max.: 2840kg<br>90 % total mass |
| Min. ø-speed (City/ overland/ highway) | 20 km/h / - / 90 km/h | 15 km/h / - / 90 km/h | | 15 km/h / - / 90 km/h | 20 km/h / - / 90 km/h | 20 km/h / - / 90 km/h |
| Timing | Step 1: NT2017 / -<br>Step 2: 5 years after OJ (NT2020 / AT2021)<br>N1 + 1year | Step 1: NT2017 / AT2018<br>N1: t.b.d. | Step 1: 9/2017NT / 9/2018 AT ,N1 + 1year<br>Step 2: 2020 / 2021 \| N1 + 1year | Step 1: 9/2017NT / 9/2019 AT ,N1 + 1year & (Flexibility by pre-fulfilling of RDE Reg.) Excluding Gasoline DI & Hybrid<br>Step 2: 5 years after published in official journal N1 + 1year Including Gasoline DI & Hybrid | Step 1: 9/2017NT / 9/2019 AT ,N1 + 1year & (Flexibility by pre-fulfilling of RDE Reg.) Excluding Gasoline DI & Hybrid<br>Step 2: 5 years after published in official journal N1 + 1year Including Gasoline DI & Hybrid | Step 1: 9/2017NT / 9/2019 AT ,N1 + 1year & (Flexibility by pre-fulfilling of RDE Reg.) Excluding Gasoline DI & Hybrid<br>Step 2: 5 years after published in official journal N1 + 1year Including Gasoline DI & Hybrid |
| CF's | 2-step approach Step 1: 3,5 / 5<br>Step 2: 2 / 3 | 1-step < 2 | 2-step approach Step 1: 2,5 / ?<br>Step 2: 1,5 / ? | 2-step approach Step 1: 3,5 / 5<br>Step 2: 2 / 3 | 2-step approach Step 1: 3,5 / 5<br>Step 2: 2 / 3 | 2-step approach Step 1: 3,5 / 5<br>Step 2: 2 / 3 |
| Grade (Moderate/Extended) | 2,0 % / 3,5 % (P95%) cum. altit. 650m/100km; 1000m/100km | no restriction | Agreed to ACEA position | 2,0 % / 3,5 % (P95%) cum. altit. 650m/100km; 1000m/100km | 2,0 % / 3,5 % (P95%) cum. altit. 650m/100km; 1000m/100km | 2,0 % / 3,5 % (P95%) cum. altit. 650m/100km; 1000m/100km |
| Dynamic of driving (Moderate/Extended) | 2+0,288v < v · apos < 11+0,288v (P95%)<br>2+0,288v < v · apos < 14+0,288v (P95%) | no restriction | Agreed to ACEA position | 2+0,288v < v · apos < 11+0,288v (P95%)<br>2+0,288v < v · apos < 14+0,288v (P95%) | 2+0,288v < v · apos < 11+0,288v (P95%)<br>2+0,288v < v · apos < 14+0,288v (P95%) | 2+0,288v < v · apos < 11+0,288v (P95%)<br>2+0,288v < v · apos < 14+0,288v (P95%) |
| Rating in the view of EU COM: | | | Σ = 12 | Σ = 12 | Σ = 8 | Σ = 2 |

Nach diesem Slide würde sich die Kommission vier Positionen der ACEA anschließen, wodurch sie 12 Plus-Punkte gutgeschrieben bekäme. Würde man sich auf Kompromiss C1 einigen, wären die Verhandlungen ausgeglichen verlaufen, da für das Entgegenkommen der ACEA ebenfalls 12 Plus-Punkte veranschlagt worden sind. Bei den Kompromissen C2 und C3 hätte sich die ACEA mit ihren Positionen nach der Summe der Plus-Punkte stärker durchsetzen können. Dieses Mittel dient dazu, die Strategie zu den einzelnen Verhandlungspunkten zu steuern. Gleichzeitig ermöglicht es eine Bewertung der Verhandlungen im Nachhinein.

Auf Grundlage der Informationen zur Kompromissbereitschaft der Kommission kann eine Verhandlungsstrategie konzipiert werden. Davor müssen sich jedoch die Mitglieder der ACEA auf ihre Verhandlungspositionen verständigen. Dieser Abstimmungsprozess ist wichtig, damit die ACEA in den Verhandlungen geschlossen auftreten kann. Die Auflistung der Abstimmungsergebnisse zeigt jedoch, dass die Kompromissbereitschaft der Mitglieder bei einigen Punkten höchst unterschiedlich ist. Zehn Hersteller wurden befragt, inwieweit sie kompromissbereit bei verschiedenen Aspekten des RDE-Tests seien.

**ACEA-Walk-In-Position vs. EU-COM-Position - Results**

Feedback of **10** Manufacturer

| Compromises - including political influences: | | | | Difference EU COM to C1 (close to COM with important elements of ACEA) New | Difference C1 to C2 | Difference C2 to C3 |
|---|---|---|---|---|---|---|
| **Levels of Negotiation:** | | | | **Level 3** | **Level 2** | **Level 1** |
| **Parameter** | **ACEA-Walk-In Position** | **Feedback** [numbers] | **EU-COM-Position** | **ACEA Compromise C1** | **ACEA Compromise C2** | **ACEA Compromise C3** |
| **CF-value** | 2-step approach<br>Step 1: 3,5 / 5 | 6<br>3<br>1 | 1-step<br><2 | 2-step approach<br>Step 1: 3,5 / 5 | 2-step approach<br>Step 1: 3,5 / 5 | 2-step approach<br>Step 1: 3,5 / 5 |
| | Step 2: 2 / 3 | 8<br>2<br>- | 1-step<br><2<br>Division modal emissions by a factor of "ext" for extended BCs only in events where ext. BC's occur. | Step 2: 2 / 3 | Step 2: 2 / 3 | Step 2: 2 / 3 |
| **Timing** | Step 1: 2017 / - | 3<br>4<br>3 | | Step 1: 9/2017NT / 9/2019 AT ,N1 + 1year & Flexibility by pre-fulfilling of RDE Reg. Excluding Gasoline DI & Hybrid | Step 1: 9/2017NT / 9/2019 AT ,N1 + 1year & Flexibility by pre-fulfilling of RDE Reg. Excluding Gasoline DI & Hybrid | Step 1: 9/2017NT / 9/2019 AT ,N1 + 1year & Flexibility by pre-fulfilling of RDE Reg. Excluding Gasoline DI & Hybrid |
| | Step 2: 2020 / 2021<br>N1 + 1year | 3<br>4<br>3 | Step 1: 2017 / t.b.d.<br>N1: t.b.d. | Step 2: 5 years after published in official journal<br>N1 + 1year<br>Including Gasoline DI & Hybrid | Step 2: 5 years after published in official journal<br>N1 + 1year<br>Including Gasoline DI & Hybrid | Step 2: 5 years after published in official journal<br>N1 + 1year<br>Including Gasoline DI & Hybrid |
| **Reporting** | Emission values per phase and total and selected as BC's report | 4<br>3<br>3 | Emissions to the second in csv format with complete Transparanz the manufacturer | Emission values per phase and total and selected as BC's report | Emission values per phase and total and selected as BC's report | Emission values per phase and total and selected as BC's report |
| | Technical vehicel data without manufacturer | 4<br>2<br>4 | | Technical vehicel data without manufacturer | Technical vehicel data without manufacturer | Technical vehicel data without manufacturer |

Theory of colors : Must have | Give up if absolutely unsustainable | Negotiable  Agreed:  Under Review:

Während bei vielen Punkten relative Einigkeit besteht, gehen die Meinungen der Hersteller beim Zeitpunkt des Inkrafttretens der neuen Regelung auseinander. Der zeitliche Aspekt ist ein wichtiger Faktor, bei dem am ehesten der Wettbewerb zwischen den Herstellern - der bei allen gemeinsamen Interessen in einem Verband immer besteht - zu Tage tritt. Die Hersteller weisen unterschiedliche Flottencharakteristika auf. Manche Hersteller besitzen bereits Modelle und Motoren, die die künftigen Anforderungen erfüllen und könnten sich daher einen Wettbewerbsvorteil verschaffen. Andere Hersteller sind vielleicht noch nicht so weit in der Entwicklung oder möchten an alten Technologien länger festhalten, um zusätzliche Gewinne zu erzielen. Es ist daher ein gutes Beispiel welche Schwierigkeiten innerhalb eines Verbandes bei der internen Abstimmung zur Verbandsposition auftreten können und warum Unternehmen mitunter eigenständig ihre Interessen artikulieren.

Zur Unterstützung der Verhandlungsposition setzt die ACEA zusätzlich auf die Mitgliedstaaten, die einen zweiten Aspekt in der Lobbyingstrategie der ACEA einnehmen. Da die Mitgliedstaaten im Rat Veränderungen im Gesetzesentwurf verlangen können, sind sie weitere wichtige Ansprechpartner für die ACEA. Sollte die Verhandlungsstrategie mit der Kommission nicht aufgehen, hat die ACEA dadurch noch „ein zweites Eisen im Feuer“, um den Entwurf noch nach den Interessen der Automobilhersteller abzuwandeln. Die ACEA folgt damit dem bereits eingangs vorgestellten Prinzip, dass es von Vorteil ist, wenn man bereits in einem frühen Stadium des Gesetzentwurfs seine Interessen berücksichtigen kann. Schlagen diese Versuche

jedoch fehl, braucht man eine andere Strategie, um Änderungen im Zuge der Auseinandersetzung in Rat und Parlament herbeizuführen.

Mit diesem Hintergrund sind zwei weitere Slides sehr interessant, die die Einbindung der Mitgliedstaaten in die Strategie der ACEA vor Augen führen.

## Possible Packages / ACEA position

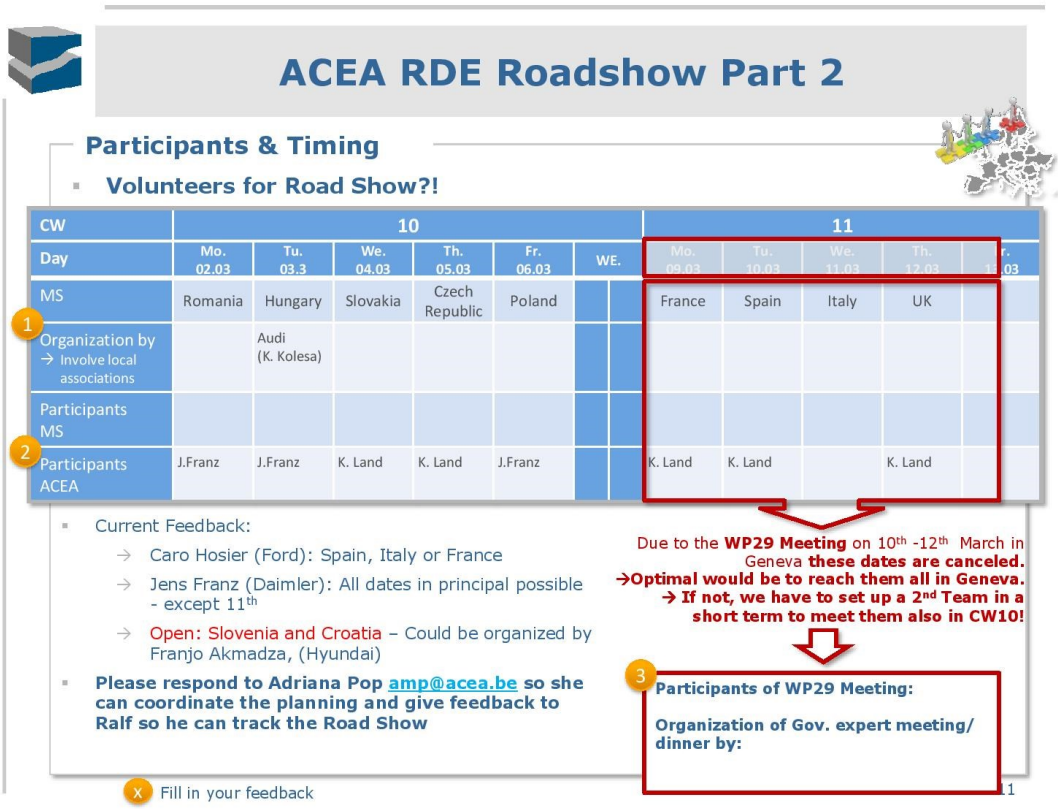
| | EU-COM TCMV 3/2015 | EU-COM TCMV 5/2015 | EU-COM TCMV End/2015 | ACEA Feedback | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|
| Scenario liklyhood | EU-COM package 1 3/2015 | | EU-COM package 2 latest by end of 2015 | ACEA Reaction | Reasons | Yes | No |
| A<br>>90% | adjustemnets of EU com RDEdraft end of 2014<br>- BC TemperatureMod/Ext +3C/-2C 2. Step 0C/-7C<br>- 2step Timing<br>- 2step CFs | | - 2step Timing: NT 9/2017 AT 9/2018 NT 9/2021 AT9/2022<br>- 2step CFs defined, so far no details | MS have to block | - timing not acceptable<br>- no additional dynamic BCs included<br>- definition of package 2 to late for 1 step<br>- temperature not okay | | |
| Scenario liklyhood | EU-COM package 1 3/2015 | | EU-COM package 2 latest by end of 2015 | ACEA Reaction | Reasons | Yes | No |
| B<br>> 50% | adjustemnets of EU com RDEdraft end of 2014<br>- BC TemperatureMod/Ext +3C/-2C 2. Step 0C/-7C<br>- 2step Timing<br>- 2step CFs<br>- additional dynamic BCs listed w/o values | | - 2step Timing: NT 9/2017 AT 9/2018 NT 9/2021 AT9/2022<br>- 2step CFs defined, so far no details<br>- values of all BCs | MS have to block | - timing not acceptable<br>- definition of package 2 to late for 1 step<br>- temperature not okay | | |
| Scenario liklyhood | EU-COM package 1 3/2015 | EU-COM package 2 5/2015 | | ACEA Reaction | Reasons | Yes | No |
| D<br>30% | adjustemnets of EU com RDEdraft end of 2014<br>- BC TemperatureMod/Ext +3C/0C 2. Step 0C/-7C<br>- 2step Timing<br>- 2step CFs<br>- additional dynamic BCs listed with values | - 2step Timing: NT 9/2017 AT 9/2019 NT 9/2021 AT9/2022<br>- 2step CFs defined, so far no details | | MS can agree | - timing okay<br>additional BCs included<br>- temperature okay | | |
| Scenario liklyhood | EU-COM package 1 3/2015 | EU-COM package 2 5/2015 | EU-COM package 3 latest by end of 2015 | ACEA Reaction | Reasons | Yes | No |
| E<br>chance to achieve | adjustemnets of EU com RDEdraft end of 2014<br>- BC TemperatureMod/Ext +3C/0C 2. Step 0C/-7C<br>- 2step Timing<br>- 2step CFs<br>- additional dynamic BCs listed with values | - 2step Timing: NT 9/2017 AT 9/2019 NT 9/2021 AT9/2022<br>- cf of 1 step defined | - cf of 2 step defined | MS can agree | - timing okay<br>additional BCs included<br>- temperature okay | | |

Hier werden verschieden Szenarien und ihre jeweilige Wahrscheinlichkeit vorgestellt. Die Szenarien werden dabei mit der Haltung des ACEA gegenüber den Mitgliedstaaten bezüglich des Gesetzentwurfs verknüpft. Die Szenarien bilden mögliche Beschlüsse des TCMV in Bezug auf Konformitätsfaktoren oder technische Spezifikationen des RDE-Tests ab. Je nach Szenario vertritt die ACEA eine Haltung gegenüber den Mitgliedstaaten, dem Entwurf zuzustimmen oder ihn zu blockieren. Gleichzeitig führt die ACEA auch die Gründe an, mit denen sie die Mitgliedstaaten überzeugen will, der Position der ACEA zu folgen. Zu den Gründen gehören die zeitliche Abfolge und der Zeitpunkt des Inkrafttretens der Rechtsakte sowie die

technische Umsetzbarkeit. Zur Umsetzung der Strategie sind - neben der ACEA als Dachorganisation - die Verbände in den Mitgliedstaaten und die Unternehmen selbst gefordert, diese Positionen koordiniert ggü. den nationalen Regierungen zu vertreten.

Das koordinierte Vorgehen soll durch „Roadshows“ gewährleistet werden. Bei diesen Veranstaltungen kommen Lobbyisten der ACEA, Hersteller und Vertreter von Ministerien zusammen. Dort informieren die Hersteller über den Schadstoffausstoß, die Messtechniken und Auswirkungen der aktuellen und geplanten Regularien. Das Ziel ist es, die nationalen Regierungen von der Position der ACEA zu überzeugen. Dabei können z.B. wissenschaftliche Studien genutzt werden, um die eigene Position zu untermauern. Der Hinweis zu den Auswirkungen auf künftige Investitionen und Arbeitsplätze in den einzelnen Ländern kann ein weiteres Mittel sein, die Mitgliedstaaten auf seine Seite zu ziehen.

Die Planung dieser Roadshows geht aus diesem Slide hervor:




Die Roadshow ist in drei Teile gegliedert. Auf diesem Slide ist der 2. Teil aufgeführt, der Ost- und West-Europa umfasst. Die Organisation übernimmt im jeweiligen Land ein Mitglied der ACEA. Prädestiniert dafür sind die Hersteller, die im jeweiligen Land Niederlassungen und Werke unterhalten. Dadurch können sie besonders die Siche-

rung von Arbeitsplätzen in ihrer Argumentation nutzen. Die ACEA ist ebenfalls auf den Roadshows vertreten und koordiniert die einzelnen Veranstaltungen.

Aus dem veröffentlichten Schriftverkehr zwischen Kommission und ACEA geht eine weitere taktische Maßnahme der ACEA hervor. Dabei handelt es sich um die Verzögerung politischer Maßnahmen. In dem vorliegenden Fall ist die Entscheidung gefallen, den RDE-Test bei der Zulassung neuer Fahrzeuge einzubinden. Durch die gezeigten Lobbyingaktivitäten versuchen die Interessenvertreter der Automobilindustrie die geplante Regelung abzuschwächen, da eine Verhinderung des geplanten RDE-Tests an diesem Punkt durch Lobbying nicht mehr möglich ist. Gleichzeitig versuchen sie, auch die Einführung der neuen Regelung zu verzögern. Dadurch können bei den Herstellern Kosten vermieden werden, da sie länger nur das bisherige Messverfahren berücksichtigen müssen und sie bekommen mehr Zeit, sich auf die neuen Regelungen einzustellen bzw. neu technologische Entwicklungen voranzutreiben. Obwohl im vorliegenden Fall von der Kommission bereits eine Übergangsfrist von mehreren Jahren eingeräumt wurde, wurde der Versuch unternommen, weitere Verzögerungen herbeizuführen.

Die ACEA hat das betreffende Schreiben wieder in einem sehr freundlichen Ton gehalten. Eingangs wird die Unterstützung zur Einführung des RDE-Tests zum Ausdruck gebracht. Es wird auch auf die Vorteile durch den RDE-Test für die Automobilhersteller hingewiesen, die Effizienz von Dieselmotoren weiter zu verbessern und den Schadstoffausstoß zu verringern. Im gleichen Absatz kommen jedoch auch die Komplexität des RDE-Tests und die Herausforderungen zur Sprache, die für die Hersteller mit der Umsetzung einhergehen. In diesem Zusammenhang bringt die ACEA das Argument vor, dass sie die Aufteilung der Beschlüsse zum RDE-Test ablehnen, da es für die Hersteller notwendig ist, die vollständige Regelung zu kennen, um ihre Produktion und Entwicklung darauf einzustellen. Die ACEA fasst diese Forderung in drei Punkten zusammen:[267]

- All boundary (test) conditions including the dynamic boundary conditions that an expert group has agreed to include - all the boundary conditions are needed to start the work to develop RDE compliance and to decide in a next step the diesel NOx limits for an RDE test.
- Clear dates when RDE will apply and in 2-steps (2017/19) with a second step 5 years after the publication of the complete RDE Regulation in the Official Journal.

