

Am Gängelband der Verbände: Zum Einfluss von Partikularinteressen auf die deutsche EU-Politik

von Gerald Schneider und Konstantin Baltz

Dieser Beitrag untersucht den Einfluss von Interessengruppen auf die deutsche EU-Politik. Anhand eines Vergleichs mit drei anderen Mitgliedstaaten zeigt sich, dass die Macht der Verbände, die Verhandlungsposition des federführenden Ministeriums zu bestimmen, in der Bundesrepublik besonders ausgeprägt ist. Entgegen der korporatistischen oder pluralistischen Auffassung entwickelt sich kein Machtgleichgewicht zwischen konkurrierenden Interessengruppen. Die Analyse stützt eher die Auffassung Olsons, dass Asymmetrien zwischen unterschiedlichen Interessenverbänden bestehen. So verfügen in Deutschland bei den nationalen Vorverhandlungen zu Gesetzgebungsinitiativen der Europäischen Kommission partikuläre Interessen über mehr Gewicht als öffentliche oder latente Interessen. Materiell haben spezielle Produzenten- und Konsumenteninteressen großen Einfluss, während allgemeine Konsumenteninteressen kaum eine Rolle spielen.

This article sheds light on the influence of interest groups in national negotiations on legislative activities by the European Commission. A comparison of four EU member states shows that there are strong asymmetries of influence between different types of interest groups in Germany. In contrast to corporatist or pluralist expectations, one detects no balance of power between contending interest groups. The analysis confirms for the German case the Olsonian hypothesis that specialized or privileged interest groups extend a stronger influence on the bargaining position of the leading ministry than general or societal interests. More specifically, specialized producer and consumer interests prevail over general consumer interests which play almost no role at all.

I. Die „Herrschaft der Verbände“ in der deutschen Europapolitik

Vor einem halben Jahrhundert stellte *Theodor Eschenburg* die Frage, wie weit die Macht der Verbände in der deutschen Politik reicht.¹ Er begründete damit einen politikwissenschaftlichen Forschungszweig, der den Einfluss einzelner Interessengruppen auf Entscheidungsprozesse untersucht. *Eschenburgs* Verdacht, dass Partikularinteressen Entscheidungsprozesse oft in die von ihnen bevorzugte Richtung lenken, ist heute vor allem in der politischen Publizistik verbreitet. So führen Essayisten und Leitartikler das Scheitern oder Aufweichen von Reformvorhaben nur allzu oft auf den Widerstand zurück, den die Bewahrer des sozialpolitischen Status quo gegenüber dem Abbau von Privilegien leisten. Die Verbändeforschung bietet ein differenzierteres Bild und verweist auf die Expertise, die die Interessengruppen dem Staat im

¹ *Eschenburg, Th.:* Herrschaft der Verbände?, 2. Aufl., Stuttgart, 1963. Dieser Aufsatz präsentiert Ergebnisse des DFG-Forschungsprojekts „Nationale Formulierungsprozesse zu europäischer Politik: Eine vergleichende Untersuchung der Konfliktlinien und Interessenvermittlungsstrukturen in vier Mitgliedstaaten der Europäischen Union“, das unter der Leitung von Thomas König und Gerald Schneider steht.

Tausch gegen Einflussnahme anbieten können.² Doch diesen neueren Modellen fehlt oft die empirische Basis.³ So wissen wir für viele Politikbereiche nicht, inwiefern *Eschenburgs* Hypothese gilt oder ob der Staat allenfalls vorhandene Machtasymmetrien zwischen antagonistischen gesellschaftlichen Gruppen ausgleicht. Empirische Befunde fehlen auch und gerade für die deutsche EU-Politik, mit der sich dieser Aufsatz näher befasst.⁴

Die folgende Studie ergänzt dabei eine Vielzahl von Untersuchungen, die sich vorwiegend mit den Strukturen der Interessenvermittlung in der EU beschäftigen.⁵ Zunehmend sind auch Untersuchungen anzutreffen, die spezifische Aspekte des Lobbying einfangen, etwa die Rolle von Beratungsfirmen, multinationalen Unternehmen oder jener Strategien, die die Kommission gegenüber Interessengruppen verfolgt.⁶ Doch nur selten geht die Fragestellung dahin, wie weit die Macht der Verbände und anderer Lobbyisten reicht. Dieses Manko gilt insbesondere für den „nationalen Einflusskanal“, der in einigen Länderstudien beschrieben, kaum aber vergleichend analysiert wird.⁷

Daher beleuchtet die vorliegende Abhandlung die innenpolitischen Vorverhandlungen zu EU-Entscheidungsprozessen aus der klassischen Perspektive *Mancur Olsons*.⁸ Demnach wird gefragt, ob private („privilegierte“) Interessen in den Entscheidungsprozessen tatsächlich über mehr Einfluss verfügen als öffentliche („latente“) Interessen. Diese grundlegende Hypothese *Olsons* hat die Verbändeforschung nachhaltig beeinflusst. Bislang fehlt es jedoch an Studien, die die empirische Relevanz dieser vermuteten Machtasymmetrie zwischen allgemeinen und partikulären Interessen untersuchen.

² Zur neueren deutschsprachigen Verbändeforschung siehe etwa den Überblick in *Armingeon, K.*: Verbändesysteme und Föderalismus, in: Benz, A./Lehmbruch, G. (Hg.): Föderalismus. Analysen in entwicklungsgeschichtlicher und vergleichender Perspektive (PVS-Sonderheft 32/2001), Wiesbaden, 2001, 213–233.

³ *Sloof, R.*: Game-theoretic Models of the Political Influence of Interest Groups, Boston, 1998 und *Grossman, G. M./Helpman, E.*: Special Interest Politics, Princeton, 2001. Für eine Darstellung dieser Literatur siehe auch *Ursprung, H.*: Die Modellierung endogener Handelspolitik: ‘The Rakes’s Progress’, in: Außenwirtschaft 1 (2000), 85–119.

⁴ Fallstudien zur nationalen Formulierung von EU-Politik finden sich u.a. in *Greenwood, J.*: Organized Interests and the European Community, London, 1992; *ders.*: Representing Interests in the European Union, Basingstoke, 1997; *Mazey, S./Richardson, J.* (Hg.): Lobbying in the European Community, Oxford, 1993, und *Kohler-Koch, B.*: Germany: Fragmented but Strong Lobbying, in: Van Schendelen, M.P.C.M. (Hg.): National Public and Private Lobbying, Aldershot, 1993, 23–48.

⁵ Vgl. hierzu zusammenfassend *Kohler-Koch, B./Eising, R.* (Hg.): Interessendurchsetzung im Mehrebenensystem. Baden-Baden, 2003 (i.E.).

⁶ *Crombez, C.*: Information, Lobbying and the Legislative Process in the European Union, in: European Union Politics 3/1 (2002), 7–32; *Broscheid, A./Coen, D.*: Insider and Outsider Lobbying of the European Commission: An Informational Model of Forum Politics, in: European Union Politics (2003) (i.E.); *Lahusen, C.*: Moving into the European Orbit: Commercial Consultants in the European Union, in: European Union Politics (2003) i.E.

⁷ Literaturhinweise zu den neueren Veröffentlichungen zur deutschen EU-Politik bieten *Schneider, G./Bailer, S.*: Mächtig, aber wenig einflussreich: Ursachen und Konsequenzen des deutschen Integrationsdilemmas, in: Integration 25/1 (2002), 49–60. Siehe auch *Schneider, H./Jopp, M./Schmalz, U.* (Hg.): Eine neue deutsche Europapolitik? Rahmenbedingungen – Problemfelder – Optionen, Bonn, 2002.

