

Tabakregulierung zwischen Kooperation und Konfrontation

Framing- und prozessanalytische Perspektiven zur Identifikation von Erfolgsfaktoren
für Interessenvertretung in der Europäischen Union

Dissertation

zur Erlangung des Doktorgrades

der Wirtschafts- und Sozialwissenschaftlichen Fakultät

der Eberhard Karls Universität Tübingen

vorgelegt von

Lisa Schäfer

Tübingen

2022

1. Betreuer:	Prof. Dr. Hans-Jürgen Bieling
2. Betreuer:	Prof. Dr. Gabriele Abels
Tag der mündlichen Prüfung:	01.07.2022
Dekan:	Prof. Dr. Josef Schmid
1. Gutachter:	Prof. Dr. Hans-Jürgen Bieling
2. Gutachter:	Prof. Dr. Gabriele Abels

Danksagung

Ich danke meinem Betreuer und Erstgutachter Prof. Dr. Hans-Jürgen Bieling, der mich zu diesem Projekt ermutigt hat. Mit seinem Interesse an meinem Vorhaben, wertvollen Ratschlägen zu Dramaturgie und Aufbau der Arbeit und einer stets offenen Tür hat er mir in den vergangenen Jahren entscheidende Impulse gegeben.

Mein Dank gilt ebenso Prof. Dr. Gabriele Abels, die mir hilfreiche methodische und forschungspragmatische Tipps gegeben hat, da sie die europäischen Institutionen kennt wie ihre Westentasche.

Die Promotionsbedingungen am Institut für Politikwissenschaft der Eberhard Karls Universität Tübingen habe ich durch den regelmäßigen Austausch mit Kommilitoninnen und Kommilitonen und den engen Kontakt zu den Betreuenden als konstruktiv und förderlich empfunden.

Meine Familie und Freunde haben mich nicht nur während der Erstellung dieser Dissertation, sondern auch während des Studiums in unterschiedlicher Weise unterstützt.

Ich danke Hannah, Simone, Maike, Selina, Julia, Vera und Leo, die mich mit ihrer Freundschaft, zahllosen Besuchen und ihrem Humor durch so manches Tief getragen haben.

Ich danke Nina für das Lektorat, ihre Freundschaft und die Wahl ihres Wohnsitzes.

Verena hat mich durch ihren Ehrgeiz angespornt und nachhaltig beeindruckt. Grazie!

Ohne Lukas, seinen unerschütterlichen Optimismus und sein zuverlässiges Händchen an der Kaffeemaschine hätte ich das nicht durchgezogen. Ich danke ihm von ganzem Herzen.

Sigrid und Peter haben mir das Studium ermöglicht. Diese Arbeit ist für euch.

Inhaltsverzeichnis

Abbildungsverzeichnis	IV
Tabellenverzeichnis	V
Abkürzungsverzeichnis.....	VI
1. Einleitung	1
2. Forschungsperspektiven zu Interessenvertretung in der EU.....	7
3. Interessenvertretung im Mehrebenensystem: Theoretisch-konzeptionelle Betrachtung diskursiver Machtdynamiken	15
3.1. Framing.....	16
3.1.1 Zentrale theoretische Prämissen	16
3.1.2 Framing im politischen Diskurs.....	18
3.1.3 Themengebundene Framing-Effekte	22
3.1.4 Framing als Instrument politischer Legitimation und Persuasion in der EU.....	24
3.2 Interessengruppen.....	26
3.2.1 Wirtschaftliche Interessen.....	30
3.2.2 Zivilgesellschaftliche Interessen.....	32
3.3 Interessenvertretung im Politikzyklus zwischen Ressourcen und Tausch	34
3.3.1 Ressourcen- und organisationstheoretische Ausgangspunkte	35
3.3.2 Politischer Tausch und Interessenvertretung	37
3.3.2.1 Akteursbeziehungen im Tauschmodell.....	37
3.3.2.2 Politischer Tausch im Netzwerk	38
3.3.3 Prozessorientierte Betrachtung von Interessenvertretung.....	40
3.3.4 Das ordentliche Gesetzgebungsverfahren.....	41
3.3.5 Informelle Einigungen mittels Trilog-Verfahren.....	43
3.3.6. Die europäischen Institutionen als Akteure in politischen Tauschnetzwerken	44
3.3.6.1 Die Europäische Kommission.....	45
3.3.6.2 Das Europäische Parlament	47
3.3.6.3 Der Rat der Europäischen Union	50
3.3.7 Einfluss, Akteurspräferenzen und Framing	53
3.3.8 Zugang von Interessengruppen zu Institutionen.....	57
3.3.9 Politische Tauschgüter zwischen Angebot und Nachfrage.....	59
3.3.10 Gemeinsam mächtiger: Ressourcenbündelung in Koalitionen.....	61
3.4 Zusammenfassung.....	64
4. Methodische Kombination von Prozess- und Framing-Analyse.....	69
4.1 Prozessanalyse	69
4.1.1 Definition und Entstehung	69
4.1.2 Forschungsziele: Drei Typen der Prozessanalyse.....	71
4.1.3 Logik und Wirkung der Fallauswahl	74
4.1.4 Übertragbarkeit von Ergebnissen – Stärken und Schwächen der Prozessanalyse.....	76

4.1.5 Datengrundlagen.....	78
4.1.5.1 Empirisches Material und verwendete Quellen zur Prozessanalyse.....	79
4.1.5.2 Semi-strukturierte Leitfadeninterviews	80
4.1.5.3 Auswahl von Experten als Interviewpartner.....	82
4.2 Framing-Analyse	86
4.2.1 Methodik der qualitativen Inhaltsanalyse.....	87
4.2.2 Anwendung inhaltsanalytischer Methoden für die Framing-Analyse	88
4.2.3 Präsentation des empirischen Materials.....	92
4.2.4 Systematisierung des Materials zur Identifikation von Frame-Kongruenz in vier Analysephasen.....	95
4.3 Kombination und Operationalisierung von Prozess- und Framing-Analyse	97
5. Verbraucherschutz unter Druck: Die Revision der Tabakrichtlinie	101
5.1 Phase 1: Der Vorschlag, den es fast nicht gegeben hätte.....	102
5.1.1 Ein Korruptionsskandal bringt die Kommission in Zugzwang	102
5.1.2 Frame-Kongruenz: Industrie und NGOs bringen sich in Stellung	110
5.1.3 Konkurrierendes Framing zwischen Wissenschaft und Wirtschaft.....	113
5.1.4 Zwischenergebnisse in Phase 1.....	119
5.2 Phase 2: Verhandlungen im Rat und in den Ausschüssen des Parlaments	122
5.2.1 ENVI-Ausschuss und Ratspräsidentschaft als maßgebliche Treiber des Prozesses.....	123
5.2.1.1 Stellungnahmen und Framing beratender Ausschüsse	128
5.2.1.2 Einigung des Rates auf eine Allgemeine Ausrichtung	132
5.2.1.3 Abstimmung des Berichtsentwurfs im ENVI-Ausschuss	139
5.2.2 Frame-Kongruenz: Verpackungsdesign und E-Zigaretten befeuern die Debatte.....	140
5.2.3 Strategische Cleavages zwischen den Koalitionen.....	147
5.2.3.1 Industrienaher Koalition.....	149
5.2.3.2 Verbrauchernaher Koalition.....	153
5.2.3.3 Themenfeld E-Zigaretten	158
5.2.4 Zwischenergebnisse in Phase 2.....	161
5.3 Phase 3: Das EP beschließt ein Verhandlungsmandat	167
5.3.1 Die entscheidende politische Wende im EP	167
5.3.2 Frame-Kongruenz: Der Einfluss der verbrauchernahen Koalition schrumpft.....	172
5.3.3 Koalitionen kämpfen um Deutungshoheit im EP	175
5.3.3.1 Verbrauchernaher Koalition.....	177
5.3.3.2 Industrienaher Koalition.....	179
5.3.3.3 E-Zigaretten	182
5.3.4 Zwischenergebnisse in Phase 3.....	185
5.4 Phase 4: Trilog und Entscheidung in Erster Lesung	188
5.4.1 Rat und EP erzielen Kompromiss in letzter Minute	188
5.4.2 Frame-Kongruenz: E-Zigaretten bestimmen das Framing	193
5.4.3 Industrie-Akteure zwischen Populismus und Kooperation	195
5.4.4 Zwischenergebnisse in Phase 4.....	199

5.5	Fazit: Gewinner und Verlierer im Gesetzgebungsprozess	202
6.	Diskussion: Zentrale Befunde und Interpretation	205
6.1	Implementierung und gesundheitspolitischer Mehrwert	205
6.2	Koalitionsbildung als strategisch-diskursiver Bestandteil von Interessenvertretung	207
6.3	Zentrale Befunde: Erklärungspotenziale von Framing- und Prozessanalyse	210
6.4	Zusammenfassung und Interpretation: Welche Faktoren bestimmen Einfluss?	221
6.5	Denkanstöße und Implikationen für Interessenvertretung in der EU	225
6.6	Methodischer Ertrag: ein Präzedenzfall für die Anwendung in Fallstudien?	228
7.	Schlussbetrachtungen	231
7.1	Reflektion der Ergebnisse im Rahmen existierender Konzepte	231
7.2	Methodisch-konzeptioneller Beitrag zum Forschungsfeld.....	235
7.3	Grenzen und kritische Betrachtung	239
7.4	Ansätze für künftige Vorhaben im Forschungsbereich Interessenvertretung.....	242
7.5	Ausblick.....	244
	Literaturverzeichnis	247
	Verzeichnis zusätzlicher Primärquellen.....	265
	Anhang	267
	Anhang I. Verzeichnis der Positionspapiere.....	267
	Anhang II. Übersicht über Auswertung: Framing nach Kategorie.....	271

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1: Interessengruppen im EU-Transparenzregister, Stand 20.11.2021, eigene Darstellung.....	29
Abbildung 2: Organisation des politischen Tauschmarktes nach Henning/Wald (2000: 652).	38
Abbildung 3: Konzeptualisierung von Einfluss (nach Klüver 2013a: 7).	55
Abbildung 4: Drei Typen der Prozessanalyse nach Beach/Pedersen (2013: 12).	71
Abbildung 5: Ablauf der qualitativen Inhaltsanalyse, in Anlehnung an Mayring (2015: 62).....	88
Abbildung 6: Ablaufmodell inhaltlicher Strukturierung, in Anlehnung an Mayring (2015: 98 ff).	89
Abbildung 7: Zuordnung der Frames und Codierung.	92
Abbildung 8: Analyisierte Dokumente.....	94
Abbildung 9: Funktional-interessenbasierte Einteilung der Interessengruppen (Grundlage: 86 identifizierte Akteure).	95
Abbildung 10: Verlaufsmodell der methodischen Operationalisierung.	99
Abbildung 11: Durchschnittliche Frames pro Positionspapier in Phase 1.	111
Abbildung 12: Dominierende Frames u. Kongruenz zwischen Interessengruppen u. Institutionen in Phase 1. .	112
Abbildung 13: Frame Kongruenz zwischen Interessengruppen u. Institutionen in Phase 1.	112
Abbildung 14: Chronologie der Ereignisse in Analysephase 2.....	123
Abbildung 15: Framing beratender Ausschüsse im EU-Parlament in Phase 2.	129
Abbildung 16: Gesamtdarstellung Framing Kongruenz beratender Ausschüsse.....	132
Abbildung 17: Frame Kongruenz zwischen Interessengruppen u. Ratsbeschluss vom 21.06.2013.	137
Abbildung 18: Frame Kongruenz zwischen Interessengruppen u. ENVI-Bericht.	139
Abbildung 19: Durchschnittliche Frames pro Positionspapier in Phasen 1-2.....	140
Abbildung 20: Frame Kongruenz zwischen Interessengruppen u. Institutionen in Phase 2.....	143
Abbildung 21: Regulierungsziele und Framing-Perspektive der Koalitionen (E-Zigaretten).	146
Abbildung 22: Auszug aus einem Gutachten (2013-06-13 Trierenberg Holding, C24).	152
Abbildung 23: "Position Paper: Why menthol as a tobacco additive should be banned" (2013-07-09 DKFZ, C14).	154
Abbildung 24: "The TPD: The need for larger pictorial health warnings on standardised packaging" (2013-04-17 EHN, C32).	155
Abbildung 25: "Briefing: TPD. Facts Not Fiction" (1) (2013-03-25 SFP, C39).	155
Abbildung 26: "Briefing: TPD. Facts Not Fiction" (2) (2013-03-25 SFP, C39).	156
Abbildung 27: "Ökonomische Folgen der EU-Tabakproduktrichtlinie" (2013-03-14 DKFZ u. WHO, C31).....	157
Abbildung 28: Screenshot eines Chatrooms auf der Webseite des „E-Raumen Forum“ (Februar 2013).....	159
Abbildung 29: Screenshot eines Chatrooms auf der Webseite des „E-Raumen Forum“ (März 2013).....	159
Abbildung 30: Screenshot eines Chatrooms auf der Webseite des „E-Raumen Forum“ (April 2013).....	160
Abbildung 31: Durchschnittliche Frames pro Positionspapier in Phasen 1-3.....	173
Abbildung 32: Prozentualer Anteil von Frames zu E-Zigaretten bis Phase 3.....	174
Abbildung 33: Frame-Kongruenz zwischen Interessengruppen u. Institutionen in Phase 3.....	174
Abbildung 34: Regulierungsziele und Framing-Perspektive der Koalitionen (E-Zigaretten).	183
Abbildung 35: Durchschnittliche Frames pro Positionspapier in Phasen 1-4.....	194
Abbildung 36: Prozentualer Anteil von Frames zu E-Zigaretten bis Phase 4.....	194
Abbildung 37: Frame-Kongruenz zwischen Interessengruppen u. Institutionen in Phase 4.....	195