[267] Siehe Anlage 7.

- A clear an unambiguous timetable for the additional elements of RDE that your services must deliver in 2015.

Eine Umsetzung dieser Forderung würde bedeuten, dass die geplanten Regelungen zum RDE-Test erst 2024 in Kraft treten könnten. Die Hersteller könnten dadurch erhebliche Kosten einsparen und länger das bisherige Verfahren anwenden.

Darüber hinaus hat die ACEA an einem eigenen Vorschlag zum RDE-Test gearbeitet, wie aus einem Schreiben vom 8. Oktober 2014 hervorgeht. In diesem Schreiben bietet die ACEA an, die Ausarbeitung des vollständigen Gesetzesentwurfes zu übernehmen.

*„That is why ACEA member companies have worked diligently, under enormous time pressure, to prepare a complete RDE regulatory package that is not only stringent but is also ensuring that industry can deliver in the short term, i.e. from 2017. We strongly believe that our approach is fully in line with the legal basis of existing Regulations and will fully address the environmental problem that RDE is being designed for. The ACEA proposal would also allow for a solution that member states can start implementing sooner."*[268]

In der Vergangenheit gibt es Beispiele, dass die Kommission Gesetzesvorschläge eins zu eins übernommen hat, die von Unternehmen bzw. Lobbyisten angefertigt wurden.[269] Dies war hier nicht der Fall. Die Bestimmungen zum RDE-Test aus Verordnung (EU) 2016/427 der Kommission vom 10. März 2016 zur Änderung der Verordnung (EG) Nr. 692/2008, die in ihren Anhängen die Spezifikationen des Testverfahrens enthält, ist in Kraft getreten und die Bestimmungen zum RDE Test gelten ab September 2017.

# 6 Maßnahmen für eine transparentere Interessenpolitik

In der bisherigen Analyse wurden die enge Verknüpfung der Automobilindustrie mit der Politik und die Techniken der Interessenvertretung aufgezeigt. In diesem Kapitel werden abschließend Lösungsansätze vorgestellt, wie die Interessenvertretung der Automobilhersteller (und anderer starker Interessengruppen) transparenter gestaltet werden kann. Dafür werden Vorschläge aufgegriffen, wie sie von Seiten lobbykritischer Organisationen bereits seit längerer Zeit bestehen.[270] Ein erster Ansatz besteht in der Einführung eines umfassenderen Lobbyregisters, welches darüber Aus-

[268] Anlage 8.
[269] Siehe dazu z.B. die EU-Datenschutzrichtlinie und die enge Beteiligung von E-Commerce-Unternehmen wie Amazon und Ebay, z.B. Lischka/Stöcker (2013).
[270] Vgl. z.B. Lobbyreport 2015 von LobbyControl.

kunft gibt, welche Unternehmen, Verbände, Kanzleien, Agenturen und sonstige Organisationen Zugang zu politischen Entscheidungsträgern haben und an der Ausarbeitung von Gesetzen beteiligt sind. Dieses Register könnte zudem mit einem Verhaltenskodex verknüpft werden. Durch diesen Kodex würden sich die Unterzeichner zur Einhaltung von Transparenzstandards bekennen und zum Verzicht auf intransparente Techniken verpflichten. In einem weiteren Schritt ist es denkbar, künftig Gesetze mit eine „legislativen Fußabdruck“ zu versehen, in dem die Positionen und Argumente der Interessengruppen aufgeführt sind und somit einfacher nachzuvollziehen ist, welche Interessen besonders berücksichtigt wurden.

Ein weiterer Punkt ist die Parteienfinanzierung und das Sponsoring. Parteisponsoring wird verstärkt genutzt, um Zahlungen an Parteien zu verschleiern und sich den Offenlegungspflichten für Parteispenden zu entziehen. Hier ist eine Überarbeitung des Parteiengesetzes notwendig, um diesen neuen Gegebenheiten gerecht zu werden. Seitenwechsel von Politikern und Spitzenbeamten zu Unternehmen nach dem Ende ihrer Amtszeit sind dagegen schwieriger geworden. Mittlerweile gibt es Karenzzeiten, die den nahtlosen Wechsel in die Wirtschaft verhindern sollen. Dennoch gibt es immer noch Kritik an den bestehenden Regelungen, da die Karenzzeiten als zu kurz empfunden werden, um ein wirksames „Abkühlen“ der politischen Beziehungen und der Insider-Kenntnisse zu bewirken. Eng mit der Karenzzeit sind auch die Nebentätigkeiten von Abgeordneten verknüpft und Interessenkonflikte zur Folge haben können.

## Lobbyregister und Verhaltenskodex

Wie bereits dargestellt werden die beim Bundestag registrierten Verbände in einer Verbändeliste erfasst. Durch die Eintragung können die Verbandsmitarbeiter einen Hausausweis beantragen und haben die Möglichkeit, zu Anhörungen eingeladen zu werden. Die enge Verknüpfung mit dem Definitionsbegriff des „Verbandes“ ist der Grund, dass in dieser Liste nur ein Teil der Lobbyisten erfasst werden. Lobbyisten, die nicht auf Verbandsebene agieren, haben somit keine Möglichkeit auf Erstellung eines Hausausweises für den Bundestag auf diesem Weg, selbst wenn sie ihn beantragen möchten. Gleichzeitig findet aber auch keine Erfassung ihrer Tätigkeit statt. Außerdem werden in der Verbandsliste nur wenige Informationen zur jeweiligen Vereinigung erfasst und keine Spenden oder durchgeführten Dienstleistungen dokumentiert.

Eine Lösung kann darin bestehen, ein verbindliches Lobbyregister einzuführen, in dem sämtliche Lobbyorganisationen und Lobbyisten aufgenommen werden. Die Registrierung hätte dabei unabhängig von der Art der jeweiligen Lobbytätigkeit zu

erfolgen und würde damit neben den Verbänden auch Mitglieder von Unternehmensrepräsentanzen, Kanzleien oder Public Affairs Agenturen umfassen. Gleichzeitig wäre es ein Schritt, die Tätigkeit von Lobbyisten transparenter und öffentlicher zu machen. Die Öffentlichkeit bekäme die Möglichkeit sich einen Überblick zu verschaffen, wer und in welchem Umfang Einfluss auf die politische Entscheidungsfindung nimmt. Dieser offenere Umgang mit der Lobbytätigkeit kann zu seiner Entmystifizierung beitragen und die allgemeine Akzeptanz erhöhen.[271]

**Verfassungsrechtliche Betrachtung**

Neben den positiven Aspekten im Hinblick auf einen transparenteren Umgang mit Lobbyismus, den ein verpflichtendes und umfassenderes Lobbyregister hätte, sollen jedoch an dieser Stellte auch nicht die rechtlichen Fragestellungen unberücksichtigt bleiben, die sich aus einem verpflichtenden Lobbyregister ergeben würden. Die Einführung eines Lobbyregisters ist auf zwei Arten vorstellbar. Sie könnte im Rahmen eines „Lobby-Gesetzes“ auf Bundesebene erfolgen oder durch die Änderung der Geschäftsordnung des Bundestages. Verfassungsrechtliche Probleme können sich bei beiden Arten aus einem Eingriff in die exekutive Eigenverantwortung, die informationelle Selbstbestimmung auf Seiten der Verbände, die Koalitions- und Vereinigungsfreiheit sowie des freien Mandats der Abgeordneten ergeben.

Exekutive Eigenverantwortung:

Während sich die Änderung der Geschäftsordnung des Bundestages nur auf den Umgang des Parlaments mit Lobbyisten erstrecken würde, könnte ein Lobbyregister im Rahmen eines Lobby-Gesetzes auch Auswirkungen auf den Kontakt von exekutiven Organen mit Lobbyisten haben. Diese Auswirkungen sind aus verfassungsrechtlicher Sicht jedoch problematisch. So handelt es sich bei Legislative und Exekutive um abgegrenzte Verfassungsräume.[272] Darin räumt das Bundesverfassungsgericht der Exekutive geschützte Initiativ-, Beratungs- und Handlungsbereiche ein, um ihrer Verantwortung ggü. Parlament und Volk nachzukommen. Der als exekutive Eigenverantwortung bezeichnete Rahmen dient dazu, Kabinettsentscheidungen vorzubereiten. Die Vorbereitung erfolgt dabei durch interne Abstimmungsprozesse, die mitunter auch die Einholung externer Informationen oder Experten erforderlich machen können. Folgt man dieser Auffassung des Bundesverfassungsgericht, könnte ein Lobby-Gesetz die exekutive Eigenverantwortung deutlich einschränken und würde an dieser verfassungsrechtlichen Hürde scheitern.[273] Daher müsste ein

[271] Kolbe/Hönigsberger/Osterberg (2011), S. 57.
[272] BVerfGE 67, S. 100ff.
[273] Sodan (2012), S.198.

Lobby-Gesetz in der Hinsicht die Regierung ausnehmen oder es bliebe die Änderung der Geschäftsordnung des Bundestages.

Informationelle Selbstbestimmung:

Je nach Ausgestaltung des Lobbyregisters ist ein Eingriff in die informationelle Selbstbestimmung zusammen mit der in Art 12 GG garantierten Berufsfreiheit denkbar. Aktuell besteht ein solcher Eingriff nicht, da in der Verbändeliste lediglich Adressinformationen veröffentlicht sind. Folgt man jedoch den Forderungen lobbykritischer Organisationen, die die umfassende Veröffentlichung von Informationen zur Finanzierung oder dem Budget von Lobbyakteuren fordern,[274] könnte ein solcher Eingriff vorliegen. Auch juristische Personen können sich auf die informationelle Selbstbestimmung berufen, also das Recht selbst zu entscheiden, welche internen Geschäftsprozesse an die Öffentlichkeit gegeben werden. Maßgeblich ist in diesem Zusammenhang die Bedeutung der zu veröffentlichenden Information für den geschützten Tätigkeitsbereich der juristischen Person.[275] Dabei schützt die Berufsfreiheit nach Art. 12 Abs. 1 GG auch Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse. Im Fall eines umfassenden Lobbyregisters könnte z.B. die Offenlegung der Ausgaben für Öffentlichkeitsarbeit die Folge sein, was einen Eingriff in Art. 12 Abs. 1 GG zur Folge hätte.[276]

Eingriffe in Grundrechte sind jedoch möglich, sofern die Bedeutung eines anderen Grundrechts im konkreten Fall höher eingeschätzt wird. Die schwächere Bestimmung darf jedoch nur soweit zurückgedrängt werden, wie es logisch und systematisch zwingend erscheint. Der sachliche Grundwertgehalt darf auch bei einer Einschränkung nicht unberücksichtigt bleiben.[277] Hier könnte man auf die Bedeutung eines transparenten Umgangs mit Lobbyakteuren abstellen, der für die Nachvollziehbarkeit des Willensbildungsprozesses im Parlament und damit für die Wahrung der Integrität und politischen Vertrauenswürdigkeit notwendig ist.[278] Wird dabei der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit gewahrt, scheint diese Argumentation nicht abwegig, zumal die Erfahrungen mit dem Transparenzregister auf europäischer Ebene oder mit den noch umfassenderen Auskunftspflichten in den USA zeigen, dass Lobbyingaktivitäten keinesfalls unterbunden werden und auf Lobbying spezialisierte Unternehmen, Agenturen, Kanzleien etc. weiterhin in den politischen Prozess eingebunden sind. Es wären also keine erheblichen Auswirkungen durch die Ein-

[274] Vgl. z.B. Lobbyreport 2015 von LobbyControl.
[275] BVerfGE 118, S. 168.
[276] BVerfGE 115, S. 205.
[277] BVerfGE 28, S. 243.
[278] Siehe Protokoll der öffentlichen Anhörung des Hautausschusses des Landtages Brandenburg am 02.11.2011, P-HA 5/25-2.

schränkung von Art. 12 Abs. 1 GG zu erwarten, während die Akzeptanz Entscheidungsprozesse deutlich gesteigert werden könnte. Aus diesem Grund scheidet die Ablehnung umfangreicherer Offenlegungspflichten mit der Begründung eines Eingriffes in die informationelle Selbstbestimmung und Berufsfreiheit an dieser Stelle aus.

Koalitions- und Vereinigungsfreiheit:

Die Verpflichtung zur Registrierung in einem Lobbyregister könnte einen Eingriff in die durch Art. 9 GG garantierte Koalitions- und Vereinigungsfreiheit darstellen. Die Vereinigungsfreiheit wird in Art. 9 Abs. 1 GG garantiert. Danach ist die Vereinigung ein auf Dauer angelegter, freiwilliger Zusammenschluss einer Mehrheit natürlicher oder juristischer Personen, welcher der Verfolgung eines gemeinsamen Zweckes dient und eine organisierte Willensbildung aufweist.[279] Art. 9 Abs. 1 GG schützt in der Vereinigung die Beitritts- und Betätigungsfreiheit. Besondere Schutzrechte der Vereinigung nach außen sind dagegen nicht Bestandteil der Vereinigungsfreiheit.[280] Da ein Lobbyregister mit weitreichenden Offenlegungspflichten das Handeln von Vereinigungen nach außen transparenter gestalten soll, ist eine Beeinträchtigung von Art. 9 Abs. 1 GG an dieser Stelle nicht erkennbar.[281]

Die Koalitionsfreiheit nach Art. 9 Abs. 3 GG weist dagegen ein Merkmal auf, das sie von der Vereinigungsfreiheit unterscheidet. Während die Vereinigungsfreiheit keinen besonderen Zweck[282] voraussetzt, muss der Zweck bei der Koalitionsfreiheit auf die Wahrung und Förderung der Arbeits- und Wirtschaftsbedingungen gerichtet sein. Gekennzeichnet sind Koalitionen zudem von einer überwiegenden Zusammensetzung nur aus Arbeitnehmern bzw. Arbeitgebern[283] und gem. dem Wortlaut des Gesetzes wird die Koalitionsfreiheit nicht nur für Deutsche, sondern auch Ausländern garantiert. Da Art. 9 Abs. 3 GG das Recht auf die Vereinigung mit dem Zweck der Wahrung und Förderung der Arbeits- und Wirtschaftsverbindungen verknüpft, erstreckt sich der Schutzrahmen auch auf die Handlungen nach außen. Als Beispiel können die Gewerkschaften dienen. Neben der Aushandlung von Arbeitsbedingungen mit den Arbeitgebern gehört es auch zu ihren Aufgaben, die Meinungen ihrer Mitglieder ggü. der Politik zu artikulieren. Dazu gehört auch das Recht, mit Abgeordneten in Kontakt zu treten und ihre Auffassungen in den Gesetzgebungsprozess

[279] BVerwGE 106, S. 177.
[280] Vgl. etwa BVerfGE 70, S. 1, Sodan (2012), S. 199 m.w.N.
[281] Sodan (2012), S. 199.
[282] Vgl. Sodan (1998), S. 422.
[283] BVerfGE 50, S. 290.

einzubringen.[284] Die Interessenvertretung durch Gruppen, die nach Art. 9 Abs. 3 GG organisiert sind, genießen demnach verfassungsrechtliche Schutzrechte.[285]

Wie bereits dargelegt wurde, sind Eingriffe in Grundrechte bei Kollisionen möglich. Der Eingriff in die Koalitionsfreiheit bestünde, wenn die Registrierung in einem Lobbyregister Voraussetzung für die Kontaktaufnahme mit Abgeordneten wäre und Sanktionen bei Verstößen vorschreiben würde. Ebenfalls könnten Offenlegungspflichten in Bezug auf die Finanzierungsquellen die Koalitionsfreiheit beeinträchtigen. Es drohte eine Benachteiligung von Gewerkschaften in Arbeitskämpfen, wenn die Arbeitgeberseite Einblicke in die Rücklagen (Streikkasse) der Gewerkschaften hätte. Dies wäre zwar vom Gesetzgeber nicht beabsichtigt, jedoch eine mögliche Konsequenz.[286] Ein Eingriff könnte an dieser Stelle gerechtfertigt sein, wenn die größere Transparenz eines Lobbyregisters einer Stärkung der demokratischen Strukturen dient und eine einseitige Beeinflussung der Politik verhindert. Im Falle der Festlegung der Bezüge von Abgeordneten hat das BVerfG bereits 1975 festgestellt, *„(…) dass der gesamte Willensbildungsprozess für den Bürger durchschaubar ist und das Ergebnis vor den Augen der Öffentlichkeit beschlossen wird.“*[287] Ein Lobbyregister kann einen transparenteren Willensbildungsprozess und die demokratischen Strukturen grundsätzlich unterstützen.

Diese Annahme ist jedoch im Schrifttum nicht unumstritten.[288] So wird argumentiert, dass die Koalitionsfreiheit die Vertretung von Interessen ggü. der Legislative und Exekutive zu den unverzichtbaren Elementen des demokratischen Systems zählt. Diese Auffassung ist bei der Schaffung eines Lobbyregisters zu berücksichtigen. So dürfen Offenlegungspflichten nicht dazu führen, dass die Interessenvertretung für bestimmte Gruppen erheblich erschwert oder sogar unmöglich gemacht wird. Eine Anpassung der aktuellen Verbändeliste wäre jedoch weit davon entfernt, zu solchen akuten Eingriffen in die Koalitionsfreiheit zu führen. Denn zu einem transparenteren Willensbildungsprozess trägt die Verbändeliste nur wenig bei. Ein Register, das neben dem Namen und der Adresse der Vereinigung auch Angaben zur Mitarbeiterzahl oder der ungefähren finanziellen Ausstattung - beispielsweise in einem Stufenmodell - enthält, sollte die Koalitionsfreiheit nicht unverhältnismäßig beeinträchtigen. Auf der anderen Seite könnte es zu einer höheren Akzeptanz in der Bevölkerung beitragen.

---

[284] BVerfGK 10, S. 250.
[285] Vgl Sodan (2012), S. 200.
[286] Sodan (2012), S. 200f.
[287] BVerfGE 40, S. 296.
[288] Vgl. Sodan (2012), S. 201.

Mandatsfreiheit:

Kritischer wäre dagegen die Verpflichtung von Abgeordneten zu sehen, nur noch mit registrierten Lobbyisten in Kontakt zu treten. Art. 38 GG regelt die Freiheit des Mandats. Diese Freiheit beinhaltet umfassende Informationsrechte insbesondere ggü. der Bundesregierung. Als Unterstützung steht den Abgeordneten darüber hinaus auch der wissenschaftliche Dienst des Bundestages zur Verfügung.[289] Fasst man den Informationsbegriff noch weiter, kann er sich auch auf externe Informationsquellen wie z.B. durch Interessenverbände erstrecken. Auf europäischer Ebene werden Interessengruppen als „politische Selbstverständlichkeit in einer pluralistischen Demokratie“ verstanden.[290] Dieses Verständnis lässt sich analog auch auf Deutschland übertragen. Sollten Abgeordnete verpflichtet werden, nur noch mit registrierten Interessenvertretern in Kontakt zu treten, könnte der Informationsaustausch mit bestimmten Interessengruppen eingeschränkt werden, was - folgt man dieser Kausalkette - eine Einschränkung des freien Mandats darstellen würde.

