

POLITIKUM

Heft 3 | 2019

ANALYSEN | KONTROVERSEN | BILDUNG

SCHATTENPOLITIK

Grauzonen politischen Handelns – (il)legitim?

Die Rolle von Expertenkommissionen

Gibt es Demokratie im Schatten des Finanzsektors?

Informalität in der EU-Politik

Verfassungsschutz und NSU-Komplex

Wie beeinflusst die Automobilindustrie die Verkehrspolitik?

Deutschland: € 12,80, Österreich: € 13,90, Schweiz: sFr 16,90



 **WOCHENSCHAU
VERLAG**

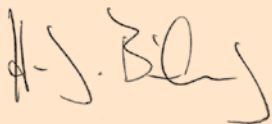
POLITIKUM

SCHATTEN AUSLEUCHTEN

Heft 3/2017 von **POLITIKUM** hatte den Titel „Verschwörungstheorien“. Das Ziel des Heftes war, den zahlreichen Mythen und Verschwörungsnarrativen, die allseits aus dem Boden schossen, auf den Grund zu gehen, sie zu entzaubern. Im Prozess der Planung und Umsetzung des Heftes wurde zudem klar, dass es nicht ausreicht, bei der Abwehr von Verschwörungstheorien stehen zu bleiben. Es drängte sich die Frage auf: Gibt es im politischen Prozess spezifische Modalitäten, die die Genese und Popularität von Verschwörungsnarrativen begünstigen, d. h. problematische, zumindest informelle Dimensionen des politischen Handelns und der politischen Kommunikation, die genauer in den Blick genommen werden sollten?

Sicher, die Dimensionen und Verfahren der offiziellen oder formalen Politik sind zentral und man sollte sie kennen und wertschätzen. Im Vorhof der offiziellen – oft auch etwas langweilig zu untersuchenden – Politik gibt es aber auch Grauzonen, in denen verdeckte Machtnetzwerke, Formen der informellen Einflussnahme und parallele Strukturen des Regierens zur Entfaltung kommen. Wissenschaftlich und journalistisch sind diese Grauzonen oder Formen der „Schattenpolitik“ spannend und aufschlussreich zugleich. Allerdings sind sie analytisch und empirisch nicht leicht zu erfassen. Die Grenzlinien zwischen der alltäglich-normalen, der unter demokratischen Gesichtspunkten problematischen und der eindeutig illegitimen und kriminellen „Schattenpolitik“ scheinen vielfach fließend, selten klar bestimmt zu sein.

Die Schwierigkeiten der kategorialen Einordnung liegen auf der Hand. Dennoch gilt: Wer ein vollständiges und kritisch-reflektiertes Verständnis politischer Prozesse entwickeln will, kommt nicht umhin, sich dem Informellen zuzuwenden und die bestehenden Schatten auszuleuchten: Wie stellen sich die unterschiedlichen Formen der „Schattenpolitik“ in wichtigen Handlungsbereichen und Konfliktfeldern dar? Wann sind sie als legitim und wann als illegitim einzuordnen? Haben sie tatsächlich an Bedeutung gewonnen? Und wie ist es um die Möglichkeiten einer größeren Transparenz und öffentlichen Kontrolle einer privilegierten Einflussnahme bestellt?



Hans-Jürgen Bieling





Schwerpunkt
Grauzonen politischen Handelns

Der Begriff der „Schattenpolitik“ weckt unterschiedliche Assoziationen. Wo kommt er eigentlich her? Und was ist mit ihm genau gemeint – was eher nicht?



Schwerpunkt
Informalität in der EU-Politik

Im EU-System kommt politischen Netzwerken und Formen der informellen Politik eine konstitutive Bedeutung zu. Handelt es sich hierbei stets um „Schattenpolitik“? Schließlich sind viele informelle Aktivitäten öffentlich bekannt und kontrollierbar.



Schwerpunkt
Expertenkommissionen der Bundesregierung

Expertenkommissionen sind ein wichtiges Instrument des Regierens. Doch fallen sie in den Bereich der „Schattenpolitik“? Sie haben einen Auftrag, feste Mitglieder und dokumentieren ihre Ergebnisse in einem Abschlussbericht, der in der Regel auch veröffentlicht wird.



Schwerpunkt
Automobilindustrie und Lobbyismus

Die Verkehrswende kommt nicht voran – weder im nationalen noch im europäischen Kontext. Dies liegt auch an der deutschen Automobilindustrie. Diese verzögert durch „Schattendiskurse“ und eine erfolgreiche „Schattengesetzgebung“.



Interview
Demokratie im Schatten des Finanzsektors?

Mit dem Verweis auf hochkomplexe Zusammenhänge schirmt sich der Finanzsektor vor einer effektiven öffentlichen Kontrolle ab. Mehr noch, es gibt auch betrügerische Praktiken, die zu Lasten der Allgemeinheit gehen und demokratische Verfahren aushebeln.



Schwerpunkt
Lobbyismus und Transparenz – ein Überblick

In den vergangenen Jahren wurden zahlreiche Initiativen für mehr Transparenz im politischen Prozess gestartet. Es wurde einiges erreicht, aber noch immer gibt es zahlreiche Hindernisse für eine effektive demokratische Kontrolle der Politik.



