

Björn Dransfeld

Zugang von Interessengruppen zur Politik der Europäischen Union

Der Fall der Erweiterung des Europäischen
Emissionshandels um den Luftverkehr

Magisterarbeit

BEI GRIN MACHT SICH IHR WISSEN BEZAHLT



- Wir veröffentlichen Ihre Hausarbeit, Bachelor- und Masterarbeit
- Ihr eigenes eBook und Buch - weltweit in allen wichtigen Shops
- Verdienen Sie an jedem Verkauf

Jetzt bei www.GRIN.com hochladen
und kostenlos publizieren



Bibliografische Information der Deutschen Nationalbibliothek:

Die Deutsche Bibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über <http://dnb.d-nb.de/> abrufbar.

Dieses Werk sowie alle darin enthaltenen einzelnen Beiträge und Abbildungen sind urheberrechtlich geschützt. Jede Verwertung, die nicht ausdrücklich vom Urheberrechtsschutz zugelassen ist, bedarf der vorherigen Zustimmung des Verlanges. Das gilt insbesondere für Vervielfältigungen, Bearbeitungen, Übersetzungen, Mikroverfilmungen, Auswertungen durch Datenbanken und für die Einspeicherung und Verarbeitung in elektronische Systeme. Alle Rechte, auch die des auszugsweisen Nachdrucks, der fotomechanischen Wiedergabe (einschließlich Mikrokopie) sowie der Auswertung durch Datenbanken oder ähnliche Einrichtungen, vorbehalten.

Impressum:

Copyright © 2007 GRIN Verlag
ISBN: 9783638906715

Dieses Buch bei GRIN:

<https://www.grin.com/document/86358>

Björn Dransfeld

Zugang von Interessengruppen zur Politik der Europäischen Union

Der Fall der Erweiterung des Europäischen Emissionshandels um den Luftverkehr

GRIN - Your knowledge has value

Der GRIN Verlag publiziert seit 1998 wissenschaftliche Arbeiten von Studenten, Hochschullehrern und anderen Akademikern als eBook und gedrucktes Buch. Die Verlagswebsite www.grin.com ist die ideale Plattform zur Veröffentlichung von Hausarbeiten, Abschlussarbeiten, wissenschaftlichen Aufsätzen, Dissertationen und Fachbüchern.

Besuchen Sie uns im Internet:

<http://www.grin.com/>

<http://www.facebook.com/grincom>

http://www.twitter.com/grin_com



**Zugang von Interessengruppen zur
Politik der Europäischen Union:
Der Fall der Erweiterung des Europäischen
Emissionshandels um den Luftverkehr**