Die Lösung könnte hier eine freiwillige Selbstverpflichtung der Mandatsträger darstellen, nur in Kontakt mit registrierten Interessengruppen zu treten. Die Freiheit des Mandats würde dadurch nicht gesetzlich eingeschränkt werden. Es läge vielmehr in der Hand der Abgeordneten, ihr Verhältnis zu Interessengruppen selbst zu bestimmen. Öffentlicher Druck könnte dafür ausschlaggebend sein, dass sich auch Abgeordnete einer solchen Vereinbarung anzuschließen, auch wenn sie ihr skeptisch gegenüberstehen. Voraussetzung wäre aber, dass auch alle Interessengruppen, Lobbyisten etc. die Möglichkeit hätten, in dieses Register aufgenommen zu werden.

Verhaltenskodex für Lobbyisten

Eine Verbesserung der Akzeptanz für Lobbying in der Bevölkerung erscheint nur möglich, wenn sich die Lobbyisten mit der Registrierung auch zur Einhaltung von bestimmten Verhaltensgrundsätzen verpflichten. Solche Verhaltensgrundsätze bestehen bisher nur auf freiwilliger Basis bzw. in ungeschriebener Form[291] und bilden keine Voraussetzung für die Aufnahme in das Verbandsregister. Mit einem verbindlichen Verhaltenskodex müssten sich die Lobbyisten klar von fragwürdiger finanzieller oder materieller Einflussnahme auf die Politik distanzieren und sich verpflichten, mit anderen Meinungen in einen fairen Wettbewerb zu treten. Die Koppelung eines Verhaltenskodex an die Registrierung wäre ein weiteres Signal an ein seriöses Lobbying und würde gleichzeitig die Voraussetzungen schaffen - im Falle von Verstö-

[289] Butzer in: Epping/Hillgruber (2016), Art. 38 GG, Rn 112ff.
[290] Nettesheim in Grabitz/Hilf/Nettesheim (2016), Art. 11, Rn. 12ff.
[291] Sebaldt (1997), S. 361 ff., vgl. den Verhaltenskodex der Degepol.

ßen gegen diesen Kodex - Sanktionen zu ergreifen, die z.B. in der Löschung aus dem Lobbyregister bestehen könnten.

Damit für Lobbyisten Anreize geschaffen werden, in das Lobbyregister aufgenommen zu werden bzw. Sanktionen bei Verstößen gegen den Verhaltenskodex ernste Konsequenzen nach sich ziehen, muss die Aufnahme in das Register neben Pflichten, auch mit bestimmten Vorzügen für die Lobbyisten verbunden sein. Neben der Ausstellung eines Hausausweises und der Ladung zu parlamentarischen Anhörungen sollte den Lobbyisten daher weitere Rechte eingeräumt werden, um die Akzeptanz auf Seiten der Interessengruppen für das Lobbyregisters zu erhöhen. Registrierten Lobbyisten könnte der Anspruch gewährt werden, ihre Stellungnahmen oder Positionspapiere in die Dokumentation der einzelnen Gesetzgebungsverfahren aufzunehmen. Dies stellt für die unterschiedlichen Lobbyverbände - unabhängig von ihrer Größe - die Möglichkeit dar, ihre Auffassungen in den Gesetzgebungsprozess einfließen zu lassen. Gleichzeitig wird so dem Transparenzgedanken Rechnung getragen, indem die verschiedenen Positionen in einem Gesetzgebungsverfahren öffentlich dokumentiert werden. Während der Anhörung im Bundestag kann für Außenstehende zudem einfacher nachvollzogen werden, welche Auffassung und Interessen ein Abgeordneter vertritt. Im Gegenzug können Abgeordnete auf die Dokumentation zurückgreifen, um ihre eigene Auffassung mit weiteren Argumenten zu untermauern.[292] Mit dem Abschluss des Gesetzgebungsverfahrens kann dann deutlich nachvollzogen werden, welche Position abschließend Berücksichtigung gefunden hat. Daneben könnte Lobbyisten das Recht eingeräumt werden, eine Begründung für die Nichtberücksichtigung ihrer Positionen einzufordern.[293]

Darüber hinaus sollte registrierten Lobbyisten offiziell das Recht zur Kontaktaufnahme mit Abgeordneten gestattet werden. Dazu gehört, dass registrierte Lobbyisten in den Informationsaustausch mit Abgeordneten treten dürfen. Außerdem können sie Veranstaltungen abhalten, bei denen Abgeordnete zum Informationsaustausch zusammenkommen. Insbesondere wenn an diesen Veranstaltungen Abgeordnete verschiedener Fraktionen teilnehmen, sind sie als unproblematischer anzusehen, da eine Kontrollfunktion durch die Abgeordneten untereinander ausgeübt wird. Richtet sich die Veranstaltung somit an alle Parlamentarier, ist es auch zu vertreten, dass die Kosten allein vom Veranstalter - also dem Lobbyisten - getragen werden.[294] Differenzierter müssen die Kontakte betrachtet werden, wenn Lobbyisten und Abgeordnete sich zu „Vieraugengesprächen“ treffen. Diese Treffen stehen in

[292] Kolbe/Hönigsberger/Osterberg (2011), S. 64.
[293] Kolbe/Hönigsberger/Osterberg (2011), S. 63.
[294] Kolbe/Hönigsberger/Osterberg (2011), S. 58.

besonderem Verdacht, Klüngelei und unerlaubte Vorteilsnahmen zu begünstigen. Dennoch ist es offensichtlich, dass gerade solche persönlichen Gespräche notwendig sind, um die Vertrauensgrundlage zu begründen, die für die Arbeit zwischen Lobbyisten und Politikern nötig ist. Daher sollten registrierte Lobbyisten und Abgeordnete angehalten werden, sich bei Einzelgesprächen im öffentlichen Raum zu treffen und die Auslagen untereinander aufzuteilen, um nicht den Verdacht der unerlaubten Vorteilsnahme zu erwecken.

Diese Maßnahmen werden zwar nicht dazu beitragen, dass Lobbying vollkommen aus dem undurchsichtigen Bereich herauszuziehen, aber sie können zumindest zu einem transparenteren Umgang mit dieser Form der Interessenvertretung führen. Aufgrund der umfassenden öffentlichen Beobachtung, der die Abgeordneten unterliegen, werden sie es sich überlegen, inwieweit sie mit Lobbyisten in Kontakt treten, die sich gegen die öffentliche Forderung nach mehr Transparenz in der Zusammenarbeit von Lobbying und Politik stellen und nicht dem Lobbyregister beitreten. Abgeordnete, die trotzdem mit nichtregistrierten Lobbyisten verkehren, werden sich dazu öffentlich erklären müssen und unterliegen grundsätzlich einem Anfangsverdacht.

## Parteispenden und Sponsoring

Wie im Vorfeld dargestellt, sind Parteispenden und Sponsoring im Rahmen einer transparenten Interessenvertretung und Einflussnahme auf die Parteien zu hinterfragen. Während ein Lobbyregister die Akteure der Interessenvertreter und ihre Arbeit transparenter machen könnte, trägt die Offenlegung der Parteienfinanzierung dazu bei, dass finanzstarke Gruppen nicht unbemerkt durch finanzielle Zuwendungen Einfluss auf die Parteipolitik nehmen. Positiv hervorzuheben an den aktuellen Transparenzrichtlinien sind die Offenlegung von Großspenden an die Parteien. Damit erhält die Öffentlichkeit zumindest teilweise Einblick in die Parteienfinanzierung durch Spenden.

Einzelspenden ab einer Höhe von 50.000€ müssen dem Präsidenten des Deutschen Bundestages unverzüglich angezeigt und anschließend zeitnah veröffentlicht werden (§ 25 Abs. 3 PartG). Spenden die in einem Rechnungsjahr unter 10.000€ liegen, werden dagegen nicht einzeln erfasst. Hier besteht also nach wie vor die Möglichkeit, Spenden zu splitten oder durch verschiedene natürliche oder juristische Personen an die Parteien zu überweisen, um nicht über den Schwellenwert zu kommen. Spenden ab 10.000€ werden im Rechenschaftsbericht zur Parteienfinanzierung dagegen einzeln ausgewiesen. Im Rechenschaftsbericht sind die Namen mit Anschrift der Spender sowie die konkrete Höhe der Spende aufgeführt.

Die Praxis macht jedoch deutlich, dass die bestehenden Regelungen Schwächen aufweisen. Parteispendenskandale wie jüngst in Regensburg[295] haben gezeigt, dass durch die Stückelung von Spenden die Herkunft von Zahlungen verschleiert werden können. Im genannten Fall wurden die Offenlegungsplichten für Großspenden durch die Stückelung in Beträge von 9.900 - 9.990€ umgangen. Da erst Summen ab 10.000€ im Rechenschaftsbericht angegeben werden müssen, blieben diese Spenden zunächst unerkannt. Ein weiteres Problem in dem Zusammenhang ist das Parteiensponsoring. Während Spenden ab 10.000€ Offenlegungsplichten unterliegen, werden Einnahmen aus Sponsoring im Rechenschaftsbericht lediglich unter „Sonstige Einnahmen“ vermerkt. Ein detaillierte Aufschlüsselung bzw. Herkunft der Zahlungen findet dagegen nicht statt. Damit ist die Umstellung von Parteispenden auf Parteisponsoring für Spender, die durch ihre finanziellen Zuwendungen nicht in die Öffentlichkeit treten wollen deutlich attraktiver. Gleichzeitig bietet sich für Unternehmen ggf. auch noch die Gelegenheit, sich bzw. ihre Produkte werbewirksam zu präsentieren.

Die Plicht für Parteien über ihre Finanzierung Rechenschaft abzulegen schreibt das Grundgesetz in Art. 21 Abs. 1 S. 3 GG vor.[296] Das vermehrte Parteisponsoring sowie die Beispiele aus der Praxis, in denen die Bestimmungen zur Veröffentlichung von Spenden umgangen werden, machen den Handlungsbedarf an dieser Stelle deutlich. Orientierung können dabei bestehende Regelungen bieten, wie sie bereits für Bundesbehörden bestehen. Die Verwaltungsvorschrift[297] legt unter Punkt 3.4 fest, dass Sponsoring zulässig, jedoch ggü. der Öffentlichkeit offen zu legen ist. Dazu gehören insbesondere die Offenlegung von Geld-, Sach- und Dienstleistungen. Die Sponsoringvereinbarungen sind gem. Nr. 3.4 c) aktenkundig zu machen und die spezifischen Leistungen des Sponsors sowie die Verpflichtungen der Dienstelle schriftlich zu fixieren. Weitere Absprachen, die über die in der Sponsoringvereinbarung getroffenen Leistungen hinausgehen, sind unzulässig. Ähnliches wäre auch für Parteien denkbar. So sollten Sponsoringmaßnahmen immer eine schriftliche Sponsoringvereinbarung vorausgesetzt sein. Die dort vereinbarten Zahlungen sollten analog zu den Parteispenden durch den Bundestagspräsidenten veröffentlicht werden. Dazu wäre es notwendig die Sponsoringmaßnahmen einzeln auszuweisen und nicht unter dem Abschnitt „Sonstige Einnahmen“ mit anderen Einnahmequellen zu vermischen.

---

[295] Neumann (2017).
[296] Klein, in: Maunz/Düring (2016), Art. 21 GG, Rn. 405 f.
[297] Allgemeine Verwaltungsvorschrift zur Förderung von Tätigkeiten des Bundes durch Leistungen Privater.

Daneben bieten auch die Regelungen zum Sponsoring von Parteien in Großbritannien Orientierungshilfen. Im „Political Parties, Elections and Referendums Act 2000“ sind die Bestimmungen für Parteien im Umgang mit Spenden und Sponsoren festgelegt. Als Sponsoring werden dort Zahlungen von Dritten definiert, die die Parteien

- bei der Durchführung von Konferenzen und Veranstaltungen unterstützen,
- für die Erstellung, Produktion und den Vertrieb von Publikationen verwendet werden oder
- für Studien und Forschungsarbeiten verwendet werden.

Vergleichbar mit den Parteispenden in Deutschland gibt es auch dort Schwellenwerte, bei deren erreichen die Sponsoringleistung veröffentlicht werden muss. Der Schwellenwert liegt bei 7.500£.

Die Regelungen in Großbritannien zeigen, dass dort die Bedeutung von Sponsoring für politische Parteien erkannt wurde und entsprechend reguliert wird. Für Deutschland sind entsprechende Regelungen notwendig. Aufgrund der bisherigen Gesetzeslücken haben Unternehmen in der Vergangenheit die finanzielle Unterstützung von Parteien von Parteispenden auf Sponsoring umgestellt. Dazu gehört z.B. BMW, die verstärkt auf sog. „Projektkooperationen“ setzen. Dabei handelt es sich um Sponsoringleistungen, die es BMW ermöglichen, bei Parteiveranstaltungen für ihre Produkte zu werben, die Partei finanziell zu unterstützen und nicht namentlich im Rechenschaftsbericht genannt zu werden.[298]

Ein weiterer Aspekt, der Ausgestaltung von Regelungen zum Parteisponsoring beachtet werden muss, ist die Gegenleistung, die die Sponsoren für ihre finanzielle Unterstützung erhalten bzw. welchem Zweck das Sponsoring dient. Analog zu den Regelungen in Großbritannien müssten die Leistungen des Sponsorings abschließend definiert und begrenzt werden. Folgt man den dort genannten Leistungen, wären persönliche Treffen mit Parteifunktionären als Gegenleistung für das Sponsoring ausgeschlossen. Den Sponsoren würde damit die Möglichkeit genommen, sich den persönlichen Kontakt zu den Funktionären direkt bei der Partei zu kaufen. Die Affären „Rent a Rüttgers“ oder „Rent a Sozi“ zeigen, dass ein solcher Passus notwendig ist. Insbesondere die „Rent a Sozi“-Affäre veranschaulicht auch, dass neben der Partei auch parteinahe Organisationen diesen Regulierungen unterliegen müssen, um ein umgehen der Transparenzrichtlinien zu vermeiden. In diesem Fall hatte die SPD-Tochterfirma NWMD die Auftritte von Parteifunktionären bei Veranstaltungen gegen Bezahlung vermittelt.

[298] Doemens (2015).

Um die Einkünfte der Parteien transparenter zu gestalten und eine Verschleierung bzw. Anonymisierung von Parteispenden zu unterbinden, sollte die Definition des Parteispendenbegriffs um den Aspekt des Sponsorings ergänzt werden. Die Definition des „Sponsoring“ Begriffs sollte folgende Punkte enthalten:

- Parteisponsoring ist nur für die Unterstützung zur Durchführung von Parteiveranstaltungen/-kongressen, für die Erstellung, Produktion und den Vertrieb von Publikationen sowie für die Ausarbeitung von Studien, Forschungsarbeiten o.ä. zulässig.
- Der Sponsor erhält als Gegenleistung die Möglichkeit, namentlich genannt zu werden, sich auf Veranstaltungen zu präsentieren oder der Partei seine Produkte zur Verfügung zu stellen. Die Überlassung gilt dabei jedoch nicht dauerhaft, sondern ist an die jeweilige Veranstaltung gebunden.
- Dem Sponsoring liegt eine Sponsoringvereinbarung in Schriftform zugrunde. In dieser ist der Name des Sponsors bzw. die sponsernde Marke zu nennen. Der (finanzielle) Umfang des Sponsorings und die Gegenleistungen, wie z.B. die Erlaubnis einen Werbestand bei einem Parteitag zu errichten, sind aufzuführen. Nichtöffentliche Treffen mit Parteifunktionären als Gegenleistung sind unzulässig.
- Die Sponsoringleistungen sind analog zu Parteispenden als einzelner Posten im Rechenschaftsbericht zu veröffentlichen. Das bedeutet auch, dass Sponsoringleistungen ab einem Umfang von über 50.000€ dem Bundestagspräsidenten unverzüglich angezeigt werden müssen.
- Diese Regelungen gelten entsprechend auch für parteieigene Stiftungen, Unternehmen und Organisationen.

Im Zuge der Überarbeitung und näheren Klassifizierung des Parteisponsorings könnte ebenfalls eine Anpassung der Schwellenwerte zur Veröffentlichung von Parteispenden durchgeführt werden. Da die weitergehenden Veröffentlichungspflichten erst ab einer Schwelle von 10.000€ einsetzen, die Praxis jedoch zeigt, dass Spenden bis an die Grenze gesplittet werden, um die Herkunft der Gelder zu verschleiern, scheint hier eine Anpassung notwendig. Lobbykritische Organisationen sprechen sich für eine Schwelle von 2.000€ aus. Mindestens sollten eine Halbierung des Schwellenwertes auf 5.000€ sowie die direkte Veröffentlichung von Spenden ab 10.000€ - unabhängig vom Rechenschaftsbericht - in Betracht gezogen werden.

## Seitenwechsel und Nebeneinkünfte

Wie bereits im Fallbeispiel zum Wechsel des ehemaligen Staatsministers von Klaeden deutlich gemacht wurde, birgt der Wechsel von ehemaligen Spitzenbeamten

und aus politischen Ämtern zu Unternehmen, Verbänden, Kanzleien etc. die Gefahr eines Interessenkonflikts. Dabei ist nicht die Tatsache kritisch zu sehen, dass ein Amtsträger nach seiner politischen Laufbahn in die freie Wirtschaft wechselt. Problematisch im Hinblick auf Lobbyismus und Transparenz ist vielmehr der geringe zeitliche Abstand zwischen der Ausübung eines politischen Amtes und dem Wechsel in die Wirtschaft.

Nimmt die Öffentlichkeit einen fließenden Übergang vom politischen Amt zu einem Unternehmen wahr, lässt das Entscheidungen, die während der Ausübung der jeweiligen Amtstätigkeit getroffen wurden, in einem neuen Licht erscheinen. An dieser Stelle wird der Verdacht geweckt, dass der Politiker bereits im Vorfeld Entscheidungen im Sinne seines späteren Arbeitgebers getroffen hat. Dieser Verdachtsmoment kann abgemildert werden, indem Politiker eine Karenzzeit nach dem Ausscheiden aus dem Amt einhalten und währenddessen keine Tätigkeit aufnehmen, die in Verbindung mit der Ausübung des politischen Amtes steht.[299] Ausnahmen könnten ermöglicht werden, wenn der ausgeschiedene Amtsträger seine Erfahrungen und Kenntnisse bewusst in den Dienst der Öffentlichkeit stellen möchte und eine Beschäftigung bei einer Organisation des Allgemeinwohls aufnimmt. Solche Ausnahmen lassen die seit Juli 2015 bestehenden Regelungen für Minister und parlamentarische Staatssekretäre zu. In anderen Fällen sehen sie Karenzzeiten von bis zu 18 Monate vor. Die Praxis muss nun zeigen, ob dadurch dem fließenden Wechsel in die Wirtschaft oder zu Verbänden Einhalt geboten werden kann. Der erste Gradmesser wird dafür voraussichtlich die Bundestagswahl 2017 und eine mögliche Regierungsumbildung sein. In dem Zusammenhang wäre es auch dienlich, wenn sich die Abgeordneten zu einer Karenzzeit verpflichten würden.