Schwerpunkt

Zur Rolle des Verfassungsschutzes im NSU-Komplex

Wenn vom „tiefen Staat“ die Rede war, dachten viele bislang an andere Länder, z. B. an Italien, die USA oder die Türkei. Die Geschichte des NSU-Komplexes zeigt jedoch, dass sich auch in Deutschland der Verfassungsschutz den Verfahren der demokratischen und rechtlichen Kontrolle zuweilen entzieht.



Forum

Informelle Politik anhand von *House of Cards* und *The Wire*

„Schattenpolitik“ ist in den letzten Jahren auch in prominenten Filmen und Serien thematisiert worden. Dies hat nicht nur Folgen für unsere Wahrnehmung von Politik. Wie ist in der Bildungsarbeit mit solchen Materialien umzugehen?

Schattenpolitik

Ulrich von Alemann

Schattenpolitik – Grauzonen politischen Handelns. Legitim oder illegitim? 4

Sven T. Siefken

Mehr Licht als Schatten: Expertenkommissionen der Bundesregierung 12

Interview mit Gerhard Schick

Demokratie im Schatten des Finanzsektors? 24

Mechthild Roos

Zwischen Vertragsauslegung und Streben nach Macht: Informalität in der EU-Politik 30

Oliver Schwedes und Benjamin Sternkopf

Lobbying im Verkehr 38

Timo Lange

Lobbyismus und Transparenz – ein Überblick 46

Sylvia Maria Erben

Who watches the watchmen? Die Rolle des Verfassungsschutzes im NSU-Komplex 54

Forum

Ulrich Hamenstädt

Im Schatten des Bildschirms. Informelle Politik anhand von *House of Cards* und *The Wire* 62

Rezensionen

Bücher zum Thema 68

Bücher zu Politik und politischer Bildung 74

Das streitbare Buch 76

Literaturtipps

Impressum 80

„Politik ist die Bühne, auf der die Souffleure manchmal deutlicher zu hören sind als die Akteure.“
Ignazio Silone, italienischer Schriftsteller

Anders als in der Energiepolitik, wo es eine politische Entscheidung für eine Energiewende gab, ist die Verkehrswende noch nicht entschieden. Noch verteidigen hier die etablierten Akteure ihre Deutungsmacht mehr oder weniger erfolgreich. Diese verkehrspolitische Dynamik macht das Politikfeld aktuell zu einem besonders interessanten Untersuchungsobjekt, um die verborgenen Mechanismen politischer Einflussnahme zu untersuchen.



LOBBYING IM VERKEHR

von OLIVER SCHWEDES und BENJAMIN STERNKOPF

Copyright Wochenschau Verlag

Politik im Schatten der Automobilindustrie

Eine wichtige politikwissenschaftliche Einsicht besteht darin, dass die mächtigsten gesellschaftlichen Akteure am wenigsten auf der politischen Agenda auftreten. Sie verfügen über vielfältige Machtressourcen wie ökonomisches Kapital, eine breite soziale Unterstützung in der Bevölkerung und kulturelle Prägekraft. Diese Machtvollkommenheit erlaubt es ihnen, sich aus dem alltäglichen Politikgetümmel herauszuhalten, wo vor allem diejenigen vertreten werden, die ihre Interessen aus eigener Kraft nicht angemessen zur Sprache bringen können.

Der mächtigste Akteur im Politikfeld Verkehr ist die Automobilindustrie. Bei aller wirtschaftlichen Konkurrenz zwischen den einzelnen Konzernen treten diese politisch informell immer wieder als monolithische Einheit auf. Auch nach außen lässt sich die Automobilindustrie verbandlich einheitlich vertreten. Der Verband der deutschen Automobilindustrie (VDA) verfügt zudem über Einflussmöglichkeiten abseits der offiziellen politischen Bühne, um die spezifischen Interessen der eigenen Klientel wirkungsvoll zu vertreten.

Im Folgenden werden beide Dimensionen verkehrspolitischer Einflussnahme durch die deutsche Automobilindustrie analysiert. Einerseits die ‚Schattendiskurse‘, deren Überzeugungskraft sich aus den strukturellen Machtressourcen speisen. Andererseits die ‚Schattengesetzgebung‘, die sich informellen Einflusskanälen abseits der formalen politischen Arena verdankt. Beide Dimensionen zusammen erklären erst die auch im Vergleich zu anderen Ländern besonders machtvolle Einflussnahme der Automobilindustrie auf die bundesdeutsche Verkehrspolitik wie auch die besonders starken Beharrungskräfte, die einer verkehrspolitischen Reform aktuell entgegenstehen.

Schattendiskurse

Die politische Bedeutung des gesprochenen Worts ist uns allen geläufig, jedem steht der wortgewaltige Redner vor Augen, der die Menschen durch die Macht der Sprache mitreißt. Demgegenüber ist uns der alltägliche Einfluss unausgesprochener Erzählungen zumeist weit weniger bewusst. Jene stillen Schattendiskurse, die wir ganz selbstverständlich verinnerlicht haben und an deren Leitbildern wir unser Handeln orientieren.