**Magisterarbeit
Zur Erlangung des akademischen Grades
eines Magister Artium
der Universität Hamburg**

**vorgelegt von
Björn Dransfeld
aus Hamburg**

Hamburg 2007

Inhalt

INHALT	II
ABBILDUNGSVERZEICHNIS	V
TABELLENVERZEICHNIS	V
ABKÜRZUNGSVERZEICHNIS	VI
1 EINLEITUNG	1
TEIL I - THEORETISCHE GRUNDLAGEN ZUM ZUGANG	5
2 INTERESSENGRUPPEN UND DER ZUGANG ZUR EU	5
2.1 ZENTRALE BEGRIFFE	5
2.1.1 <i>Interessengruppen und Lobbying</i>	5
2.1.2 <i>Zur Rolle von Interessengruppen</i>	7
2.1.3 <i>Diffuse und spezifische Interessen</i>	8
2.1.4 <i>Definition von Zugang</i>	8
2.2 INTERESSENGRUPPENTHEORIE	10
2.2.1 <i>EU-Interessengruppenforschung</i>	10
2.2.2 <i>Vom Pluralismus über den Korporatismus zum Homo Oeconomicus</i>	11
2.2.3 <i>Ressourcentausch, Ressourcenabhängigkeit und Netzwerke</i>	14
2.2.4 <i>Theorie des Zugangs</i>	15
3 EIN MARKTMODELL ALS ANALYSERAHMEN FÜR ZUGANG	17
3.1 PIETER BOUWENS LOGIC OF ACCESS	18
3.2 ZUGANGSGÜTER	18
3.3 ANGEBOT.....	20
3.3.1 <i>Einzelunternehmen (national oder europäisch)</i>	21
3.3.2 <i>Nichtregierungsorganisationen</i>	21
3.3.3 <i>Verbände (national oder europäisch)</i>	23
3.3.4 <i>Beratungsunternehmen (national oder europäisch)</i>	23
3.3.5 <i>Das Angebot von Zugangsgütern</i>	23
3.4 NACHFRAGE	24
3.4.1 <i>Europäische Kommission</i>	24
3.4.2 <i>Europäisches Parlament</i>	25
3.4.3 <i>Ministerrat</i>	26
3.4.4 <i>Die Nachfrage nach Zugangsgütern</i>	26
3.5 ZUSAMMENFASSUNG	27
3.6 ÜBERTRAGUNG DER LOGIC OF ACCESS AUF DAS FALLBEISPIEL - HYPOTHESEN	27
TEIL II - QUALITATIVE INHALTSANALYSE DES FALLBEISPIELS	29
4 ROUTEN DER INTERESSENVERMITTLUNG IM EU-MEHREBENENSYSTEM	29
4.1 INTERESSENGRUPPENLANDSCHAFT IN EUROPA	29
4.2 DIE INSTITUTIONEN IM EUROPÄISCHEM MEHREBENENSYSTEM	30
4.2.1 <i>Europäische Kommission</i>	30

4.2.2	<i>Europäisches Parlament</i>	32
4.2.3	<i>Ministerrat</i>	33
4.2.4	<i>Wirtschafts- und Sozialausschuss und Ausschuss der Regionen</i>	34
4.3	EINBEZIEHUNG DER ZIVILGESELLSCHAFT	34
4.4	VIELE FAKTOREN BESTIMMEN DIE ROUTENWAHL	36
4.5	ROUTEN DER INTERESSENVERMITTLUNG.....	38
5	EUROPÄISCHER EMISSIONSHANDEL UND LUFTVERKEHR.....	40
5.1	KLIMAWANDEL AUF DER POLITISCHEN AGENDA	40
5.2	KLIMAWANDEL UND LUFTVERKEHR.....	41
5.3	EMISSIONSHANDEL ALS ÖKONOMISCHES INSTRUMENT.....	42
5.3.1	<i>Konzept der Zertifikate</i>	42
5.3.2	<i>Kosteneffizienz der Zertifikate</i>	42
5.3.3	<i>Allokation der Zertifikate</i>	43
5.4	DAS EUROPÄISCHE EMISSIONSHANDELSSYSTEM.....	44
5.4.1	<i>Das Emissionsziel</i>	44
5.4.2	<i>Allokation der Zertifikate</i>	46
5.4.3	<i>Die Akteure</i>	47
5.4.4	<i>Handelsperioden</i>	47
5.4.5	<i>Überwachung, Berichterstattung und Sanktionen</i>	48
5.4.6	<i>Zuteilungsebene</i>	48
5.4.7	<i>Die Einbettung der flexiblen Kyoto-Mechanismen</i>	48
5.4.8	<i>Ausstieg, Kooperation und Übertragbarkeit</i>	49
6	DOKUMENTENANALYSE DER ENTWICKLUNG DES RICHTLINIENVORSCHLAGS.....	49
6.1	PROBLEMDEFINITION - GRUNDLAGE FÜR DEN DIALOG.....	49
6.1.1	<i>Internationale Berücksichtigung der Klimaauswirkungen des Luftverkehrs (2000-2004)</i>	50
6.1.2	<i>Public Stakeholder Consultation (11.03.-06.05.2005)</i>	51
6.1.3	<i>Studie „Giving Wings to emission trading“ (Juli 2005)</i>	53
6.2	STAKEHOLDERDIALOG - AKTEURE UND IHRE POSITIONEN.....	57
6.2.1	<i>Luftfahrtbranche</i>	57
6.2.2	<i>Industrie unter dem Europäischen Emissionshandelssystem</i>	60
6.2.3	<i>Umwelt-NGOs</i>	61
6.2.4	<i>Europäische Kommission</i>	62
6.2.5	<i>Europäisches Parlament</i>	63
6.2.6	<i>Umweltministerrat der EU</i>	64
6.2.7	<i>EU-Mitgliedstaaten</i>	64
6.3	AGENDASETTING UND POLITIKFORMULIERUNG - DIE CHRONOLOGISCHE ENTWICKLUNG DES RICHTLINIENVORSCHLAGS.....	65
6.3.1	<i>Europäische Kommission - Mitteilung „Verringerung der Klimaauswirkungen des Luftverkehrs“ (27.09.2005)</i>	65
6.3.2	<i>Aviation Working Group - Erstes Treffen (28.11.2005)</i>	66
6.3.3	<i>Umweltministerrat - Unterstützung der Kommission (02.12.2005)</i>	69