Tabellenverzeichnis

Tabelle 1: Konkurrierende Frames in Phase 1 (Gesetzentwurf).	114
Tabelle 2: Positionen der EU-Institutionen im Verlauf des Gesetzgebungsverfahrens (Phase 1).	121
Tabelle 3: Auswertung der Positionen der beratenden Ausschüsse im Europäischen Parlament.	128
Tabelle 4: Befürworter und Gegner des Verbots charakteristischer Aromen im Rat.	134
Tabelle 5: Positionen der Mitgliedstaaten zur Größe von Warnhinweisen auf Zigarettenpackungen im Rat.	134
Tabelle 6: Positionen der Mitgliedstaaten zum Verbot von Slim-Zigaretten im Rat.	135
Tabelle 7: Interessengruppen mit Frame-Kongruenz bei E-Zigaretten.	146
Tabelle 8: Konkurrierende Frames Phase 2 (Ausschussphase).	147
Tabelle 9: Positionen der EU-Institutionen im Verlauf des Gesetzgebungsverfahrens (Phasen 1 bis 2).	166
Tabelle 10: Konkurrierende Frames Phase 3 (Debatte und Votum im EP).	176
Tabelle 11: Counter-Framing zwischen E-Zigarettenindustrie u. verbrauchernahen Akteuren.	184
Tabelle 12: Positionen der EU-Institutionen im Verlauf des Gesetzgebungsverfahrens (Phase 3).	187
Tabelle 13: Konkurrierende Frames in Phase 4 (Trilog und Abstimmung im EP).	196
Tabelle 14: Positionen der EU-Institutionen im Verlauf des Gesetzgebungsverfahrens (Phase 4).	201
Tabelle 15: Gewinner im Gesetzgebungsprozess.	202

Abkürzungsverzeichnis

ABNR	Aktionsbündnis Nichtraucher
ACTA	Anti-Counterfeiting Trade-Agreement
AESGP	Association Européenne des Spécialités Pharmaceutiques Grand Public
AGRI	Ausschuss für Landwirtschaft und ländliche Entwicklung im EP
AIM	Association Internationale de la Mutualité
ALDE	Fraktion der Allianz der Liberalen und Demokraten für Europa
ASH	Action on Smoking and Health
BÄK	Bundesärztekammer
BAT	British American Tobacco
BDTA	Bundesverband dt. Tabakwaren-Großhändler und Automatenaufsteller
BDT	Bundesverband deutscher Tabakpflanzer
BdZ	Bundesverband der Zigarrenindustrie
BMA	British Medical Association
CPME	Comité Permanent des Médecins Européens
CECCM	Confederation of European Community Cigarette Manufacturers
CEDT	Confédération Européenne des Détaillants en Tabac
COREPER	Ausschuss der Ständigen Vertreter der Mitgliedstaaten
DKFZ	Deutsches Krebsforschungszentrum
DNF	Droits des Non-Fumeurs
DZV	Deutscher Zigarettenverband
DG SANCO	Directorate-General for Health and Consumers (European Commission)
ECC	European Chronic Obstructive Pulmonary Disease Coalition
ECITA	Electronic Cigarette Industry Trade Association
ECL	Association of European Cancer Leagues
ECMA	European Carton Makers Association
ECMA	European Cigar Manufacturers Association
EFD	Fraktion Europa der Freiheit und Demokratie
EKR	Fraktion der Europäischen Konservativen und Reformer
EHN	European Heart Network
ENVI	Ausschuss für Umwelt und Lebensmittelsicherheit im EP
EP	Europäisches Parlament
EPHA	European Public Health Alliance
ERS	European Respiratory Society
EU	Europäische Union
EVP	Fraktion der Europäischen Volkspartei
FCTC	WHO Framework Convention on Tobacco Control
FOREST	Freedom Organisation for the Right to Enjoy Smoking Tobacco
GKV	Gesetzliche Krankenversicherung
GSK	GlaxoSmithKline
GUE/NGL	Fraktion Die Linke im Europäischen Parlament
IG-ED	Interessengemeinschaft E-Dampfen
IMCO	Ausschuss für Binnenmarkt und Verbraucherschutz im EP
INTA	Ausschuss für internationalen Handel im EP
IT	Imperial Tobacco
JTI	Japan Tobacco International
JURI	Rechtsausschuss im EP
MdEP	Mitglied des Europäischen Parlaments
NCP	Nicotine Cessation Product
NGG	Gewerkschaft Nahrung Genuss Gaststätten

NGO	Non-governmental organisation
NRT	Nicotine Replacement Therapy
OLAF	Office Européen de Lutte Anti-Fraude
PMI	Philip Morris International
PRO-GE	Gewerkschaft für Produktion, Technik, Dienstleistungen
REACH	Registration, Evaluation, Authorisation and Restriction of Chemicals
S&D	Fraktion der Progressiven Allianz der Sozialdemokraten im EP
SFP	SmokeFree Partnership
TAE	Taxpayers' Association of Europe
TK	Tabakkonsum
TMA	Tobacco Manufacturers Association
TPD	Tobacco Products Directive, dt. <i>Tabakrichtlinie</i>
TVECA	Tobacco Vapor Electronic Cigarette Association
VdEH	Verband des E-Zigarettenhandels
VdR	Verband der deutschen Rauchtobakindustrie
VCPÖ	Verband der Cigarren- und Pfeifenfachhändler Österreichs
WHO	World Health Organisation

1. Einleitung

Die Partizipation nicht-staatlicher Akteure¹ ist aus der politischen Landschaft der Europäischen Union (EU) nicht mehr wegzudenken. Immer mehr organisierte Interessen beteiligen sich an der politischen Meinungsbildung, wie die inzwischen über 13.200 Registrierungen im Europäischen Transparenzregister verdeutlichen². Die Mitwirkung nicht-staatlicher Akteure hat Vorteile für beide Seiten: die gesetzgebenden europäischen Institutionen – Europäische Kommission, Rat der Europäischen Union und Europäisches Parlament (EP) – benötigen Hintergrund- und Fachinformationen, um ein Problemverständnis zu entwickeln und adäquate Lösungen zu finden. Interessengruppen streben hingegen nach günstigen regulatorischen Rahmenbedingungen für ihren Tätigkeitsbereich und erhoffen sich durch die Bereitstellung fachspezifischer Informationen Einfluss auf das Politikergebnis. Diese auf gegenseitiger Abhängigkeit basierende Beziehung kann als politischer Tausch verstanden werden, der in einem diskursiven Setting stattfindet. Angesichts der Flut an konkurrierenden Akteuren und Kräften, die auf diesen Tausch einwirken, stellt sich die Frage: Welche Faktoren bestimmen über Erfolg und Niederlage bei der Interessenvertretung?

Interessenvertretung ist kein Nullsummenspiel, bei dem Akteure zwingend entweder *alle* oder *keine* ihrer Präferenzen erreichen. Die Wirklichkeit ist differenzierter, denn politische Entscheidungsfindung ist ein kollektiver Prozess, bei dem die legitimen Interessen vorwiegend betroffener Wirtschaftssektoren sowie von Umwelt- und Verbraucherschutzorganisationen von den Institutionen einbezogen und abgewogen werden. In europäischen Gesetzgebungsverfahren ringen Interessengruppen daher um die Aufmerksamkeit von Entscheidungsträgern. Durch die Bildung von Koalitionen können sie ihre Präferenzen effektiver kommunizieren. Um ihren Botschaften dabei mehr politisches Profil zu geben, nutzen sie Framing – ein kommunikatives Stilmittel, das bestimmte Aspekte der Realität hervorhebt und sie dadurch wichtiger erscheinen lässt als andere. Die Wahrnehmung bestimmter Fakten gewinnt so an Relevanz; damit kann Framing dem Sender der entsprechenden Botschaft diskursive Macht verleihen.

Der Zusammenhang zwischen dem Framing eines Sachverhalts und politischer Einflussnahme beschäftigt die politikwissenschaftliche Forschung seit einiger Zeit und gilt als erwiesen. Das analytische Potenzial wird allerdings unzureichend genutzt. Viele Studien betrachten Interes-

¹ Aufgrund der besseren Lesbarkeit wird in dieser Arbeit das generische Maskulinum verwendet. Gemeint sind jedoch immer alle Geschlechter.

² Stand 08.12.2021, <https://ec.europa.eu/transparencyregister/public/consultation/statistics.do?locale=en&action=prepareView>.

senvertretung als statische Angelegenheit, wobei zur Bestimmung von Einfluss die Präferenzen, aber auch zunehmend Framing, mit dem Politikergebnis verglichen werden; kurz gesagt vergleichen sie Input und Output.

Doch Gesetzgebung ist ein dynamischer Prozess, in dem sich Machtkonstellationen und Debatten verändern. Daher bedarf es einer Konzeptualisierung von Interessenvertretung, die sich der politischen Realität annähert und diese Dynamik analytisch greifbar macht. Es ist also aufschlussreich zu skizzieren, wie die Positionen von Interessengruppen kontextualisiert und als Handlungsoption begründet werden, welche Strategien dabei verfolgt werden und wie sich in diesem Zusammenhang das Problem(lösungs)verständnis der Institutionen im Gesetzgebungsprozess wandelt.

Die übergeordnete Fragestellung dieser Arbeit lautet also: Welche Strategien nutzen Interessengruppen, um den Gesetzgebungsprozess zu beeinflussen – und unter welchen Bedingungen sind sie dabei erfolgreich? Dieser Frage liegt die Annahme zugrunde, dass Interessengruppen versuchen, vor allem diskursive Macht zu mobilisieren, um der politischen Debatte eine bestimmte Richtung zu geben und gesetzgebende Akteure zu überzeugen. Es existieren verschiedene Strategien und Faktoren, die dazu beitragen. Die Leitthese dieser Arbeit lautet, dass das Potenzial zur Mobilisierung diskursiver Macht zwischen Interessengruppen variiert, je nachdem, ob sie in der Lage sind, Koalitionen zu schmieden, politische Ansprechpartner zu finden und Informationen bereitzustellen. Die Anwendung dieser Strategien bzw. Faktoren hängt jeweils von Interessengruppen und Adressaten ab; ihre Signifikanz und damit Erfolgsaussichten werden forschungsseitig jedoch sehr unterschiedlich beurteilt, da sich die meisten Studien auf nur eine oder zwei erklärende Variablen für politischen Einfluss konzentrieren.

Um ein umfassenderes und differenzierteres Bild von Erfolgsfaktoren für politische Einflussnahme von Interessengruppen im europäischen Mehrebenensystem zu zeichnen, nimmt diese Arbeit eine Fallstudie in den Blick. Damit können mehrere potenziell erklärende Variablen einbezogen werden, die Rückschlüsse auf einen kausalen Zusammenhang zwischen Strategie und Einflussnahme erlauben. Analytisch werden dabei sowohl die diskursive als auch die prozessuale Ebene europäischer Gesetzgebung beleuchtet.

Um die Dynamik der Interessenvertretung im Gesetzgebungsprozess adäquat abzubilden, wird die Revision der sog. Tabakrichtlinie³ von 2012 bis 2014 als Fallstudie für ein ordentliches

³ Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates zur Angleichung der Rechts- und Verwaltungsvorschriften der Mitgliedstaaten über die Herstellung, die Aufmachung sowie den Verkauf von Tabakerzeugnissen und verwandten Erzeugnissen, 2014/40/EU; eine gängige alternative Bezeichnung lautet ‚Tabakprodukt-Richtlinie‘, die geläufige englische Bezeichnung lautet ‚*Tobacco Products Directive (TPD)*‘.