„Die autogerechte Stadt“

Die autogerechte Stadt (vgl. Reichow 1959) ist so ein Schattendiskurs, der die Entwicklung der deutschen

„Heute wird zwar demokratisch gewählt,
doch die wirkliche Macht liegt
in den Händen der Wirtschaft.“

Sarah Wagenknecht,
Politikerin (Die LINKE)

Städte jahrzehntelang geprägt hat und das Leben der Menschen bis heute auf vielfältige Weise bestimmt. Beispielsweise erscheint es Autobesitzern in der Stadt ganz selbstverständlich, dass sie ihr Fahrzeug kostenlos vor der Haustür parken dürfen, obwohl sich jährlich Kosten von rund 2000€ ergeben, bestehend u. a. aus Erstellungs- und Unterhaltungskosten (vgl. BBSR 2015; auch Bruns et al. 2002).

Die autogerechte Stadt ist nur ein Baustein einer grundsätzlichen mentalen Einstellung, die das Auto zum Ausgangspunkt verkehrspolitischer Überlegungen macht – das Auto im Kopf (vgl. Canzler 2000). Diese Schattendiskurse nutzen der deutschen Automobilindustrie, werden aber nur selten von ihr selbst initiiert, sondern von mächtigen Vorfeldorganisationen wie dem *Allgemeinen Deutschen Automobil-Club* (ADAC) gespeist. Dieser setzt sich beispielsweise aktuell dafür ein, die deutschen Städte soweit umzubauen, dass auch die wesentlich größeren *Sport Utility Vehicles* (SUV) bequem parken können (Matzig 2018).

„Freie Fahrt für freie Bürger“

Der ADAC hat 1973 auch den bis heute politisch wirkmächtigen Slogan ‚Freie Fahrt für freie Bürger‘ erfunden. Dabei handelte es sich um die Reaktion auf den Versuch des damaligen Verkehrsministers Lauritz Lauritzen, auf deutschen Autobahnen Tempo 100 einzuführen. Der dahinterstehende Schattendiskurs kann im damaligen Grundsatzprogramm des ADAC nachgelesen werden, wo die uneingeschränkte Nutzung des Autos als emanzipatorische Errungenschaft gefeiert wird: „Das eigene Auto gibt dem Menschen Beweglichkeit, Unabhängigkeit und Freiheit. Es ist daher wesentlicher Bestandteil einer jedermann zustehenden besseren Lebensqualität“ (zit. n. Blüthmann 1991).

Mittlerweile ist Deutschland das einzige Land in Europa und darüber hinaus, das kein Tempolimit auf seinen Autobahnen eingeführt hat. Das wiederum wird bis heute als entscheidendes Argument für den Erfolg

der deutschen Automobilindustrie angeführt, die ihre Fahrzeuge weltweit mit dem einmaligen Gütesiegel ‚Tested on German Autobahn‘ anpreisen kann. Als wäre der entscheidende Verkaufsfaktor für deutsche Autos, dass sie auf deutschen Autobahnen dauerhaft über 200 km/h unterwegs sind. Abgesehen davon, dass es ein Armutszeugnis wäre, wenn die deutschen Autos nicht noch über andere Qualitätskriterien verfügen würden, verkaufen die Italiener ihre Ferraris und Lamborghinis seit Jahr und Tag trotz Tempolimit.

Aber der gesunde Menschenverstand kommt auch gegen diesen Schattendiskurs kaum an, obwohl es mit über 3000 Verkehrstoten und fast 70 000 Schwerverletzten, also Menschen, die ein Leben lang unter den Folgen des Verkehrsunfalls leiden, hinreichend Gründe für eine Geschwindigkeitsbegrenzung auf Autobahnen (120 km/h), Landstraßen (80 km/h) und Innerorts (30 km/h) gäbe. Stattdessen überwiegt bei vielen die Angst davor, die deutsche Automobilwirtschaft zu schädigen, womit sich ein weiterer Schattendiskurs anschließt.

„Jeder siebte Arbeitsplatz hängt vom Auto ab“

Ein seit Jahrzehnten in der deutschen verkehrspolitischen Debatte wirkungsmächtiges Argument lautet: „Jeder siebte Arbeitsplatz hängt vom Auto ab!“ Diese vermeintlich fundierte Aussage wurde erstmals Anfang der 1980er Jahre vom Verband der Automobilindustrie in die Welt gesetzt (VDV 1981: 9) und ist eines der wenigen Beispiele, wo die Automobilwirtschaft selbst Agenda-Setting betrieben hat. Bezeichnenderweise ist das heute kaum noch bekannt, da sich diese Botschaft in den letzten dreißig Jahren verselbständigt hat. In der Öffentlichkeit wird sie bis heute wider besseres Wissen regelmäßig kolportiert, obwohl diese Behauptung schon ebenso häufig widerlegt wurde, so z. B. in der politisch unverdächtigen Zeitschrift *Capital* (2009), die nachrechnete, dass nicht 14 %, sondern allenfalls 5 % der Arbeitsplätze zur Automobilindustrie zu zählen sind.

Dennoch hat die wirtschaftliche Bedeutung der deutschen Automobilindustrie immer wieder als zentrales Argument für grundlegende verkehrspolitische Strategien gedient. Wie in der Wirtschaftskrise 2008, als mit dem Hinweis auf die wirtschaftliche und beschäftigungspolitische Bedeutung der Automobilbranche im Rahmen des *Konjunkturpaket II* die ‚Umweltprämie‘ verabschiedet wurde, mit der die

öffentliche Hand die Automobilindustrie durch die Subventionierung des Neuwagenkaufs mit Steuergeldern in Höhe von 5 Milliarden Euro wirtschaftlich unterstützte. Eine weitere staatliche Unterstützung der Automobilindustrie wurde durch die umfangreiche finanzielle Förderung des Elektroverkehrs beschlossen (Schwedde 2019).