6.3.4	<i>Europäischer Rat - Unterstützung der Kommission (15./16.12.2005)</i>	69
6.3.5	<i>Aviation Working Group - Zweites Treffen (26.01.2006)</i>	70
6.3.6	<i>Aviation Working Group - Drittes Treffen (16./17.02.2006)</i>	70
6.3.7	<i>Aviation Working Group - Viertes Treffen (11.04.2006)</i>	72
6.3.8	<i>Europäischer Wirtschafts- und Sozialausschuss - Stellungnahme (21.04.2006)</i>	72
6.3.9	<i>Ausschuss für Umweltfragen, Volksgesundheit und Lebensmittelsicherheit (24.04.2006)</i>	73
6.3.10	<i>Stellungnahme Ausschuss für Verkehr und Fremdenverkehr (24.04.2006)</i>	73
6.3.11	<i>Ausschuss für Umweltfragen, Volksgesundheit und Lebensmittelsicherheit (29.05.2006)</i>	74
6.3.12	<i>Europäische Parlament - „LUCAS Bericht“ (04.07.2006)</i>	74
6.3.13	<i>Europäisch Kommission - Richtlinienvorschlag (20.12.2006)</i>	75
7	EXPERTENINTERVIEWS MIT AKTEUREN DES FALLBEISPIELS	78
7.1	METHODE DER BEFRAGUNG	78
7.2	AUSWAHL DER INTERVIEWPARTNER.....	79
7.3	INTERVIEWLEITFADEN	80
7.4	AUSWERTUNG DER BEFRAGUNG.....	85
7.4.1	<i>Kontaktaufnahme zwischen den Akteuren (Frage 2.1)</i>	86
7.4.2	<i>Kriterien des Zugangs (Frage 2.2)</i>	86
7.4.3	<i>Art der konsultierten Gruppe (Frage 2.3)</i>	87
7.4.4	<i>Legitimität und Akzeptanz einer Policy (Frage 2.4)</i>	88
7.4.5	<i>Rolle der Aviation Working Group (Frage 3.1)</i>	89
7.4.6	<i>Reichweite der Aviation Working Group (Frage 3.2)</i>	90
7.4.7	<i>Zugang zur Aviation Working Group (Frage 3.3)</i>	90
7.4.8	<i>Kriterien für den Zugang zur Aviation Working Group (Frage 3.4)</i>	90
7.4.9	<i>Persönliches Vorgehen im Fall (Frage 3.5)</i>	91
7.4.10	<i>Lobbying und EU-Politik (Frage 3.6)</i>	92
	TEIL III - ERGEBNISSE: ZUGANG VON INTERESSENGRUPPEN	94
8	ANALYSE DES ZUGANGS VON INTERESSENGRUPPEN IM FALLBEISPIEL	94
8.1	ERGEBNIS DER DOKUMENTENANALYSE.....	94
8.2	ERGEBNIS DER QUALITATIVEN EXPERTENINTERVIEWS	98
8.3	ZUGANG VON INTERESSENGRUPPEN	99
8.4	ZUGANGSGÜTER	100
8.5	HYPOTHESENTEST	101
9	FAZIT	106
	LITERATURVERZEICHNIS	IX

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1: Routen der Interessenvermittlung im EU-Mehrebenensystem.....	39
---	----