Der Aufsatz gliedert sich in vier Teile: Zunächst wird die bisherige Verbändeforschung daraufhin befragt, welcher Typ von Interessengruppe auf theoretischer Ebene das größte Durchsetzungspotential aufweist. Im zweiten Analyseschritt wird der verwendete Datensatz vorgestellt und definiert, wie sich der Einfluss eines Akteurs bemessen lässt. Darauf folgt ein Ländervergleich, in dem die Formation der nationalen Positionen zu Kommissionsvorschlägen für vier EU-Mitgliedstaaten untersucht werden (Deutschland, Finnland, Großbritannien und Niederlande). Die Analyse konzentriert sich dabei auf die Bundesrepublik, ohne jedoch die anderen Länder zu vernachlässigen. Zwei kurze Fallstudien zu den Verhandlungs- und Entscheidungsprozessen in Deutschland um die Altautorichtlinie sowie um einen Vorschlag für eine Verbrauchersteuer für Tabakwaren ergänzen diese Ausführungen und illustrieren die Erkenntnisse, die sich auf Basis aller Fälle ableiten lassen. Abschließend wird diskutiert, wie die konstatierte Malaise – ein disproportionaler Einfluss von Partikularinteressen – zu beheben wäre.

II. Die Debatte um den Einfluss von Interessengruppen

Interessengruppen können im Rahmen der EU-Politik zwei Hauptwege einschlagen, um legislative Entscheidungen zu beeinflussen: den supranationalen und den nationalen Pfad. Diese unterschiedlichen Einflusskanäle schließen sich nicht wechselseitig aus. Im Gegenteil, die verfügbare Evidenz verweist darauf, dass Verbände alle relevanten Beeinflussungsstrategien gleichzeitig verfolgen. Viele Studien gehen von der Annahme aus, dass der supranationale Pfad des Lobbying in den letzten Jahren an Bedeutung gewonnen hat.⁹ Der zweite Weg, über den Interessengruppen den europäischen Gesetzgebungsprozess nachhaltig beeinflussen können, bleiben jedoch die nationalen Vorverhandlungen zu Gesetzgebungsvorschlägen der Europäischen Kommission. Weil der Ministerrat nach wie vor der einflussreichste Akteur in der EU-Gesetzgebung ist, bleibt es für viele Interessengruppen unverzichtbar, auf die Regierungen der Mitgliedstaaten Einfluss auszuüben.¹⁰

Ungeachtet der Bedeutung des supranationalen Pfades beschränkt sich diese Studie auf die Interaktionen zwischen konkurrierenden Interessengruppen und Regierungsakteuren auf der nationalstaatlichen Ebene. Um die Verhandlungsmacht von Interessengruppen zu bestimmen,

⁸ *Olson, M.*: The Logic of Collective Action, Cambridge, 1965.

⁹ Etwa *Andersen, S./Eliassen, K. A.*: Making Policy in Europe. The Europeification of National Policy-Making, London, 1993.

¹⁰ *Coen, D.*: The Evolution of the Large Firm as a Political Actor in the European Union, in: Journal of European Public Policy 4/1 (1997), 91–108; *Adshead, M.*: Beyond Clientelism: Agricultural Networks in Ireland and the EU, in: West European Politics 19/3 (1996), 583–608.

folgt die Analyse der Logik räumlicher Präferenzmodelle. Demnach versuchen die an einem Entscheidungsprozess beteiligten Akteure, das Ergebnis der nationalen Vorverhandlungen möglichst in die Nähe jener Lösung zu lenken, die sie selbst bevorzugen. Der Einfluss einer Interessengruppe wird folgerichtig danach kodiert, wie weit sie den Vorschlag des federführenden Ministeriums an sich ziehen kann. Diese Definition von Einfluss wirkt natürlich die Frage *Brian Barry*s auf (1980), ob die Einnahme einer ausschlaggebenden Position nicht eher auf „Glück“ als auf „Macht“ zurückzuführen sei.¹¹ Um dieses Problem zu mildern, wird im Folgenden eine Vielzahl umstrittener Themen in 15 Gesetzgebungsvorschlägen analysiert. Dies reduziert die Wahrscheinlichkeit, dass einige Akteurstypen durchgehend mehr Glück haben, die ausschlaggebende Position einzunehmen. Zusätzlich ist in Betracht zu ziehen, dass viele Interessengruppen mehrfach aktiv wurden.

Der klassische Ausgangspunkt für viele empirische Studien zum Einfluss von Interessengruppen ist nach wie vor *Mancur Olsons* Analyse zu den Problemen des kollektiven Handelns. Nach *Olson* ist anzunehmen, dass ein strukturelles Ungleichgewicht hinsichtlich der Durchsetzungskraft bestimmter Akteure existiert. Verbände, die sektorale Interessen innerhalb einer Gesellschaft repräsentieren, sind aufgrund ihres höheren Organisationsgrades „privilegiert“. Im Gegensatz dazu sind allgemein orientierte soziale Interessen grundsätzlich unterrepräsentiert, da der Nutzen des individuellen Beitrags zu Gruppenaktivitäten mit zunehmender Gruppengröße sinkt. Obwohl die neuere theoretische Literatur besonders die informative Rolle von Interessengruppen betont, ist das Ungleichgewicht zwischen privaten und öffentlichen Interessen ein Standardthema innerhalb dieses Forschungszweigs geblieben.¹² Folglich wird hier untersucht, ob Ungleichgewichte im Einfluss erkennbar sind oder nicht.

Auf der EU-Ebene sind empirische Untersuchungen und Ergebnisse zugunsten der Kernhypothese *Olsons* eher dünn gesät. Einige Studien bieten Hinweise auf Asymmetrien zwischen Kapital und Arbeit, andere nehmen dagegen an, dass die Regierung eine aktive Rolle in der Interessenvermittlung spielt und damit teils dem Einfluss von sektoralen Interessengruppen entgegenwirken kann.¹³ *Falkner* sieht etwa eine Tendenz hin zu einem korporatistischen Interessenvermittlungssystem, in dem staatliche Akteure die Vertreter von Kapital und Arbeit

¹¹ *Barry, B.*: Is It Better to be Powerful or Lucky, Part I & II, in: *Political Studies* 28 (1980), 183–194 und 317–343.

¹² Vgl. *Baumgartner, F. R./Leech, B. L.*: *Basic Interests: The Importance of Groups in Politics and Political Science*, Princeton, 1998.

¹³ Vgl. hierzu etwa *Wessels, W.*: *The German Case: A Key Moderator in a Competitive Multi-Level Environment*, in: *Kassim, H./Menon, A./Peters, B. G./Wright, V.* (Hg.): *The National Co-ordination of EU Policy. The European Level*, Oxford, 2001, 101–128.

unterstützen, zu Konsensentscheidungen zu gelangen.¹⁴ Wiederum andere Studien gehen davon aus, dass sich die EU in eine pluralistische Richtung entwickelt und somit der Wettbewerb zwischen konkurrierenden Interessengruppen eher zunehmen wird.¹⁵ Der gemeinsame Nenner der beiden letzten Klassifizierungsversuche zum Interessenvermittlungssystem in der Europäischen Union besteht in der Annahme, dass die wichtigsten Interessengruppen in den EU-Entscheidungsprozessen über einigermaßen „gleich lange Spieße“ verfügen.

Im Folgenden wird untersucht, ob sich *Olsons* Hypothese oder die Konvergenzerwartungen bezüglich des Verbandseinflusses bei den nationalen Vorverhandlungen zu EU-Gesetzgebungsinitiativen empirisch bestätigen lassen. Dazu werden die Nutzenveränderungen analysiert, die vier verschiedene Typen von Interessengruppen bei den Vorverhandlungen erfahren: allgemeine oder partikulare Produzenteninteressen sowie allgemeine oder partikulare Verbraucherinteressen. Im Einklang mit der Argumentation *Olsons* erwarten wir, dass Lobbys mit eher partikularen Interessen einen Vorteil gegenüber allgemeineren Interessen besitzen und Produzenteninteressen einflussreicher sind als Konsumenteninteressen.¹⁶ Für Deutschland als stark konsensual ausgerichtetem Gemeinwesen ist zu vermuten, dass Interessengruppen mehr Möglichkeiten haben, politische Prozesse zu beeinflussen. Gleichzeitig könnten die im Vergleich zu Wettbewerbsdemokratien höheren Abstimmungshürden es den Partikularinteressen auch erschweren, sich gegenüber den Allgemeininteressen durchzusetzen. Ob solche ausgeprägten Konsensbedürfnisse die Macht von Sonderinteressen zu brechen vermögen, lässt sich nur empirisch zeigen. Vor der Präsentation entsprechender Ergebnisse wird zunächst der Untersuchungsansatz vorgestellt.