Gesetzgebungsverfahren herangezogen – das am häufigsten angewandte Verfahren zur Rechtssetzung in der EU. Die Tabakrichtlinie steht dabei exemplarisch für den gestiegenen Druck von Interessengruppen auf politische Entscheidungsträger und stellt hinsichtlich Intensität der Debatte und Akteurs-Mobilisierung einen bedeutsamen Fall in einer Reihe kontrovers diskutierter Gesetzgebungsverfahren⁴ dar. Angesichts der Emotionalität, mit der die Debatte geführt wurde, polarisierte die Tabakrichtlinie die inner- und inter-institutionellen Verhandlungen und prägte den politischen Diskurs dadurch in besonderer Weise. Der hohe Grad an Politisierung der Tabakrichtlinie hatte auch personelle Konsequenzen und kostete den damalige Gesundheitskommissar nach Korruptionsvorwürfen seinen Posten, was letztlich eine Debatte über Transparenz sowie legitime und illegitime Praktiken der Interessenvertretung in Brüssel und Straßburg anstieß. Auch forschungspragmatische Gründe haben die Fallauswahl beeinflusst: Angesichts der Vielzahl beteiligter Akteure und der breiten medialen Berichterstattung ist die Quellenlage zur Tabakrichtlinie ausgezeichnet. Hinsichtlich Einflussnahme ist der Fall insbesondere deshalb von analytischem Interesse, weil trotz massiver Mobilisierung der Tabakindustrie am Ende die ressourcenmäßig deutlich unterlegenen Verbraucherschutz-Gruppen einige ihrer Kernanliegen durchsetzen konnten. Konzeptionell lässt sich dieser Erfolg mit bestehenden Ansätzen nicht erklären. Daher geht diese Arbeit der Frage nach, welche Faktoren den Erfolg der Verbraucherschutz-Gruppen in diesem Fall begünstigt oder ermöglicht haben.

Um Einfluss von Zufall zu unterscheiden, setzt das methodische Vorgehen in dieser Arbeit auf eine Kombination aus Prozessanalyse und dem Abgleich von Framing zwischen Interessengruppen und Institutionen, kurz Framing-Analyse. Für die Operationalisierung bedeutet dies eine diskursive und prozessanalytische Aufbereitung des Gesetzgebungsprozesses, um politische Interessen und Machtverhältnisse sowie zentrale Ereignisse einzubinden und so eine Triangulation der Befunde zu gewährleisten. Die Methodenkombination wird dabei im Rahmen eines konkreten EU-Gesetzgebungsverfahrens angewandt. Dieser Zugriff gilt als vielversprechend, da er die Betrachtung mehrerer potenziell erklärender Variablen und Dynamiken im Verlauf des Gesetzgebungsprozesses erlaubt. Als Primärquellen dienen Experten-Interviews, offizielle Dokumente sowie audiovisuelle Medien der europäischen Institutionen, Positionspapiere von Interessengruppen und digitale Korrespondenzen zwischen Interessenvertretern und Institutionen. Das mit der Methodenkombination verbundenen Erkenntnisinteresse bildet die Grundlage für den empirischen Schwerpunkt dieser Arbeit.

⁴ Hier zu nennen sind insbesondere die Dienstleistungs-Richtlinie (2006/123/EG, genannt „Bolkestein-Richtlinie“), die Chemikalien-Verordnung (2006/1907/EG, genannt „REACH“) oder auch die Richtlinie zum Urheberrecht im Digitalen Binnenmarkt (2019/790/EU).

Neben nachvollziehbaren und teils überraschenden Begründungen für den Erfolg der Verbraucherschutz-Gruppen wagt diese Arbeit einen Blick über den Tellerrand: Die identifizierten Erfolgsfaktoren werden im Kontext existierender Konzepte beleuchtet. Dabei zeigt sich, dass die Ergebnisse dieser Arbeit in vielerlei Hinsicht Schnittmengen mit existierenden Forschungsergebnissen aufweisen und diese sinnvoll ergänzen.

Zusammenfassend birgt diese Methodenkombination großes Potenzial zur Erklärung spezifischer Outcomes in Fallstudien, von dem künftige Vorhaben profitieren können. Neben dem methodisch-konzeptionellen Erkenntnisgewinn ergeben sich durch den empirischen Ertrag dieser Arbeit jedoch auch praxisrelevante Schlussfolgerungen: Interessenvertretung muss keine großen Budgets erfordern, erforderlich sind jedoch Ausdauer und strategische Allianzen. Spannende Impulse für die Politikberatung leisten die Ergebnisse insbesondere mit Blick auf die Bildung sinnvoller Koalitionen, die (Un-)Berechenbarkeit polarisierter Diskurse, institutionelle Machtkonstellationen und die Auswirkungen dieser Faktoren auf die Dynamik europäischer Gesetzgebungsprozesse.

Diese Arbeit ist in sieben Abschnitte gegliedert. Im folgenden **Kapitel 2** werden zunächst überblicksartig die existierende Literatur und jüngere Studien zu Erfolgsfaktoren für Interessenvertretung in der EU skizziert, um Rahmen und spezifische Ansatzpunkte der Analyse zu verdeutlichen. In **Kapitel 3** wird die theoretisch-konzeptionelle Basis für die empirische Analyse geschaffen. Auf dieser Basis werden fünf Hypothesen erarbeitet, die das Erkenntnisinteresse konkretisieren. Zu Beginn wird Framing als kommunikationswissenschaftliches Instrument betrachtet sowie eine Spezifikation des Begriffs Interessengruppen vorgenommen. Im Anschluss wird die Wirkungslogik von Interessenvertretung im Sinne des politischen Tauschs vor dem Hintergrund von Ressourcen- und Organisationstheorie beleuchtet. Die darauffolgende prozessorientierte Betrachtung von Interessenvertretung nimmt besonders die handelnden Akteure sowie Mechanismen des politischen Tausches in den Fokus und schlägt dabei die Brücke zwischen Framing und Ressourcentheorie. **Kapitel 4** widmet sich dem methodischen Vorgehen. Nutzen und Durchführung von Prozessanalyse und qualitativer Inhaltsanalyse zur Ermittlung von Frame-Kongruenz werden zunächst getrennt begründet. Es erfolgt ein Überblick über die Quellen sowie die Erhebung und Systematisierung des Datenmaterials. Am Ende des Kapitels wird der erwartete Mehrwert der Kombination aus beiden Methoden mit Blick auf das Erkenntnisinteresse der Arbeit erläutert und begründet. **Kapitel 5** beinhaltet die empirische Analyse und damit den Schwerpunkt der Arbeit. Die vier Unterkapitel sind jeweils nach der gleichen

Logik aufgebaut und orientieren sich zeitlich und inhaltlich an den Meilensteinen des Gesetzgebungsverfahrens. Sie umfassen jeweils einen festgelegten Analysezeitraum. Pro Unterkapitel bzw. Analysezeitraum werden Erkenntnisse der Framing- und Prozessanalyse systematisch miteinander verwoben sowie Indizien für politische Einflussnahme herausgearbeitet und abgeglichen. Die Zwischenergebnisse am Ende der Unterkapitel veranschaulichen die Erkenntnisse pro Analysephase und dienen als Orientierungshilfe. In **Kapitel 6** werden die zentralen Befunde der Arbeit zusammengefasst und diskutiert. Die Ergebnisdarstellung konzentriert sich dabei nicht nur auf analytisch-konzeptionelle Aussagen zu Erfolgsfaktoren für Interessenvertretung – auch der methodische, gesundheitspolitische und anwendungsorientierte Ertrag der Arbeit werden resümiert. Die Schlussbetrachtungen in **Kapitel 7** beinhalten eine kritische Auseinandersetzung mit den Ergebnissen sowie die Einordnung der Befunde in existierende Forschungsdiskurse. Den Abschluss bilden einige Denkanstöße und Impulse für weitere Forschungsvorhaben zu Dynamik und Einfluss von Interessenvertretung auf Entscheidungsfindungsprozesse in der EU.

2. Forschungsperspektiven zu Interessenvertretung in der EU

Parallel zu entscheidenden Meilensteinen der europäischen Integration, wie dem Vertrag von Maastricht, stieg in den 1990er Jahren auch das Erkenntnisinteresse der politikwissenschaftlichen Forschung an Einflussnahme durch Interessenvertretung in der Europäischen Union. Justin Greenwood legte mit *Interest Representation in the European Union* (2003) erstmals ein Grundlagenwerk vor, das durch verschiedene Neuauflagen immer noch als Hauptreferenz für Interessenvertretung in der EU betrachtet werden kann. Greenwood unterscheidet darin zwischen Formen der Einflussnahme auf EU-Gesetzgebung über nationale und europäische Kanäle, die je nach Politikfeld für unterschiedliche Akteure infrage kommen, und trägt damit dem Mehrebenen-System der EU Rechnung. Darüber hinaus klassifiziert er verschiedene Arten von Interessengruppen und Charakteristika ihrer Einflussnahme (Greenwood 2017). Der niederländische Lobbyismus-Forscher Rinus van Schendelen, auch als „Doyen der Lobbyforschung“ (Fischaleck/Müller 2012) bezeichnet, gibt mit seinem ebenfalls mehrfach neu aufgelegten Werk *More Machiavelli in Brussels: The Art of Lobbying the EU* (2010) einen Einblick in institutionelle und politische Rahmenbedingungen für Interessenvertretung in der EU, die aus strategischer Perspektive der Interessengruppen beleuchtet wird.

Eine Konzeptualisierung von Interessenvertretung in der Europäischen Union jenseits der jahrelang prävalenten systemzentrierten Korporatismus-Pluralismus-Debatte (Streeck/Schmitter 1991) wurde längere Zeit ausgeblendet. Im aktuellen Forschungsdiskurs spielen diese Erwägungen kaum noch eine Rolle (Beyers et al 2008: 1104), da sich der Prozess der Interessenvermittlung stark dynamisiert hat. Durch mehrstufige formalisierte Konsultationsverfahren hat in Brüssel und Straßburg auch im Vergleich zu den 1990er Jahren deutlich mehr Transparenz Einzug gehalten. Während der vergangenen 10 bis 15 Jahre hat sich das Interesse der Wissenschaft an der Interessenvermittlung in der Europäischen Union somit bezüglich des Fokus, aber auch in der Breite und hinsichtlich der angewandten Methodik intensiviert. Vor allem quantitative Analysen oder Kombinate aus quantitativen und qualitativen Herangehensweisen haben sich etabliert (Dür/De Bièvre 2007, Klüver 2013a). Als Grund hierfür wird besonders die Komplexität des Forschungsfelds angesehen, die eine Generalisierbarkeit grundsätzlich erschwert (Beyers et al 2008: 1108). Mit der gezielten Betrachtung von Teilaspekten wird daher versucht, das Feld besser zu erschließen. Im Fokus stehen hierbei z.B. Interessenvertretung in verschiedenen Politikfeldern (Dialer/Richter 2014,), Verhalten und Strategien unterschiedlicher Akteurstypen (Bouwen 2002a, Bouwen 2009, Coen/Richardson 2009) oder die Zugangslogik organisierter Interessen zu nationalen und europäischen Institutionen (Kohler-Koch 1995, Bouwen 2005, Kluger Dionigi 2017).

In Untersuchungen zu Akteurstypen wird häufig zwischen Interessen von Nichtregierungsorganisationen (z.B. Verbraucher-, Gesundheits- und Umweltschutzorganisationen) und Interessen der Privatwirtschaft (Verbände, Unternehmen) unterschieden (Boräng/Naurin 2015; Klüver 2013a). Weil beide Gruppen den größten Anteil der Interessengruppen in Brüssel ausmachen, werden sie von der Forschung bevorzugt untersucht. Da beide aber jeweils äußerst unterschiedliche Akteure umfassen können, werden in der Literatur Interessen von Nichtregierungsorganisationen mit zivilgesellschaftlichen Anliegen auch als *diffuse interests* und privatwirtschaftliche als *specific interests* bezeichnet (Smith 2008; Beyers 2004). Dabei steht häufig der Vergleich der Akteursgruppen in ihrem Kampf um Aufmerksamkeit, Zugang und damit der Einfluss auf die gesetzgebenden Institutionen der EU im Vordergrund. Hierbei spielen auch Parteien eine Rolle – es finden sich Hinweise darauf, dass Nichtregierungsorganisationen eher Ansprechpartner im linken Parteienspektrum im Europäischen Parlament bevorzugen. Dies hängt sicherlich damit zusammen, dass das Parlament als „grünste“ europäische Institution gilt (Kluger Dionigi 2017). Gleichzeitig versuchen Interessengruppen aber auch gezielt politische Gegner zu überzeugen (De Bruycker 2016a).

Studien zur Zugangslogik nehmen nicht nur verschiedene Akteurstypen, sondern vermehrt auch den Mehrebenen-Charakter der EU in den Blick. Dabei werden insbesondere Bedingungen und Erklärungsfaktoren untersucht, welche Aufschluss über die Aktivität von nationalen Interessengruppen auf europäischer Ebene geben. So finden Kohler-Koch et al (2017) Hinweise darauf, dass nationale Verbände, die mehrere Wirtschaftssektoren abdecken, dazu eine hohe Repräsentativität und entsprechend finanziellen Ressourcen aufweisen, eine höhere Chance haben, sich Gehör bei EU-Institutionen zu verschaffen als die Konkurrenz. Andere Autoren interessieren sich dafür, welche Auswirkungen Konflikte zwischen Industrie und nationalen Regierungen bei EU-Gesetzgebungsverfahren auf die Zugangslogik zu europäischen Institutionen haben. Die Studienlage bezüglich einer Zugangslogik und der Selektion der besten Ansatzpunkte für Interessenvertretung ist diffus. Im EU-Kontext sprechen führende Wissenschaftler von ‚venue shopping‘, um die dynamische Wahl von institutionellen Ansprechpartnern im Mehrebenensystem zu beschreiben (Beyers/Kerremans 2012). Hierbei unterscheidet die Literatur zwischen verschiedenen Arten von Interessengruppen und der Konfliktwahrnehmung, welche für die gewählte Einflussroute von Interessengruppen maßgeblich sein sollen. Interessengruppen aus der Wirtschaft wählen diejenige institutionelle Ebene und Ansprechpartner mit dem geringsten Konfliktpotenzial (Marshall/Bernhagen 2017). Interessengruppen werden dabei als flexible Akteure mit europäischem und nationalem Aktionsradius betrachtet, wobei die Präferenzen für die nationale bzw. europäische Ebene zwischen Mitgliedstaaten divergieren

können (Kohler-Koch et al 2017; Marshall/Bernhagen 2017; für subnationale Akteure vgl. auch Callanan 2011). De Bruycker (2016b) weist außerdem darauf hin, dass die Wahl der politischen Arenen und Kommunikationskanäle, die genutzt wurden, als wesentlich mächtigere Erklärungsfaktoren für den Erfolg von Interessengruppen gelten können, als der Typus der Interessengruppen.