Die Nähe von Abgeordneten und Verbänden bzw. Unternehmen ist nach wie vor ein häufiger Kritikpunkt. Nach geltender Rechtslage sind Nebentätigkeiten für Abgeordnete erlaubt und die daraus erzielten Einnahmen müssen wie bereits beschrieben ab einem bestimmten Schwellenwert veröffentlicht werden. Die Verpflichtung zur Offenlegung dieser Einkünfte hat die Transparenz in diesem Bereich sicherlich erhöht. Vorfälle, wie die Debatte über die Nebeneinkünfte vom damaligen Kanzlerkandidat Steinbrück zeigen jedoch, dass diese Offenlegungspflichten durchaus noch nicht ausreichend sind. Zudem die Debatte ein weiteres Problem in den Fokus der Öffentlichkeit gerückt hat. Trotz der bereits erfolgten Nachbesserungen bei der Offenlegung von Nebeneinkünften, hat sich die Akzeptanz von Abgeordneten in der Öffentlichkeit nicht verbessert. So hat sich die Erwartung, dass die wenigen

[299] Kolbe/Hönigsberger/Osterberg (2011), S. 71 f.

„schwarzen Schafe“ unter den Abgeordneten durch die erhöhte Transparenzrichtlinien herausgefiltert werden könnten und die unabhängige Arbeit des Gros der Abgeordneten bestätigt werden würde, nicht erfüllt. Eher ist das Gegenteil eingetreten. Es wird von wenigen Abgeordneten, die beruflich Kontakt mit Verbänden und Unternehmen hatten, auf alle Abgeordneten geschlossen, die damit einem Generalverdacht unterliegen. Dabei geht es nicht um die Rechtmäßigkeit dieser Verbindungen zu Interessengruppen, sondern vielmehr um den Verdacht, dass auf diesem Wege unerlaubter Einfluss auf die Politik genommen werden könnte.[300] Diesem Phänomen allein mit weiteren Vorstößen zur Vergrößerung der Transparenz entgegenzuwirken, erscheint unter diesen Voraussetzungen nicht sehr erfolgversprechend. Es ist daher fraglich, ob nicht insgesamt die Ausübung von Nebentätigkeiten durch Abgeordnete hinterfragt werden muss, soweit sie im Zusammenhang mit Lobbytätigkeiten stehen und dadurch einen Interessenkonflikt begründen können.

Das Grundgesetz enthält Regelungen, die die Ausübung einer Nebentätigkeit ausdrücklich zulassen, allen voran die in Art. 12 GG garantierte Berufsfreiheit. In Bezug auf die Abgeordnetentätigkeit wird dieses Grundrecht in Art. 48 Abs. 2 GG mit dem Verbot der Behinderung ein Abgeordnetenmandat auszuüben noch näher präzisiert. Dieses verfassungsmäße Recht auf die grundsätzliche Ausübung einer Nebentätigkeit soll nicht angetastet werden. So haben viele Berufsgruppen keine Relevanz für mögliche Lobbytätigkeiten. Anders verhält es sich, wenn ein Abgeordneter für eine Interessengemeinschaft arbeitet oder als Anwalt eine Gesellschaft vertritt, die Lobbytätigkeiten ausübt oder doch zumindest zu dessen „Dunstkreis“ zu zählen ist. In diesem Fall wäre darauf zu achten, dass der Abgeordnete in keinen Interessenkonflikt gerät. Für Abgeordnete, die gleichzeitig eine Funktion bei Wirtschaftsverbänden ausüben, hieße das, dieses Amt für die Zeit der Mandatstätigkeit ruhen zu lassen. Dies scheint mit den oben genannten Grundsätzen vereinbar, da die Wahrnehmung eines Mandats immer auch eine Abwägung mit der bestehenden beruflichen Situation darstellt. Außerdem ist die berufliche Tätigkeit nicht vollständig aufzugeben, sondern nur sofern ein Interessenkonflikt droht. Für Anwälte würde eine solche Neuregelung für Nebeneinkünfte bedeuten, dass sie kein Mandat mehr annehmen dürfen bzw. bestehende Mandate abgeben müssen, wenn sie natürliche oder juristische Personen vertreten, denen auch Lobbyarbeit zuzurechnen ist. Das gleiche sollte für andere Tätigkeiten bei Lobby- oder lobbynahen Organisationen gelten, die gegen Bezahlung erfolgen oder über eine übliche Aufwandsentschädigung als Gegenleistung hinausgehen.

[300] Kolbe/Hönigsberger/Osterberg (2011), S. 68.

Die deutliche Einschränkung von Nebentätigkeiten und die Einführung einer Karenzzeit nach dem Ausscheiden aus dem politischen Amt können zwei Möglichkeiten sein, die öffentliche Wahrnehmung der Beziehung von Politikern und Lobbyisten zu verbessern. Gerade in diesem Bereich, wo durch weitere Transparenzbemühungen die Akzeptanz dieser Beziehung nur schwer gesteigert werden kann, sind neue Regelungen erforderlich, die die klare Botschaft vermitteln, keinen Interessenkonflikt während oder nach der Ausübung eines Mandats aufkommen zu lassen.

# 7 Ausblick

Lobbyismus ist ein Phänomen, das eng mit der pluralistischen Meinungsbildung in einer Demokratie verbunden ist. Jeder hat das Recht frei seine Meinung zu äußern und für seine Interessen einzutreten. Lobbyismus ist die professionalisierte Form der Meinungsäußerung gegenüber den politischen Entscheidungsträgern. Die vielfältigen Instrumente wurden dazu vorgestellt. Es sind eben diese Instrumente und Methoden, die oftmals den Argwohn der Gesellschaft erwecken. Treffen mit Politikern laufen in Hinterzimmern ab oder großzügige Geschenke werden verteilt, um politische Gegenleistungen auszuhandeln. Das sind die zwielichtigen Auswüchse, die oft mit Lobbyismus in Verbindung gebracht werden. Dabei handelt es sich jedoch nicht um den eigentlichen Lobbyismus, sondern fallen vielmehr in den Bereich der Korruption und unerlaubten Vorteilsnahme. Lobbyismus bedeutet nicht automatisch Korruption. Manche Techniken des Lobbyismus sind dagegen nicht illegal, bewegen sich aber trotz der stetigen Transparenzbemühungen in einem Graubereich. Große Unternehmen und wichtige Interessenverbände haben schon Natur der Sache einen privilegierteren Zugang zu Regierungskreisen als einfache Bürger. Mit diesem Hintergrund erscheint eine Gleichbehandlung der verschiedenen Gruppen utopisch. Daher ist es wichtig, größtmögliche Transparenz herzustellen und nicht nur ausgewählte Interessengruppen einzubeziehen. Ist der besonderen Einfluss bestimmter Gruppen schon zu akzeptieren, so muss die Einflussnahme zumindest nachvollziehbar sein. Ist diese Transparenz gegeben, können sich auch kleinere und wirtschaftlich schwächere Interessengruppen in Entscheidungsprozesse einbringen und dadurch die pluralistische Meinungsbildung gewährleisten.

Die Automobilhersteller gehören zu dieser privilegierten Gruppe, die in Europa große und speziell in Deutschland herausragende Bedeutung genießt. Sie sind ein bedeutender Wirtschaftsfaktor für Deutschland und Europa und stellen direkt oder indirekt viele Millionen Arbeitsplätze. Um ihre Interessen in Deutschland und der EU zu vertreten, nutzen sie die vielfältigen Werkzeuge und Methoden des Lobbyismus. Die Automobilhersteller gehören Verbänden an, um ihre Interessen mit anderen Wett-

bewerbern zu bündeln. Gleichzeitig unterhalten sie eigene Repräsentanzen in Berlin und Brüssel, um auch selbstständig die politischen Entwicklungen zu überwachen und selbst ihre Interessen zu vertreten. Sie setzen auf Mitarbeiter zur Interessenvertretung, die langjährige Erfahrung im politischen Geschäft haben und über die entsprechenden Netzwerke verfügen. Die untersuchten Beispiele zeigen, dass die führenden Lobbyisten bei Daimler und VW zuvor im Kanzleramt oder im nahsten Umfeld der Bundesregierung beschäftigt waren. Zusätzlich unterstützen die Automobilhersteller Parteien, die sich für die Interessen der Hersteller einsetzen. Dies geschah in der Vergangenheit durch die untersuchten Großspenden der Eigentümerfamilie von BMW oder durch Sponsoring von Parteiveranstaltungen.

Im Fall von VW kommt noch hinzu, dass das Unternehmen bereits durch seine Konzernstruktur eng mit der niedersächsischen Landesregierung verknüpft ist. Vergleicht man die Vehemenz der Aufarbeitung des VW-Abgasskandals in den USA und Deutschland ist es sehr auffällig, dass die Stimmen aus den deutschen Regierungskreisen bedeutet leiser ausfallen, was Strafen und Entschädigungsleistungen durch VW betrifft. Das war nicht zuletzt der Grund für die Einsetzung des Untersuchungsausschusses zum VW-Abgasskandal. Verdeutlicht man sich die engen Verbindungen des VW Konzerns mit der Politik, liegt die Vermutung nahe, dass VW die möglichen Auswirkungen des Skandals auf den Fortbestand des Unternehmens – also eine mögliche Insolvenz - deutlich machen konnte. Die untersuchten Aussagen der Bundesregierung zeigen, dass VW gefordert ist, den entstandenen Schaden bei den Kunden zu beheben und personelle Konsequenzen zu ziehen. Die Strafen sollen aber nicht ein Ausmaß erreichen, das die Existenz von VW in Frage stellen könnte.

Wie stark die Automobillobby ist, hat auch das zweite Beispiel gezeigt, in dem der Prozess zur Einführung strengerer Emissionstests auf EU-Ebene untersucht wurde. Obwohl das Thema Schadstoffgrenzwerte bei Dieselmotoren durch den VW-Skandal unter besonderer Beobachtung stand, fanden die Positionen der Automobilhersteller in vielen Stellen Berücksichtigung. Der RDE-Test, der das praktische Fahrverhalten in den Emissionstest mit einfließen lassen sollte, wurde dadurch verwässert. Ebenfalls gelang es, die Einführung der strengeren Testverfahren zu verzögern. Auch hier argumentierten die Hersteller mit den enormen Kosten für die Weiterentwicklung der Dieselmotoren und der verschlechterten Wettbewerbsbedingungen. Zusätzlich nutzten sie juristische Expertisen - ein weiteres Lobbyinginstrument - um ihre Argumentation zu stützen. Abgerundet wurde die Strategie durch die Durchführung verschiedener Roadshows in Europa. Im Rahmen dieser Veranstal-

tungen hatten die Hersteller die Möglichkeit ihre Positionen in den Mitgliedstaaten direkt vorzustellen und die dortigen Regierungsvertreter zu überzeugen.

Auf den ersten Blick scheint das Vorgehen der Automobilhersteller die Vorurteile gegenüber mächtigen Interessengruppen zu bestätigen, die Gesetzesvorschläge ungehindert nach ihren Wünschen beeinflussen können. Dem ist jedoch nicht so. Es bleibt festzuhalten, dass die Automobilhersteller sich beim RDE-Test an manchen Stellen durchsetzen konnten, die Einführung solcher zusätzlichen Tests jedoch nicht gänzlich verhindert wurde. Auch der Abgasskandal wird für VW Konsequenzen haben, trotz der engen Kontakte in Regierungskreise. Die Möglichkeiten zur Untersuchung von Maßnahmen der Interessenvertretung haben sich in den letzten Jahren verbessert. Das zeigen auch die Rechercheerfolge von Organisationen wie LobbyControl oder Corporate Europe Obversatory. Bisher sind jedoch solche Organisationen notwendig, die bestehenden Transparenzkanäle zu nutzen, um an detaillierte Informationen zur Arbeit von Lobbyisten zu kommen. Solche Informationen sollten von sich aus durch Organe wie die Europäische Kommission veröffentlicht werden. Ein offensiverer Umgang mit dem Thema Lobbyismus von institutioneller Seite könnte viel „Druck aus dem Kessel nehmen“ und den Eindruck vermeiden, es müssten immer erst illegale Lobbytätigkeiten öffentlich werden, bis sich an der intransparenten Einflussnahme etwas ändere.

Deutschland bewegt sich mit der Einführung einer Karenzzeit und der detaillierteren Aufstellung von Nebeneinkünften in die richtige Richtung, was die Vermeidung von potenziellen Interessenkonflikten bei Mandatsträgern betrifft. An anderen Stellen besteht dagegen noch Nachholbedarf. Auch in der nun endenden Legislaturperiode konnten sich die Regierungskoalition nicht auf die Überarbeitung der bestehenden Verbändeliste hin zu einem aussagekräftigen Lobby- oder Transparenzregister verständigen. Der rechtliche Rahmen für die Verbändeliste befindet sich daher noch auf dem Stand von 1972 und bildet die Entwicklungen des Lobbyismus in den vergangenen Jahrzehnten nur unzureichend ab. Auf europäischer Ebene ist man in der Hinsicht schon weiter. Das Transparenzregister der EU enthält neben Verbänden auch weitere Lobbyingakteure wie Unternehmen oder Kanzleien. Es gibt Hinweise auf den Umfang der Lobbyingaktivitäten, indem es den Personalbestand und den finanziellen Umfang des Lobbying aufführt. Verbesserungspotenziale sind zwar auch hier noch vorhanden, was die Pflicht zur Registrierung und die Sanktionsmöglichkeiten betrifft, die Entwicklungen sind jedoch deutlich weiter als in Deutschland. Im internationalen Vergleich sind hier die USA weiter voraus, deren Offenlegungs-

pflichten noch ausgeprägter sind, jedoch zeigen sich hier Probleme bei der Umsetzung dieser Bestimmungen in der Praxis.

Im Hinblick auf die Einführung der Karenzzeit in Deutschland lässt sich aktuell noch keine abschließenden Bewertungen abgeben. Der erste echte Praxistest wird voraussichtlich nach der kommenden Bundestagswahl erfolgen, wenn es Umgestaltungen in der Regierungskoalition geben sollte. Dann wird sich zeigen, ob ehemalige Amtsträger die Karenzzeit einhalten bzw. wie die Empfehlungen des beratenden Gremiums zur Festlegung der Karenzzeit ausfallen werden. Danach sollte eine Einschätzung möglich sein, ob die Regelungen ausreichen oder längere verpflichtende Karenzzeiten notwendig sind, wie sie von Organisationen wie LobbyControl und Transparency International gefordert werden. Ebenfalls erfordert der Umgang mit Sponsoringmaßnahmen, als zusätzliche Form der Parteifinanzierung, weiterhin besonderer Beobachtung. Der „rent-a-Sozi“-Skandal hat gezeigt, dass hier Regelungsbedarf besteht, da das Sponsoring nicht den gleichen Offenlegungspflichten wie Parteispenden unterliegt. Außerdem untergräbt es das Vertrauen in die Politik, wenn finanzstarke Gruppen den Kontakt mit Amtsträgern als Dienstleistung käuflich erwerben können.

Auf dem Weg zu einem transparenteren Lobbyismus sind also noch genug Bretter zu bohren. Das umfasst sowohl die aufgeworfenen juristischen Fragestellungen, als auch den politischen Willen, sich den Umgang mit Interessengruppen etwas komplizierter zu machen. Denn mehr Transparenz bedeutet natürlich auch mehr Fallstricke für Politiker. Gleichzeitig werden mächtige Gruppen wie die Automobilhersteller ihre starke Position bei der Vertretung ihrer Interessen dadurch nicht automatisch verlieren. Es ist auch unabdingbar, dass Schlüsselindustrien gehört werden. Die vorgestellten Regulierungsmaßnahmen könnten intransparente Lobbyarbeit aber schwieriger machen. Sei es bei der Beteiligung an Gesetzen oder der Rekrutierung von Lobbyisten direkt aus dem politischen Betrieb. Gesellschaftspolitisch sind diese Entwicklungen zu begrüßen. Als Antwort auf eine postfaktische Informationskultur, in der viele Menschen hinter politischem Handeln nur die Umsetzung von Partikularinteressen mächtiger Interessengruppen sehen, muss der Weg der politischen Entscheidungsfindung transparenter gestaltet werden. Die vorgestellten Maßnahmen können einen Beitrag dazu leisten die unterschiedlichen Voraussetzungen für eine erfolgreiche Interessenpolitik anzugleichen, Interessenkonflikte bei Amt- und Mandatsträgern zu vermindern und das Vertrauen in die demokratischen Strukturen nachhaltig zu stärken.

# Anhang

## Zusammenfassung

Diese Dissertation setzt sich mit der Beziehung zwischen der Automobilindustrie und der Politik auseinander. Der Fokus liegt auf den Techniken der Einflussnahme und wie sie sich transparenter gestalten oder besser regulieren lassen. Die Automobilindustrie ist der größte Industriesektor und einer der wichtigsten Wirtschaftszweige für Deutschland. Daraus ergibt sich eine natürliche Verbindung in die Politik und zu Amtsträgern, da die Industrie wichtig für die wirtschaftliche Entwicklung vieler Regionen und für die Sicherung vieler Arbeitsplätze verantwortlich ist. Trotzdem nutzen die Automobilhersteller die typischen Lobbyinstrumente, um ihre Interessen zu vertreten. Dazu gehört die Mitgliedschaft in Industrieverbänden oder die Beschäftigung von ehemaligen Politikern, deren Netzwerke genutzt werden, um Interessen und Meinungen in Entscheidungsprozessen zu platzieren. Das hat die Folge, dass die Öffentlichkeit mittunter Entscheidungsprozesse nicht mehr nachvollziehen kann. Vertreter der Industrie sind in Expertengruppen meist sehr präsent und der VW-Abgas-Skandal zeigt, dass die Regierung nicht immer gewillt ist, die Verfehlungen wichtiger Unternehmen vollständig aufzuklären bzw. die Existenz durch harte Strafen zu gefährden. Aus diesen Gründen ist an der Stelle mehr Transparenz notwendig. Die Regelungen zum Umgang mit Lobbyismus in der EU oder in den USA sind gute Beispiele, dass es für Deutschland in dem Bereich noch Verbesserungspotenzial gibt. Effektive Maßnahmen könnten die Einführung eines umfassenden Transparenz- oder Lobbyregisters und strengere Regularien zur Parteienfinanzierung sein. Speziell das Sponsoring von Parteien (z.B. Veranstaltungen) ist kritisch hervorzuheben, da diese Zahlungen – im Gegensatz zu Parteispenden – nicht direkt ausgewiesen werden. Die Einführung einer Karenzzeit nach der politischen Karriere war dagegen sicherlich ein erster (und notwendiger) Schritt, Interessenkonflikte während der Ausübung eines politischen Amtes zu minimieren.

## Abstract

This dissertation is about the relationship between the car industry and policy. The focus is on the techniques of lobbyism and the regulatory options. The car industry in Germany is the most powerful industrial sector and one of the most important business sectors. So there is a natural connection to politicians because the car industry is important for the economic development in many regions and guarantees a lot of jobs. Nevertheless the car industry uses the typical lobby-instruments to represent their interests. They are members in industry associations or they rely on ex-

politicians who have big networks to place their opinion in the decision making process. In many cases the public cannot comprehend how the decision making process works. Representatives of the industry dominate expert groups and the scandal over VW cheating pollution emissions tests showed the unwillingness of the German government to clarify the issue. So there is a lot more transparency necessary. The lobbying rules in the EU or the USA are good examples that there is some advancement possible in Germany. Effective measures could be a comprehensive lobby or transparency register and stricter guidelines for financing parties. Especially the sponsoring of events through companies is a big problem because sponsoring is not classified in der party finance report like donations. The launch of a waiting-period after the political career was a first step to avoid a conflict of interest for politicians.