Politische Definitionsmacht von Schattendiskursen

Die Beispiele verdeutlichen, wie die Definitionsmacht interessengeleiteter Schattendiskurse weitreichende verkehrspolitische Folgen hat. Viele verkehrspolitische Maßnahmen sind für einen Großteil der deutschen Bevölkerung bis heute undenkbar, sei es, weil sie ihre eigenen Privilegien gefährdet sehen (kostenloser Parkplatz vor der Haustür), oder weil sie den Untergang der deutschen Wirtschaft befürchten (Automobilindustrie).



Große Nähe zwischen Politik und Automobilindustrie: IAA 2017

Indem die Schattendiskurse die öffentlichen Debatten dominieren, halten sie zugleich alternative Sichtweisen von der politischen Agenda fern, die gar nicht erst zur Diskussion bzw. Entscheidung gestellt werden. Relativ wenig Beachtung fand beispielsweise die Studie des renommierten Schweizer Prognostikums (2018), die die Folgen des Zusammenbruchs der Automobilindustrie für die deutsche Wirtschaft untersucht hat. Ganz entgegen den vorherrschenden Schattendiskursen wäre ein solcher Zusammenbruch zwar schmerzhaft, aber durchaus verkraftbar. Auch

der Hinweis, dass die Beschäftigtenzahlen im öffentlichen Verkehr vergleichbar sind mit denen in der Automobilindustrie, schafft es bislang nicht auf die politische Agenda und wird damit verkehrspolitisch nicht wirkmächtig (Resch 2015, 66).

Schattengesetzgebung

Durch die aufgezeigten Schattendiskurse übt die Automobilindustrie einen wesentlichen Teil ihrer politischen und gesellschaftlichen Einflussnahme aus und versucht somit, die Deutungshoheit über heutige und zukünftige verkehrspolitische Weichenstellungen aufrechtzuerhalten. Neben dieser indirekten politischen Einflussnahme über gesellschaftliche und normative Zielbilder bestimmt die Branche auch formelle Gesetzgebungsprozesse mit. Dabei zeigt sich, dass Diskurs und Gesetzgebung teilweise eng miteinander verknüpft sind. Denn der bundespolitische (Schatten-) Diskurs über ein Tempolimit auf deutschen Autobahnen kommt erneut auf, da die bisherigen gesetzlichen Regelungen zur CO₂-Minderung im Automobilsektor nicht ausreichend oder unwirksam sind. Zwar gibt es mit der Verordnung zur Festsetzung von Emissionsnormen für Pkw (EG 443/2009) inzwischen ein Gesetz, das die CO₂-Emissionen für europäische Automobilhersteller regelt. Doch zugleich steigen auf-

Personelle Verflechtungen: Ministerpräsident Oettinger zeichnet VW-Vorstand Winterkorn aus (2008).



grund des ungebremsten Verkehrswachstums die CO₂-Emissionen im Automobilsektor, entgegen dem Trend in anderen Sektoren, nach wie vor an.

Dass die europäische Gesetzgebung dem Problem nicht schärfer begegnet, ist unter anderem auf das Lobbying der Automobilindustrie zurückzuführen. Die

.....
*Lobbyismus ist umso
 effizienter, je früher er
 stattfindet*

(deutsche) Automobilindustrie konnte im europäischen Gesetzgebungsprozess an den entscheidenden Stellen Einfluss ausüben, so dass bislang keine klimapolitische Lösung existiert. Eine Folge ist deshalb, dass derzeit nach nationalen Antworten bzw. Gesetzen für das CO₂-Problem im Verkehrssektor gesucht wird. Um die Schattenpolitik der Automobilindustrie im Verlauf des Gesetzgebungsverfahrens zu beleuchten, kann der Prozess in drei Phasen unterteilt werden: die Gesetzesverzögerung, die Gesetzesfindung und die Gesetzesnovellierung (Sternkopf/Nowack 2016, 389 ff.). In allen drei Phasen wird erkennbar, in welcher Form sich die Automobilindustrie inhaltlich durchgesetzt hat und welche Parallelstrukturen die verkehrspolitische Einflussnahme besonders begünstigt haben.

Die Gesetzesverzögerung

Bereits 1991 wurde die Europäische Kommission vom Rat der EU aufgefordert, Maßnahmen zur CO₂-Reduktion von Kraftfahrzeugen vorzuschlagen. Für Schadstoffemissionen von Kraftfahrzeugen galten bereits seit den 1970er Jahren immer strengere Abgasvorschriften. Unter dem Eindruck weiterer klimapolitischer Entwicklungen teilte die Kommission 1995 mit, bis 2005 in der EU eine durchschnittliche Flottenemission von 120 g CO₂ pro km anzustreben. Die damalige Zielsetzung der Kommission wurde jedoch verfehlt. Erst seit 2015 gilt eine entsprechende Verpflichtung, wobei der Zielwert sogar um 10 Gramm höher ausfällt. Dies ist nicht unerheblich. Eine durchschnittliche CO₂-Abweichung der Fahrzeugflotte von 10 Gramm hätte nach derzeitiger Gesetzeslage eine Strafzahlung von 950 € pro Fahrzeug zur Folge. Berücksichtigt man, dass in der EU jährlich ca. 15 Mio. Pkw zugelassen werden, entfallen für die Autoindustrie im Überschrei-



© Klaus Stüttmann

tungsfall jährliche Strafzahlungen im zweistelligen Milliardenbereich.