In der jüngeren Forschung zum Thema Interessenvertretung nimmt genau diese Frage nach den Erklärungsfaktoren für deren Erfolg eine wichtige Stellung ein (Mahoney 2007; Michalowitz 2007; Dür 2008; Klüver 2013b; Rasch 2018). Hier ist insbesondere Heike Klüver zu nennen, die sich in einer Vielzahl von Publikationen mit diesem Thema beschäftigt. Klüvers Forschung orientiert sich grob am Politikzyklus, wobei mittels quantitativer Textanalyse Worthäufigkeiten zwischen Einreichungen von Interessengruppen bei Konsultationsverfahren der Kommission und offiziellen Dokumenten der beteiligten Institutionen verglichen werden. Sie entwickelte zudem ein theoretisches Modell zur Erklärung von Erfolg in der Interessenvertretung, der sich letztlich durch den Zugang zu Informationen, öffentliche Unterstützung und finanzielle Ressourcen bestimmen lässt (Klüver 2013a). Als konzeptionelle Grundlage für Interessenvertretung haben sich klassische Ressourcenansätze und politische Tauschmodelle, wie sie von Pappi (1990) oder Henning und Wald (2000) vorgeschlagen werden, etabliert (Klüver 2012; Michalowitz 2014; Wonka 2017). Informationen und Fachwissen zu relevanten Dossiers werden dabei als Währung des politischen Tauschmarktes angesehen (Crombez 2002; Chalmers 2011; Klüver 2013a).

Beim Austausch von Informationen zwischen Interessengruppen und Entscheidungsträgern spielt die selektive Präsentation der Informationen, das *Framing*, eine wichtige Rolle. Interessengruppen nutzen Framing dabei, um bestimmte Aspekte eines Sachverhalts strategisch hervorzuheben und um politische Debatten in ihrem Sinne zu beeinflussen – dies macht Framing zu einem äußerst interessanten Subjekt für die Erforschung inhaltlicher Nähe zwischen Interessengruppen und Institutionen (Boräng et al 2014; Klüver/Mahoney/Opper 2015, Klüver/Mahoney 2015, Klüver/Braun/Beyers 2015, Bernhagen et al 2015, De Bruycker 2016b).

Methodisch wenden viele Autoren inzwischen Worterkennungsprogramme zur quantitativen Inhaltsanalyse von Gesetzestexten oder Positionspapieren an, um mögliche inhaltliche Übereinstimmungen in einzelnen Positionen und im Framing zu erfassen (Klüver 2012; Costa et al 2014; Klüver/Mahoney/Opper 2015; Bernhagen et al 2015; Boräng/Naurin 2015). Klüver (2012) wendet die Methode im Rahmen einer umfassenden Studie an einem Datensatz von 56 Gesetzesinitiativen der Kommission an, der über 2.500 Interessengruppen umfasst. Dadurch soll die quantitative Messung des Erfolgs von Interessenvertretung ermöglicht werden. Bunea

und Ibenskas (2015) entfachten diesbezüglich eine methodische Debatte, indem sie kritisch hinterfragten, ob computergestützte Worterkennungs- und Filterprogramme grundsätzlich dazu geeignet seien, alle Botschaften eines Textes zu erfassen, einzuordnen und zu deuten. Besonders bei Framing oder stark kontextabhängigen Aussagen innerhalb eines Texts sei dies als äußerst fraglich einzustufen. Klüver (2015) entgegnete, dass die Vorzüge der quantitativen Textanalyse, hauptsächlich die Zeiteffizienz bei der Analyse großer Textmengen, ein starkes Argument für die quantitative Inhaltsanalyse seien. Das so generierte Datenmaterial sei nicht weniger valide als Material aus anderen Analyseformen, da entsprechende Programme selbst Schätzungen über die korrekte Zuordnung von Worthäufigkeiten vornähmen. Trotz allem empfiehlt auch Klüver, zur Sicherheit Stichproben und Vergleichsprüfungen bei der Verwendung quantitativer Analysemethoden anzuwenden.

Die inhaltliche Nähe zwischen Interessengruppen und Institutionen wird also sowohl in der quantitativen als auch in der qualitativen, fallzentrierten Forschung als ein wichtiger Erklärungsfaktor für den Erfolg von Interessenvertretung angesehen (Boräng/Naurin 2015, Boräng et al 2015, Klüver/Braun/Beyers 2015).

Framing ist für die Erforschung der Interessenvertretung deshalb von Bedeutung, weil es von politischen Akteuren genutzt wird, politische Debatten und letztlich deren Ergebnisse zu beeinflussen (Baumgartner/Jones 1993). Während sich Framing im amerikanischen Kontext der politikwissenschaftlichen Forschung längst etabliert hat, ist im Hinblick auf die EU bisher eine unzureichende Beachtung des Sujets zu konstatieren (Eising et al 2015). Ausnahmen stellen hier allerdings einige Publikationen der vergangenen Jahre dar (Klüver/Mahoney/Opper 2015; Boräng/Naurin 2015; Rasch 2018; Junk/Rasmussen 2019).

Einen interessanten Ansatz verfolgen Boräng und Naurin (2015), die – abweichend von oben beschriebenen Studien – nicht Worthäufigkeiten, sondern Frames ermitteln. Durch den Vergleich des Framings zwischen Interessengruppen und Institutionen erhoffen sie sich aussagekräftige Erkenntnisse über inhaltlichen Konsens und Dissens, indem sie die Problemwahrnehmung und -beschreibung von Akteuren in den Mittelpunkt der Analyse stellen. Auch Rasch (2018) beschäftigt sich mit der Schnittstelle zwischen Interessenvermittlung und Framing, wobei jedoch die spezifische Art der genutzten Frames, und nicht Akteure, im Mittelpunkt stehen. Rasch teilt Frames dabei in unterschiedliche Kategorien ein, um ihre Erfolgsaussichten im Gesetzgebungsprozess zu untersuchen.

Der Einfluss von Interessengruppen auf die europäische Gesetzgebung – und speziell im Hinblick auf Tabakkontrolle – wurde in der Vergangenheit auch aus gesundheitspolitischer Perspektive beleuchtet. Boessen und Maarse (2008; 2009) beschäftigten sich insbesondere mit der

Rolle der Europäischen Kommission und deren Kompetenzbereich im Politikfeld Gesundheit, wobei unter anderem die Europäisierung des Feldes am Beispiel des Werbeverbots für Tabakprodukte aufgezeigt wird.

Auch die Tabakrichtlinie war bereits Gegenstand der Forschung auf dem Gebiet der Interessenvertretung, wenn auch aus gesundheitspolitischer Perspektive. Die bemerkenswert hohe Aktivität von Interessengruppen sowie die öffentliche Aufmerksamkeit, die der Tabakrichtlinie zuteilwurde, veranlassten eine Gruppe britischer Forscher um Costa et al (2014) zu einer Analyse der verabschiedeten Tabakrichtlinie kurz nach deren Veröffentlichung. Die Forschungsgruppe, eigentlich im Bereich Gesundheitssoziologie verortet, interessierte sich für den Nachweis des Einflusses transnationaler Unternehmen der Tabakindustrie auf den Inhalt der Richtlinie. Auch in diesem Fall wurden Worterkennungsprogramme herangezogen, welche die Positionspapiere von Vertretern der Tabakindustrie mit dem verabschiedeten Gesetzestext abglich. Die identifizierten Worthäufigkeiten ließen die Gruppe darauf schließen, dass die Tabakindustrie erheblichen Einfluss auf die Positionierung der Kommission im Verlauf des Gesetzgebungsverfahrens genommen hatte. Komplementär dazu analysierte dieselbe Forschungsgruppe (Peeters et al 2015) die Interessenvertretungsstrategie der Tabakindustrie, die hauptsächlich darin bestand, möglichst viele Änderungsanträge einzureichen und damit das Verfahren zu verlangsamen.

In der Literatur gibt es bislang wichtige Versuche, nicht die Positionierung, sondern explizit das Framing von Interessengruppen und EU-Institutionen miteinander zu vergleichen (Böräng/Naurin 2015; Klüver et al 2015; Junk/Rasmussen 2019). Existierende Studien nehmen allerdings vorwiegend die Kommission in den Blick. Darüber hinaus wird bislang hauptsächlich die Phase bis zum Erscheinen eines Legislativvorschlags beleuchtet. Politische Entwicklungen im Verlauf eines Gesetzgebungsverfahrens werden praktisch nicht abgebildet. Es existieren derzeit mit Ausnahme von Rasch (2018) keine Untersuchungen darüber, wie sich die Frame Kongruenz zwischen Interessengruppen und Institutionen im Verlauf des Gesetzgebungsverfahrens ändert. Darüber hinaus werden zwar bislang Frames im Sinne von Worthäufigkeiten verglichen; die Präferenzen der Akteure sowie das Ergebnis des Gesetzgebungsprozesses werden allerdings kaum in Relation zum Status quo gemessen. Die Einbeziehung des Status quo kann sich jedoch stark auf die Bewertung des Erfolgs von Interessengruppen auswirken, wie Bernhagen et al (2014) anschaulich zeigen.

Neben der Dominanz makro-qualitativer und quantitativer Untersuchungen in neueren Studien, insbesondere im Rahmen des Intereuro-Projekts⁵, zeichnet sich im Hinblick auf die Messung

⁵ Im Rahmen des Intereuro-Forschungsprojekts beschäftigte sich ein internationales Forscherteam mit handelnden Akteuren und deren Einfluss auf europäische Gesetzgebungsprozesse. <https://www.intereuro.eu/index.html>

oder Nachvollziehbarkeit des Erfolgs von Interessengruppen die Notwendigkeit qualitativer Herangehensweisen ab, um Beobachtungen und Trends aus quantitativen Studien anhand von Fallbeispielen zu diskutieren und somit aussagekräftigere Ergebnisse zu erzielen (Woll 2007; Wonka 2017). Voltolini argumentiert, qualitative Untersuchungen seien im Gegensatz zu der Fülle an quantitativen Studien in der Lage, detailliertes und fallbezogenes Wissen darüber zu liefern, wie Politik verstanden wird und sich entfaltet, obgleich sie im Hinblick auf verallgemeinerbare Ergebnisse oft an Grenzen stoßen (Voltolini 2015; siehe auch De Bruycker 2017). Nichtsdestotrotz könnte die Anwendung dieser Methodenkombination auf ein konkretes Gesetzgebungsverfahren spannende Potenziale für die Identifikation von Erklärungsmomenten für ein bestimmtes politisches Outcome erschließen.

Die vorliegende Arbeit adressiert dieses Potenzial, indem das Framing von Interessengruppen und EU-Institutionen im Verlauf eines Gesetzgebungsprozesses am Fallbeispiel Tabakrichtlinie verglichen wird. Es wird herausgearbeitet, welche Frames im Kampf um die Deutungshoheit als bedeutsam eingestuft werden können. Die Identifikation von Framing-Effekten und ihre Zuordnung erfordern allerdings eine präzise Auswertung von Textmaterial, die nur im Rahmen einer Fallstudie geleistet werden kann. Daher wird in dieser Arbeit der Annahme von Bunea und Ibenskas (2015) gefolgt, dass automatisierte Textanalyseprogramme nicht in der Lage sind, alle Frames in einem Text zu erkennen und zuzuordnen. Komplementär dazu werden mittels Prozessanalyse die Dynamik sowie die wichtigsten Teilergebnisse der inner- und inter-institutionellen Verhandlungen erfasst. Der Abgleich der Prozessanalyse mit dem Framing von Interessengruppen und Institutionen in vier aufeinanderfolgenden Phasen des Gesetzgebungsprozesses soll die Analyse systematisieren, um die Nachvollziehbarkeit und Validität der Ergebnisse sicherzustellen. Die Ergebnisse sollen Aufschluss darüber geben, welche Interessengruppen am ehesten Einfluss auf die Entscheidungsfindung hatten, und welche politischen und diskursiven Dynamiken dies ermöglichten. Zentrale Erkenntnisse der neueren einschlägigen Forschung zu Zugangslogik und Tauschgütern in der Interessenvertretung auf EU-Ebene werden dabei in die Analyse einbezogen.