III. Forschungsdesign und Operationalisierung

¹⁴ Vgl. *Falkner, G.*: EU Social Policy in the 1990's: Towards a Corporatist Policy Community, London, 1998. *Dies.*: Interest Groups in Multi-Level Polity: The Impact of European Integration on National Systems. EUI Working Papers RSC No. 99/34, 1999; *Gorges, M. J.*: Euro-Corporatism? Interest Intermediation in the European Community, Lanham, 1996; *Grote, J./Schmitter, P. C.*: The Renaissance of National Corporatism: Unintended Side-effect of European and Monetary Union or Calculated Response to the Absence of European Social Policy?, in: *Transfer* 1-2 (1999), 34–63.

¹⁵ Vgl. *Schmitter, P. C./Streeck, W.*: Organized Interests and the Europe of 1992, in: *Ornstein, N./Perlman, M.* (Hg.): Political Power and Social Change: The United States faces a United Europe, Washington, D.C., 1991. Eine empirische Überprüfung des EU-Interessenvermittlungssystems in vier Mitgliedstaaten kommt zu dem Ergebnis, dass weitgehend etatistische Strukturen und nicht korporatistische oder pluralistische dominieren. Vgl. hierzu *Baltz, K./König, T./Schneider, G.*: Immer noch ein etatistischer Kontinent: Die Formierung von Positionen zu EU-Verhandlungen in vier Mitgliedstaaten, in: *Kohler-Koch, B./Eising, R.* (Hg.): Interessenvermittlung im Mehrebenensystem, Baden-Baden, 2003 (i.E.).

¹⁶ Aufgrund des vorliegenden Samples an Entscheidungsfällen wird die Konfliktlinie zwischen Produzenten und Verbrauchern besonders betont.

Die Analyse gründet sich auf dem *National Decision Making in the European Union*-Datensatz (NDEU), der Angaben über 15 legislative Initiativen der EU-Kommission in Deutschland, Finnland, Großbritannien und den Niederlanden enthält. Die berücksichtigten Kommissionsvorschläge entstammen einer Stichprobe von insgesamt 80 Initiativen, die im Rahmen eines größeren Gemeinschaftsprojekts zu Gesetzgebungsvorhaben auf EU-Ebene erhoben wurden (*Decision Making in the European Union*, DEU). Dieser Datensatz beinhaltet differenzierte Informationen über legislative Vorschläge der EU-Kommission von 1997 bis 2000.¹⁷ Die hierbei berücksichtigten Vorschläge mussten hinreichend kontrovers diskutiert sein, zudem sollte die Stichprobe die Vielfalt der Gesetzgebungsprozeduren innerhalb der Gemeinschaft sowie jener Politikfelder repräsentieren, in denen die EU aktiv ist.

Nach der Bestimmung geeigneter Fälle führten Projektmitarbeiter Interviews durch, in denen ausgewiesene Experten die Streitfragen innerhalb eines Gesetzgebungsverfahrens sowie die Positionen der Akteure auf diesen „Issues“ identifizierten. Die NDEU-Angaben beruhen ebenfalls auf einer Expertenbefragung, die ein Forscherteam der Universität Konstanz in den vier EU-Mitgliedstaaten erhob. Die Bandbreite der Themen erstreckt sich von Gesundheitsangelegenheiten über reine Verbraucher- bis hin zu Fischereifragen.¹⁸

Darüber hinaus muss erwähnt werden, dass sich die Fragen fast ausschließlich auf Initiativen bezogen, die zu Untersuchungsbeginn noch nicht verabschiedet waren. Damit sollte zum einen erreicht werden, dass sich die befragten Experten in ausreichendem Maß an die Streitfragen von Kommissionsinitiativen erinnern können, die eher der „regulären“ EU-Politik zuzuordnen sind und somit kaum im medialen Rampenlicht standen. Zum anderen wollten wir vermeiden, dass die Interviewpartner die Positionen der Akteure, deren Macht sowie weitere Gesichtspunkte aus den Ergebnissen ableiten.

¹⁷ Dieses größere Projekt bewertet die relativen Erklärungsleistungen konkurrierender spieltheoretischer Modelle zum EU-Entscheidungsprozess. Daran beteiligt sind Forscher der Universitäten Groningen, Konstanz, Leiden, Michigan (Ann Arbor), Nijmegen und Turku.

¹⁸ Das Sample umfasst folgende Initiativen: Altwagenrichtlinie Com (97) 358; Zinssteuerrichtlinie Com (98) 295; Richtlinie zur Tabaksteuer Com (98) 320; Richtlinie zur Regulierung von E-Geldinstituten Com (98) 461; Richtlinie zu Ergänzungen der Regulierung des Gemeinsamen Marktes Com (98) 546; Richtlinie über rechtliche Aspekte des e-Business im Binnenmarkt Com (98) 586; Verordnung zur Prävention und Kontrolle von TSE Com (98) 623; Verordnung zur Beschränkung von Tierarzneimittelprodukten in Nahrungsmitteln tierischen Ursprungs Com (99) 130; Verordnung zur Einführung eines EU-RODAC-Systems Com (99) 260; Kontrolle der Nordost- Atlantischen Fischerei Com (99) 345; Verordnung über gerichtliche Zuständigkeit, Anerkennung und Vollstreckung von Entscheidungen in Zivil- und Handelssachen Com (99) 348; Verordnung zur Stärkung des Dialogs mit Unternehmen und sonstigen Beteiligten über die Gemeinsame Fischereipolitik Com (99) 382; Richtlinie zur Regelung viehseuchenrechtlicher Fragen beim innergemeinschaftlichen Handelsverkehr mit Rindern und Schweinen Com (99) 456; Richtlinie für die Verwirklichung der Gleichbehandlung in Beschäftigung und Beruf Com (99) 565-7; Richtlinie für Beschränkungen des Inverkehrbringens und Verwendung gewisser gefährlicher Stoffe und Zubereitungen (Phthalate) über die Sicherheit von Spielzeug Com (99) 577.

Was die *Operationalisierung der Variablen* anbelangt, so basieren die hier verwendeten Indikatoren auf den benannten Interviews. Die Befragten identifizierten die für den Verhandlungsprozess relevanten Akteure sowie deren Position zu den umstrittenen Themen eines Gesetzgebungsvorhabens. Die Experten wurden auch nach dem Standort des Referenzpunkts befragt und damit nach jener Situation, die im Fall einer Nichteinigung eintritt. Zeitlich wurde zwischen der Festlegung einer Erstposition des federführenden Ministeriums und dem anschließenden nationalen Standpunkt unterschieden, den der jeweilige Mitgliedstaat im Ministerrat vertrat. Zusätzlich wurde erhoben, wie bedeutsam ein Thema für die einzelnen Akteure ist, welche Macht die Verhandlungsteilnehmer besitzen und ob sie Drohungen aussprachen und Versprechungen machten, um ihre Interessen durchzusetzen.