Die Abweichung von der ursprünglichen Zielvorgabe, vor allem die Verzögerung des Gesetzes, ist maßgeblich auf eine freiwillige Selbstverpflichtung der Automobilindustrie zurückzuführen. Die Selbstverpflichtung wurde bilateral zwischen der Europäischen Kommission und dem Dachverband der europäischen Automobilhersteller (ACEA) geschlossen. Ohne Teilnahme und Möglichkeit der Einflussnahme von anderen Interessenvertretungen wurde eine Vereinbarung ausgearbeitet, die erstmals für 2008 einen CO₂-Zielwert vorsah. Das ursprüngliche Ziel von 120 g CO₂ pro km sollte erst 2012 erreicht werden – eine Verschiebung des Grenzwertziels um zunächst sieben Jahre.

Für diese erste Phase des Lobbying-Prozesses ist festzustellen, dass es der Automobilindustrie mithilfe ihres Dachverbands gelungen war, eine verpflichtende Gesetzgebung zu verhindern. Eine wichtige Erkenntnis ist in diesem Zusammenhang, dass Lobbyismus umso effizienter ist, je früher er stattfindet (Leif/Speth 2003, 21). Sind Referentenentwürfe erst verfasst, lassen sich Änderungen nur noch mit hohem Ressourcenaufwand korrigieren. Eine gesetzliche Verpflichtung gänzlich zu verhindern, ist demgegenüber noch effizienter. Um eine derart machtvolle politische Einflussnahme auszuüben, müssen seitens der Lobby Eigenschaften wie Glaubwürdigkeit, höchste Verlässlichkeit und (alleiniges) Expertenwissen existieren (Wehrmann 2007, 45). Dies sind Eigenschaften, die beim ACEA infolge der gescheiterten Selbstverpflichtung nachfolgend infrage gestellt wurden,

weshalb der Verband im späteren Prozess nur noch als geschwächter politischer Akteur in Erscheinung trat.

Die Gesetzesfindung

Nachdem sich Kommission und Automobilindustrie 2007 das Scheitern des freiwilligen Ansatzes eingestehen mussten, begann das formelle europäische Gesetzgebungsverfahren für eine verpflichtende CO₂-Norm, an dessen Ende die erwähnte Verordnung stand. Neben einer weiteren Zeitverzögerung von drei Jahren und der Anhebung des Grenzwerts um 10 Gramm, sah die abschließende Verordnung weitere wesentliche Verbesserungen für die deutsche Autoindustrie vor: Schwerere Autos

durften im Durchschnitt mehr emittieren, was wiederum den selbsternannten „Premiumherstellern“ zugutekam. Zudem durften Niedrigemissionsfahrzeuge (Plug-In-Hybride und Elektroautos) mehrfach auf die Durchschnittsemissionen angerechnet werden.

Auch im Gesetzgebungsprozess war die Interessendurchsetzung der Autoindustrie also sehr erfolgreich. Dieses Mal war es vor allem die Unterstützung der politischen Eliten, unter der Maßgabe von Kanzlerin Angela Merkel und dem damaligen Umweltminister Sigmar Gabriel, mit Hilfe derer die deutsche Automobilindustrie ihre wesentlichen Forderungen auf höchster Ebene durchzusetzen vermochte. So konnte die Branche auf Einladung des damaligen Industriekommissars, Günter Verheugen, in dem vorab einberufenen Expertengremium CAR521 mitwirken. Durch die hier erarbeiteten Empfehlungen, die die Kommission in ihren ersten Gesetzesvorschlag in weiten Teilen übernahm, wurde industriepolitische Deutungshoheit über ein ursprünglich klimapolitisches Gesetz erlangt. Darüber hinaus wurde das Instrument der personellen Verflechtungen (Schröder 2003, 292) intensiv genutzt. Matthias Wissmann, damaliger Chef

„As long as politics is the shadow cast on society by big business, the attenuation of the shadow will not change the substance.“

John Dewey, Philosoph und Pädagoge

des Branchenverbands VDA, verfügte durch seinen „Seitenwechsel“ aus dem Deutschen Bundestag 2007 über exzellente Kontakte in die Bundesregierung und nutzte diese in der „heißen Phase“ der Gesetzesfindung (Beez 2011, 148 f.). Im Gegensatz hierzu wurden Vertreter des ökologischen Feldes nur formell, d. h. entsprechend den Vorgaben des EU-Gesetzgebungsprozesses, angehört.