Ziel dieser Arbeit ist es somit, in Anknüpfung an den aktuellen Forschungsstand eine systematische Anwendung einer Methodenkombination aus Prozessanalyse und Framing-Analyse zu erproben, um Rückschlüsse auf Erfolgsfaktoren für Interessenvertretung am Fallbeispiel der Tabakrichtlinie zu gewinnen. Der analytische Fokus liegt dabei auf Faktoren, welche die Mobilisierung diskursiver Macht durch Interessengruppen ermöglicht haben. Die Untersuchung soll dabei helfen zu erklären, weshalb sich trotz gegenläufiger Erwartungen Verbraucherinteressen in vielen Punkten gegen wirtschaftliche Interessen durchsetzen konnten. Im folgenden

Kapitel 3 wird der theoretisch-konzeptionelle Zugriff der Arbeit erläutert. In diesem Rahmen werden fünf Hypothesen⁶ erarbeitet, die eine Fokussierung der Analyse im empirischen Schwerpunkt dieser Arbeit ermöglichen sollen.

⁶ Für eine Übersicht siehe Kapitel 3.4.

3. Interessenvertretung im Mehrebenensystem: Theoretisch-konzeptionelle Betrachtung diskursiver Machtdynamiken

Der Überblick über zentrale Erkenntnisse und aktuelle Fragestellungen zum Thema Interessenvertretung zeigt die Bandbreite verschiedener Ansatzpunkte zur Erklärung erfolgreicher Einflussnahme in Gesetzgebungsprozessen. Dabei wird klar, dass kein einzelner Akteur allein in der Lage ist, die politische Entscheidungsfindung in seinem Sinne zu beeinflussen. Angesichts der Vielzahl möglicher Adressaten auf institutioneller Ebene und Routen der Einflussnahme über die verschiedenen Institutionen scheint dies im europäischen Mehrebenensystem praktisch ausgeschlossen (Greenwood 2017: 24).

In dieser Arbeit wird die Interaktion zwischen Interessenvertretern und institutionellen Akteuren als politischer Tausch konzipiert, von dem beide Seiten profitieren. Dabei geht es für Interessengruppen nicht nur um den Austausch von Informationen gegen Zugang zu politischen Entscheidungsträgern, sondern um die Mobilisierung diskursiver Macht im Entscheidungsfindungsprozess. Diskursive Macht meint in diesem Zusammenhang die Fähigkeit von Teilnehmern an politischen Kommunikationsräumen, bestimmte Sichtweisen, Themen und Frames zu etablieren, zu verbreiten und aufrechtzuerhalten, die dann den politischen Diskurs dominieren (Jungherr/Posegga/An 2019: 406).

Das folgende Kapitel nähert sich diesem Themenkomplex und möglichen Erklärungsfaktoren für politische Einflussnahme Unterkapiteln:

Zunächst wird Framing als kommunikationswissenschaftliches Konzept vorgestellt. Besonderes Augenmerk gilt der Funktion von Framing als elementarer Bestandteil in politischen Debatten und bei der Mobilisierung diskursiver Macht.

Das zweite Unterkapitel nähert sich dem Begriff und der konzeptionellen Bedeutung von „Interessengruppen“. Da dieser Begriff in der Literatur in verschiedenen Abstufungen verwendet wird, soll hier eine möglichst trennscharfe Definition vorgenommen werden.

Im dritten Unterkapitel werden theoretische Überlegungen zu Interessenvertretung und politischem Tausch vorgestellt, die sowohl die Institutionen als auch die Seite der Interessenvertretung in den Blick nehmen und somit den Rahmen der Analyse bilden. In diesem Zusammenhang werden auch einige Variablen und ihre Bedeutung für politische Einflussnahme vorgestellt.

Das vierte Unterkapitel beinhaltet eine Zusammenfassung über die zentralen Elemente des theoretisch-konzeptionellen Zugriffs und eine Auflistung der erarbeiteten Hypothesen.

3.1. Framing

Der Gesetzgebungsprozess in der Europäischen Union hat sich während der vergangenen zehn Jahre fundamental verändert. Einigungen während der ersten Lesung, sog. *First-Reading-Agreements*, sind inzwischen eher die Regel als die Ausnahme. Dabei kommen häufig informelle Trilog-Verfahren zur Anwendung, wobei Vertreter der Institutionen einen Kompromiss im Rahmen der ersten Lesung aushandeln. Diese tragen, in prozessualer Hinsicht, zu einer Vereinfachung und enormen Beschleunigung des Gesetzgebungsverfahrens bei (Delreux/Leloux 2018). Folglich stehen die Vertreter der am Gesetzgebungsverfahren beteiligten Institutionen unter erhöhtem Druck, sich in möglichst kurzer Zeit umfassendes Wissen über ein Dossier anzueignen. Der Austausch mit betroffenen Interessengruppen stellt hier eine der bedeutendsten Informationsquellen dar. Die Einschätzung und Bewertung eines Dokuments, und damit die Präsentation von Informationen, spielen nicht nur eine wichtige Rolle im Meinungsbildungsprozess von institutionellen Vertretern, sondern auch der Öffentlichkeit, z.B. im Sinne zuträglicher medialer Berichterstattung. Dabei ist anzunehmen, dass Interessengruppen als rationale Akteure versuchen, Vertreter der Institutionen von ihrer Sichtweise zu überzeugen, um mittels inhaltlicher Annäherung Allianzen zu bilden und sich dadurch einen Vorteil gegenüber der Konkurrenz zu verschaffen. Um ihre Botschaften zu vereinfachen, ihnen mehr Relevanz und Gewicht zu verleihen, nutzen sie *Framing* – ein Stilmittel oder Kommunikationsinstrument, das auf analytischer Ebene wichtige Erkenntnisse über den Erfolg von Interessenvertretung liefern kann (Daviter 2007).

In diesem Kapitel werden eine Annäherung an den Begriff Framing vorgenommen und Forschungsergebnisse aus verschiedenen Disziplinen, u.a. Kommunikationswissenschaft und Psychologie, vorgestellt. Aus diesen Ergebnissen lassen sich einige Rückschlüsse für die Politikwissenschaft ziehen, die zur Herleitung neuer Hypothesen über den Erfolg von Interessengruppen dienen. Denn Framing kann eine wichtige Rolle bei der Frage spielen, weshalb manche Interessengruppen erfolgreich sind und andere nicht.

3.1.1 Zentrale theoretische Prämissen

Framing ist sowohl ein kommunikationstheoretisches Konzept als auch ein uraltes Kommunikationsinstrument. Dieses Teilkapitel widmet sich zunächst der theoretischen Eingrenzung von Framing und der Beleuchtung der Bedeutungen in den verschiedenen Forschungsdisziplinen, die den Begriff Framing maßgeblich beeinflusst haben.

Bereits in den 1970er Jahren konstatierte der kanadische Verhaltenssoziologe Erving Goffman, dass Menschen Frames nutzen, um erlebte Ereignisse einzuordnen und zu beurteilen. Frames sind notwendig, um Situationen eine Bedeutung zu verleihen (Goffman 1986: 10 f.).

Aus konstruktivistischer Perspektive verleiht Framing Ereignissen und Diskursen einen Sinn, indem sie an bestehende Referenzpunkte sozialer Gruppierungen anknüpfen.

Der Kommunikationswissenschaftlicher Robert M. Entman unternahm in den 1990er Jahren einen Versuch, dem bis dahin diffusen Konzept einen theoretischen Rahmen zu verleihen. Hintergrund war die zum damaligen Zeitpunkt vorherrschende Fülle an unklaren Begriffszuschreibungen und –verwendungen von Framing, die eine einheitliche Verwendung und Erschließung als Forschungsparadigma unmöglich machten und die Entwicklung eines einheitlichen Begriffs erforderten (Entman 1993: 51 f.). Entmans Ziel bestand darin, ein universell anwendbares theoretisches Framing-Konzept aufzustellen, das auch außerhalb der Kommunikationswissenschaft, z.B. in angrenzenden Disziplinen wie Psychologie und Kognitionsforschung sowie Politik- und Wirtschaftswissenschaft Anwendung, finden konnte (Entman 1993: 52).

Framing kann nicht ohne Kommunikation stattfinden (de Vreese 2005: 51), das bedeutet, dass für Framing zunächst ein Transfer von Informationen in das menschliche Bewusstsein entstehen muss (Entman 1993: 51 f.). Grundsätzlich anzunehmen ist hierbei, dass eine Situation oder ein Sachverhalt aus multiplen Perspektiven betrachtet und beurteilt werden kann. Entsprechend lassen sich Bedeutungszuschreibungen eines Sachverhalts so konstruieren, dass sie Vorstellungen, Assoziationen und moralische Beurteilungen und die Einstellung des Empfängers einer Botschaft beeinflussen (Chong/Druckman 2007: 104). Entman zufolge bedeutet Framing, bestimmte Aspekte der Realität auszuwählen und ihnen mehr Salienz zu verleihen, um einem Sachverhalt eine Problembeschreibung, kausale Interpretation, moralische Bewertung oder Handlungsempfehlung zuzuschreiben. Frames können eine oder mehrere dieser Funktionen enthalten (Entman 1993: 52). Framing kann nie alleinstehen, sondern braucht einen Referenzpunkt in einem spezifischen Thema, einer Situation oder in einem aktuellen Anlass (Chong/Druckman 2007: 106).

Framing dient also dazu, eine Information so zu präsentieren, dass Empfänger diese Informationen einordnen können. Sender treffen bewusste oder unbewusste Entscheidungen über das Framing, indem sie den Inhalt einer Botschaft bestimmen. Die Kultur einer sozialen Gruppierung kann als die Menge der darstellbaren Frames gesehen werden, da diese sich im Diskurs und in Denkmustern innerhalb dieser Gruppierung manifestieren (Entman 1993: 52 f.). In Abgrenzung zu Argumenten, die nur eine spezifische Rechtfertigung für eine Haltung liefern,

kommt Framing eine weitreichendere Funktion zu, da ein bestimmtes Verständnis der Welt impliziert wird (Hänggli/Kriesi 2012: 266).

Es handelt sich dabei um ein aktives prozessuales Phänomen, das Handlungen und Wettstreit auf der Ebene der Konstruktion von Realität impliziert. Framing kommt in der sozial- und politikwissenschaftlichen Forschung eine wichtige Rolle zu, denn Frames bestimmen grundlegend, welche Aspekte der Realität als wichtig und welche als vernachlässigbar gelten, indem bestimmte Elemente eines Sachverhalts geordnet oder sortiert, weggelassen oder ergänzt werden (Benford 1997: 413).

Framing gibt Ereignissen und Vorkommnissen einen Rahmen, organisiert kollektive Erfahrungen und leitet zum Handeln an (Benford/Snow 2000: 614). Durch Framing können bestimmte soziale Gegebenheiten abgewertet, unterstrichen oder ausgeschmückt werden. Deutlich hervorzuheben ist der Einfluss von Framing auf die öffentliche Wahrnehmung: Nicht nur aktuelle Ereignisse, sondern auch grundlegende Verhältnisse, die früher beispielsweise als unerfreulich aber akzeptabel galten, können im Verlauf als ungerecht oder unmoralisch umdefiniert werden (Benford 1997: 416).

Zentrales Merkmal von Frames ist also die Hervorhebung bestimmter Aspekte eines Sachverhalts, um diesen einen höheren Stellenwert zuzuschreiben. Praktisch werden dem Adressaten bestimmte Informationen dadurch als bedeutsamer oder einprägsamer dargestellt, was durch verschiedene Stilmittel geschehen kann. Eines davon ist, wie bereits erwähnt, die Assoziation mit kulturellen Symbolen. Ob die Botschaft, die durch Framing gesendet wird, auch beim Empfänger ankommt, hängt allerdings davon ab, ob die genutzten Frames den Vorstellungen und Werten des Empfängers entsprechen (Entman 1993: 53). Denn auch Wertevorstellungen, Handlungsmuster und Prinzipien von Individuen können Frames beinhalten (Chong/Druckman 2007: 105). Genauso wie Framing dazu beitragen kann, bestimmte Bedeutungen zu erhöhen, kann es auch genutzt werden, Aspekte der Realität strategisch zu negieren oder einen Bedeutungszusammenhang auszuklammern, indem dieser gar nicht erst genannt, sondern die Aufmerksamkeit auf andere, vermeintlich wichtigere Aspekte gelenkt wird (Entmann 1993: 54).

Wie Menschen ein Problem wahrnehmen, es als solches überhaupt erkennen, und dafür Lösungsansätze entwickeln und umsetzen, kann also durch Framing gesteuert werden. Der Einfluss von Framing hängt jedoch nicht nur vom Sender und der Botschaft an sich, sondern auch von der Offenheit des Empfängers ab (Entman 1993: 54).

3.1.2 Framing im politischen Diskurs

Die Analyse von Entscheidungsfindungsprozessen und der Effekt von Framing für erfolgreiche Interessenvertretung impliziert, dass Gesetzgebung zunächst ein kommunikativer Prozess der

Entscheidungsfindung ist, in dem Institutionen mit Interessengruppen interagieren. Dabei können sie Ziele, Präferenzen und natürlich Frames austauschen (Rasch 2018: 2). Framing wird in dieser Arbeit, der Annahme von Rasch (2018: 2) folgend, als kommunikative Seite der Interessenvertretung verstanden. Framing hilft dabei, politische Themen auf die Agenda zu bringen, Handlungsoptionen zu selektieren und mögliche Folgenabschätzungen zu treffen.