**Anlage 1**

VOLKSWAGEN

AKTIENGESELLSCHAFT

VOLKSWAGEN AKTIENGESELLSCHAFT · 38436 WOLFSBURG · DEUTSCHLAND
BRIEFFACH 1992

To the
Members of the European Parliament
from countries with Volkswagen Group
production facilities

05361-9-78623
05361-9-20654

8th October 2015

Dear honorable Members of the European Parliament,

You have most likely been following the news after the US authorities EPA and CARB discovered irregularities in diesel vehicles manufactured by Volkswagen Group. As a Member of the European Parliament from a country in which the Volkswagen Group operates production facilities, you have probably been confronted with the issue in various ways over the past days and are looking for information and clarification.

We realize that the misconduct of a few people caused the entire Volkswagen Group to come under criticism. Volkswagen will take all necessary actions to regain trust – through rectifications of the cars, through wholehearted clarification of the facts and through measures which will ensure that such misconduct will never happen again.

The clarification of the facts is our priority and is already being carried out at the highest intensity. The Supervisory Board of Volkswagen AG has already taken some important decisions on the future management and organizational structure of the Group, thus laying the foundations for the new start that is now so necessary. Initial structural and staffing adjustments have been made, and the Supervisory Board of Volkswagen AG will continuously monitor the full investigation of the incidents with the support of German and US lawyers.

You may rest assured that we are currently working tirelessly and in close coordination with the German Federal Motor Transport Authority (KBA) and other regulatory authorities as well as with the EU Commission and national governments on a technical solution for the affected vehicles. Yesterday, we provided the KBA with our proposal for a concrete action plan as well as a time line. In the European Union (EU 28), 8.0 million EA 189 EU5 1.2-litre, 1.6-litre and 2.0-litre diesel engines are affected. We are currently assessing whether these engines comply with statutory requirements. In no way do the deviant emissions impair safety in real-world conditions. The technical deviations under test bench conditions have no effect on safety when driving. All of the vehicles concerned are technically safe and roadworthy. To implement the technical solutions, the owners of affected vehicles will be asked by the respective manufacturer to visit a car workshop. Of course Volkswagen Group will cover all costs of these measures.

IHRE ZEICHEN
IHRE NACHRICHT
UNSERE ZEICHEN
DURCHWAHL
TELEFAX
E-MAIL
DATUM

VOLKSWAGEN AKTIENGESELLSCHAFT
38436 WOLFSBURG
DEUTSCHLAND
TELEFON +49 5361 9-0
TELEFAX +49 5361 9-28282
VW@VOLKSWAGEN.DE

EHRENVORSITZENDER DES
AUFSICHTSRATS:
KLAUS LIESEN

VORSTAND:
MATTHIAS MÜLLER
VORSITZENDER

HERBERT DIESS
FRANCISCO J. GARCIA SANZ
JOCHEN HEIZMANN
HORST NEUMANN
HANS DIETER PÖTSCH
ANDREAS RENSCHLER
RUPERT STADLER

VOLKSWAGEN AKTIENGESELLSCHAFT
SITZ: WOLFSBURG
AMTSGERICHT BRAUNSCHWEIG
HRB 100484

VOLKSWAGEN

AKTIENGESELLSCHAFT

We would like to emphasize one thing in particular: all new Volkswagen Group vehicles fitted with Euro 6 compliant diesel engines currently on sale in the European Union comply with the statutory requirements and with environmental standards.

In this situation, management, workers' council and employees of the VW Group stand especially close together. It is imperative to regain trust that has been lost. This also applies in regard to you as a political representative. You have been accompanying the Volkswagen Group and our topics for many years. It is of great importance for us to continue this dialogue with you in an open and dedicated manner in the future.

We are aware that the misconduct of some few people has caused substantial damage to our entire company. However: Volkswagen is a strong company with 12 brands out of seven European states with about 465.000 employees in 65 European sites. Volkswagen will overcome this crisis with the strengths of its people.

We remain at your disposal for a personal dialog at any time.

Dr. Thomas Steg
General Representative
Head of Global Government Affairs

Christof-Sebastian Klitz
Head of Group EU Representation

**Anlage 2**

EUROPEAN COMMISSION
Directorate-General for Internal Market, Industry, Entrepreneurship and SMEs

Director-General

Brussels, 21 AVR. 2015
GROW/G3/MS/ip – (2015) 1577823

[redacted]
Ford of Europe
Henry-Ford-Strasse 1
D-50735 Koeln
[redacted]@ford.com

Dear [redacted],

I thank you for your letter and observations regarding the Commission proposal defining a measurement procedure for real driving emissions (RDE) of light duty vehicles.

On the basis of the discussions between the Commission and ACEA, I anticipate that we share a common view about the harmful health effects of high concentration of nitrogen oxides (NOx) in ambient air in urban areas, about the non-negligibly higher emissions of diesel vehicles in real life operations in comparison to the regulatory limits and about a pressing need to introduce a new testing procedure which will be able to address those issues.

Taking this into consideration, the Commission initiated in 2011 a project to develop a real driving emission procedure (RDE), which aimed at developing a complete procedure which will enable robust assessment of vehicles' performance under normal conditions of use. In your letter you put under question the application of the principles of good legislation during the development of the legal act, which is currently being discussed with Member States in the Comitology framework. To my knowledge, the process has been managed with due diligence, has been fully transparent including the active involvement of industry stakeholders in related discussions. The conclusions from those discussions have been drawn on robust scientific basis and they form today the core of the first legislative package of the RDE procedure which describes technical specifications of the testing procedure. Please note that specific application dates and lead times will be further discussed during the work of the second legislative RDE package.

As far as additional dynamical boundary conditions for RDE testing are concerned, these elements are still under development by an expert group and would be part of a second legislative RDE package. Due to their very nature they are only relevant once binding

Commission européenne/Europese Commissie, 1049 Bruxelles/Brussel, BELGIQUE/BELGIË - Tel. +32 22991111
Office: BREY 14/110 - Tel. direct line [redacted] - Fax [redacted] – E-mail: [redacted]@ec.europa.eu

NTE (not to exceed) emission limits apply, i.e. the RDE monitoring phase can at least initially be performed not to exceed them.

I acknowledge your request of implementing the future NTE emission limits in two regulatory steps. This discussion will have to take place for the next legislative RDE package. However, please be aware that with respect to the extension of the gap within each step between the application of the NTE emission limits to new vehicle types and to all new vehicles, preliminary views of Member States were not in favour.

During last TCMV meeting (24 March) the Commission services provided a timetable of the further regulatory RDE steps foreseen in the next few years. Such timetable has already been discussed with ACEA experts at many occasions and I understand that there is some principle agreement on the tasks to tackle as well as the underlying timescale.

Yours sincerely,

Daniel Calleja
Director General

**ANTTI PELTOMÄKI**
Deputy Director-General
**DG INTERNAL MARKET, INDUSTRY, ENTREPRENEURSHIP AND SMEs**

## Anlage 3

VAN BAEL & BELLIS

Newsletter subscription Legal notice Site map EN Search Go

HOME PRACTICE AREAS LAWYERS ABOUT US NEWS PUBLICATIONS LINKS CAREERS

Practice areas > Regulated Industries > Automotive >

- COMPETITION LAW
- TRADE & CUSTOMS LAW
- EU REGULATORY LAW
- BELGIAN BUSINESS LAW
- REGULATED INDUSTRIES
  - Automotive
  - Aviation
  - Chemicals (REACH)
  - Energy
  - Life Sciences

banner-practice.JPG

### Automotive

The firm has a large practice in the fields of competition and regulatory law dedicated to the needs of the automotive industry.

LAWYERS NEWS

Jean-François Bellis
Partner - jfbellis@vbb.com

Timothy Kasten
Partner - tkasten@vbb.com

Andrzej Kmiecik
Partner - akmiecik@vbb.com

Markus Wellinger
Partner - mwellinger@vbb.com

Charlotte Nassogne
Counsel - cnassogne@vbb.com

**Competition law**

The distinct features of the automotive industry have brought about the application of specialised competition rules to the sector, rules which are again facing a dramatic overhaul with the expiry of the current block exemption regulation.

By advising a number of major automobile manufacturers and large component suppliers on how to meet these requirements over the past 20 years, Van Bael & Bellis has developed unparalleled experience and knowledge in advising clients on the sector-specific issues that arise in the automotive industry. Van Bael & Bellis is recognised as an authority in this field. Members of the firm speak and write frequently on these issues and have organized specialist conferences. They have also contributed actively to the process leading to the adoption of the relevant block exemptions.

The competition law team has represented clients in numerous competition investigations at both EU and national level concerning issues such as :

- parallel trade in vehicles
- the appointment of authorised repairers
- vehicle warranty conditions
- the use of intellectual property rights and tooling ownership to restrict parts supply
- the access of independent parts wholesalers to authorized networks.

The team also counsels clients on a daily basis on how to achieve their commercial objectives whilst respecting the relevant competition rules. Projects regularly undertaken include:

- structuring pan-European distribution systems at importer and dealer level
- devising dealer incentive programmes
- drawing up and implementing specialist motor vehicle competition compliance programmes
- ensuring appropriate access to technical repair information
- advising on State aid issues in the sector, including in connection with regional, R&D and environmental projects.

**Regulatory law**

Van Bael & Bellis has extensive experience regarding regulatory developments affecting the sector, including the Competitive Automotive Regulatory Framework for the 21st century (CARS 21) initiative, the Technical Requirements Framework Directive, legislation on CO2 emissions as well as other legislation on environmental, safety and sales promotion issues.

With the EU's automotive sector becoming a main focus of the European Commission's proposals against climate change, Van Bael & Bellis advises on a wide-range of related regulatory initiatives. This includes drawing up tailor-made compliance programmes for vehicle manufacturers intended to ensure effective and practical implementation of complex legal provisions, e.g., on gathering CO2 emissions data, on aspects of vehicle conformity and on the provision of information to consumers. As part of this activity, the firm's lawyers organise training seminars and workshops in relation to regulatory developments within the automotive sector.

**Anlage 4**

| BOUNDARY CONDITIONS | |
|---|---|
| 5.1. Vehicle payload and test mass<br>5.1.1. The vehicle payload shall be comprised of the driver and the test equipment, including the mounting and the power supply devices.<br><br>5.1.2. For the purpose of testing, additional payload may be reproduced and an artificial load may be used.<br><br>5.1.3. The vehicle test mass shall not exceed 90% of the Gross Vehicle Weight, defined according to… | 2.1. Vehicle test mass<br>2.1.1. The vehicle test mass shall be comprised of the vehicle unladen mass, as defined in [...],driver and co-driver, if applicable and the test equipment, including the mounting and the power supply devices. If the vehicle test mass exceeds the requirements as set out in section 2.1.5, the boundary condition become 'extended'.<br>2.1.2. For the purpose of testing of vehicles of categories N1 and N2, additional payload may be used.<br>2.1.3.The M1vehicle test mass shall not exceed [90] % of GVW<br>2.1.4. The N1 and N2 vehicle test mass shall not exceed the vehicle unladen mass with [50] % of payload<br>2.1.5 Moderate vehicle test mass conditions:<br>2.1.5.1 The M1 vehicle test mass shall not exceed [XX] % of GVW<br>2.1.5.2 The N1 vehicle test mass shall not exceed the vehicle unladen mass [XX] % of payload |
| Ambient conditions<br>5.2.1. The test may be conducted under ambient conditions laid down in this section. The ambient conditions become 'extended' when at least one of the two conditions (temperature or altitude) is extended. | 2.2. Ambient conditions<br>The test may be conducted under ambient conditions laid down in this section. The ambient conditions become 'extended' when at least one of the two conditions (temperature or |

## Anlage 5

[redacted] (ENTR)

**From:** [redacted] (ENTR)
**Sent:** 21 November 2014 15:22
**To:** [redacted] (ENTR)
**Subject:** FW: ACEA recommendations Annex IIIa as asked on Thursday

---

**From:** [redacted] (EAMG/1) [mailto:[redacted]@volkswagen.de]
**Sent:** Monday, November 17, 2014 5:36 PM
**To:** [redacted] (ENTR)
**Cc:** [redacted]@acea.be; [redacted]@daimler.com; [redacted] (EAMG/1)
**Subject:** ACEA recommendations Annex IIIa as asked on Thursday

Dear Mr. [redacted],

On Thursday last week you asked ACEA for some comments. Attached you'll find them.

**Normalization Tool during Monitoring-Phase**
- ACEA recommend the following statement:

*During the Monitoring phase, as defined in Section 7.4.1 of this annex, if the verification of normal driving as outlined in Appendix 7, has been successfully proven, yet one normalization model, as described in Appendix 5 and Appendix 6, respectively, cannot compute a result, the test should still be considered valid. In this case, the manufacturer will provide one additional test in order to provide additional data for examining the difference of the normalization tool results.*

**Vehicle Test Mass**
- For Chapter 5.1 ACEA recommend the following:

*5.1 Vehicle payload and test mass*
*5.1.1 The vehicle payload shall be comprised of the driver and the test equipment, including the mounting and the power supply devices.*
*5.1.2 For the purpose of testing, additional payload may be reproduced and an artificial load may be used.*
*5.1.3 Moderate vehicle test mass conditions: The vehicle test mass shall not exceed the lowest of:*
*a) vehicle unladen mass excluding driver +200Kg*
*b) 90 % of GVW*
*or*
*c) 2840Kg*
*5.1.4 Extended vehicle test mass conditions: The vehicle test mass shall not exceed the lower of:*
*a) 90% of GVW*
*or*
*b) 2840Kg*

**Vehicle maximum speed and Extra High Speed Test**
- For Chapter 6 ACEA will accept v < 145km/h if at the same time high speed cycle will be deleted of the RDE draft. Otherwise we'll stay with our v_max = 130 km/h.

*6.7. The vehicle shall never exceed 145 km/h on open public roads.*
*6.9 The speed range of the motorway driving shall properly cover a range between 90 and at least 110 km/h. The vehicle's velocity should be above 100 km/h for at least 5 minutes.*
*The vehicle's velocity above 130 km/h may be driven for a maximum of 5 % of the distance driven on the motorway if the legal situations allows it.*
~~*6.12. For vehicles whose maximum speed exceeds ... km/h, the Type Approval Authority may require to conduct a test at Extra High Speed, at speeds above 100 km/h. Such a test:*~~

1

~~6.12.1 May be conducted hot after a pre-conditioning drive;~~

~~6.12.2 Shall be conducted separately on a closed road or a test track;~~

~~6.12.3 Shall last at least 5 minutes at two vehicle speeds above 160 km/h. These two vehicle speeds shall be selected by the Type Approval Authority.~~

**Ambient Temperature**
- For Chapter 5.2.4 and 5.2.5 ACEA would recommend a 2-Step-Approach. This ACEA Temperature Proposal is linked to PEMS-Trips excluding cold start.

*5.2.4. Moderate temperature conditions: greater than or equal to 282K (9°C) and lower than or equal to 303K (30°C). (Note: 3 °C to be introduced in a second phase 5 years after RDE-Regulation was published within OJ)*
*5.2.5. Extended temperature conditions: greater than or equal to 276 K (3°C) and lower than 282 K (9°C) and lower than or equal to 303K (30°C). (Note: -7°C may be introduced after a cost-effectiveness analysis considering a low temperature CF in a second phase 5 years after RDE-Regulation was published within OJ)*

**Average City Speed**
- For Chapter 6.8 ACEA recommend the following range

*6.8. The average speed (including stopsidling) of the urban driving part of the trip should be between 25 and 45 km/h. The vehicle's speed should be less than 1 km/h for at least 10 % of the time.*

- For practical reasons with experience from more than 100 of PEMS-Trips the minimum average speed should not be lower than 25 km/h. In addition to that, 80 % of distance weighted in urban EU-WLTP is larger than 25 km/h speed.
If the Commission wants to avoid constant driving a separate paragraph could make this possible.

**Trip composition**
- One small remark from ACEA

*6.6. For the purpose of this paragraph, "approximately" shall mean the target value ±5 per cent. The trip shall consists of approximately 34% per cent urban, 33% per cent rural and 33% per cent motorway operation (distance based)*

**Dynamic Boundary Conditions**
- ACEA also strongly postulate to integrate Appendix 7 within Annex IIIa as t.b.d.

*9.9. If the vehicle is found to fail, the Type Approval Authority may authorise the manufacturer to conduct additional verification of further boundary condition of the trip according to Appendix X (t.b.d.)*

**Other**
- ACEA cannot agree to a regulation including undefined topics like cold start or high speed part. Such topics must be deleted.
- ACEA kindly asked you to discuss the Chapter 7 to10 before the next TCMV.

Kind regards

[redacted]

for ACEA
[redacted]

**Anlage 6**

# Current ACEA walk out position is C3

## ACEA-Walk-In-Position vs. EU-COM-Position - Results

- Levels of Negotiation:

Level 3 ← Level 2 ← Level 1

FORD

| Parameter | ACEA draft Walk-In Position | EU-COM Position | EU-COM compromise | ACEA Compromise C1 | ACEA Compromise C2 | ACEA Compromise C3 |
|---|---|---|---|---|---|---|
| Ambient temperature (Moderate/ Extended) | Step 1: +9C/ +3C...30C Mod./ext. Step2: +9C/ +3C...30C mod./ext. | Step 1: +3C/ -2C...30/35C Mod./Ext. Step2: +0C/ -7C...30/35C Mod./Ext. | !ROOMERS! | Step 1: +3C/ -2C...30C Mod./Ext. Step2: +0C/ -7C...30C Mod./Ext. | Step 1: +3C/ +0C...30C Mod./Ext. Step2: +0C/ -7C...30C Mod./Ext. | Step 1: +3C/ +0C...30C Mod./Ext. Step2: +0C/ -3C...30C Mod./Ext. [-7 with add. CF] |
| Vmax (Moderate/Extended) | 130 km/h / 130 km/h + 15 km/h for 3% of time | 145 km/h + 15 km/h für 3 % of time | | 145 km/h + 15 km/h for 3 % of time | 130 km/h + 10 km/h for 3% of highway distance; **if Pwr/mass < 34kW/to;** 145 km/h + 15 km/h for 3% of highway distance; **if Pwr/mass >= 34kW/to;** | 130 km/h / 145 km/h + 15 km/h for 3% of highway distance |
| Weight (Moderate | Task force ight + 200 kg kg | 90 % total mass | | M1: 90 % total mass Max.: 2840kg N1: + 50% payload | M1: unladen weight + 200 kg **if Pwr/mass < 34kW/to;** M1: 90 % total mass **if Pwr/mass >=34kW/to;** Max.: 2840kg N1: + 50% payload | unladen weight + 200 kg Max.: 2840kg |
| | 90 % total mass 2nd road show | | | | | 90 % total mass |
| Min. ø-speed (City/ overland/ highway) | 20 km/h / - / 90 km/h | 15 km/h / - / 90 km/h | | 15 km/h / - / 90 km/h | 20 km/h / - / 90 km/h | 20 km/h / - / 90 km/h |
| Timing | Step 1: NT2017 / - | Step 1: NT2017 / AT2018 N1: t.b.d. | Step 1: 9/2017NT / 9/2018 AT ,N1 + 1year | Step 1: 9/2017NT / 9/2019 AT ,N1 + 1year & (Flexibility by pre-fulfilling of RDE Reg.) Excluding Gasoline DI & Hybrid | Step 1: 9/2017NT / 9/2019 AT ,N1 II & (Flexibility by pre-fulfilling of RDE Reg.) Excluding Gasoline DI & Hybrid | Step 1: 9/2017NT / 9/2019 AT ,N1 + 1year & (Flexibility by pre-fulfilling of RDE Reg.) Excluding Gasoline DI & Hybrid |
| | Step 2: 5 years after O.I 3rd road show N1 + 1year | | Step 2: 2020 / 2021 \| N1 + 1year | Step 2: 5 years after published in official journal N1 + 1year Including Gasoline DI & Hybrid | Step 2: 5 years after published in official journal N1 + 1year Including Gasoline DI & Hybrid | Step 2: 5 years after published in official journal N1 + 1year Including Gasoline DI & Hybrid |
| CF's | roach Task force / 5 | 1-step < 2 | 2-step approach Step 1: 2,5 / ? | 2-step approach Step 1: 3,5 / 5 | 2-step approach Step 1: 3,5 / 5 | 2-step approach Step 1: 3,5 / 5 |
| | Step 2: 2 / 3 | | Step 2: 1,5 / ? | Step 2: 2 / 3 | Step 2: 2 / 3 | Step 2: 2 / 3 |
| Grade (Moderat | 2,0 % / 3,5 % (P95%) 650m/100km; Task force 0km | no restriction | If confirmed by task force | 2,0 % / 3,5 % (P95%) cum. altit. 650m/100km; 1000m/100km | 2,0 % / 3,5 % (P95%) cum. altit. 650m/100km; 1000m/100km | 2,0 % / 3,5 % (P95%) cum. altit. 650m/100km; 1000m/100km |
| Dynamic of driving (Moderate/Extended) | 2+0,288v < v · apos < 11+0,288v (P95%) 2+0,288v < v · apos < 14+0,288v (P95%) | no restriction | If confirmed by task force | 2+0,288v < v · apos < 11+0,288v (P95%) 2+0,288v < v · apos < 14+0,288v (P95%) | 2+0,288v < v · apos < 11+0,288v (P95%) 2+0,288v < v · apos < 14+0,288v (P95%) | 2+0,288v < v · apos < 11+0,288v (P95%) 2+0,288v < v · apos < 14+0,288v (P95%) |