Die Gesetzesnovellierung

Den vorerst letzten Baustein der Schattengesetzgebung bildet die Novellierung der Verordnung. Diese wurde erstmals 2013 vorgenommen. Eine zweite Novellierung für das Zieljahr 2030 befindet sich derzeit in Abstimmung. Auch hier konnte die Autoindustrie, zumindest im Gesetzesnovellierungsprozess 2013, noch einmal wesentliche Verbesserungen gegenüber der ursprünglichen Verordnung erzielen. Die verbindlichen Zielvorgaben von 95 g CO₂ pro km für das Zieljahr 2020 wurden um ein Jahr verzögert. Außerdem soll die Mehrfachanrechnung von Plug-In-Hybriden und Elektrofahrzeugen bis 2022 fortgeführt werden. Die Elektromobilität, die u. a. auf Drängen der Automobilindustrie in Deutschland derzeit stark subventioniert wird, verlängert auf europäischer Ebene somit auch die Produktion besonders CO₂-intensiver Fahrzeuge mit Verbrennungsmotor.

Die Phase der Gesetzesnovellierung weist große Ähnlichkeiten zur vorherigen Phase der Gesetzesausarbeitung auf. Wieder wurde auf höchster politischer Ebene – diesmal mit Unterstützung von BMW und des damaligen bayerischen Ministerpräsidenten Horst Seehofer – durch die Bundeskanzlerin im Abstimmungsprozess zugunsten der Autoindustrie interveniert. Auch das vopolitische Entscheidungsgremium CARS21 hatte mit seinen industriepolitischen Empfehlungen in der dritten Phase nach wie vor Bestand. Einen seltenen Einblick in die Schattenpolitik gab jedoch die ungeplante Veröffentlichung eines Briefes. Hier meldete der ehemalige Energiekommissar, Günther Oettinger, dem inzwischen pensionierten VW-Chef, Martin Winterkorn, „mit freundlichen Grüßen von Brüssel nach Wolfsburg“, dass der Entwurf der Gesetzesnovelle nach der erneuten Überarbeitung nun wesentliche Verbesserungen für den VW-Konzern vorsehe (SZ.de 2.10.2015).

Fazit

Die Automobilindustrie speist ihre Legitimation nicht nur aus ihrer wirtschaftlichen Stärke. Auch die darin verwobenen Schattendiskurse ermächtigen sie, wichtige Regulierungen mitzugestalten oder zu verhindern. Diese versteckte politische Machtausübung erklärt auch, wieso inzwischen längst antiquiert wirkende Subventionen wie die Pendlerpauschale, das Dienstwagenprivileg oder der Dieselsteuervorteil nicht abgeschafft wurden (rund 15 Mrd. EUR/Jahr). Das symbiotische Verhältnis aus kultureller Prägkraft, wirtschaftlicher Stärke und politischer Einflussnahme hat sich immer wieder selbst befruchtet und führt bis heute dazu, dass die Automobilindustrie im Gegensatz zu vielen anderen Branchen unter besonderem politischen Schutz steht.

Jedoch sind die drei Bausteine der Symbiose voneinander abhängig und dürfen in ihrer Wirkweise nicht gestört werden. Ohne die Erzählung einer „edlen“ Automobilindustrie wird der politische Einfluss geschwächt und ohne Subventionen und bevorzugende Regulierung sinkt die wirtschaftliche Stärke, die wiederum Ausgangspunkt der Erzählung ist. Dabei täuschen die nach wie vor hohen Verkaufszahlen und Gewinne der Branche darüber hinweg, dass die Symbiose Risse zu bekommen scheint. Durch das kriminelle Verhalten im Zuge des VW-Abgas-Skandals, bei dem die Automobilindustrie bis heute weder die notwendige Einsicht zeigt, noch die entsprechenden Konsequenzen zieht, ist das gesellschaftliche und politische Vertrauen nachhaltig geschädigt. Gesellschaft und Automobilindustrie haben sich entfremdet, so wie einst in der Finanzkrise das Vertrauen in das Ma-



.....

Der Abgas-Skandal kann auch eine Chance für die bisher unentschiedene Verkehrswende darstellen

.....

nagement und den Bankberater verloren gegangen ist. Insofern kann der Skandal auch eine Chance für die bislang unentschiedene Verkehrswende darstellen. Die einstigen Schattendiskurse verhallen und die politischen Reflexe nehmen ab, wodurch gleichzeitig Raum für eine neue verkehrspolitische Gestaltung entsteht.

LITERATUR

BBSR – Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung 2015: Untersuchung von Stellplatzsatzungen und Empfehlungen für Kostensenkungen unter Beachtung moderner Mobilitätskonzepte. Bonn.

Beez, Fabienne 2011: Politikformulierung und Interessenvermittlung am Beispiel der Festlegung von CO₂-Emissionsgrenzwerten für neue Pkw in der Europäischen Union. Dissertation. Aachen.

Blüthmann, Heinz 1991: Im Namen des Volkes. In: Die Zeit, Nr. 47, 15. November 1991. <https://www.zeit.de/1991/47/im-namen-des-volkes> [Zugriff 28.4.2019].

Bruns, Oliver u. a. 2002: Ökonomisches Konzept zur Parkraumbewirtschaftung in Berlin-Wilmersdorf. TU Berlin, Fachgebiet Wirtschafts- und Infrastrukturpolitik (WIP), Diskussionspapier 2002/6 der Wirtschaftswissenschaftlichen Dokumentation. Berlin.

Canzler, Weert 2000: Das Auto im Kopf und vor der Haustür: Zur Wechselbeziehung von Individualisierung und Autonutzung. In: Soziale Welt, 51. Jg., H. 2, S. 191–207.