Tabellenverzeichnis

Tabelle 1: Angebot von Zugangsgütern	24
Tabelle 2: Nachfrage nach Zugangsgütern.....	26
Tabelle 3: Lastenverteilung der EU-Mitgliedstaaten	45
Tabelle 4: Ausgewählte Politikoptionen für die Erweiterung des EU-EHS um den Flugverkehr.....	55
Tabelle 5: Erwarteter Anstieg der Ticketpreise, ökologische und ökonomische Folgen für 2012.....	56
Tabelle 6: Teilnehmer der Aviation Working Group	67
Tabelle 7: Schlüsselemente im Richtlinienvorschlag der EU-Kommission.....	77
Tabelle 8: Liste der Interviews nach Organisation und Funktion der Gesprächspartner.....	80
Tabelle 9: Positionen der Interessengruppen zu den Elementen der Machbarkeitsstudie	95
Tabelle 10: Schlüsselemente des Richtlinienvorschlags in der Phase der Politikformulierung	97

Abkürzungsverzeichnis

AAU	Assigned Amount Unit
ACI	Airports Council International
AdR	Ausschuss der Regionen
AEA	Association of European Airlines
ALDE	Alliance of Liberals and Democrats for Europe
ASD	The Aerospace and Defence Industries Association of Europe
AStV	Ausschuss der Ständigen Vertreter
AWG	Aviation Working Group
CAN-EUROPE	Climate Action Network Europe
CDM	Clean Development Mechanism
CH ₄	Methan
CO ₂	Kohlenstoffdioxid
COP	Conference of the Parties
DEHST	Deutsche Emissionshandelsstelle
EAU	European Allowance Unit
EBAA	European Business Aviation Association
ECCP	Europäisches Programm zur Klimaänderung
ECOFIN	Rat der Wirtschafts- und Finanzminister
EEA	The European Express Association
EEA	European Environment Agency
EEB	European Environment Bureau
EG	Europäische Gemeinschaft
ELFAA	European Low Fares Airline Association
ENVI	Ausschuss für Umweltfragen, Volksgesundheit + Lebensmittelsicherheit
EP	Europäisches Parlament
EPP-ED	Fraktion der Europäischen Volkspartei + europäischer Demokraten
ERA	European Regions Airline Association
EU	Europäische Union
EU-EHS	Europäisches Emissionshandelssystem
FE	Zugangsgut <i>Fachexpertise</i>
GD	Generaldirektion
H-FKW	teilhalogenierte Fluorkohlenwasserstoffe
IACA	International Air Carrier Association
ICAO	International Civil Aviation Organization
IETA	International Emissions Trading Association
IPCC	Intergovernmental Panel on Climate Change
JI	Joint Implementation
MdEP	Mitglied des Europäischen Parlaments
N ₂ O	Distickstoffoxid
NAP	Nationaler Allokationsplan
NGO	Non-Governmental Organization
NO _x	Stickoxide
NPÖ	Neue Politische Ökonomie
RDT	Resource-Dependence Theorie
SF ₆	Schwefelhexafluorid
T&E	European Federation for Transport and Environment
THG	Treibhausgase
TRAN	Ausschuss für Verkehr und Fremdenverkehr
UEI	Zugangsgut <i>Informationen über das umfassende Europäische Interesse</i>
UN	United Nations
UNFCCC	United Nations Framework Convention on Climate Change
UNI	Zugangsgut <i>Informationen über das umfassende Nationale Interesse</i>
WSA	Wirtschafts- und Sozialausschuss