# Thinkable rating of ACEA RDE compromise in the view of EU COM & MS

## ACEA-Walk-In-Position vs. EU-COM-Position - Results

- Levels of Negotiation:

Level 3 ← Level 2 ← Level 1

| Parameter | ACEA draft Walk-In Position | EU-COM Position | EU-COM compromise !ROOMERS! | ACEA Compromise C1 | ACEA Compromise C2 | ACEA Compromise C3 |
|---|---|---|---|---|---|---|
| Ambient temperature (Moderate/ Extended) | Step 1: +9C/ +3C…30C Mod./ext. Step2: +9C/ +3C…30C mod./ext. | Step 1: +3C/ -2C…30/35C Mod./Ext. Step2: +0C/ -7C…30/35C Mod./Ext. | | Step 1: +3C/ -2C…30C Mod./Ext. Step2: +0C/ -7C…30C Mod./Ext. | Step 1: +3C/ +0C…30C Mod./Ext. Step2: +0C/ -7C…30C Mod./Ext. | Step 1: +3C/ +0C…30C Mod./Ext. Step2: +0C/ -3C…30C Mod./Ext. [-7 with add. CF] |
| Vmax (Moderate/Extended) | 130 km/h / 130 km/h + 15 km/h for 3% of time | 145 km/h + 15 km/h für 3 % of time | | 145 km/h + 15 km/h for 3 % of time | 145 km/h + 15 km/h for 3 % of time | 130 km/h / 145 km/h + 15 km/h for 3% of highway distance |
| Weight (Moderate/Extended) | unladen weight + 200 kg Max.: 2840kg<br>90 % total mass | 90 % total mass | | M1: 90 % total mass Max.: 2840kg<br>N1: + 50% payload | M1: 90 % total mass Max.: 2840kg<br>N1: + 50% payload | unladen weight + 200 kg Max.: 2840kg<br>90 % total mass |
| Min. ø-speed (City/ overland/ highway) | 20 km/h / - / 90 km/h | 15 km/h / - / 90 km/h | | 15 km/h / - / 90 km/h | 20 km/h / - / 90 km/h | 20 km/h / - / 90 km/h |
| Timing | Step 1: NT2017 / -<br>Step 2: 5 years after OJ (NT2020 / AT2021) N1 + 1year | Step 1: NT2017 / AT2018 N1: t.b.d. | Step 1: 9/2017NT / 9/2018 AT ,N1 + 1year<br>Step 2: 2020 / 2021 \| N1 + 1year | Step 1: 9/2017NT / 9/2019 AT ,N1 + 1year & (Flexibility by pre-fulfilling of RDE Reg.) Excluding Gasoline DI & Hybrid<br>Step 2: 5 years after published in official journal N1 + 1year Including Gasoline DI & Hybrid | Step 1: 9/2017NT / 9/2019 AT ,N1 + 1year & (Flexibility by pre-fulfilling of RDE Reg.) Excluding Gasoline DI & Hybrid<br>Step 2: 5 years after published in official journal N1 + 1year Including Gasoline DI & Hybrid | Step 1: 9/2017NT / 9/2019 AT ,N1 + 1year & (Flexibility by pre-fulfilling of RDE Reg.) Excluding Gasoline DI & Hybrid<br>Step 2: 5 years after published in official journal N1 + 1year Including Gasoline DI & Hybrid |
| CF's | 2-step approach Step 1: 3,5 / 5<br>Step 2: 2 / 3 | 1-step < 2 | 2-step approach Step 1: 2,5 / ?<br>Step 2: 1,5 / ? | 2-step approach Step 1: 3,5 / 5<br>Step 2: 2 / 3 | 2-step approach Step 1: 3,5 / 5<br>Step 2: 2 / 3 | 2-step approach Step 1: 3,5 / 5<br>Step 2: 2 / 3 |
| Grade (Moderate/Extended) | 2,0 % / 3,5 % (P95%) cum. altit. 650m/100km; 1000m/100km | no restriction | Agreed to ACEA position | 2,0 % / 3,5 % (P95%) cum. altit. 650m/100km; 1000m/100km | 2,0 % / 3,5 % (P95%) cum. altit. 650m/100km; 1000m/100km | 2,0 % / 3,5 % (P95%) cum. altit. 650m/100km; 1000m/100km |
| Dynamic of driving (Moderate/Extended) | 2+0,288v < v · apos < 11+0,288v (P95%)<br>2+0,288v < v · apos < 14+0,288v (P95%) | no restriction | Agreed to ACEA position | 2+0,288v < v · apos < 11+0,288v (P95%)<br>2+0,288v < v · apos < 14+0,288v (P95%) | 2+0,288v < v · apos < 11+0,288v (P95%)<br>2+0,288v < v · apos < 14+0,288v (P95%) | 2+0,288v < v · apos < 11+0,288v (P95%)<br>2+0,288v < v · apos < 14+0,288v (P95%) |
| **Rating in the view of EU COM:** | | | | **Σ = 12** | **Σ = 12** | **Σ = 8** | **Σ = 2** |

# Decision Template "Negotiationparameter" (4/5)

## ACEA-Walk-In-Position vs. EU-COM-Position - Results

Feedback of **10** Manufacturer

Compromises - including political influences: Difference EU COM to C1 (close to COM with important elements of ACEA) New | Difference C1 to C2 | Difference C2 to C3 | Consolidated Manufacturer Compromise-Position

Levels of Negotiation: Level 3 ← Level 2 ← Level 1

| Parameter | ACEA-Walk-In Position | Feedback [numbers] | EU-COM-Position | ACEA Compromise C1 | ACEA Compromise C2 | ACEA Compromise C3 | Consolidated Manufacturer Compromise-Position |
|---|---|---|---|---|---|---|---|
| CF-value | 2-step approach Step 1: 3,5 / 5 | 6<br>3<br>1 | 1-step <2 | 2-step approach Step 1: 3,5 / 5 | 2-step approach Step 1: 3,5 / 5 | 2-step approach Step 1: 3,5 / 5 | 2-step approach Step 1: 3,5 / 5 |
| | Step 2: 2 / 3 | 8<br>2<br>- | 1-step <2 Division modal emissions by a factor of "ext" for extended BCs only in events where ext. BC's occur. | Step 2: 2 / 3 | Step 2: 2 / 3 | Step 2: 2 / 3 | Step 2: 2 / 3 |
| Timing | Step 1: 2017 / - | 3<br>4<br>3 | | Step 1: 9/2017NT / 9/2019 AT ,N1 + 1year & Flexibility by pre-fulfilling of RDE Reg. Excluding Gasoline DI & Hybrid | Step 1: 9/2017NT / 9/2019 AT ,N1 + 1year & Flexibility by pre-fulfilling of RDE Reg. Excluding Gasoline DI & Hybrid | Step 1: 9/2017NT / 9/2019 AT ,N1 + 1year & Flexibility by pre-fulfilling of RDE Reg. Excluding Gasoline DI & Hybrid | Step 1: 2017 NT, 2019 AT (N1 II, III plus 1 year) Alternative 1: ST1 2017NT, ST2 2020 NT/AT |
| | Step 2: 2020 / 2021 N1 + 1year | 3<br>4<br>3 | Step 1: 2017 / t.b.d.<br>N1: t.b.d. | Step 2: 5 years after published in official journal<br>N1 + 1year<br>Including Gasoline DI & Hybrid | Step 2: 5 years after published in official journal<br>N1 + 1year<br>Including Gasoline DI & Hybrid | Step 2: 5 years after published in official journal<br>N1 + 1year<br>Including Gasoline DI & Hybrid | Step 2: 2020 NT, 2021 AT (N1 II, III plus 1 year) Alternative 2: ST1 2017NT, ST2 2019 NT, 2020 AT --> only if CF" s remain unchanged (ST1 3,5; ST2 2; fallback Division by 2 for extended |
| Reporting | Emission values per phase and total and selected as BC's report | 4<br>3<br>3 | Emissions to the second in csv format with complete Transparanz the manufacturer | Emission values per phase and total and selected as BC's report | Emission values per phase and total and selected as BC's report | Emission values per phase and total and selected as BC's report | Weighted and unweighted emission values every phase and also selected BC as report |
| | Technical vehicel data without manufacturer | 4<br>2<br>4 | | Technical vehicel data without manufacturer | Technical vehicel data without manufacturer | Technical vehicel data without manufacturer | Technical vehicel data with manufacturer |

Theory of colors: Must have | Give up if absolutely unsustainable | Negotiable  Agreed:  Under Review:

# Possible Packages / ACEA position

| | EU-COM TCMV 3/2015 | EU-COM TCMV 5/2015 | EU-COM TCMV End/2015 |
|---|---|---|---|

ACEA Feedback

| Scenario liklyhood | EU-COM package 1 3/2015 | EU-COM package 2 latest by end of 2015 | ACEA Reaction | Reasons | Yes | No |
|---|---|---|---|---|---|---|
| A<br>>90% | adjustemnets of EU com RDEdraft end of 2014<br>- BC TemperatureMod/Ext +3C/-2C 2. Step 0C/-7C<br>- 2step Timing<br>- 2step CFs | - 2step Timing: NT 9/2017 AT 9/2018 NT 9/2021 AT9/2022<br>- 2step CFs defined, so far no details | MS have to block | - timing not acceptable<br>- no additional dynamic BCs included<br>- definition of package 2 to late for 1 step<br>- temparatura not okay | | |

| Scenario liklyhood | EU-COM package 1 3/2015 | EU-COM package 2 latest by end of 2015 | ACEA Reaction | Reasons | Yes | No |
|---|---|---|---|---|---|---|
| B<br>> 50% | adjustemnets of EU com RDEdraft end of 2014<br>- BC TemperatureMod/Ext +3C/-2C 2. Step 0C/-7C<br>- 2step Timing<br>- 2step CFs<br>- additional dynamic BCs listed w/o values | - 2step Timing: NT 9/2017 AT 9/2018 NT 9/2021 AT9/2022<br>- 2step CFs defined, so far no details<br>- values of all BCs | MS have to block | - timing not acceptable<br>- definition of package 2 to late for 1 step<br>- temparatura not okay | | |

| Scenario liklyhood | EU-COM package 1 3/2015 | EU-COM package 2 5/2015 | ACEA Reaction | Reasons | Yes | No |
|---|---|---|---|---|---|---|
| C<br>30% | adjustemnets of EU com RDEdraft end of 2014<br>- BC TemperatureMod/Ext +3C/-2C 2. Step 0C/-7C<br>- 2step Timing<br>- 2step CFs<br>- additional dynamic BCs listed w/o values | - 2step Timing: NT 9/2017 AT 9/2018 NT 9/2021 AT9/2022<br>- 2step CFs defined, so far no details<br>- values of all BCs | MS have to block | - timing not acceptable<br>- temparatura not okay | | |

# Possible Packages / ACEA position

| EU-COM TCMV 3/2015 | EU-COM TCMV 5/2015 | EU-COM TCMV End/2015 |
|---|---|---|
| | | |

ACEA Feedback

| Scenario liklyhood | EU-COM package 1 3/2015 | EU-COM package 2 5/2015 | ACEA Reaction | Reasons | Yes | No |
|---|---|---|---|---|---|---|
| D<br>30% | adjustemnets of EU com RDEdraft end of 2014<br>- BC TemperatureMod/Ext +3C/0C 2. Step 0C/-7C<br>- 2step Timing<br>- 2step CFs<br>- additional dynamic BCs listed with values | - 2step Timing: NT 9/2017 AT 9/2019 NT 9/2021 AT9/2022<br>- 2step CFs defined, so far no details | MS can agree | - timing okay<br>additional BCs included<br>- temperature okay | | |

| Scenario liklyhood | EU-COM package 1 3/2015 | EU-COM package 2 5/2015 | EU-COM package 3 latest by end of 2015 | ACEA Reaction | Reasons | Yes | No |
|---|---|---|---|---|---|---|---|
| E<br>chance to achieve | adjustemnets of EU com RDEdraft end of 2014<br>- BC TemperatureMod/Ext +3C/0C 2. Step 0C/-7C<br>- 2step Timing<br>- 2step CFs<br>- additional dynamic BCs listed with values | - 2step Timing: NT 9/2017 AT 9/2019 NT 9/2021 AT9/2022<br>- cf of 1 step defined | - cf of 2 step defined | MS can agree | - timing okay<br>additional BCs included<br>- temperature okay | | |

# ACEA RDE Roadshow Part 2

## Participants & Timing

- **Volunteers for Road Show?!**

| CW | 10 | | | | | | | 11 | | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| Day | Mo. 02.03 | Tu. 03.3 | We. 04.03 | Th. 05.03 | Fr. 06.03 | WE. | | Mo. 09.03 | Tu. 10.03 | We. 11.03 | Th. 12.03 | Fr. 13.03 |
| MS | Romania | Hungary | Slovakia | Czech Republic | Poland | | | France | Spain | Italy | UK | |
| 1 Organization by → Involve local associations | | Audi (K. Kolesa) | | | | | | | | | | |
| Participants MS | | | | | | | | | | | | |
| 2 Participants ACEA | J.Franz | J.Franz | K. Land | K. Land | J.Franz | | | K. Land | K. Land | | K. Land | |

- Current Feedback:
  - → Caro Hosier (Ford): Spain, Italy or France
  - → Jens Franz (Daimler): All dates in principal possible - except 11th
  - → Open: Slovenia and Croatia – Could be organized by Franjo Akmadza, (Hyundai)
- **Please respond to Adriana Pop amp@acea.be so she can coordinate the planning and give feedback to Ralf so he can track the Road Show**

Due to the **WP29 Meeting** on 10th - 12th March in Geneva **these dates are canceled.**
**→Optimal would be to reach them all in Geneva.**
**→ If not, we have to set up a 2nd Team in a short term to meet them also in CW10!**

3 **Participants of WP29 Meeting:**

**Organization of Gov. expert meeting/ dinner by:**

X Fill in your feedback

11

**Anlage 7**

Ref. Ares(2015)1222668 - 19/03/2015

ACEA European Automobile Manufacturers Association

Brussels, 18 March 2015

[redacted]

Commissioner Elzbieta Bienkowska
Internal Market, Industry, Entrepreneurship and SMEs
European Commission
BE – 1049 Brussels

**Subject: Latest Commission proposal on Real Driving Emissions / RDE (March 2015) – unacceptable for the automobile industry**

Dear Commissioner,

Following the meeting we had with you and ACEA [redacted] in February, we want to reiterate the concerns the European Automobile Industry has with the way DG Growth is preparing proposals to change how to measure real driving emissions for diesel vehicles.

The process followed is contrary to all principles of good regulation as promoted before through CARS 2020.

While our industry welcomes the initiative of the Commission to strengthen and update how to measure Real Driving Emissions, we cannot accept the piecemeal approach followed by your services in preparing proposals which will trigger major changes both in how manufacturers will have to design new diesel vehicles as well as how they will have to measure emissions in the future.

Your services plan to present parts of proposals in meetings to be set up through the Technical Committee for Motor Vehicles or TCMV during March, September December and during 2016, while industry needs to have clarity in advance on what to expect so that they can plan the development and design of their vehicles in line with the new requirements; we need a complete package and not parts of it for planning purposes.

The subject of Real Driving Emission (RDE) is hugely important to the European auto-industry. The RDE legislation is needed for several reasons, for example:

- It will help us to improve the performance of diesel passenger cars in respect of their emissions of oxides of nitrogen (NOx) that have an impact on ambient concentrations of nitrogen dioxide (NO2), which remains under focus in many member states and cities.
- It is a necessary but complex tool that will give confidence to EU policy makers that new Euro 6 diesel passenger cars will have emissions of NOx at the expected level under conditions of normal driving, compared to the Euro 6 NOx type-approval emission limit agreed by the co-legislators in 2007.

@ACEA_eu
www.acea.be
Avenue des Nerviens 85
B – 1040 Brussels
[redacted]
TVA BE 0444 072 631 | IBAN BE 10210006940404 | SWIFT GEBABEBB
Association des Constructeurs Européens d'Automobiles GIE | REGISTRE N° 13

We are aware that next week on 24 March in the regulatory committee (TCMV) of DG GROW there will be a proposal to decide on only a first RDE package: we are very concerned that this package will not be enough for industry to start work on RDE in order to be compliant by September 2017.

Sufficient lead-time to implement any piece of legislation is one of the cornerstones of the principles of better regulation and the conclusions of CARS21 and CARS2020 initiatives. DG Growth was, and still is, a leading Commission service to ensure implementation of the agreed principles with the automotive industry. We strongly request that those agreed principles are implemented in all decisions by policy-makers, especially this proposal on RDE.

Industry has participated with your services in the RDE development process in the most constructive way but we now have the impression that our key needs are ignored.

**Industry would like to see that this first package being proposed would be more comprehensive and would include the following elements:**

- All boundary (test) conditions including the dynamic boundary conditions that an expert group has agreed to include – all the boundary conditions are needed to start the work to develop RDE compliance and to decide in a next step the diesel NOx limits for an RDE test.
- Clear dates when RDE will apply and in 2-steps (2017/19) with a second step 5 years after the publication of the complete RDE Regulation in the Official Journal.
- A clear an unambiguous timetable for the additional elements of RDE that your services must deliver in 2015.

Industry needs these elements to be included in any decision that the TCMV might reach in its next meeting on 24 March. **If not, industry strongly recommends that a vote should not be taken in March but rather in May when all these elements can be introduced into a RDE proposal by your services**.

Industry respectfully requests that all of the principles of better regulation agreed within the CARS2020 initiative must be respected, especially by the member states and the Commission who all recently agreed those principles.

I am ready to answer any questions you may have but I would also suggest we arrange a meeting to discuss how to move forward on RDE at your earliest convenience.