Die zu erklärende Variable ist der Einfluss der Akteure auf die Formulierung der nationalen Position, die sich grundsätzlich aus einer Verschiebung zwischen dem anfänglichen Standpunkt des federführenden Ministeriums und der anschließenden nationalen Position ergibt. Dabei soll geklärt werden, welcher Akteurstyp in welchem Maße für diese Verschiebung verantwortlich ist. Der Einfluss von Interessengruppen auf die Formierung der Regierungsposition wird ebenfalls auf Basis des NDEU-Datensatzes analysiert. Dabei nehmen wir an, dass jeder Akteur den Nutzen der zur Diskussion stehenden Themen evaluiert. Der direkte Einfluss eines Akteurs wird durch die Nutzenänderung operationalisiert, den die Entscheidung über einen Vorschlag verursacht. Die möglichen Verhandlungsergebnisse liegen auf einer Skala von 0 bis 100, wobei 0 die Position der absoluten Gegner weiterer Integrations- bzw. Harmonisierungsschritte¹⁹ und 100 die maximale Position zugunsten verstärkter Integration in einem Politikfeld bezeichnet. Die Nutzenänderung L misst die relative Differenz zwischen zwei absoluten Differenzen. Dies ist zum einen der Betrag zwischen der Akteursposition POS und der Initialposition IP des federführenden Ministeriums, zum anderen zwischen POS und der endgültigen nationalen Position NP , d.h. $L = |POS-IP| - |POS-NP|$.²⁰

¹⁹ Dieser Standpunkt fällt nicht zwangsläufig mit der Status quo-Position zusammen. Es ist auch möglich, dass bestimmte Akteure Positionen einnehmen, die das bereits erreichte Integrationsniveau zurücknehmen würden.

²⁰ Ähnliche Maße wurden verwendet von *Mokken, R. J./Payne, D./Stokman, F. N./Wasseur, F. W.*: Decision Context and Policy Effectuation: EC Structural Reform in Ireland, in: *Irish Political Studies* 15 (2000), 29–61; *Bailer, S./Schneider, G.*: Between Power and Preferences: An Evaluation of Competing Bargaining Models. Unveröff. Manuskript, Universität Konstanz, 2002. *Bailer, S./Schneider, G.*: Macht und Einfluss in EU-Verhandlungen: Das Integrationsdilemma Deutschlands in vergleichender Perspektive, in: Hegmann, H./Neumärker, B. (Hg.): Die Europäische Union aus politökonomischer Perspektive, Marburg, 2002, 171–204 sowie *Schneider, G./Bailer, S.*, a.a.O., 49–60.

Die zentralen Erklärungsfaktoren sind verschiedene Dummy-Variablen, die die diversen Interessengruppen einem jener vier Typen zuordnen, deren politische Durchsetzungschancen als höchst unterschiedlich veranschlagt werden. Wenn ein Verband eine Meinung in weniger (mehr) als 40% aller Streitthemen im Rahmen eines Gesetzgebungsvorschlags im eigenen Land äußerte, wurde er zur Kategorie der partikularen (allgemeinen) Interessengruppen gezählt. Die zweite Unterscheidungsdimension betrifft die Dichotomie zwischen Konsumenten- und Produzentengruppen. Mit Hilfe von Interessengruppenlisten sowie der Sekundärliteratur wurde herausgearbeitet, welche Art von Interesse eine bestimmte Organisation repräsentiert. Die Untersuchung wurde anhand deskriptiver Statistiken aus dem Datensatz sowie durch länderspezifische Regressionsanalysen mit dem oben definierten Einflussmaß als abhängiger Variable durchgeführt.

IV. Systematische Analyse und Fallstudien

Um den Einfluss von Interessengruppen erfassen zu können, ist es zunächst notwendig, den generellen Konfliktgehalt der Kommissionsinitiativen bei nationalen Vorverhandlungen zu bestimmen. Wie die empirischen Befunde zeigen, verlaufen diese Verhandlungen in Deutschland zu „alltäglichen“ Entscheidungsfällen europäischer Gesetzgebung weit konsensueller, als es Fallstudien glauben machen wollen, die sich auf angebliche „Meilensteine“ des Integrationsprozesses konzentrieren.²¹ Selbst wenn man die Analyse auf jene Kommissionsvorschläge beschränkt, die ein Minimum an Kontroverse erzeugten, ist in vielen Fällen kein Wechsel von der anfänglichen zur endgültigen nationalen Position erkennbar. Tabelle 1 zeigt für die 15 untersuchten Kommissionsvorschläge in Deutschland, Finnland, Niederlande und Großbritannien, wie viele Streitpunkte sie hervorriefen, wie viele Akteure eine Meinung zu den Vorschlägen äußerten, wie groß die Varianz zwischen den Positionen der Akteure war. Ferner ist für jede dieser Kategorien der länderübergreifende Durchschnittswert angegeben. Anhand der Tabelle lassen sich die wesentlichen deskriptiven Charakteristika der nationalen Politikformulierungsprozesse in Deutschland mit denjenigen in den anderen drei Ländern vergleichen. Dabei ist erneut zu beachten, dass die Positionen zu den Streitpunkten auf einer Skala von 0 bis 100 normiert sind.

[Tabelle 1 etwa hier]

Nach den Ergebnissen von Tabelle 1 variiert das Ausmaß an Umstrittenheit, das ein Kommissionsvorschlag auslöst, sehr stark nach Initiativen wie nach Ländern. Für Deutschland ist erkennbar, dass drei der 15 Vorschläge in den nationalen Vorverhandlungen keine Rolle spielten. Zu den umstrittensten Vorschlägen zählen die Versuche der Kommission, den elektronischen Zahlungsverkehr und -handel zu regulieren. Beide Initiativen weisen hohe Werte in der Anzahl kontroverser Fragen und Akteure auf, die den Entscheidungsprozess zu beeinflussen suchten. Ebenfalls relativ kontrovers verliefen in Deutschland – und zum Teil auch in den anderen Ländern – die Verhandlungen zur Richtlinie über Altfahrzeuge (Com 97 358), zur Regulierung des Binnenmarkts (Com 98 546), zu den Verbrauchssteuern auf Zigaretten (Com 98 320) und zur Besteuerung von Kapitalerträgen (Com 98 295). Die Beratungen zu den anderen Initiativen dagegen waren eher konsensuell geprägt. Diese ausgleichende Tendenz äußert sich darin, dass jeweils nur ein einziges Thema diskutiert wurde oder dass nur wenige Akteure überhaupt aktiv wurden. Folglich fiel die Distanz der jeweiligen Akteurspositionen vergleichsweise gering aus. Ein besonders einprägsames Beispiel dafür, dass viele Gesetzgebungsprozesse alles andere als spektakulär verlaufen, ist das Projekt zur Regulierung der Fischerei im Nordostatlantik. In den Niederlanden aktivierte dieses Vorhaben lediglich drei Akteure, da eigentlich nur ein Kollektivakteur, die holländische Fischfangindustrie, in diesem Mitgliedstaat von der angestrebten Regulierung betroffen war.

Ein weiterer Indikator für den Trend hin zu unkontroversen Vorverhandlungen besteht darin, dass strategische Aktionen eher die Ausnahme bleiben. Den Interviews zufolge, die in den Hauptstädten der vier Mitgliedsstaaten durchgeführt wurden, sind Drohungen relativ seltene Ereignisse. Zudem ist die Standardabweichung in Deutschland etwa im Vergleich zu Großbritannien viel kleiner, was auf die relativ konsensuell ausgerichtete Interessenvermittlung zwischen jenen Akteuren verweist, die fähig oder willens waren, an der Formulierung einer deutschen Position teilzunehmen.

Die konsensuell geprägte Interessenvermittlung zur EU-Politik in Deutschland lässt sich unseres Erachtens auf drei Gründe zurückführen: erstens die (für einige Akteure) geringere Bedeutsamkeit der Streitthemen, zweitens die Macht der federführenden Ministerien, die Tagesordnung zu bestimmen, sowie – drittens – das Machtgefälle zwischen den Akteursgruppen.

Zur genaueren Untersuchung dieser Trends differenziert Tabelle 2 die aggregierten Informationen aus den Experteninterviews weiter. Diese Daten geben Auskunft über die

²¹ *Moravcsik, A.:* The Choice for Europe: Social Purpose and State Power from Messina to Maastricht,

verschiedenen Akteurstypen. So ist aufgeführt, wie häufig diese eine Position zu den Vorschlägen bzw. den jeweiligen Streitthemen artikulierten. Ferner berücksichtigt ist das Ausmaß, in dem die Positionen innerhalb eines Akteurstyps variieren. Dies zeigt an, wie homogen die Repräsentanten der verschiedenen Akteurstypen auftreten. Schließlich wird gezeigt, wie weit die Position eines Akteurstyps vom anfänglichen Standpunkt des federführenden Ministeriums abweicht. Tabelle 2 enthält auch Informationen zu den relevanten staatlichen Akteuren. Damit ist es möglich, Macht und Einfluss der nicht-staatlichen Lobbygruppen und der staatlichen Akteure miteinander zu vergleichen.