Die Implikationen von Framing sind für die politische Kommunikation dabei äußerst bedeutsam und erfahren entsprechende Nutzung. Framing ist heute ein omnipräsentes Stilmittel im politischen Diskurs und dient häufig als ideologiebezogene Einrahmung oder Verpackung eines Sachverhalts (Kangas et al. 2014: 77).

Parallel zu Entmans Versuchen der Eingrenzung der Theorie in verhaltenspsychologischen Debatten der 1990er Jahre rückte dieser Zusammenhang in den Fokus amerikanischer Politikwissenschaftler. Die Art und Weise, wie ein Thema verstanden, wahrgenommen und letztlich konstruiert wird, nennen Baumgartner und Jones (1993) *policy image* und meinen damit nichts anderes als das dominierende Frame eines Sachverhalts. Frames übermitteln, was wichtig oder vernachlässigbar ist, indem bestimmte Elemente gruppiert und andere ausgelassen werden (Benford 1997: 413). Dies spielt eine entscheidende Rolle, wenn die Bedeutung eines Sachverhalts gegenüber Öffentlichkeit oder einer bestimmten Zielgruppe hervorgehoben werden soll, die über wenig Wissen in diesem Bereich verfügt. Da nicht alle Menschen einer Zielgruppe über einen gleichen Wissensstand zu einem bestimmten Thema verfügen können, kommt Experten und Eliten entscheidende Bedeutung zu: Sie können einen Sachverhalt vereinfacht und für ein bestimmtes Ziel begünstigend darstellen (Baumgartner/Jones 1993: 25). Eliten nutzen Frames für die Rechtfertigung politischer Entscheidungen. Konkret dienen Frames im politischen Diskurs dazu, politischen Entscheidungen öffentliche Akzeptanz zu verleihen und somit Legitimation zu generieren. Frames greifen in diesem Zusammenhang normative und manchmal kognitive Ideen auf, die im Vordergrund politischer Debatten stehen (Campbell 2002: 26). Dafür gibt es in der politischen Kommunikation unzählige Beispiele, besonders plakativ ist jedoch die Debatte um Abtreibungsgesetze in den USA. Viele konservative und christliche Abtreibungsgegner betonen das Recht auf Leben des ungeborenen Fötus („*pro-life movement*“). Dagegen stellen progressive Gruppen der Frauenbewegung das Recht auf Selbstbestimmung und Wahlmöglichkeit für schwangere Frauen in den Vordergrund („*pro-choice movement*“). *Pro-life* und *pro-choice* sind Synonyme und Frames für zwei Bewegungen und stehen für ein ganzes Set an Positionen, die um die Deutungshoheit in dieser Debatte konkurrieren.

In Bezug auf die öffentliche Meinungsbildung zu politisch relevanten Sachverhalten stehen Politiker und Institutionen deshalb mit Journalisten, aber auch untereinander in Konkurrenz in

Bezug auf dominierende Frames in öffentlichen Diskursen. Framing spielt daher eine wichtige Rolle bei der Generierung diskursiver und am Ende auch politischer Macht. Wird beispielsweise ein Frame eines Politikers in den Medien wiedergegeben, manifestiert dies diskursive und politische Macht. Erstens indem dies von den Medien als berichtenswert eingestuft wird, und zweitens, da es die Interessen des Akteurs oder einer Gruppe von Akteuren abbildet, dessen Frame in Konkurrenz zu anderen dominiert. Einmal mit einem normativen Konzept oder einer Idee versehen, sinkt die Wahrscheinlichkeit der Modifizierbarkeit eines öffentlich etablierten Frames – ganz besonders dann, wenn es einen bestimmten Terminus gibt, der den Sachverhalt griffig illustriert. Auch ist denkbar, dass ein Sachverhalt auf mehreren Ebenen unterschiedliches Framing erfährt: Auf einer Ebene kann ein breiter Konsens über eine Problemdarstellung bestehen, während das Framing der Lösungsansätze für die Problembeschreibung völlig unterschiedlich sein können (Entman 1993: 55). Ein gutes Beispiel dafür ist die im Nachgang der Flüchtlingskrise 2015 entstandene Frame von der „Obergrenze“, mit der die Aufnahme von Flüchtlingen in Deutschland gedeckelt werden sollte. Der vom damaligen Bundesinnenminister Hort Seehofer (CSU) geprägte Terminus war monatelang Gegenstand der politischen Debatte. Letztlich führte die Debatte zur inzwischen politisch praktisch unbestrittenen Erkenntnis, dass es in Deutschland eine robustere Gesetzgebung hinsichtlich legaler Zuwanderung bedarf.

In manchen Fällen gibt es praktisch keine Diskussion über die sozialen oder wirtschaftlichen Implikationen einer politischen Entscheidung, während es in anderen Fällen beträchtlichen Konflikt über eine angemessene Beschreibung oder das Verständnis eines Sujets geht. Oftmals konzentrieren sich Befürworter eines politischen Vorhabens auf eine bestimmte Art normativer Konzepte, wohingegen Gegner dieses Vorhabens auf ein anderes Konzept zurückgreifen (Baumgartner/Jones 1993: 26). Im vorliegenden Fall der Tabakrichtlinie polarisieren die Meinungen hinsichtlich der Bedeutung des Gesundheits- und Jugendschutzes auf der einen Seite und unternehmerischer Freiheit auf der anderen Seite. Beide Seiten klammern in ihrem Framing die jeweils andere Bedeutungszuschreibung aus. Es lässt sich also sagen, dass sich der Kampf um die Deutungshoheit eines Sujets im Bereich des Framing manifestiert und daher äußerst bedeutsam für politische Legitimation sein kann.

An dieser Stelle bedarf es einer klaren Abgrenzung von Framing und politischer Persuasion im eigentlichen Sinn. Persuasion oder Überzeugungskunst meint die Veränderung oder Anpassung von Meinungen, Wertvorstellungen oder Überzeugungen mit Argumenten. Framing hingegen soll die Aufmerksamkeit des Empfängers einer Botschaft auf bestimmte Erwägungen oder Aspekte steuern, während andere vernachlässigt werden (Nelson/Oxley 1999: 1058 f.). Framing ist demnach ein Instrument, das mit dem Ziel der Persuasion eingesetzt wird.

Framing spielt insbesondere beim Agenda Setting von Politik eine wichtige Rolle, ist aber auch im Verlauf des Gesetzgebungsprozesses bedeutsam. Benford und Snow (2000) setzen sich mit strukturellen Merkmalen von Framing sozialer Bewegungen auseinander und identifizieren drei Aufgaben, die Frames dabei erfüllen. Erstens helfen sie, Probleme oder Missstände hervorzuheben. Dabei gilt es auch, kausale Ursachen und Verursacher zu benennen (Diagnose-Funktion). Zweitens schlagen Frames Problemlösungen vor, die konkrete Strategien zu deren Umsetzung beinhalten (Prognose-Funktion). Typischerweise unterscheiden sich soziale Bewegungen voneinander nicht durch die Diagnose, sondern durch die Prognose. Drittens schließlich müssen Frames eine logische Begründung für die Dringlichkeit zu Handeln liefern, um das Problem zu beseitigen und eine Verbesserung der Situation herbeizuführen (Motivations-Funktion) (Benford/Snow 2000: 615 ff.).

Für die Revision der Tabakrichtlinie hatte sich die Kommission bei der Erarbeitung des Vorschlags daher insbesondere auf binnenmarktrelevante Argumente gestützt (Europäische Kommission 2012d) – eine Argumentation ausschließlich auf Basis gesundheitspolitischer Aspekte wäre nicht zulässig, da die EU in diesem Politikfeld keine Gesetzgebungskompetenz besitzt. Auch in initialen Phasen nutzt die Institution demnach Framing, um Regulierungsbedarf zu begründen. Darauf wird in Kapitel 4 näher eingegangen.

Je nach thematischem Kontext können Frames variieren. Am deutlichsten ist dies an der Schnittstelle zwischen Diagnose und Prognose zu erkennen: Je mehr Probleme oder Problemursachen mit einem Frame abgedeckt werden, desto mehr soziale Gruppen können angesprochen werden, was ein größeres Mobilisierungspotenzial mit sich bringt. Je mehr soziale Gruppen mobilisiert sind, desto größer ist das Risiko, keine Lösungsstrategie aufzeigen zu können, die den Interessen aller Gruppen entspricht (Benford/Snow 2000: 618).

Entsprechend wird Framing gezielt an die Interessen einer klar definierten Zielgruppe angepasst. Für diese Anpassungsleistung kommen verschiedene Strategien zum Einsatz. Bei *Frame Bridging* werden ideologisch zueinander passende, aber sachlich getrennte Themen miteinander verbunden, um die kross-sektorale Signifikanz eines Sachverhalts herauszustellen und entsprechend betroffene Gruppen zu mobilisieren. So sind Umweltschutz und Kritik an multinationalen Konzernen zwei Themen, die in Frames häufig miteinander verknüpft werden. *Frame amplification* zielt darauf ab, einige (wenige) Aspekte eines Sachverhalts hervorzuheben oder an allgemeine und weitverbreitete Werte anzuknüpfen, um diesen damit mehr Gewicht zu verleihen. Diese Taktik wird ganz besonders von Gruppen verwendet, deren Ansichten und Werte sich von denen der dominanten Kultur unterscheiden. So stellen beispielsweise nationalistische

Gruppierungen Einwanderung häufig als Hauptursache für wirtschaftliche und soziale Probleme eines Landes dar. Mit *Frame extension* versuchen Organisationen, an Themen anzuknüpfen, die außerhalb ihres primären Interessenbereichs liegen. Auf diese Weise sollen potenzielle Unterstützer aus anderen Bereichen hinzugewonnen werden, was oftmals mit Konflikten innerhalb von Organisationen einhergeht. Die deutsche Partei Alternative für Deutschland (AfD) beispielsweise wurde als Euro-kritische Partei bekannt, die zu Beginn hauptsächlich den Austritt Deutschlands aus der europäischen Währungsunion forcierte. Durch ihre zum Teil schrillen Töne erfuhr sie raschen Zulauf aus anderen Parteien und Gruppierungen. Dieser Zulauf entwickelte eine Eigendynamik und prägt die Partei bis heute. Inzwischen wird sie nicht mehr nur mit ihrer Euro-kritischen Haltung, sondern vorrangig mit sozialem und wirtschaftlichem Nationalismus, der Ablehnung von Zuwanderung, Rassismus, der Leugnung des Klimawandels und einer gewissen Nähe zu Verschwörungstheorien assoziiert. *Frame transformation*, der letzte strategische Angleichungsprozess, beschreibt die Veränderung und Entstehung von Bedeutungszuschreibungen. Benford und Snow veranschaulichen diesen Angleichungsprozess an der afroamerikanischen Frauenbewegung, die es durch faktenbasierte Aufklärungskampagnen geschafft haben, weitverbreitete sexuelle Übergriffe auf Frauen als ernstzunehmendes Problem zu thematisieren und in das öffentliche Bewusstsein zu rücken (Benford/Snow 2000: 624).

3.1.3 Themengebundene Framing-Effekte

Ob Framing Einfluss auf die Haltung oder Einstellung von Individuen oder ganze politische Entscheidungsprozesse haben kann (Baumgartner/Mahoney 2008), ist unbestritten – die erkenntnistheoretisch interessante Frage ist, *wie* dieser Einfluss generiert wird, da sich daraus gegebenenfalls auch Rückschlüsse auf politische Macht ziehen lassen. Einstellung oder Haltung sind „a person’s general evaluation of an object“ (O’Keefe 1990: 18). Dies schließt auch Gesetzesvorhaben mit ein. Im Fokus des politischen Diskurses steht entsprechend die Kommunikation zwischen Eliten, wie politischen Akteuren, Medien und Interessengruppen, sowie deren Einfluss auf die öffentliche Meinung.