1 EINLEITUNG

Der fortschreitende Prozess der europäischen Integration berührt in zunehmendem Maße gesellschaftliche Interessen in ihrem Handlungsspielraum. Um den politischen Prozess nach ihren Vorstellungen gestalten zu können, organisieren sie sich zu Interessengruppen und versuchen Einfluss auf die Politik der Europäischen Union zu nehmen (Leif 2005:13). Allerdings sind nicht alle Interessenarten gleich stark repräsentiert und durchsetzungsfähig - der Bereich der europäischen Umweltpolitik beispielsweise ist gegenüber ökonomischen Interessen unterrepräsentiert (Hey 1994:331ff; Knill 2003:102). Dieses Ungleichgewicht erklärt die sozialwissenschaftliche Forschung mit der unterschiedlichen Ressourcenausstattung von Gruppen. In Anlehnung an die Logik der Neuen Politischen Ökonomie können sich allgemeine Interessen hiernach schlechter durchsetzen als spezifische Interessen. Auch die Untersuchung der Einflussnahme organisierter Interessen beschäftigt die Wissenschaft in verstärktem Umfang. Dabei scheitert die sie bisher allerdings an der Messung und dem Nachweis von Einfluss (Kohler-Koch 2005). Die Interessengruppentheorie hat dieser Problemstellung die Theorie des Zugangs entgegengestellt. Hierbei wird davon ausgegangen, dass Einfluss auf die Politik nur ausgeübt werden kann, wenn die Interessengruppen Zugang zu politischen Entscheidern haben. Zugang stellt demzufolge einen Indikator zur Untersuchung von Einfluss dar.

Aufgrund der von der Neuen Politischen Ökonomie postulierten Differenzen in der Organisation diffuser und spezifischer Interessen und basierend auf der Indikatoreigenschaft von Zugang stellt sich die Frage, ob jeder Akteur in gleichem Maße Zugang zu politischen Entscheidern erlangen kann. Die vorliegende Arbeit versucht daher zu beantworten, wie organisierte Interessen Zugang zur Politik der EU erlangen, welche Aspekte für die Gewährung von Zugang relevant sind und worin die Gründe für die unterschiedliche Gewährung von Zugang für diffuse und spezifische Interessen liegen. Zur Beantwortung der Fragestellung wird die *Logic of Access* von Pieter Bouwen herangezogen. In diesem theoretischen Ansatz werden die Interaktionen zwischen Interessengruppen und EU-Institutionen im europäischen Mehrebenensystem untersucht, um ein besseres Verständnis über die Einflussnahme von Interessengruppen zu erhalten. In der jüngeren Vergangenheit ragt diese Untersuchung in-

nerhalb der zugangstheoretischen Arbeiten mit Europafokus heraus.¹ Bouwens Arbeit entwirft in Anlehnung an die politökonomische Austauschtheorie ein Analysemodell zur Untersuchung des Zugangs von Interessengruppen zur Politik der EU.

Da hierin auch Zugangsdeterminanten und verschiedene Zugangsgrade untersucht werden, scheint die Logic of Access ein adäquater Theorieansatz für die Beantwortung der Fragestellung zu sein. Hierzu werden Hypothesen abgeleitet, welche am Fallbeispiel der Erweiterung des Europäischen Emissionshandelssystems um den Luftverkehr überprüft werden sollen. Diese Regulierungsmaßnahme wurde zur Untersuchung ausgewählt, da sie sowohl diffuse als auch spezifische Interessen betrifft und somit dem Erkenntnisinteresse gerecht wird. Auch lässt der relativ hohe Regulierungsgrad deutliche Reaktionen der Betroffenen erwarten. Eine gute Dokumentierbarkeit dieser Akteurspositionen ist aufgrund der Aktualität² des Themas gewährleistet. Diese Annahme wird gestützt von der Relevanz des Themas Klimaschutz auf der Politagenda und seiner medialen Verwertung.³ Sachpolitisch ist die Betrachtung des Luftverkehrsektors bedeutsam, da dieser Sektor als besonders klimaschädlich gilt und enorme Wachstumsraten zu verzeichnen hat. Allerdings berücksichtigt die Untersuchung nur die Phase von der Problemdefinition bis zur Politikformulierung, da in diesem Fall bisher erst ein Richtlinienvorschlag vorliegt. Gleichwohl stellt diese Einschränkung nach Meinung des Autors kein Problem zur Beantwortung der Forschungsfrage dar, da hier die für europäische Interessengruppen elementare Phase zur Verfolgung ihrer Interessen betrachtet wird (Greenwood 2003:32; Pappi 1995:33; Platzer 2004:197; Schnapp 2001).