[Tab. 2 etwa hier]

Die in Tabelle 2 aufgeführten Ergebnisse zeigen, dass staatliche und nicht-staatliche Akteure unterschiedlich aktiv sind sowie dass die Heterogenität der Positionen innerhalb eines bestimmten Akteurstyps variiert. In Deutschland wie den anderen Ländern ist die Streuung der Positionen bei allen Akteuren über sämtliche Streitthemen der 15 Gesetzgebungsinitiativen ähnlich homogen. Dabei fällt auf, dass die Vertreter von Partikularinteressen im Mittel heterogenere Positionen aufweisen als jene allgemeiner Interessen.²² Dieses Ergebnis ist insoweit kein Artefakt, als es nicht durch das unterschiedlich starke Aktivitätsniveau der Interessengruppen bedingt ist, da sich Produzenten- und Konsumenteninteressen hinsichtlich ihrer Beteiligungshäufigkeit unterscheiden. Dies deutet darauf hin, dass Verbände, die Partikularinteressen wahrnehmen, in überdurchschnittlichem Maß dazu neigen, Extrempositionen einzunehmen. Dies schafft einen Gegensatz zu jenen Organisationen, die eher für gesamtgesellschaftliche Interessen stehen. Inwiefern eine solche Strategie bei der Beeinflussung der Position des zuständigen Ministeriums erfolgreich ist, wird in der unten dargestellten Regressionsanalyse untersucht.

Darüber hinaus zeigt Tabelle 2 die geringe Einbindung bzw. Aktivität der nationalen Parlamente in die Vorverhandlungen, während die Ministerien stark beteiligt sind. Produzentengruppen werden in Deutschland und den anderen drei Staaten häufiger aktiv als Konsumentengruppen. Dies ist ein erstes Indiz dafür, dass private Interessen einen strategischen Vorteil gegenüber öffentlichen Interessen besitzen und leichteren Zugang zu den nationalen Vorverhandlungen finden. Berücksichtigt man zudem die durchschnittliche Differenz zwischen den Standpunkten der jeweiligen Gruppen und der Ausgangsposition des federführenden Ministeriums, lässt sich dies auch näher begründen. Das Maß $|POS-IP|$ gibt

Ithaca N.Y., 1998.

die anfängliche Positionsnähe der jeweiligen Lobbygruppe zum entscheidenden staatlichen Akteur – dem für die Verhandlungen zuständigen Ministerium – wieder. Daran lässt sich erkennen, dass in den untersuchten Ländern die Konsumenteninteressen im Schnitt näher beim federführenden Ministerium liegen²³ als die Produzenteninteressen. Deren Vertreter sind folglich deutlich aktiver als jene der Konsumenteninteressen, da sie aufgrund ihrer größeren Distanz zur ursprünglichen Position des federführenden Ministeriums eher ein aus ihrer Sicht ungünstiges Verhandlungsergebnis befürchten müssen. Dieses Argument wird weitgehend durch die Ergebnisse der entscheidungstheoretischen Literatur zu Interessengruppen bestätigt.²⁴

Tabelle 3 zeigt für staatliche und nichtstaatliche Akteurstypen, wie viel Macht ihnen Experten zuordnen und wie hoch ihr durchschnittlicher Nutzenverlust ausfällt.²⁵ Mit diesen Resultaten ist es möglich, die These vom unterschiedlich starken Einfluss von Interessengruppen bei den nationalen Vorverhandlungen zunächst anhand der deskriptiven Statistik zu bewerten.

[Tab. 3 ungefähr hier]

Die hier verwendete Machtvariable wurde als ressourcenübergreifende Macht mit verschiedenen möglichen Quellen operationalisiert.²⁶ Somit besteht keine Verwechslungsgefahr der Machtvariable mit der abhängigen Variable, dem politischen Einfluss eines Akteurs auf einen Vorschlag bzw. auf ein darin enthaltenes Streitthema.

Die attribuierte Macht ist bei den Interessengruppen der Produzenten im Durchschnitt höher als bei den Konsumenten. Obwohl die eher breit vertretenen Produzentengruppen sogar den höchsten Machtwert unter allen hier betrachteten Interessengruppentypen aufweisen, können sie dieses Potential nicht entsprechend in Durchsetzungskraft umformen. Ähnlich verhält es sich beim Vergleich zwischen den partikularen und öffentlichen Konsumenteninteressen-

²² Dies drückt sich in einer größeren Standardabweichung der Positionen aus.

²³ In diesem Fall ist der Differenzwert $|\text{pos-ip}|$ für Konsumenteninteressen kleiner als der entsprechende Beitrag der Produzenteninteressen.

²⁴ Vgl. hierzu v.a. die Studien von *Austen-Smith, D./Wright, J. R.*: Counteractive Lobbying, in: *American Journal of Political Science*, 38/1 (1994), 25–44 sowie *Dies.*: Theory and Evidence for Counteractive Lobbying, in: *American Journal of Political Science*, 40/2 (1996), 543–564.

²⁵ Die Werte zur attribuierten Macht sind wiederum von 0 bis 100, diejenigen zum Einfluss der Akteure von –100 bis +100 normiert, je nachdem, ob ein Akteur generell Nutzenverluste erlitt oder Nutzengewinne erzielen konnte.

²⁶ Spezielle potentielle Machtressourcen, etwa Informationsasymmetrien, Verhandlungsgeschick etc., wurden zusätzlich davon getrennt erhoben. Die ressourcenübergreifende Machtvariable wurde wie folgt gemessen (Fragewortlaut): „Within the policy domain the different stakeholders have different capabilities or amounts of potential to influence decision outcomes. This ability is based on a number of different resources: for example, the formal authority to take decisions, financial resources, information, access to other important

gruppen, so dass auch hier eher Partikularinteressen die Oberhand bewahren. Hervorzuheben ist ferner, dass sich die den Interessengruppen zugesprochene Machtposition nicht in tatsächlichem Einfluss auf die Position des federführenden Ministeriums niederschlägt. Die mit größerer Macht ausgestatteten Interessengruppen verlieren teils deutlich im Vergleich zu jenen, denen im Allgemeinen eine geringere Macht zugesprochen wird. Dies gilt insbesondere für Deutschland und die Niederlande. Das Organisationspotential einer Gruppe ist demnach ganz im Sinne von *Olson* wichtiger für die Möglichkeit, Einfluss auf das verhandlungsführende Ministerium auszuüben, als Macht in Form einer besseren Ressourcenausstattung.

Interessant ist der Vergleich mit den staatlichen Akteuren, insbesondere dem jeweils federführenden Ministerium.²⁷ Obwohl dieses als Agendasetzer bei den Vorverhandlungen notwendigerweise „verlieren“ muss, ist es wohl im Durchschnitt der entscheidende Akteur. Da die federführenden Ministerien aufgrund ihres Vorschlagsrechts bestenfalls keinen Nutzenverlust erleiden und dementsprechend auch nicht „gewinnen“ können, wäre es vorschnell zu behaupten, dass sie am meisten bei den Vorverhandlungen verlieren. Mit anderen Worten: Das hier verwendete Einflussmaß ist für sie nicht aussagekräftig. Da die Spalte zum Nutzenverlust/-gewinn nur Durchschnittswerte angibt und in der deskriptiven Analyse der Einfluss der anderen Akteure nicht zu kontrollieren ist, enthält Tabelle 4 die Ergebnisse der Regressionsanalyse für den Einfluss der verschiedenen Interessengruppen, erneut nach Ländern getrennt. Zur Kontrolle, ob sich Extrempositionen „auszahlen“, wird die Variable Differenz zum Median eingeführt. Diese bezeichnet den Abstand eines Akteurs zur Medianposition aller beteiligten Akteure bei sämtlichen Streitthemen der 15 Gesetzgebungsinitiativen. Die abhängige Variable ist das oben definierte Einflussmaß, das den Gewinn oder Verlust eines Akteurs durch die nationalen Vorverhandlungen wiedergibt. In diese Regressionsanalyse wurden nur diejenigen Fälle aufgenommen, bei denen sich die anfängliche Position des federführenden Ministeriums verändert hat. Die Analyse aller Fälle und damit auch der Entscheidungssituationen, bei denen das Ministerium die anfängliche Position beibehalten konnte, verändert diese Ergebnisse nicht wesentlich.