Findet eine Übernahme von Frames in den öffentlichen Diskurs statt, wird von Framing-Effekten gesprochen (Chong/Druckman 2007: 109). Druckman nimmt hier eine wichtige Unterscheidung vor: Äquivalenzbezogene Framing-Effekte („equivalency framing effects“) treten auf, wenn unterschiedliche, aber logisch äquivalente Wörter oder Aussagen Individuen zur Änderung ihrer Meinung zu bewegen. So wird beispielsweise eine politische Entscheidung, die eine Arbeitslosenquote von 5 % zur Folge hat, eher abgelehnt, als eine politische Entscheidung, die eine Beschäftigungsquote von 95 % zur Folge hat (Druckman 2004: 671). „Issue framing effects“ oder themengebundene Framing-Effekte beschreiben Situationen, in denen ein Redner

die adressierten Individuen durch die Hervorhebung oder Betonung potentiell relevanter Erwägungen in eine bestimmte Richtung lenkt, die sich auf deren Meinungsbildung auswirkt. Dabei müssen die Aussagen nicht logisch äquivalent sein, sondern auf qualitativ unterschiedliche und doch potentiell relevante Erwägungen abzielen (Druckman 2004: 671 f.). Im Fall der Tabakrichtlinie stehen sich beispielsweise die Erwägungen gegenüber, was wichtiger ist: unternehmerische Freiheit oder gesundheitliche Prävention? Themengebundene Framing-Effekte sollen für diese Arbeit im Vordergrund stehen, da die Tabakrichtlinie sehr unterschiedliche Themen in einem einzigen Gesetzgebungsakt gruppiert und damit multiple Interessengruppen anspricht. Wie themengebundene Framing-Effekte wirken und was sie erfolgreich macht, hängt zu einem beträchtlichen Teil von der Empfänger-Zielgruppe ab. In den *frames of thought* von Menschen befindet sich die Menge abrufbaren Wissens und Sozialisation, aus der sich Meinungen und Einstellungen speisen. *Frames of thought* sind nichts anderes als grundlegende Haltungen eines Individuums zu bestimmten Themen. In psychologischer Hinsicht muss der Empfänger das Frame verstehen, das heißt über Vorwissen oder zu dem Thema verfügen, um mögliche Assoziationen herstellen zu können. Framing kann den Abruf einer Haltung, die Schwächung oder Stärkung einer Ansicht oder Einstellung initiieren. Beinhaltet ein Frame genügend Informationen und Kontext, kann sogar eine neue themenspezifische Haltung gebildet werden. Nichtsdestotrotz bleibt zu beachten, dass ein Frame erst durch die wohlwollende Aufnahme seitens des Empfängers stark wird (Chong/Druckman 2007: 110 f.).

Starke Frames treten in der öffentlichen Debatte als bevorzugte rationale Handlungsoptionen zwischen umkämpften Alternativen in einem Themenfeld hervor. Meinungsbildende Eliten und Empfänger stufen diese Handlungsoption als überzeugender ein. Typischerweise wird dabei ein politischer Vorstoß mit einer positiven Idee oder Wertvorstellung verknüpft, die von weiten Teilen der Bevölkerung geteilt wird. Nicht immer funktionieren positive Frames jedoch gleich. Umweltschutz-Framing beispielsweise ist auf lokaler Ebene wirksamer als in Debatten auf nationaler Ebene (Chong/Druckman 2007: 116).

Bestimmte Frames sind wirkungsvoller als andere – das haben Kangas et al. (2014) in einer umfassenden Studie zur Debatte um die Reform der Sozialhilfe in Finnland nachgewiesen. So wurde beispielsweise gezeigt, dass abstrakte Frames, die an moralische Werte appellieren, tendenziell wirksamer sind als Frames, die auf faktenbasierten Argumenten ruhen. Kontextualisierung sowie die Nutzung von Redewendungen, Metaphern und Symbolen sind äußerst wichtig, wenn Empfänger einer Botschaft über wenig Vorwissen verfügen. Die Eigenschaften eines Frames sind dabei entscheidend (Kangas et al. 2014: 76). Wirksame Frames zeichnen sich deshalb nicht durch eine hohe Faktendichte oder differenziert präsentierte Perspektiven auf das

Thema aus. Stattdessen sind Frames besonders dann stark, wenn sie zur Vereinfachung eines Sachverhalts beitragen und an die moralischen Vorstellungen der Empfänger appellieren, die reflektieren, was als richtig oder falsch angesehen wird (Kangas et al. 2014: 88).

Allerdings stellen starke Frames nicht zwingenderweise logische Zusammenhänge her oder bilden die besseren Argumente ab. Besonders mithilfe von *frame extension* und *frame amplification* dargestellte Zusammenhänge können sich am Rande der Unwahrheit bewegen und eine Realität konstruieren, die mit dem Sachverhalt objektiv kaum noch etwas zu tun hat. Häufig spielen diese Frames auf Ängste, Schwächen oder Vorurteile an oder arbeiten mit ideologischen Symbolen, die, wie bereits beschrieben, an *frames of thought* statt an abrufbares Wissen appellieren. Die damit verbundene selektive Präsentation von Lösungen kann die öffentliche Meinung im Extremfall so beeinflussen, dass die eigentliche Substanz eines Sachverhalts gar nicht erst thematisiert oder vernachlässigt wird (Chong/Druckman 2007: 111 f.). Ein Beispiel für diesen Fall stellt das Framing der *Leave*-Kampagne für den Austritt Großbritanniens aus der EU dar. Die Kampagne hat die Frage der EU-Mitgliedschaft erfolgreich mit den Themen Immigration, nationale Wirtschaft und öffentliche Daseinsvorsorge, wie z.B. die Finanzierung des öffentlichen Gesundheitssystems NHS, verbunden und somit viele Wähler mobilisiert (Lundblad 2017).

Ein weiterer Erklärungsfaktor für Framing-Effekte ist die Häufigkeit, mit der Frames genannt werden. Ein Frame wird nicht dadurch mächtig, indem es die oben bereits genannten Eigenschaften abdeckt – Frames müssen gezielt in den Diskurs gebracht, dort gehalten und reproduziert werden. Nur auf diese Weise kann sich diskursive Macht entfalten.

Druckman weist jedoch nach, dass Framing von Empfängern nicht völlig unkritisch aufgenommen und übernommen wird, sondern dass diese im kognitiven Prozess sorgfältig mit existierenden Haltungen und Wissen abgeglichen werden. Je höher das Wissen über einen Sachverhalt ist, desto geringer ist die Chance, dass sich ein Framing-Effekt einstellt. Darüber hinaus hängt die Entstehung von Framing-Effekten von der Glaubwürdigkeit des Senders einer Botschaft ab (Druckman 2001: 1061). Außerdem sind Framing-Effekte auch dann geringer, wenn politische Akteure in Debatten mit mehreren konkurrierenden Frames um Deutungshoheit kämpfen (Rasch 2018: 32).

3.1.4 Framing als Instrument politischer Legitimation und Persuasion in der EU

In den vorangegangenen Teilkapiteln wurde dargestellt, warum und wie Framing in politischen Debatten verwendet wird. Framing und Argumentation sind fundamentale Aspekte politischer Kommunikation und politischer Verhandlungsprozesse in der EU, ganz besonders auch im Hinblick auf Interessenvertretung (Baumgartner/Mahoney 2008).

Die Europäische Kommission ist für das Agenda Setting im europäischen Gesetzgebungsprozess verantwortlich – sie entscheidet im Rahmen ihrer Kompetenzfelder, welcher Sachverhalt eines Rechtsaktes auf europäischer Ebene bedarf. Um einen Sachverhalt einer gesamteuropäischen Richtlinie oder Verordnung zu unterziehen, müssen ein hinreichendes Erfordernis und eine Begründung vorliegen, da die gesetzgebenden Institutionen der EU nicht in allen regulatorischen Bereichen zur Schaffung europäischer Normen befähigt sind. Framing ist beim Agenda Setting besonders wichtig, weil die Durchführbarkeit eines Gesetzgebungsprozesses dadurch bestimmt wird, ob das Sujet in den supranationalen Kompetenzbereich der EU fällt. Ist ein Gesetzesvorhaben unter einem bestimmten Frame nicht durchführbar, kann es unter einem anderen Frame hingegen in seiner Legitimität plausibel sein, wie Radaelli in einer Untersuchung zu europäischer Unternehmensbesteuerung nachweist (Radaelli 1995: 158). Um ihre Ziele zu erreichen, macht die Kommission in der Praxis regen Gebrauch von diesem Spielraum (Daviter 2007: 659). Die Herausbildung von Unterstützer-Koalitionen für Gesetzesvorhaben hängt oftmals damit zusammen, welches Frame für ein Thema verwendet wird, wobei sich diese Art des Framing strategisch zur Bildung von Koalitionen einsetzen lässt (Fligstein 2001: 266). So hat das europäische Parlament im Zuge seiner Kompetenzerweiterungen, speziell nach dem Vertrag von Lissabon, seine bestehenden Allianzen mit Umwelt- und Verbraucherinteressen sukzessive als Gegengewicht zur Kommission in Stellung gebracht (Daviter 2007: 661). Vor dem Hintergrund der Tabakrichtlinie wird davon ausgegangen, dass Interessengruppen, die sich für Gesundheits- und Verbraucherthemen einsetzen, eng mit Abgeordneten des Europäischen Parlaments und besonders der Berichterstatterin, zusammenarbeiten werden.

Hypothese H1 lautet demnach: *Interessengruppen und Nichtregierungsorganisationen aus den Bereichen Gesundheit und Verbraucherschutz haben die meisten Frames mit dem Europäischen Parlament gemein.*

Das Framing politischer Themen und Botschaften hat das Potenzial, starken Einfluss auf den komplexen und fragmentierten Gesetzgebungsprozess auszuüben, sowie bestimmte Akteure aus den diversen politischen Interessengemeinschaften der EU in die Entscheidungsfindung einzubeziehen oder auszuschließen (Daviter 2007: 662).

Während Institutionen der EU Framing zur Legitimation von Entscheidungen und zur Sicherung von politischen Mehrheits- oder Unterstützer-Koalitionen einsetzen, nutzen Interessengruppen Framing, um ihre Ziele gegenüber politischen Entscheidungsträgern möglichst günstig darzustellen. Im Zentrum der Überlegungen steht dabei, auf welche Aspekte der politischen Debatte besonders eingegangen werden soll und wie die Argumente präsentiert werden (Maho-

ney 2008: 81). Dabei wird Framing strategisch an die Zielgruppe, also die Empfänger der Botschaft, angepasst, um die Chancen eines Framing-Effekts möglichst zu erhöhen und so die politische Debatte und die Meinungsbildung von Entscheidungsträgern zu den eigenen Gunsten zu beeinflussen (Boräng/Naurin 2015: 513; Klüver et al. 2015: 483). Wenn unterschiedliche politische Akteure angesprochen werden, ändern Interessengruppen bisweilen sogar ihr Framing, um die Wirkung des Framing-Effekts zielgruppenspezifisch zu maximieren. Die Mehrheit der Interessenvertreter nutzt jedoch eine einzige Framing-Strategie, um nicht das Risiko einzugehen, als unglaubwürdig oder intransparent zu gelten (Baumgartner/Mahoney 2008: 437 f.).

Die Angleichung von Framing zwischen Interessengruppen und politischen Akteuren ist eine Strategie, bei der Interessengruppen ideologische und positionelle Nähe zu ihrer politisch-institutionellen Zielgruppe demonstrieren (Eising et al. 2017). Das höhere Ziel besteht darin, nicht nur ad-hoc Koalitionen zu schmieden, sondern eine langfristige Basis für politischen Einfluss zu schaffen, indem sozialer Wiedererkennungswert und anhaltende Kooperationsbereitschaft mit diesen Akteuren demonstriert werden (Kohler-Koch et al. 2017).

Wie in Kapitel 5 noch genauer beschrieben wird, fand im vorliegenden Fall der Tabakrichtlinie, vereinfacht gesagt, ein andauernder diskursiver Kampf um die Frage statt, was wichtiger sei: mögliche negative Folgen für die Wirtschaft oder ein höheres öffentliches Gesundheitsschutzniveau. Um die Chancen zu erhöhen, Framing-Effekte zu erzielen, wird daher davon ausgegangen, dass die Frames von Akteuren mit wirtschaftlichen Interessen hauptsächlich wirtschaftliche Implikationen der Tabakrichtlinie ins Visier nehmen, während sich Nichtregierungsorganisationen und Interessengruppen aus dem Bereich Verbraucher- und Gesundheitsschutz auf die positiven Effekte für die öffentliche Gesundheit konzentrieren werden.

Hypothese H2 lautet daher: *Um Gesetzgeber von ihrer Position zu überzeugen, nutzen Interessengruppen Frames, die Feld ihrer eigenen, bereichsspezifischen Expertise liegen, um ihren eigenen Anliegen mehr Salienz zu verleihen.*

Um besser nachvollziehen zu können, welcher Handlungslogik Interessengruppen mithilfe von Framing folgen und durch welche Dynamiken ihre Beziehungen zu den Institutionen gekennzeichnet sind, werden im folgenden Kapitel Interessengruppen näher beleuchtet.

3.2 Interessengruppen

Mit der wachsenden Aufmerksamkeit wurde dem Forschungsfeld der politischen Interessenvertretung auch eine verwirrend hohe Zahl an Begriffen zuteil. Viele Begriffe, die im Umlauf sind, sind allerdings unklar definiert und nicht deutlich genug voneinander abgegrenzt. Interessenvertretung umfasst „all activities carried out with the objective of influencing the policy

formulation and decision-making processes of the European institutions“ (Europäische Kommission 2007: 3).

Der Begriff Interessengruppe kann je nach Kontext divergierende Bedeutungen entfalten. Von der Bezeichnung „Lobbyist“, die im angelsächsischen Sprachraum weit verbreitet ist, wird hier daher abgesehen. Der Begriff ist in den Mitgliedstaaten der EU völlig unterschiedlich konnotiert (Greenwood 2017: 1). Die Erfahrung zeigt, dass die Bezeichnung „Lobbyist“ oftmals eher Industrievertretern zugesprochen wird. In bestimmten Sprachräumen, besonders im Deutschen, tritt die negative Konnotation der Bezeichnung jedoch besonders auffällig zutage (Europäische Kommission 2007: 3). Um Neutralität zu wahren, wird in dieser Arbeit deshalb von Interessengruppen gesprochen.