Leif, Thomas/Speth, Rudolf 2003: Anatomie des Lobbyismus. Einführung in eine unbekannte Sphäre der Macht. In: Speth, Rudolf/Leif, Thomas (Hg.): Die stille Macht: Lobbyismus in Deutschland. Wiesbaden, S. 7–32.

Matzig, Gerhard 2018: SUV-Wahn in Städten. Autos, passt euch dem Leben an! In: Süddeutsche Zeitung (SZ), 4.12.; <https://www.sueddeutsche.de/kultur/staedtebau-suv-adac-parkplatz-1.4237173> [28.4.2019].

N.N. 2015: Oettinger, Freund der Automobilindustrie. In: SZ, 2.10.; <https://www.sueddeutsche.de/wirtschaft/kampf-gegen-harte-co-auflagen-oettinger-freund-der-autoindustrie-1.1492871> [23.4.2019].

PROGNOS-Institut 2018: Klumpenrisiko Fahrzeugbau. In: Deutschland Report 2025 | 2035 | 2045; <https://www.prognos-deutschlandreport.com/ausgewaehlte-szenarien-des-deutschland-reports/> [28.4.2019].

Resch, Hubert 2015: Branchenanalyse: Zukunft des ÖPNV. Reihe Study der Hans-Böckler-Stiftung, Band 302. Düsseldorf.

Schröder, Wolfgang 2003: Lobby pur. Unternehmerverbände als klassische Interessenvertreter. In: Leif, Thomas/Speth, Rudolf (Hg.): Die stille Macht: Lobbyismus in Deutschland. Wiesbaden, S. 281–299.

Schwedes, Oliver 2019: Innovationsfeld Verkehr. In: Birgit Blättel-Mink/Ingo Schulz-Schaeffer/Arnold Windeler (Hg.): Handbuch Innovationsforschung. Wiesbaden. https://www.ivp.tu-berlin.de/fileadmin/fg93/Dokumente/Publicationen_Schwedes/Schwedes_InnovationsfeldVerkehr.pdf [28.4.2019].

Sternkopf, Benjamin/Nowack, Felix 2016: Lobbying: Zum Verhältnis von Wirtschaftsinteressen und Verkehrspolitik. In: Schwedes, Oliver/Canzler, Weert/Knie, Andreas (Hg.): Handbuch Verkehrspolitik. Heidelberg.

Verband der Automobilindustrie – VDA 1981: Jahresbericht 1980/81. Frankfurt M.

Wehrmann, Iris 2007: Lobbying in Deutschland: Begriff und Trends. In: Kleinfeld, Ralf/Zimmer, Annette/Willems, Ulrich (Hg.): Lobbying: Strukturen, Akteure, Strategien. Berlin, S. 36–64.



Prof. Dr. Oliver Schwedes leitet das Fachgebiet Integrierte Verkehrsplanung am Institut für Land- und Seeverkehr der Technischen Universität Berlin.



Benjamin Sternkopf arbeitet als Referent für Luftreinhalteplanung im Bereich Verkehr & Mobilität für die Senatsverwaltung für Umwelt, Verkehr und Klimaschutz des Landes Berlin.



WOCHENSCHAU
VERLAG

...ein Begriff für politische Bildung

6. überarbeitete Auflage



21 kreative Methoden, um Politikstunden abwechslungsreich und schüleraktivierend zu gestalten, ohne notwendige fachliche Lernziele aus den Augen zu verlieren. Die Methoden können in 45-Minuten-Stunden problemlos eingesetzt werden, verbessern das Lernklima und fördern eine intensive Auseinandersetzung mit politischen Themen.

ISBN 978-3-7344-0859-5, 64 S., € 9,90

E-Book ISBN 978-3-7344-0860-1 (PDF), € 9,90

Nachweis der Zitate in der Reihenfolge des Abdrucks im Heft:

I. **Silone**, https://www.gutzitiert.de/zitat_autor_ignazio_silone_thema_politik_zitat_33537.html | J. **Ziegler**, in: Süddeutsche Zeitung (4.6.2015) | F. **Nietzsche**, <https://www.berthold-kogge.de/lebensweisheiten-nach-autoren/autoren-n/friedrich-wilhelm-nietzsche-zitate/> | O. **von Bismarck**, <https://www.aphorismen.de/zitat/18708> | I. **Newton**, <https://www.aphorismen.de/zitat/22116> | P. A. **Kropotkin**, <https://gutezitate.com/zitat/217202> | D. **Hildebrandt**, in: Fink, Klaus-J. (2007): 888 Weisheiten und Zitate für Finanzprofis. Die passenden Worte für jede Situation im Beratungsgespräch, S. 83 | R. v. **Weizsäcker**, in: Die Bedeutung des Gesprächs zwischen Politik und Literatur, 1986 | H. **Geißler**, in: Gesprächsrunde „Europa im Diskurs“ (26.2.2012) | S. **Wagenknecht**, Interview in: welt.de (17.6.2001) | J. **Dewey**, in: The Need for a New Party (1931), S. 163 | J. F. **Kennedy**, Rede vor amerikanischen Zeitungsverlegern, New York (27.4.1961) | J.-C. **Juncker**, <http://www.spiegel.de/politik/deutschland/umstrittene-euro-politik-juncker-geraet-wegen-geheimtreffen-unter-beschuss-a-761509.html> | F. **Zappa**, in: RockHEAD, Vol. 14, No. 4, Sommer 1990 | N. **Chomsky**, <https://gutezitate.com/zitat/176198> | B. **Brecht**, <https://www.freidenker-galerie.de/politik-und-religion-acrylbilder-weisheiten-zitate/> | H. **Münckler**, in: Hartwich H., Wewer G. (Hg.): Regieren in der Bundesrepublik II. Wiesbaden, S. 64.