[Tabelle 4 ungefähr hier]

stakeholders, leadership of a large number of people etc. – Please indicate the capabilities of each stakeholder on a scale from 0 to 100.”

²⁷ Siehe *Baltz, K./König, T./Schneider, G.*, a.a.O.

Interessanterweise zahlt es sich nur in Deutschland nicht aus, eine von der Mehrheitsposition abweichende Haltung einzunehmen. In den anderen Ländern ist das genaue Gegenteil der Fall. Für die allgemeinen Produzenteninteressen relativiert sich dieses Ergebnis der deskriptiven Analyse weiter. Die allgemeinen Produzenteninteressen weisen in Deutschland einen nur geringen Nutzengewinn auf, liegen aber immer noch vor den allgemeinen Konsumentengruppen, die erwartungsgemäß den geringsten Einfluss aller kategorisierten Gruppen ausüben. Diese Ergebnisse lassen sich im Wesentlichen auch auf die Niederlande übertragen, deutliche Unterschiede sind allerdings für Großbritannien und Finnland erkennbar. Da in Großbritannien viele Kommissionsinitiativen unstrittig waren und die Fallzahl dementsprechend gering ist, sind die entsprechenden Ergebnisse größtenteils nicht signifikant, mithin kaum aussagekräftig. In Finnland hingegen üben partikulare Konsumenteninteressen einen deutlich erkennbaren Einfluss auf die Verhandlungen aus und übertrumpfen dabei auch die Produzenteninteressengruppen, die ebenfalls überwiegend Gewinne aus den nationalen Vorverhandlungen ziehen. Wie in Deutschland und den Niederlanden haben öffentliche Konsumenteninteressen keinen Einfluss auf die Vorverhandlungen, in Finnland wurden sie überhaupt nicht aktiv.

Zur Illustration dieser Ergebnisse werden nun zwei kurze Fallstudien angeführt. Ein erstes prägnantes Beispiel ist die *Initiative der Kommission zur Einführung einer Richtlinie für die Behandlung von Altwagen* (Com 97 358). Sie wurde insbesondere in Deutschland aufgrund ihrer Bedeutung für die Autoindustrie kontrovers diskutiert. Auf der einen Seite standen die verschiedensten Vertreter der Autoindustrie (v.a. VDA und VDIK), auf der anderen Verbraucherverbände sowie BUND und Greenpeace. Die Positionen der Verschrottungs- und Verwertungsindustrie (BDSV, IGA und verschiedener Entsorgungsunternehmen) lagen zwischen den Extermpunkten. Besonders umstritten war, wer die Verantwortung für die Entsorgung von Fahrzeugen älterer Baujahre tragen sollte. Kontrovers war überdies der Vorschlag, bestimmte Metallelemente beim Fahrzeugbau zu verbieten. Zwar hatte die österreichische EU-Präsidentschaft Ende 1998 einen Kompromiss vorbereitet, wonach die Produzenten nicht nur neue, sondern auch ältere Autos zurücknehmen sollten. Doch im Frühjahr 1999, ein halbes Jahr nach dem Machtwechsel, intervenierte der Vorstandsvorsitzende von Volkswagen, *Ferdinand Piëch*, bei Bundeskanzler *Gerhard Schröder*, einem ehemaligen Mitglied des VW-Aufsichtsrates, um die Annahme der Richtlinie zu verhindern.

Aufgrund des massiven Lobbyings aus Wolfsburg änderte die Bundesregierung ihre zunächst verbraucherfreundliche Verhandlungsposition radikal, blockierte die Einführung der

Richtlinie für einige Monate und forderte Ergänzungen, die den Wünschen der deutschen Autoindustrie entsprachen.²⁸ Auch wenn die Intervention des VW-Vorstandsvorsitzenden nur kurzfristig erfolgreich war, da die Autoindustrie schließlich nicht die Annahme einer „verwässerten“ Richtlinie verhindern konnte, offenbart der dramatische Kurswechsel *Schröders*, wie sektorale Interessen und besonders Produzenteninteressen trotz Gegendrucks von Seiten der Verbraucherverbände die Haltung ihrer nationalen Regierung zur EU-Politik beeinflussen können. Schaubild 1 veranschaulicht diesen Konflikt. Da die Positionen aller Akteure und auch das Verhandlungsergebnis beider „Issues“ identisch ausfallen, reicht eine Darstellung des Disputes in einer Dimension aus.

[Schaubild 1]

Ein zweites Beispiel für die Machtasymmetrien zwischen unterschiedlichen gesellschaftlichen Interessen ist die *Initiative der Kommission zur Harmonisierung der Tabak- bzw. Rauchwarensteuern in der EU* (Com 98 320). Der Vorschlag aktivierte in Deutschland neben dem federführenden Finanz- sowie dem Wirtschaftsministerium nur die Interessengruppen der Tabak- bzw. Zigarettenindustrie. Im Rahmen dieses Gesetzgebungsvorschlags waren zwei Streitthemen von Bedeutung. Eine Kontroverse betraf die Mindesthöhe der Besteuerung, die die Vertreter der Tabakindustrie auf dem bisherigen Stand begrenzen wollten. Ein zweiter Zankapfel war ein Spezialproblem, das nur für einen Teil der Tabakindustrie relevant war, nämlich die Besteuerung handgerollter Tabakprodukte. Bei den Verhandlungen über diese Themen gelang es einem bekannten deutschen Unternehmen schließlich, sich zumindest teilweise beim Finanzministerium Gehör zu verschaffen und dieses zur Unterstützung der eigenen Positionen zu bewegen. In Schaubild 2 sind die Akteurspositionen auf den Konfliktdimensionen dargestellt. Da diese leicht unterschiedlich ausfallen, wurden beide aufgenommen. Um die Ähnlichkeiten der Positionen zu berücksichtigen, erfolgt die Illustration mit Hilfe des Analyseverfahrens der multidimensionalen Skalierung.

[Schaubild 2]

V. Zusammenfassung und Ausblick

²⁸ *Wurzel, R.*: Flying into Unexpected Turbulence: The German EU Presidency in the Environmental Field, in: *German Politics*, 9/3 (2000), 23–42.

In allgemeineren Analysen ist oft die Rede davon, dass die Rücksichtnahme auf gesellschaftliche Sonderinteressen eines der größten Probleme der deutschen Politik sei. *Theodor Eschenburg* warnte schon vor einem halben Jahrhundert davor, dass der Bundesrepublik eine „Herrschaft der Verbände“ drohe. Die obige Analyse zeigt, dass solche Behauptungen zumindest für die EU-Politik der Bundesrepublik eine reale Basis haben. Die Untersuchung zu den Vorverhandlungen von „gewöhnlichen“ Kommissionsvorschlägen demonstriert unzweideutig, dass bedeutende Asymmetrien beim EU-bezogenen Lobbying existieren. Partikularinteressen besitzen im Vergleich zu allgemeinen Interessen oft die Fähigkeit, die nationale Verhandlungsposition zu ihren Gunsten zu beeinflussen. Obwohl die Regierungsakteure eine wichtige Rolle bei der Formierung einer Verhandlungsposition im Ministerrat spielen, geben sie eher den Wünschen marginaler gesellschaftlicher Gruppen nach und gleichen die verschiedenen Einflüsse nicht immer aus.