Yours sincerely,

[redacted]

Copy: Mr Daniel Calleja, Director General DG Growth

**Anlage 8**

ACEA
European Automobile Manufacturers Association

[redacted]

Mr. Daniel Calleja
Director-General
DG Enterprise
European Commission
B – 1049 Brussels

Brussels, 8th October 2014

Dear Mr Calleja Crespo,
Dear Daniel,

I am reaching out to you to seek your urgent intervention in order to make corrections in how the Commission is currently managing the process to finalise a proposal on Real Driving Emissions (RDE); at the same time, I would like the Commission to revisit what they plan to propose at the regulatory committee that will take place on 15 October.

Our industry is supporting the Commission's efforts to come up with an improved test reflecting real driving emissions, even if this means that our member companies will need to make major additional investments to ensure compliance with the new RDE test.

However, given the major cost and technology implications of a new RDE proposal, we want to make sure that efforts underway on RDE are:

- based on robust scientific data,
- will help achieve cost-effective improvements in air quality in the areas where member states have problems, and
- will result in one complete and coherent new RDE package for approval by the member states.

ACEA is of the opinion that a proposal on RDE should address the issue at hand - not a proposal that simply adds complexity and stringency when there are other valid approaches for RDE that will achieve the same end result.

We value the on-going dialogue with your services on RDE but we are concerned that at this time, proposals are being submitted which are overly stringent while only addressing part of the solution that member states need.

That is why ACEA member companies have worked diligently, under enormous time pressure, to prepare a complete RDE regulatory package that is not only stringent but is also ensuring that industry can deliver in the short term, i.e. from 2017. We strongly

www.acea.be
Avenue des Nerviens 85
B-1040 Brussels
[redacted]
Association des Constructeurs Européens d'Automobiles GIE

believe that our approach is fully in line with the legal basis of existing Regulations and will fully address the environmental problem that RDE is being designed for. The ACEA proposal would also allow for a solution that member states can start implementing sooner.

ACEA would like the Commission to consider the industry's proposal and its content as a valid alternative to the more complex proposal the Commission has been working on.

That is also why we feel that the process followed to submit at this stage a very incomplete Commission proposal to the regulatory committee on October 15, is not acceptable.

Normal protocol for the regulatory committee requires the agenda & documents to be available 14 days in advance. ACEA is concerned about the intention to present now only part of the RDE package to the regulatory committee (still 80 pages or so), without giving all member states the time to properly prepare for the discussion, which is highly complex.

In conclusion, ACEA is supportive to a new RDE proposal which is coherent and complete and which can be implemented easily by Member States: ACEA is now finalising such a coherent and complete industry proposal for RDE which should meet all policy objectives; we want to work together with your services to get a full package completed in the shortest time so that this can be presented to the member states for agreement in the coming months.

Looking forward to progress this effort jointly.

Sincerely Yours,

[redacted]

Copy: [redacted] DG ENTR
[redacted] ACEA

## Literaturverzeichnis

Ahrens, Katharina (2007), Nutzen und Grenzen der Regulierung von Lobbying, in: Kleinfeld, Ralf/Zimmer, Annette/Willems, Ulrich (Hrsg.), Lobbying – Strukturen, Akteure, Strategien, VS Verlag für Sozialwissenschaften Wiesbaden S. 124 - 147

Alemann, Ulrich von (1989), Organisierte Interessen in der Bundesrepublik Deutschland, 2. Auflage, Springer Fachmedien GmbH Wiesbaden

Alemann, Ulrich von (2000), Vom Korporatismus zum Lobbyismus? Die Zukunft der Verbände zwischen Globalisierung, Europäisierung und Berlinisierung, in: APuZ 26-27/2000

Arndt, Hans-Wolfgang/Fischer, Kristian/Fetzer, Thomas (2014), Europarecht, 11. Auflage, C.F. Müller

Battis, Ulrich (2009), Outsourcing von Gesetzentwürfen?, in: ZRP 2009, S. 201-202

Bender, Gunnar/Reulecke, Lutz (2004), Handbuch des deutschen Lobbyisten, FAZ Buch Frankfurt am Main

Bergmann, Jan (Hrsg.) (2012), Handlexikon der Europäischen Union, 4. Auflage Nomos Verlag Baden-Baden

Burley, Anne-Marie/Mattli, Walter (1993). Europe before the Court: A Political Theory of Legal Integration, in: International Organization 47 (1), S. 41-76.

Calliess, Christian/Ruffert, Matthias (2016), EUV/AEUV, 5. Auflage, C.H. Beck München

Darge, Ekkehard (2009), Korruption in der Bundespolitik Deutschlands - Fälle und Bekämpfungsstrategien, BIS-Verlag Oldenburg

Eppin, Volker/Hillgruber, Christian (2016), Beck'scher Online-Kommentar Grundgesetz, 31. Auflage, C.H. Beck München

Fraenkel, Ernst (1973), Reformismus und Pluralismus, Hoffmann und Campe Hamburg

Fraenkel, Ernst/ Bracher, Karl Dietrich (1973), Staat und Politik, Neuauflage, Fischer Taschenbuch-Verlag Franfurt am Main

Geiger, Andreas (2008), EU-Lobbying und Demokratieprinzip, in: EWS 2008, S. 257-263

Gerig, Martin/Ritz, Christian (2014), Pläne für ein neues EU-Lobbyregister - kommt Zeit, kommt Rat, in: EuZW 2014, S. 853-858

Grabitz, Eberhard/Hilf, Meinhard/Nettesheim, Martin (2016), Das Recht der Europäischen Union, 60. Ergänzungslieferung, C.H. Beck

Greenwood, Justin (1996), Regulating "Lobbying" in the European Union, Democratic Deficit, Public Standards or Symbolic Politics?, in: Hesse, Joachim/Toonen, Theo (Hrsg.), The European Yearbook of Comparative Government and Public Administration, Nomos Verlag Baden-Baden

Greenwood, Justin (2011), Interest Representation in the European Union, 3. Aufl., Palgrave Macmillan Basingstoke/New York

Hart, Thomas (2003), Mehr Transparenz für die stillen Mächtigen, in: Leif, Thomas/Speth. Rudolf (Hrsg.), Die stille Macht, Westdeutscher Verlag Wiesbaden, S. 60-84

Hönnige, Christoph (2011), Beyond the Judicialization hypothesis: Why we need more comparative research about constitutional courts, in: European Political Science 10 (3), S. 346-358

Hoppe, Tilmann (2009), Transparenz per Gesetz? - Zu einem künftigen Lobbyregister, in: ZRP 2009, S. 39-41

Hover, Elisa (2013), Der Wechsel von Amtsträgern in die Privatwirtshaft - Gedanken zur Vorteilsnahme nach § 331 StGB am Beispiel Eckart von Klaedens, in: NStZ 2013, S. 617 - 621

Hummer, Waldemar/Obwexer, Walter (1999), Der geschlossene Rücktritt der europäischen Kommission. Von der Nichtentlassung für die Haushaltsführung zur Neuernennung der Kommission, in: Integration 22. Jg. 2/99, S. 77-94

Jäckle, Wolfgang (2012), Abgeordnetenkorruption und Strafrecht - Eine unendliche Geschichte?, in: ZRP 2012, 97 ff.

Kagan, Robert (1997), Should Europe Worry about Adversarial Legalism?, in: Oxford Journal of Legal Studies 17 (2), S. 165-183.

Kagan, Robert (2001) Adversarial Legalism - The American Way of Law, Cambridge: Harvard University Press.

Kagan, Robert (2008), The 'Non-Americanisation' of European Law, in: European Political Science 7 (1), S. 21-31.

Kelemen, Daniel (2011), Eurolegalism - The Transformation of Law and Regulation in the European Union, Harvard: Harvard University Press

Klein, Carsten (2010), Von der Bonner zur Berliner Verbänderepublik, Helmut Schmidt Universität Hamburg

Koch, Verena (1999), Eine Frage gegenseitiger Wahrnehmung in: Das Parlament Nr. 31/1999

Köppl, Peter (2003), Power-Lobbying: Das Praxishandbuch der Public Affairs: Wie Unternehmenserfolge durch Lobbying, Stakeholdermanagement und Corporate Citizenship abgesichert und gesteigert werden, Linde Verlag Wien

Kolbe, Andreas/Hönigsberger, Herbert/Osterberg, Sven (2011), Marktordnung für Lobbyisten - Wie Politik den Lobbyeinfluss regulieren kann, Otto Brenner Stiftung Frankfurt/Main

Kniess, Katharina/Schröder, Till (2005), Die Lobby-Provider, in: Pressesprecher, Jg. 3, H. 9, S. 26-28.

Krajewski, Markus (2013), Rechtliche Grundlagen eines verbindlichen EU-Registers für Lobbyisten, in: ZRP 2013, S. 236-240

Krick, Eva (2014), Je strenger, desto besser? Lobbyismusregulierung in den USA und der EU, in: Winter, Thomas von/Blumenthal, Julia von (Hrsg.), Interessengruppen und Parlamente, Springer Fachmedien Wiesbaden, S. 235-274

Kühn, Matthias (2011), Verhaltensregeln für Bundestagsabgeordnete, Duncker & Humblot Berlin

Kuhn, Hans-Werner/Massing, Peter (Hrsg.) (1999), Politikunterricht kategorial + handlungsorientiert, Wochenschau Verlag Schwalbach/Ts.

Leif, Thomas (2009), Lobbyismus als Vertrauensvernichtung und Imageverletzung des Parlaments, in: Forschungsjournal NSB, Jg. 22, 1/2009

Leif, Thomas (2010), Von der Symbiose bis zur Systemkrise, in: APuZ 19/2010

Leif, Thomas/Speth, Rudolf (Hrsg.) (2003), Die stille Macht - Lobbyismus in Deutschland, Westdeutscher Verlag Wiesbaden

Leif, Thomas/Speth, Rudolf (Hrsg.) (2006), Die fünfte Gewalt - Lobbyismus in Deutschland, VS Verlag für Sozialwissenschaften Wiesbaden

Lianos, Manuel/Hetzel, Rudolf, Die Quadratur der Kreise. So arbeitet die Firmen-Lobby in Berlin, in: Politik & Kommunikation, Februar 2003, 14-17

Lösche, Peter (2004), Verbände, Gewerkschaften und das System der Arbeitsbeziehungen, in: Lösche, Peter/Loeffelholz, Hans Dietrich von (Hrsg.), Länderbericht USA, 4. Auflage, Campus Verlag Bonn, S. 353-379

Lösche, Peter (2007), Verbände und Lobbyismus in Deutschland, W. Kohlhammer GmbH Stuttgart

Maunz, Theodor/Dürig, Günter (Begr.) (2016), Grundgesetz Kommentar, 78. Auflage, C.H. Beck München

Muhle, Stefan (2006), Mehr Transparenz bei Nebenbeschäftigungen von Abgeordneten? Zur Weiterentwicklung des Abgeordnetenrechts in Niedersachsen, in: ZParl 2006, S. 266-276

Petersen, Eric (2006), Lobbying Reform: Background and Legislative Proposals, 109th Congress, Congressional Research Service, CRS Report for Congress. RL33065. 23. Marz 2006

Redelfs, Martin (2006), Mehr Transparenz gegen die Macht der Lobbyisten, in: Leif, Thomas/Speth, Rudolf (Hrsg.), Die fünfte Gewalt - Lobbyismus in Deutschland, VS Verlag für Sozialwissenschaften Wiesbaden, S. 333-350

Rehder, Britta (2015), Justizialisierung statt Korporatismus, in: Speth, Rudolf/Zimmer, Annette (Hrsg.), Lobby Work - Interessenvertretung als Politikgestaltung, Springer Fachmedien Wiesbaden GmbH, S. 53-70

Reutter, Werner (2012), Verbände zwischen Pluralismus, Korporatismus und Lobbyismus, in: Reutter/Werner (Hrsg.), Verbände und Interessengruppen in den Ländern der Europäischen Union, 2. Auflage, Wiesbaden: Springer VS, S. 129-164

Rosenhagen, Dirk (2009), Rechtliche Fragestellungen von Government Relations unter besonderer Berücksichtigung von Anwaltskanzleien in Deutschland, in: Sell, Axel/Krylov, Alexander N. (Hrsg.), Government Relations - Interaktionen zwischen Wirtschaft, Politik und Gesellschaft, Peter Lang GmbH, Internationaler Verlag der Wissenschaften, S. 49-74

Schmidt, Manfred G. (1998), Sozialpolitik in Deutschland. Historische Entwicklung und internationaler Vergleich, Opladen: Leske + Budrich

Schmidt, Manfred G. (2010), Parties, in: Castles, Francis Geoffrey/Leibfried, Stephan/Lewis, Jane/Obinger, Herbert/Pierson, Christopher (Hrsg.), The Oxford Handbook of The Welfare State, Oxford: Oxford University Press, S. 211-226.

Schneider, Herbert (2001), Ministerpräsidenten - Profil eines politischen Amtes im deutschen Föderalismus, Springer Fachmedien GmbH Wiesbaden

Sebaldt, Martin (1997), Organisierter Pluralismus: Kräftefeld, Selbstverständnis und politische Arbeit deutscher Interessensgruppen, Westdeutscher Verlag Opladen

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

Sodan, Helge, Verfassungsrechtliche Grenzen der Tarifautonomie, in: JZ 1998, S. 421-430

Sodan, Helge, Lobbyregister als Verfassungsproblem, in: LKV 2012, S. 193-202

Speth, Rudolf (2006), Wege und Entwicklungen der Interessenpolitik, in: Leif, Thomas/Speth, Rudolf (Hrsg.), Die fünfte Gewalt - Lobbyismus in Deutschland, VS Verlag für Sozialwissenschaften Wiesbaden

Strauss, Jacob R. (2011), Lobbying registration and disclosure: Before and after the enactmentof The Honest Leadership and Open Government Act of 2007, Congressional Research Service. CRS Report for Congress. R40245, 22. April 2011

Straßner, Alexander, Funktionen von Verbänden in der modernen Gesellschaft, in: APuZ B 15-16/2006, S. 10-17.

Streeck, Wolfgang (2006), The Study of Organized Interests: Before ›The Century‹ and After, in: Colin Crouch/Wolfgang Streeck (Hrsg.), The Diversity of Democracy: Corporatism, Social Order and Political Conflict, Cheltenham, 3–45.

Streeck, Wolfgang (2013), Gekaufte Zeit - Die vertagte Krise des demokratischen Kapitalismus, Suhrkamp Verlag

Szyszka, Peter (2013): Verbände, in: Bentele,Guenter/Brosius, Hans-Bernd/Jarren, Otfried (Hrsg.): Lexikon Kommunikations- und Medienwissenschaft, 2. Aufl. Wiesbaden, Springer VS, S. 352-353

Thomas, Clive S. (1998), Interest group regulation across the United States, in: Parliamentary Affairs 51 (4), S. 500–515

Thunert, Martin (2003), Ist hat the way we like it? - Lobbying in den USA, in: Leif, Thomas/Speth, Speth (Hrsg.), Die stille Macht - Lobbyismus in Deutschland, Westdeutscher Verlag Wiesbaden, S. 320-333

Weber, Max (1922), Wirtschaft und Gesellschaft: Grundriß der verstehenden Soziologie, 5. Auflage 2002, Mohr Siebeck

Wehrmann, Iris (2007), Lobbying in Deutschland, in: Kleinfeld, Ralf/Zimmer, Annette/Willems, Ulrich (Hrsg.), Lobbying – Strukturen, Akteure, Strategien, VS Verlag für Sozialwissenschaften Wiesbaden, S. 36-64

Weidenfeld, Werner/Wessels, Wolfgang (2006), Jahrbuch der Europäischen Integration, 2006, Nomos Verlag Baden-Baden

Weiler, Joseph. (1994), A Quiet Revolution: The European Court of Justice and its Interlocutors, in: Comparative Political Studies 26 (4), S. 510-534

Willems, Ulrich/Winter, Thomas von (2007), Interessenverbände als intermediäre Organisationen. Zum Wandel ihrer Strukturen, Funktionen, Strategien und Effekte in einer veränderten Umwelt, in: Winter, Thomas von/Willems, Ulrich, Interessenverbände in Deutschland, VS Verlag für Sozialwissenschaften Wiesbaden, S. 13-50

Winter, Thomas (2003), Vom Korporatismus zum Lobbyismus. Forschungsstand und politische Realität. in: Forschungsjournal Neue Soziale Bewegungen Heft 3 2003,S. 37-44

Zerfaß, Ansgar/Bentele, Günter/Oehsen, Henrik Oliver (2009): Lobbying in Berlin. Akteure, Strukturen und Herausforderungen eines wachsenden Berufsfelds.in: Sell, Axel/Krylov, Alexander N. (Hrsg.), Government Relations. Interaktionen zwischen Wirtschaft, Politik und Gesellschaft. Frankfurt a. M.: Peter Lang, S.15–35

Zimmer, Annette/Speth, Rudolf (2015), Von der Hierarchie zum Markt, in: Speth, Rudolf/Zimmer, Annette (Hrsg.), Lobby Work - Interessenvertretung als Politikgestaltung, Springer Fachmedien Wiesbaden GmbH, S. 31-52

Zimmer, Annette/Weßels, Bernhard (2001), Interessenvermittlung und Demokratie - Eine zentrale Agenda, in: Zimmer, Annette/Weßels, Bernhard (Hrsg), Verbände und Demokratie in Deutschland, Springer Fachmedien Wiesbaden GmbH, S. 9-25

Zumpfort, Wolf-Dieter (2003), „Getrennt marschieren, vereint schlagen“, in: Leif, Thomas/Speth, Rudolf (Hrsg.), Die stille Macht. Lobbyismus in Deutschland, Wiesbaden, Westdeutscher Verlag, S. 85-97

Zumpfort, Wolf-Dieter (2005): Unternehmensrepräsentanz, in: Althaus, Marco/ Geffken, Michael/Rawe, Sven (Hrsg.), Handlexikon Public Affairs, Münster Lit- Verlag, S. 223–224.

**Online Quellen:**

Abgeordnetenwatch.de
- Berechnungen zu Nebeneinkünfte seit der letzten Bundestagwahl 2013 bis Mitte des Jahres 2016, https://www.abgeordnetenwatch.de/blog/nebeneinkuenfte2016 (Abrufdatum 29.03.2017)
- Themenseite zu Nebeneinkünften: https://www.abgeordnetenwatch.de/blogcategories/nebeneinkuenfte (Abrufdatum 29.03.2017)

ACEA:
- Registrierung im Europäischen Transparenzregister: http://ec.europa.eu/transparencyregister/public/consultation/displaylobbyist.do?id=0649790813-47&isListLobbyistView=true (Abrufdatum 29.03.2017)
- What we do: http://www.acea.be/about-acea/what-we-do (Abrufdatum 29.03.2017)

Alvares de Souza Soares, Philipp /Becker, Sven/Traufetter, Gerald, Unter Bundesbrüdern, Spiegel Online 13.02.2016, http://www.spiegel.de/spiegel/print/d-142878932.html (Abrufdatum 29.03.2017)

Anger, Heike, Rent a Sozi?, Handelsblatt 22.11.2016, http://www.handelsblatt.com/politik/deutschland/spd-agentur-rent-a-sozi/14877062.html (Abrufdatum 29.03.2017)

Aulich, Uwe, Volkswagen-Repräsentanz Unter den Linden - Robbie Williams singt im Lindencorso, Berliner Zeitung 28.04.2015, http://www.berliner-zeitung.de/1728720 (Abrufdatum 29.03.2017).