Coverbild: picture alliance/dpa-Zentralbild

POLITIKUM

Impressum

Erscheint im 5. Jahrgang in der Nachfolge der Zeitschrift „politische Bildung“ als Vierteljahreszeitschrift des Wochenschau Verlags.

Verleger

Bernward Debus, Dr. Tessa Debus

Herausgeber

Prof. Dr. Sabine Achour

achour@zedat.fu-berlin.de

Prof. Dr. Hans-Jürgen Bieling

hans-juergen.bieling@uni-tuebingen.de

Prof. Dr. Peter Massing

massingr@zedat.fu-berlin.de

Prof. Dr. Stefan Schieren

stefan.schieren@ku-eichstaett.de

Prof. Dr. Johannes Varwick

johannes.varwick@politik.uni-halle.de

Dieses Heft wurde federführend herausgegeben von:

Hans-Jürgen Bieling

Beirat

Prof. Dr. Gabriele Abels (Univ. Tübingen), Prof. Dr. Uwe Andersen (Univ. Bochum), Prof. Dr. Anja Besand (TU Dresden), Prof. Dr. Gotthard Breit (Univ. Magdeburg), Prof. Dr. Thorsten Faas (FU Berlin), Prof. Dr. Sven Bernhard Gareis (Univ. Münster), Prof. Dr. Wilhelm Knelangen (Univ. Kiel), Prof. Dr. Sabine Kropp (FU Berlin), Prof. Dr. Bernd Ladwig (FU Berlin), Prof. Dr. Stephan Lessenich (Univ. München), Prof. Dr. Andreas Nölke (Univ. Frankfurt/M.), Prof. Dr. Monika Oberle (Univ. Göttingen), Prof. Dr. Kerstin Pohl (Univ. Mainz), Prof. Dr. Marion Reiser (Univ. Jena), Prof. Dr. Armin Schäfer (Univ. Münster), Prof. Dr. Norman Weiß (Univ. Potsdam), Prof. Dr. Wichard Woyke (Univ. Münster)

Verlag und Vertrieb

WOCHENSCHAU VERLAG, Dr. Kurt Debus GmbH, Eschborner Landstr. 42-50, 60489 Frankfurt/M. Gesamtherstellung: Wochenschau Verlag • www.wochenschau-verlag.de

Aboservice / Heftbestellungen

Abonnementbestellungen: www.politikum.org,

Tel.: 069/7880772-0, politikum@wochenschau-verlag.de

Bestellungen von Einzelheften: wochenschau@brocom.de,

Tel.: 07154/1327-30

Bezugsbedingungen

Es erscheinen 4 Hefte jährlich. Preise: Einzelheft € 12,80; Jahresabopreis € 39,20; Jahresabopreis für Studierende und Referendare € 19,60; alle Preise zzgl. Versandkosten. Kündigung: 8 Wochen (bis 31.10.) vor Jahresende. Bankverbindung für Überweisungen: Volksbank Weinheim, IBAN DE59 6709 2300 0001 2709 07, BIC GENODE61WNM. Lieferung gegen Rechnung oder Lastschrift

Anzeigen

Christiane Klär, Wochenschau Verlag, Tel.: 069/7880772-23,

Fax: 069/7880772-25, christiane.klaer@wochenschau-verlag.de

Der Zeitschrift liegt eine Verlagsbeilage bei.

© WOCHENSCHAU VERLAG, Frankfurt/M.

Alle Beiträge sind gesetzlich geschützt. Kein Teil dieser Zeitschrift darf in irgendeiner Form (Druck, Fotokopie oder einem anderen Verfahren) ohne schriftliche Genehmigung des Verlages – außer in den vom Gesetzgeber vorgesehenen Ausnahmen – reproduziert oder unter Verwendung elektronischer Systeme verarbeitet werden. Zuwiderhandlungen werden strafrechtlich verfolgt.

ISSN 2364-4737 • Digitale Ausgabe: ISBN 978-3-7344-0858-8

www.politikum.org

www.facebook.com/ZeitschriftPolitikum

Das nächste Heft

Ihre Informationsbasis –
noch lieferbare Hefte u. a.:

ALTERSSICHERUNG

- **Gestaltungswille** statt politischer Geschenke – Alterssicherungspolitik und demographischer Wandel
- Rentenpolitik **ohne Kompass** – Zeit für eine Systemdiskussion
- **Private Altersvorsorge** – Allheilmittel oder leeres Versprechen?
- **Soziologische Aspekte** – Altersbilder, Lebenslanges Lernen, Ungleichheit im Alter
- Alterssicherungspolitik durch die Hintertür? Chancen und Grenzen der **Europäisierung**
- **Skeptisch** und mit gemischten Kenntnissen – **Studierende und Alterssicherungspolitik**
- **Interview** mit Prof. Dr. Bert Rürup über die großen Linien der Rentenpolitik



Hier im Abonnement: WWW.POLITIKUM.ORG