Die von Bouwen durchgeführte quantitative Erhebung kommt zur Überprüfung der Hypothesen als Forschungsmethode dieser Arbeit aus Kapazitätsgründen nicht in Betracht.⁴ Die Untersuchung erfolgt vielmehr mittels einer qualitativen Inhaltsanaly-

¹ Das Herausragen der Arbeit Bouwens wird hier mit der Häufigkeit der Zitation begründet und soll keineswegs als Wertung des Autors begriffen werden. Ähnliche zugangstheoretische Arbeiten mit Europafokus sind beispielsweise die Artikel „Gaining and seeking access: The European adaption of domestic interest associations“ von Jan Beyers (Beyers 2002) oder „The access of business interests to European Union institutions“ von Rainer Eising (Eising 2005).

² Der Formulierungsprozess startete auf EU-Ebene erst 2005. Die Kommission hat den Richtlinienvorschlag am 20. Dezember 2006 vorgelegt. Eine Richtlinie wird frühestens im Frühjahr 2008 erwartet. Vgl. hierzu auch Kapitel 6.

³ Im Abschlussdokument der Sitzung des Europäischen Rates vom März 2007 spielt die Klimapolitik eine wichtige Rolle (Bundesregierung 2007a). Auch der G8-Gipfel im Juni 2007 beschäftigt sich mit dem Thema Klimawandel (Bundesregierung 2007b).

⁴ Bouwen testet seine Hypothesen anhand einer Vielzahl standardisierter Interviews (Bouwen 2004b).

se des Fallbeispiels. Dabei werden eine Dokumentenanalyse und zusätzlich qualitative Experteninterviews durchgeführt (Behnke 2006; Dür 2006; Schnell 2005). Die Entstehung des Richtlinienvorschlags kann auf Basis von Dokumenten nachvollzogen werden. Um Informationen über das formelle Netzwerk und die bestehenden Kontakte zwischen Interessengruppen und den EU-Institutionen zu erhalten, werden die inhaltlichen Schlüsselemente des Entwicklungsprozesses, die Positionen der Stakeholder und die Entwicklungsschritte des Richtlinienvorschlags untersucht. Da eine Dokumentenanalyse aufgrund ihrer inhaltlichen Gewichtung für die Beschreibung des Informationsaustausches und der informellen Netzwerke nur bedingt aussagekräftig ist, werden zusätzlich qualitative Experteninterviews mit direkt an der Politikformulierung beteiligten Akteuren geführt. Die für die Inhaltsanalyse notwendigen Dokumente sind weitgehend öffentlich zugänglich. Offizielle Dokumente der EU stehen in Form von Mitteilungen, Richtlinienvorschlägen, Stellungnahmen, Änderungsanträgen in den parlamentarischen Ausschüssen, Pressemitteilungen oder der Dokumentation öffentlicher Anhörungen lückenlos und größtenteils online zur Verfügung. Die Positionen der Akteure sind zudem in Publikationen des Europäischen Programms zur Klimaänderung (ECCP) sowie in Pressemeldungen und Positionspapieren der Interessengruppen dokumentiert. Zusätzliche Informationen sollen über die qualitativen Interviews gewonnen werden. Für die Untersuchung des europäischen Mehrebenensystems sowie für die Hintergrundinformationen zur Erweiterung des Emissionshandels um den Luftverkehr und zum Klimawandel steht ein breites Angebot wissenschaftlicher Literatur zur Verfügung.

Im Teil I der Arbeit werden zunächst die theoretischen Grundlagen zur Untersuchung des Zugangs von Interessengruppen in der EU gelegt. Die Arbeit bestimmt in Kapitel 2.1 eingangs die zentralen Begriffe *Interessengruppe* und *Lobbying* und definiert sowohl *Zugang* als auch *diffuse und spezifische Interessen*. Zudem wird auf die gesellschaftliche Rolle von Interessengruppen eingegangen. Daraufhin werden in Kapitel 2.2 der Forschungsstand der Interessengruppentheorie, die großen Paradigmenpaare Pluralismus und Korporatismus sowie die Neue politische Ökonomie dargestellt. Auch beschreibt dieser Abschnitt die der Logic of Access zugrunde liegenden politökonomischen Ansätze der Austauschtheorie und der Ressourcenabhängigkeit und geht schließlich auf die Theorie des Zugangs ein. Nachdem nun allgemeine theoretische Angaben zur Interessengruppentheorie gemacht sind, kann in Kapitel 3 das