Die erzielten Ergebnisse widersprechen zumindest im deutschen Fall der Erwartung, dass der europäischen Integrationsprozess zu einem Machtgleichgewicht zwischen konkurrierenden Interessengruppen führt. Solche Überlegungen haben Verfechter des (Neo)-Korporatismus wiederholt vertreten. Die hier festgestellte Machtasymmetrie bestätigt dagegen den Verdacht *Mancur Olsons*, dass sich öffentliche Interessen im politischen Prozess nicht ausreichend durchsetzen können.

Aufgrund dieser eher düsteren Lage stellt sich die Frage, was zu tun sei. Generell sind Maßnahmen auf supranationaler und nationaler Ebene zu unterscheiden. Die Europäische Kommission setzt sich vor allem dafür ein, die „Zivilgesellschaft“ zu stärken.²⁹ Da jedoch unter diesem politisch-korrekten Sammelbegriff auch Interessengruppen subsumiert werden, ist den Vorschlägen mit einer gewissen Skepsis zu begegnen. So bleibt unklar, wie sich gerade der Einfluss allgemeiner Interessen jenseits derartiger Deklamationen verstärken lässt. Praktikabler scheint die von *Broscheid* und *Coen* analysierte Neigung, den Zugang zu den Einflusskanälen über die Etablierung von „Foren“ zu regulieren.³⁰ Die Monopolposition, die sich die Kommission damit verschafft, ist aber nicht unproblematisch, da auf diese Weise insbesondere bestehende Privilegien und Einflussasymmetrien eher ausgebaut werden könnten. Die Theorie der Regulierung hat im Anschluss an *Stigler*³¹ darauf verwiesen, wie problematisch diskretionäre Macht von Entscheidungsträgern sein kann.

²⁹ Vgl. *Commission of the European Communities: European Governance. A White Paper*, Brüssel, 25.7.2001.

³⁰ *Broscheid, A./Coen, D.*, a.a.O.

³¹ *Stigler, G.*: The Theory of Economic Regulation, in: *Bell Journal of Economics and Management Science* 2 (1971), 137–146.

Auf nationaler Ebene ist auch nicht unmittelbar ersichtlich, wie breite gesellschaftliche Interessen eine bessere Berücksichtigung in der Vorbereitung von EU-Entscheidungen erfahren könnten. Die Reformdiskussion, die die Vorschläge von Außenminister *Fischer* stimuliert haben, bewegt sich zu stark auf konstitutioneller Ebene, um das alltägliche Problem des Machtungleichgewichts angehen zu können. Aus unserer Perspektive lässt sich die Malaise wohl nur dann beheben, wenn die Rolle der Parlamente in den innenpolitischen Vorverhandlungen gestärkt wird. Die damit einhergehende Intensivierung der öffentlichen Diskussion würde möglicherweise den festen Griff lockern, den „Verteilungskolitionen“ auf innenpolitische Verhandlungen ausüben. Allerdings ist auch denkbar, dass die nationalen Regierungen es bevorzugen, legislative Entscheidungen weiterhin mehr oder weniger im Geheimen zu treffen. Wenn diese die Forderung nach öffentlicher Kontrolle wiederholt ablehnen, dürfte dem Lobbying von sektoralen Interessengruppen weiterhin Erfolg beschieden sein. Es wird für die Qualität der europäischen Entscheidungsprozesse von zentraler Bedeutung sein, inwiefern in den Beratungen des Verfassungskonvents sowie anschließend auf intergouvernementaler Ebene die Rufe nach mehr Transparenz Gehör finden.

Mit Blick auf die nationalen Entscheidungsprozesse in Deutschland schließlich zeigt die obige Analyse, dass die zuweilen immer noch positiv konnotierte Einbindung von Interessengruppen durchaus negative Aspekte aufweist. Da allgemeine Interessen über Parteienfinanzierung und andere Instrumente bereits eine Förderung erfahren, müssten die Maßnahmen zur Behebung des Gleichgewichtsgefälles an anderer Stelle einsetzen. In den Worten von *Mancur Olson* bedeutet dies, dass für die allgemeinen Interessen bereits die „selektiven Anreize“ bestehen sollten, um aktiv zu werden. Doch diese Art von Förderung reicht offensichtlich nicht aus. Auch hier wäre die Entscheidungsfindung so transparent wie möglich zu gestalten, Sitzungsprotokolle sollten der Öffentlichkeit zur Verfügung gestellt werden. Helfen würde es wohl auch, wenn die Federführung bei diesen Entscheidungsprozessen einem starken Europaministerium zukäme. Der Einfluss von Sonderinteressen wird nicht zuletzt durch jene klientelistischen Beziehungen begünstigt, die Verbände zu „ihrem“ Ministerium unterhalten.³² Eine Zentralisierung von Entscheidungskompetenzen könnte mithin ein wichtiges Korrektiv sein. Auch wenn sich „Anrufe aus Wolfsburg“ im Bundeskanzleramt dadurch kaum unterbinden lassen, wäre das Risiko des „Interessengemauschels“ zumindest reduziert.

³² Vgl. *Baltz, K./König, T./Schneider, G.*, a.a.O.

Tabelle 1: Kommissionsinitiativen in nationalen Vorverhandlungen: Anzahl der Themen und der beteiligten Akteure in Deutschland, Finnland, den Niederlanden und Großbritannien

Vorschlag	Anzahl der Themen					Anzahl der Akteure					Standardabweichung				
	D	Fin	NL	GB	Ø	D	Fin	NL	GB	Ø	D	Fin	NL	GB	Ø
Altfahrzeuge Com (97) 358	2	1	1	5	2,3	13	6	6	7	8,0	37	41	34	47	40
Besteuerung von Zinserträgen Com (98) 295	3	3	3	5	3,5	5	6	5	18	8,5	39	44	6	44	43
Verbrauchssteuern auf Zigaretten Com (98) 320	2	1	2	1	1,5	5	2	4	5	4,0	46	71	47	45	52
E-Geld-Instituten Com (98) 461	1	3	3	0	1,8	4	5	5	-	4,7	50	42	48	-	47
Regulierung des Gemeinsamen Marktes Com (98) 546	3	3	5	2	3,3	6	8	8	10	8,0	40	42	43	40	41
Elektr. Geschäftsverkehr im Binnenmarkt Com (98) 586	3	4	2	2	2,8	17	9	7	11	11,0	30	39	32	43	36
Verhütung und Bekämpfung von TSE Com (98) 623	1	1	3	0	1,3	9	13	6	-	9,3	38	8	39	-	28
Tierarzneimittelrückstände in Nahrungsmitteln Com (99) 130	0	0	4	0	1,0	-	-	9	-	9,0	-	-	39	-	39
Einrichtung von „Eurodac“ Com (99) 260	1	0	3	1	1,3	3	-	6	6	5,0	53	-	49	41	48
Fischerei im Nordostatlantik Com (99) 345	0	0	1	0	0,3	-	-	3	-	3,0	-	-	50	-	50
Entscheidungen in Zivil- und Handelssachen Com (99) 348	3	1	3	1	2,0	11	4	5	7	6,8	31	50	43	50	44
Dialog Gemeinsame Fischereipolitik Com (99) 382	1	2	2	1	1,5	10	6	3	3	5,5	42	34	49	58	46
Viehseuchenrecht bei Rinder- u. Schweinehandel Com (99) 456	0	0	1	1	0,5	-	-	5	5	5,0	-	-	46	45	46
Gleichbehandlung Beschäftigung u. Beruf Com (99) 565-7	1	2	3	1	1,8	11	4	8	7	7,5	31	40	35	34	35
Sicherheit von Spielzeug Com (99) 577	3	3	3	1	2,5	10	12	8	8	9,5	33	31	41	39	36
Gesamt	24	24	39	21	108	220	155	230	169	774	39	44	42	46	42

Quelle: NDEU-Datensatz, eigene Darstellung.