Becker, Joachim/Vieweg, Christof, Dieselautos – die alten und neuen Umweltsünder, Süddeutsche Zeitung 17.02.2015, http://www.sueddeutsche.de/auto/stickoxid-emissionen-von-neuwagen-dieselautos-die-alten-und-neuen-umweltsuender-1.2347473 (Abrufdatum 29.03.2017)

Breitinger, Matthias, Einmal Diesel, bitte!, Zeit Online 28.01.2014, http://www.zeit.de/mobilitaet/2014-01/infografik-kraftstoff-marktanteile (Abrufdatum 29.03.2017)

Bundestag:
- Aktuelle Verbändeliste: https://www.bundestag.de/parlament/lobbyliste (Abrufdatum 29.03.2017)
- Merkblatt der Bundestagsverwaltung zu Erteilung eines Hausausweis: https://www.bundestag.de/parlament/verwaltung/ausweis (Abrufdatum 29.03.2017)
- Rechenschaftsbericht von 2014: http://dip21.bundestag.de/dip21/btd/18/107/1810710.pdf (Abrufdatum 29.03.2017)
- Petitionen auf Bundesebene: https://www.bundestag.de/petition#url=L2Rva3VtZW50ZS90ZXh0YXJjaGl2LzIwMTY-va3cyMy1hay1wZXRpdGlvbnNiZXJpY2h0LTIwMTUvNDI2NTIy&mod=mod440562 (Abrufdatum 29.03.2017)
- Plenarprotokoll 907 vom 01.03.2013: http://dipbt.bundestag.de/dip21/brp/907.pdf#P.107 (Abrufdatum 29.03.2017)

- Parteispenden 2013: https://www.bundestag.de/bundestag/parteienfinanzierung/fundstellen50000/2013 (Abrufdatum 29.03.2017)
- Stellungnahme von Bundeskanzlerin Merkel im Untersuchungsausschuss vom 08.03.2017: https://www.bundestag.de/dokumente/textarchiv/2017/kw10-pa-ua-abgas-2/495604 (Abrufdatum 29.03.2017)

Cáceres, Javier, Erfolg der Tabaklobby, Süddeutsche Zeitung 21.10.2012, http://www.sueddeutsche.de/wirtschaft/affaere-um-eu-kommissar-dalli-erfolg-der-tabaklobby-1.1502383 (Abrufdatum: 29.03.2017)

Corporate Europe Obversatory:
- Artikel vom 29.01.2016 + Gegenüberstellung des Entwurfs der Kommission zum RDE-Test mit den Forderungen der ACEA, Scandal-hit car industry in the driving seat for new emissions regulations, http://www.corporateeurope.org/climate-and-energy/2016/01/scandal-hit-car-industry-driving-seat-new-emissions-regulations#sdendnote2sym (Abrufdatum 29.03.2017)
- Das Gutachten der Kanzlei Van Bael & Bellis: http://corporateeurope.org/sites/default/files/attachments/2015-07-31-from_acea_to_ec_redacted.pdf (Abrufdatum 29.03.2017)
- Artikel von Corporate Europe Obversatory vom 16.03.2016, Leak shows Commission giving inside information to car lobby on new emissions tests, http://corporateeurope.org/power-lobbies/2016/03/leak-shows-commission-giving-inside-information-car-lobby-new-emissions-tests (Abrufdatum 29.03.2017)

DBG Homepage - Entwicklung Mitgliederzahlen, http://www.dgb.de/uber-uns/dgb-heute/mitgliederzahlen (Abrufdatum 29.03.2017)

Delheas, Daniel/Hoppe, Till, Direkter Draht ins Kanzleramt, Handelsblatt 09.03.2017, http://www.handelsblatt.com/my/politik/deutschland/merkels-naehe-zur-autoindustrie-direkter-draht-ins-kanzleramt/19488054.html?ticket=ST-2280798-khA1c3hTqb42zmwBmcJ4-ap4 (Abrufdatum 29.03.2017)

Doll, Nikolaus/Eigendorf, Jörg/Schneider, Mark C., Die Dimensionen der VW-Krise sind schwindelerregend, Welt 04.10.2015, https://www.welt.de/wirtschaft/article147163133/Die-Dimensionen-der-VW-Krise-sind-schwindelerregend.html (Abrufdatum 29.03.2017).

Drew, Elizabeth, Selling Washington, The New York Review of Books 23.06.2005, http://www.nybooks.com/articles/2005/06/23/selling-washington/ (Abrufdatum 29.03.2017)

Doemens, Karl, FDP kassiert überdurchschnittlich viele Spenden - Parteien setzen auf „Projektkooperationen“ statt Spenden, Berliner Zeitung 28.12.2015, http://www.berliner-zeitung.de/politik/sote-fdp-kassiert-ueberdurchschnittlich-viele-parteispenden-23397010 (Abrufdatum 29.03.2017)

Europäische Kommission:
- Leitlinien der Europäischen Kommission unter Jean-Claude Juncker https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/juncker-political-guidelines-speech_en_0.pdf (Abrufdatum 29.03.2017)
- Aufschlüsselung der Mitarbeiter: http://ec.europa.eu/civil_service/about/figures/index_de.htm (Abrufdatum 29.03.2017)

- Der aktuelle Stand der Europäischen Bürgerinitiativen: http://ec.europa.eu/citizens-initiative/public/initiatives/open (Abrufdatum 29.03.2017)
- Transparenzregister: http://ec.europa.eu/transparencyregister/public/consultation/statistics.do?locale=en&action=prepareView (Abrufdatum 29.03.2017).
- Pressemitteilung der Europäischen Kommission zur Einführung eines verbindlichen Transparenzregisters vom 26.09.2016: http://europa.eu/rapid/press-release_IP-16-3182_de.htm (Abrufdatum 29.03.2017)
- Vorschlag für die interinstitutionelle Vereinbarung: http://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2016/EN/1-2016-627-EN-F1-1.PDF (Abrufdatum 29.03.2017)
- Pressemitteilung 23.11.2017, https://ec.europa.eu/germany/news/pr%C3%A4sident-juncker-schl%C3%A4gt-versch%C3%A4rfung-des-verhaltenskodex-f%C3%BCr-kommissare-vor_de (Abrufdatum 29.03.2017)
- Verhaltenskodex für Kommissionsmitglieder: https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/code-of-conduct-for-commissioners_april2011_en.pdf (Abrufdatum 29.03.2017)
- Pressemitteilung Europäische Kommission 08.12.2016: http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-16-4211_de.htm (Abrufdatum 29.03.2017)
- Pressemitteilung Europäische Kommission 28.10.2015: http://europa.eu/rapid/press-release_IP-15-5945_de.htm (Abrufdatum 29.03.2017)
- Ergebnisprotokoll vom Treffen der Europäischen Kommission mit dem Technischen Fachausschuss „Kraftfahrzeuge“ vom 28.10.2015: http://ec.europa.eu/transparency/regcomitology/index.cfm?do=Search.getPDF&ds_id=42966&version=1&AttLang=en&db_number=1&docType=SUMMARY_RECORD (Abrufdatum 29.03.2017)
- Entwurf der Parameter für den RDE-Test Anhang III, http://ec.europa.eu/transparency/regcomitology/index.cfm?do=Search.getPDF&ds_id=45884&version=2&AttLang=en&db_number=3&docType=DRAFT_MEASURE (Abrufdatum 29.03.2017)

Europäisches Parlament

- Pressemitteilung 25.02.2014, http://www.europarl.europa.eu/pdfs/news/expert/infopress/20140221IPR36626/20140221IPR36626_de.pdf (Abrufdatum 29.03.2017)
- Hearing Timmermans 07.10.2014, http://www.europarl.europa.eu/news/de/news-room/20140926STO71504/ephearings2014-mit-katainen-timmermans-und-hill (Abrufdatum 29.03.2017)
- Studie von Nettesheim aus dem Jahr 2013: Die Registrierungspflicht im Transparenzregister für Interessenrepräsentanten: EU-Kompetenzen und Grundrechtsbindungen, http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/etudes/join/2013/493038/IPOL-AFCO_ET%282013%29493038_DE.pdf (Abrufdatum 29.03.2017)
- Verhaltenskodex für die Mitglieder des Europäischen Parlaments im Bereich finanzielle Interessen und Interessenkonflikte:

http://www.europarl.europa.eu/pdf/meps/201206_Code_of_conduct_DE.pdf (Abrufdatum 29.03.2017)
- Pressemitteilung des Ausschusses Justiz und Inneres des EU-Parlaments vom 01.12.2016, http://www.europarl.europa.eu/pdfs/news/expert/infopress/20161129IPR53617/20161129IPR53617_de.pdf (Abrufdatum 29.03.2017)

Exner, Ulrich, EU-Beamte finden Barrosos Jobwechsel „moralisch verwerflich“, Welt 22.09.2016, https://www.welt.de/wirtschaft/article158304932/EU-Beamte-finden-Barrosos-Jobwechsel-moralisch-verwerflich.html Abrufdatum (29.03.2017)

Fischer, Andrea, Das Recht auf Gehör, The European 27.11.2009, http://www.theeuropean.de/andrea-fischer/1996-lobbyismus-und-die-parlamentarier2 (Abrufdatum 29.03.2017)

Greenpeace - Schwarzbuch Autolobby, https://www.greenpeace.de/schwarzbuch-autolobby (Abrufdatum 29.03.2017).

Gude, Hubert/Hawranek, Dietmar/Traufetter, Gerald/Wüst, Christian, The German Government’s Role in the VW Scandal, Spiegel Online 06.11.2015, http://www.spiegel.de/international/business/vw-scandal-exposes-deep-complicity-of-government-a-1061615.html (Abrufdatum 29.03.2017)

Hamann, Götz, Geld für gute Worte, Zeit Online 20.01.2005, http://www.zeit.de/2005/04/Lobby/komplettansicht (Abrufdatum 29.03.2017).

Hawranek, Dietmar, Piëch beschuldigt Aufsichtsräte, Spiegel Online 08.02.2017, http://www.spiegel.de/wirtschaft/unternehmen/volkswagen-ferdinand-piech-beschuldigt-aufsichtsraete-im-dieselskandal-a-1133747.html (Abrufdatum 29.03.2017).

Interview mit Thomas Steg, Spiegel Online 30.03.2013, http://www.spiegel.de/kultur/tv/interview-mit-thomas-steg-ex-vizeregierungssprecher-ex-spd-berater-a-877092.html (Abrufdatum 29.03.2017).

Karius, Andreas, Bosch warnte VW vor illegalem Einsatz seiner Software, Automobil Produktion 28.09.2015: https://www.automobil-produktion.de/hersteller/wirtschaft/bosch-warnte-vw-vor-illegalem-einsatz-seiner-software-110.html (Abrufdatum 29.03.2017).

KBA:
- Pkw Bestand nach Kraftstoffarten: https://de.statista.com/statistik/daten/studie/4270/umfrage/pkw-bestand-in-deutschland-nach-kraftstoffarten/ (Abrufdatum 29.03.2017)
- Neuzulassungen - Diesel-Pkw: https://de.statista.com/statistik/daten/studie/468422/umfrage/pkw-neuzulassungen-diesel-anteil-der-automarken/ (Abrufdatum 29.03.2017)

Klaeden, von:
- Lebenslauf von der Homepage des Bundestages: http://web.archive.org/web/20130429043623/http://www.bundestag.de/bundestag/abgeordnete17/biografien/K/klaeden_eckart.html (Abrufdatum 29.03.2017)
- Aufgabenverteilung von Klaedens im Kanzleramt: http://web.archive.org/web/20130505191404/http://www.bundesregierung.de/Content/DE/StatischeSeiten/Breg/element-die-staatsminister.html (Abrufdatum 29.03.2017).

Klingst, Martin, US-Vorwahlkampf. Die Millionenmacht der Spendensammler, Zeit Online 26.01.2012, http://www.zeit.de/politik/ausland/2012-01/usa-wahl-superpac (Abrufdatum 29.03.2017)

Kollenbroich, Britta, Techniker belastet VW-Top-Manager schwer, Spiegel Online 29.09.2015, http://www.spiegel.de/wirtschaft/unternehmen/volkswagen-techniker-belastet-vw-topmanager-in-abgasaffaere-a-1055352.html (Abrufdatum 29.03.2017)

Kopp, Reinhold - Profil bei Heussen Law: https://www.heussen-law.de/home/anwaelte/detail/reinhold-kopp (Abrufdatum 29.03.2017)

Lischka, Konrad/Stöcker, Christian, Website entarvt Lobby-Einfluss in Brüssel, in: Spiegel Online 11.02.2013, http://www.spiegel.de/netzwelt/netzpolitik/lobbyplag-zeigt-lobby-einflussname-bei-eu-datenschutz-richtlinie-a-882567.html (Abrufdatum 29.03.2017)

LobbyControl:

- Rolle der Bankenlobby während der Finanzmarktkrise: https://www.lobbycontrol.de/tag/finanzlobby/ (Abrufdatum: 29.03.2017)
- Stellungnahme von LobbyControl zur Einführung einer Karenzzeit: https://www.lobbycontrol.de/2015/07/bundestag-beschliesst-ueberfaellige-karenzzeit-fuer-regierungsmitglieder/ (Abrufdatum 29.03.2017).
- Themenseite Nebeneinkünfte: https://www.lobbycontrol.de/schwerpunkt/nebeneinkuenfte/ (Abrufdatum 29.03.2017)
- Stellungnahmen von LobbyControl 29.11.2012 zum Transparenzregister: https://www.lobbycontrol.de/2012/11/eu-zufrieden-mit-transparenzregister/ (Abrufdatum 29.03.2017)
- Bank, Max, TTIP und CETA: Lobbyisten-Träume werden wahr, Lobbycontrol 01.02.2017, https://www.lobbycontrol.de/2017/02/ttip-und-ceta-lobbyisten-traeume-werden-wahr/ (Abrufdatum 29.03.2017).
- Lobbyreport 2015: https://www.lobbycontrol.de/wp-content/uploads/Lobbyreport-2015.pdf 8Abrufdatum 29.03.2017)

Lobbyfacts.eu, Aufstellung von Unternehmen mit dem umfassendsten Lobbying in der EU: https://lobbyfacts.eu/articles/29-10-2015/volkswagen-top-10-list-biggest-companies-lobbying-eu (Abrufdatum 29.03.2017)

Müller-Vogg, Hugo, Ein schlechtes Gewissen ist unnötig, Cicero 31.05.2013, http://www.cicero.de/berliner-republik/daimler-lobbyismus-eckart-von-klaeden-muss-kein-schlechtes-gewissen-haben/54580 (Abrufdatum 29.03.2017)

Neumann, Conny, Panama an der Donau, Spiegel Online 21.01.2017, http://www.spiegel.de/politik/deutschland/korruptionsaffaere-in-regensburg-ominoese-parteispenden-profitable-seilschaften-a-1130996.html (Abrufdatum 29.03.2017).

Raible, Gregor, Vom „80-Prozent-Mythos“ – für wie viele Gesetze ist die EU tatsächlich verantwortlich?, Bayrischer Landtag 06.12.2013: https://www.bayern.landtag.de/aktuelles/blick-nach-europa/vom-80-prozent-mythos-fuer-wie-viele-gesetze-ist-die-eu-tatsaechlich-verantwortlich/ (Abrufdatum 29.03.2017).

Reinbold (2013)., Fabian, Interessenvertreter: EU-Abgeordneter veröffentlicht mehr als tausend Lobby-Einladungen, Spiegel Online 04.04.2013:

http://www.spiegel.de/politik/ausland/eu-abgeordneter-martin-veroeffentlicht-lobby-einladungen-a-892465.html (Abrufdatum 29.03.2017)

Reyher, Martin, Bundestag hält Zugangsregeln für Lobbyisten unter Verschluss, https://www.abgeordnetenwatch.de/blog/2014-06-11/bundestag-halt-zugangsregeln-fur-lobbyisten-unter-verschluss (Abrufdatum 29.03.2017)

Ruhkamp, Christoph, Autoindustrie bittet Kanzlerin um Hilfe, FAZ 21.05.2013, http://www.faz.net/aktuell/wirtschaft/wirtschaftspolitik/eu-fordert-dreiliterauto-autoindustrie-bittet-kanzlerin-um-hilfe-12189219.html (Abrufdatum 29.03.2017)

Sarovic, Alexander, Das Rätsel der Hausausweise, Spiegel Online 26.10.2015, http://www.spiegel.de/politik/deutschland/lobbyismus-im-bundestag-diese-gruppen-haben-zutritt-a-1059647.html (Abrufdatum 29.03.2017)

Statistisches Bundesamt

- Auflistung der Beschäftigtenzahlen von 2005 - 2016 https://de.statista.com/statistik/daten/studie/30703/umfrage/beschaeftigtenzahl-in-der-automobilindustrie/ (Abrufdatum 29.03.2017)

Schultz, Stefan, Mächtig gerechnet, Spiegel Online 20.05.2009, http://www.spiegel.de/wirtschaft/statistik-trick-in-der-autoindustrie-maechtig-gerechnet-a-625945.html (Abrufdatum: 29.03.2017).

Stockburger, Christoph, Bundesregierung verhindert strengere Abgasnormen, Spiegel Online 14.10.2013, http://www.spiegel.de/auto/aktuell/eu-umweltminister-vertagen-streit-um-co2-grenzwerte-a-927663.html (Abrufdatum 29.03.2017)

Student, Dietmar/Werres, Thomas, Die Gerhard-Schröder-AG, Manager Magazin 09.04.2010, http://www.manager-magazin.de/magazin/artikel/a-680306-4.html (Abrufdatum 29.03.2017)

Tagesspiegel: Übersicht der Adressaten Hausausweise und von welcher Fraktion sie beantragt wurden: http://www.tagesspiegel.de/downloads/12651316/3/gesamtliste-pgf_18-wp-20-11-15.pdf (Abrufdatum 29.03.2017)

Transparency International - Politische Standpunkte, http://www.transparency.de/Politik.62.0.html (Abrufdatum: 29.03.2017)

VDA:

- Geschichte des VDA: https://web.archive.org/web/20130815112400/http://www.vda.de/de/verband/historie.html (Abrufdatum 29.03.2017)
- Über den Verband: https://www.vda.de/de/verband/ueber-den-verband/zukunft-serienmaessig.html (Abrufdatum 29.03.2017)
- Pressemitteilung VDA 10.07.2015, https://www.vda.de/de/presse/Pressemeldungen/20150710-VDA-Br-ssels-Kritik-am-Diesel-zielt-daneben.html (Abrufdatum 29.03.2017)
- Pressemitteilung VDA 28.10.2015, https://www.vda.de/de/presse/Pressemeldungen/20151028-Wissmann-fordert-klare-Messbedingungen-fuerRDE-Stra-entests.html (Abrufdatum 29.03.2017)

Volkswagen:

- Meldung des VW-Konzerns vom 12.01.2016: http://www.volkswagenag.com/de/news/2016/1/External_Relations_and_Government_Relations.html (Abrufdatum 29.032017)

- Im Europäischen Transparenzregister: http://ec.europa.eu/transparencyregister/public/consultation/displaylobbyist.do?id=6504541970-40 (Abrufdatum 29.03.2017)

WillmerHale Homepage - Beratungsschwerpunkte, https://www.wilmerhale.de/beratungsschwerpunkte/oeffentliches-wirtschaftsrecht-und-regulierungsrecht/ueberblick/ (Abrufdatum 29.03.2017).

# Lebenslauf

*Der Lebenslauf ist in der elektronischen Version der Dissertation nicht enthalten.*