Tabelle 2: Aktivität und Heterogenität der beteiligten Akteursgruppen bei EU-bezogenen Vorverhandlungen in vier Ländern

Akteure	Anzahl der Positionen					Standardabweichung der Positionen					Mittelwert pos-ip *				
	D	Fin	NL	GB	Ø	D	Fin	NL	GB	Ø	D	Fin	NL	GB	Ø
Federführendes Ministerium	27	24	39	27	29	34.63	37.05	59.35	44.07	41.63	3.70 (9.26)	0 (0)	0 (0)	0 (0)	0.85 (4.66)
Normale(s) Ministerium/Ministerien	39	17	40	14	28	35.09	43.51	35.24	46.71	38.76	15.12 (21.75)	21.17 (29.13)	29.12 (35.66)	9.64 (26.92)	20.45 (29.72)
Parlament	12	10	7	8	9	43.51	39.21	43.37	51.75	43.64	34.16 (32.04)	8.00 (15.50)	75.71 (31.01)	12.5 (35.35)	30.27 (37.30)
Partikulare Konsumenteninteressen	12	18	9	12	13	40.22	47.91	40.93	49.81	45.97	46.66 (35.24)	33.88 (40.60)	65.55 (38.11)	53.33 (40.52)	47.05 (39.51)
Allgemeine Konsumenteninteressen	21	–	10	5	9	33.15	–	38.94	13.41	36.68	20.47 (26.54)	–	42.5 (24.86)	35.00 (46.90)	28.61 (30.22)
Partikulare Produzenteninteressen	49	44	36	25	39	42.01	48.73	37.81	43.11	43.40	63.57 (32.58)	33.64 (33.62)	56.11 (34.58)	37.20 (39.89)	48.99 (36.66)
Allgemeine Produzenteninteressen	28	13	44	24	27	39.74	29.95	35.48	42.86	38.99	41.07 (28.94)	59.23 (26.91)	84.66 (23.66)	20.63 (34.84)	56.33 (37.98)

* Zahlen in Klammern geben Standardabweichungen wieder.

Quelle: NDEU-Datensatz, eigene Darstellung.

Tabelle 3: Attribuierte Macht und Nutzenverlust der Akteurstypen in EU-bezogenen Vorverhandlungen in vier Ländern

Akteure:	Durchschnittliche attribuierte Macht					Durchschnittlicher Nutzenverlust				
	D	Fin	NL	GB	Ø*	D	Fin	NL	GB	Ø*
Federführendes Ministerium	84.07	100.0	85.25	89.07	88.88 (18.37)	-15.74	-15.41	-13.30	-3.52	-12.04 (14.56)
Normale(s) Ministerium/ Ministerien	65.12	66.47	61.00	62.14	63.45 (24.92)	-5.25	-5.59	+0.50	-5.35	-3.22 (17.48)
Parlament	55.83	51.5	68.57	12.50	47.70 (32.33)	+5.00	-16.0	+4.14	0.0	-1.92 (19.57)
Partikulare Konsumenteninteressen	35.00	41.66	41.11	50.41	42.05 (29.95)	+4.16	+5.27	+7.22	+1.66	+4.51 (14.60)
Allgemeine Konsumenteninteressen	50.00	-	52.00	44.00	49.72 (20.77)	-3.81	-	+2.50	-13.0	-3.33 (22.45)
Partikulare Produzenteninteressen	54.89	31.02	41.52	45.8	43.47 (23.14)	+16.02	-3.75	+8.61	-9.20	+4.54 (22.44)
Allgemeine Produzenteninteressen	60.53	43.84	54.43	35.21	50.50 (23.25)	-8.21	+3.84	+8.52	-1.04	+1.56 (16.83)

* Zahlen in Klammern geben Standardabweichungen wieder.

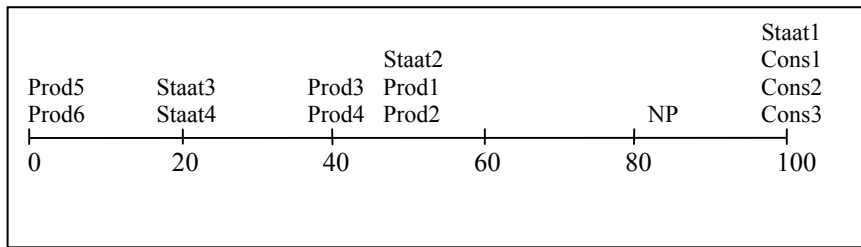
Quelle: NDEU-Datensatz, eigene Darstellung.

Tabelle 4: Der Einfluss von Interessengruppen auf die Formation von Verhandlungspositionen der Regierung in vier EU-Mitgliedstaaten (OLS-Regressionen)

	Deutschland	Niederlande	Großbritannien	Finnland
Partikulare Produzenteninteressen	27.07*** (3.50)	22.69*** (4.81)	-10.29 (8.09)	13.94** (7.09)
Allgemeine Produzenteninteressen	2.19 (4.23)	22.96*** (5.28)	4.59 (19.73)	24.02*** (8.67)
Partikulare Konsumenteninteressen	15.97** (6.68)	10.48 (8.08)	8.01 (15.34)	27.91** (12.04)
Allgemeine Konsumenteninteressen	5.75 (4.58)	5.62 (8.04)	-10.38 (12.06)	–
Differenz zum Median	-0.12** (0.05)	0.30*** (0.06)	0.82*** (0.14)	0.23** (0.09)
Konstante	-6.52*** (2.11)	-16.30*** (2.77)	-34.51*** (5.44)	-22.92*** (5.08)
N	196	132	29	80
Adj. R ²	0.25	0.33	0.56	0.14

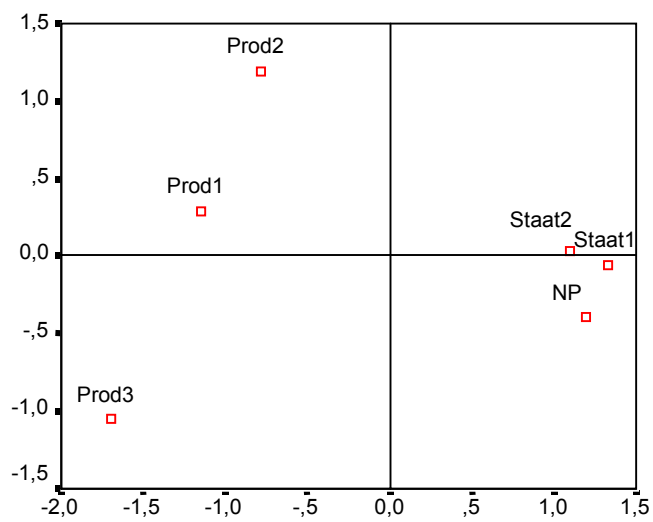
Anmerkung: Bei den ausgewiesenen Werten handelt es sich um umstandardisierte Regressionskoeffizienten. Zahlenangaben in Klammern geben die Standardfehler der Regressionskoeffizienten wieder.

Schaubild 1: Relative Akteurspositionen in Deutschland zur Altwagenrichtlinie (Com 97 358)



Anmerkung: Staat1 = Anfangsposition des Umweltministeriums (= federführendes Ministerium); Staat2 = Verkehrsministerium; Staat3 = Wirtschaftsministerium; Staat4 = Bundeskanzleramt; Cons1 = BUND; Cons2 = Verbraucherverbände; Cons3 = Greenpeace; Prod1 = ADAC; Prod2 = IGA; Prod3 = Schredderindustrie (BDSV); Prod4 = Abfallverwertungsindustrie; Prod5 = Verband der Autoimporteure; Prod6 = Verband deutscher Automobilhersteller (VDA); NP= nationale Position des federführenden Ministeriums nach Vorverhandlungen.

Schaubild 2: Akteurspositionen in der deutschen Debatte zur Rauchwarenbesteuerung (Com 97 358)



Anmerkung: Staat1 = Finanzministerium (federführendes Ministerium); Staat2 = Wirtschaftsministerium; Prod1 = Verband deutscher Zigarettenhersteller; Prod2 = Verband deutscher Tabakwarenproduzenten; Prod3 = Reemtsma; NP = nationale Position des federführenden Ministeriums nach den Vorverhandlungen.