Ein komplexes Mehrebenensystem wie die EU intensiviert die Suche nach politischem Konsens oder Kompromiss als Verhandlungsergebnis. Die Verbindungen zwischen Interessengruppen und EU-Institutionen stellt ein äußerst bedeutsames Element europäischen Regierens dar (Eising 2007: 330). Für die Bildung von Allianzen und die Erarbeitung von Lösungen sowie relevante Informationen über potenzielle Lösungen ist die Zusammenarbeit mit Interessengruppen für europäische Institutionen besonders relevant (Dür et al 2015). Die EU sieht die Konsultation von Interessengruppen als fundamental für die Berücksichtigung von Bürgerinteressen an:

„Die EU-Organe interagieren mit einem breiten Spektrum von Gruppen und Organisationen, die Sonderinteressen vertreten. Dies ist ein legitimes und notwendiges Element des Entscheidungsprozesses, um dafür zu sorgen, dass die politischen Maßnahmen der EU die wirklichen Bedürfnisse der Bürgerinnen und Bürger widerspiegeln“ (Europäische Union 2019a).

Es wird davon ausgegangen, dass aufgrund der Diversität der Interessen in der EU die Organisationsform und Ziele von Interessengruppen wichtige Faktoren für die Erklärung ihres Verhaltens in der Interessenvertretung sind. Allen Interessengruppen ist das Ziel gemein, politische Entscheidungen so zu beeinflussen, dass das Ergebnis zum größtmöglichen Teil den eigenen Präferenzen entspricht. Die Anerkennung von Interessengruppen als Akteure, die einer rationalen Handlungslogik folgen, soll als Basis für deren Verhalten und ihre politische Einflussnahme gelten (Klüver 2012: 214). Interessengruppen sind legitime Akteure im Gesetzgebungsprozess, die die Interessen einer Gruppe vertreten, die von legislativen Vorhaben und Beschlüssen betroffen ist. Bei der Artikulation ihrer Anliegen gehen sie zudem sehr ähnlich vor (Karr 2007: 63).

An Gesetzgebungsverfahren im Mehrebenensystem der EU sind unterschiedlichste Arten von Akteuren beteiligt. Die Spanne reicht von klassischen Vertretern wirtschaftlicher Interessen,

z.B. Verbände und Dachverbände oder multinationale Konzerne bis zu gemeinnützigen Organisationen und NGOs (von eng.: *non-governmental organisations*). Letztere sind häufig in den Bereichen Umwelt und Verbraucherschutz tätig. Auch nationale Parlamente und sogar Regionen sind inzwischen zahlreich mit eigenen Büros in Brüssel vertreten. Für die Forschungsdisziplin gilt es mittlerweile als große Herausforderung, genau abzugrenzen, welche Art von Akteur als Interessengruppe qualifiziert wird, da im Feld vorherrschende Neologismen die Etablierung eines einheitlichen begrifflichen Verständnisses zu verhindern drohen und damit letztlich die Vergleichbarkeit von Forschungsergebnissen erschweren können. Aus diesem Grund soll an dieser Stelle auf Basis und in Einklang mit einschlägiger existierender Literatur eine Differenzierung vorherrschender Begriffe vorgenommen werden.

In einem Grundsatzartikel über das Forschungsfeld nennen Beyers et al (2008) grundlegende Merkmale, die Interessengruppen auf sich vereinen. Das sind unter anderem Organisation und politisches Interesse (Beyers et al 2008: 1106). Das Merkmal *Organisation* dient dazu, Interessengruppen von Protestbewegungen und anderen nicht klar abgegrenzten Formen kollektiver Einflussnahme abzugrenzen. Das *politische Interesse* hilft darüber hinaus, zu bestimmen, ob Akteure als Interessengruppen gesehen werden können: Interessengruppen haben immer eine politische Präferenz, die es im Rahmen ihrer Aktivitäten durchzusetzen gilt (Beyers et al 2008: 1106 f.). Beratungsfirmen und Kanzleien mögen keine politischen Interessen verfolgen, werden aber dennoch von Mandanten beauftragt, um deren Interessen bei den Institutionen zu vertreten – sie wirken sozusagen als verlängerter Arm ihrer Auftraggeber. Dadurch entstehen „Delegationsbeziehungen“ (Michalowitz 2004: 6). Interessenvertretung ist hier nicht Selbstzweck, sondern das Kerngeschäftsfeld. Auch Denkfabriken können diese Funktionen annehmen, beispielsweise indem Analysen und Studien veröffentlicht werden, welche die Positionen ihrer Förderer und Auftraggeber widerspiegeln oder diese in einem günstigen Licht erscheinen lassen. Auch Wissenschaftler oder Lehrende an Hochschulen, z.B. Juristen, die im Auftrag bestimmter Interessengruppen Gutachten anfertigen, können damit indirekt die Funktion einer Interessengruppe annehmen.

Politische Parteien werden in dieser Hinsicht nicht als Interessenvertreter betrachtet – sie sind vielmehr ein Forum, das sich die Belange von Interessengruppen zu eigen macht, und damit Adressaten der Aktivitäten von Interessengruppen. Ebenso wenig gehören Repräsentanten von Regionen (Greenwood 2017: 18) zu Interessengruppen, wie sie im Rahmen dieser Arbeit verstanden werden.

Um einen besseren Überblick über das funktionale Spektrum der verschiedenen Interessenvertreter zu erhalten, wird im Folgenden zusätzlich auf die Kategorien des Transparenzregisters der EU⁷ eingegangen, die jeweils anteilmäßig in der folgenden Grafik dargestellt sind.

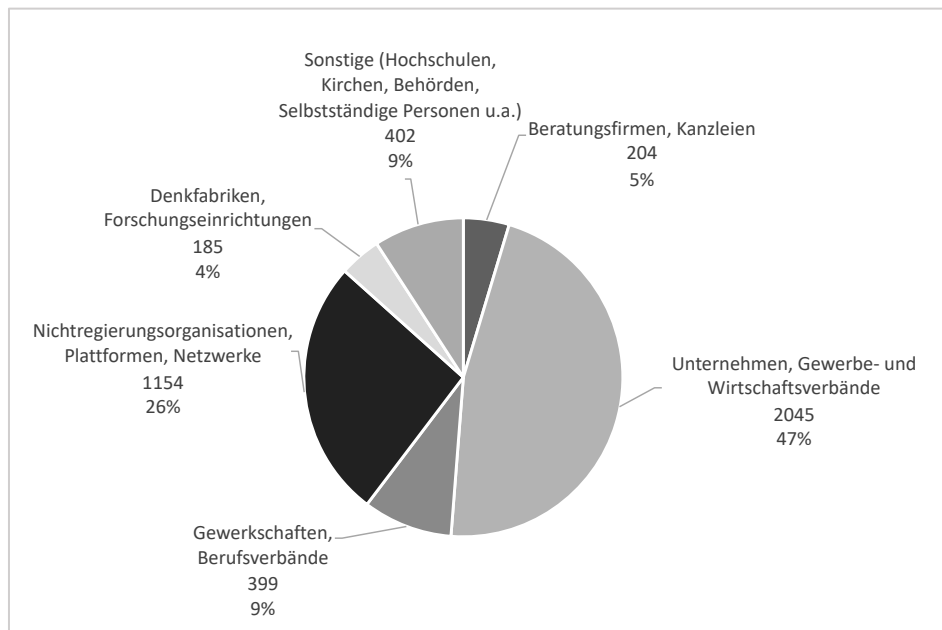


Abbildung 1: Interessengruppen im EU-Transparenzregister, Stand 20.11.2021, eigene Darstellung⁸.

Demnach stellt die Gruppe um Akteure der Unternehmen, Gewerbe- und Wirtschaftsverbände mit 47 % den mit Abstand größten Teil der Interessengruppen dar. Sie verfolgen vornehmlich wirtschaftliche Interessen und gehören zahlenmäßig zu den wichtigsten Akteuren in der Landschaft der Interessenvertretung auf europäischer Ebene. Die Brandbreite an Industrie- und Unternehmensinteressen ist dabei sowohl divers als auch inhaltlich äußerst fragmentiert (Greenwood 2017: 69). Nichtregierungsorganisationen, die hier unabhängig von interessenbezogenen Aspekten genannt werden, machen mit einem Anteil von 26 % die zweitgrößte und damit zweitwichtigste Kategorie von Interessengruppen aus. Gewerkschaften und Berufsverbände stellen 9 % der registrierten Interessengruppen, während Beratungsfirmen, die von selbständigen Beratern bis zu großen Kanzleien und Firmen mit mehreren Dutzend Angestellten reichen, 5 % der registrierten Vertreter ausmachen. Denkfabriken und Forschungseinrichtungen spielen mit 4 % eine untergeordnete Rolle. Unter „Sonstige“ sind Organisationen im Bereich lokaler bzw. regionaler Behörden oder Mischformen davon zusammengefasst. Sie schließen auch manche

⁷ Das Transparenzregister der EU ist ein digitales Verzeichnis, in dem sich Interessenvertreter unter Angabe ihrer Mitarbeitenden, Interessensbereiche, Umsatz und ggf. Auftraggeber kostenlos registrieren können. Für die jährliche Akkreditierung von Mitarbeitenden einer Organisation im Europäischen Parlament ist die Registrierung im Transparenzregister verpflichtende Voraussetzung. Außerdem sind im Transparenzregister die Treffen zwischen Kommissionsbeamten und Mitgliedern dieser Organisationen öffentlich einsehbar.

⁸ Zur Vermeidung von Redundanzen wird im Folgenden auf den Hinweis „eigene Darstellung“ bei Abbildungen und Tabellen verzichtet, da sich die Grafiken ohnehin mehrheitlich auf die Auswertung des eigenen Datenmaterials stützen. Ist dies einmal nicht der Fall, erfolgt eine entsprechende Quellenangabe.

Büros lokaler oder regionaler Regierungen mit ein (z.B. die französische Region Île-de-France, Verband rumänischer Kommunen, etc. ...). In dieser Gruppe vertreten sind beispielsweise regionale Handelskammern, manche Körperschaften des öffentlichen Rechts oder sonstige (subnationale) Behörden mit europäischen Interessen, wie die *Agenzia provinciale per l'Ambiente* (Umweltagentur der Region Bozen, Italien), der Deutsche Fußball-Bund (DFB), das Zweite Deutsche Fernsehen (ZDF) sowie der GKV-Spitzenverband. Darüber hinaus sind in dieser Darstellung die Kategorien Hochschulen, kirchliche Organisationen sowie selbstständige Einzelpersonen zusammengefasst.

Neben dieser funktionalen Einteilung anhand der Organisationsform können Interessengruppen je nach Forschungsinteresse klassifiziert werden – insbesondere, wenn die Untersuchung von Präferenzen eine Rolle spielt. Ist dies der Fall, werden präferenzbasierte Unterscheidungsmerkmale hinzugezogen. Beyers (2004) unterscheidet zwischen *diffuse* und *specific interests*. Akteure mit *diffuse interests* sind Interessengruppen mit zivilgesellschaftlichen Belangen – typische Vertreter hierfür sind Verbraucherschutzgruppen, Umweltschutzorganisationen und andere, wobei die Organisationsform eine untergeordnete Rolle spielt. Akteure mit *specific interests* sind Interessengruppen, die am kapitalistisch orientierten Produktionsprozess von Gütern beteiligt sind und daher hauptsächlich entsprechende wirtschaftliche und finanzielle Interessen haben. Wirtschafts- und Berufsverbände sind hier als typische Vertreter zu nennen, aber auch multinationale Konzerne (Beyers 2004: 216). Boräng und Naurin nehmen eine sehr ähnliche Einteilung vor, sprechen jedoch von *zivilgesellschaftliche* versus *wirtschaftliche Interessen* (Boräng/Naurin 2015: 500). Dieser Klassifizierung der Interessengruppen soll in dieser Arbeit angesichts der hohen Polarisierung der vorliegenden Fallstudie gefolgt werden.

Da wirtschaftliche und zivilgesellschaftliche Akteure auch mit Blick auf ihre Präferenzen und politische Strategien teils sehr unterschiedliche Charakteristika aufweisen, werden diese im Folgenden näher beleuchtet.

3.2.1 Wirtschaftliche Interessen

Denkt man an Vertreter wirtschaftlicher Interessen, kommen zuerst große Unternehmen und Konzerne in den Sinn. Sie sind häufig in der Lage, sich am gesamten Politikprozess zu beteiligen und gelten gegenüber Entscheidungsträgern als wichtige Informationslieferanten, was die Entwicklung und Umsetzung von legislativen Vorhaben anbelangt. Zudem kann ihre Konsultation für den Gesetzgeber ein legitimierendes Moment darstellen (Coen 2009: 145).

Den Zweck von Unternehmensrepräsentanzen in Brüssel beschreibt Coen wie folgt:

„However, the most important functions of EU offices are to identify the potential EU policy consensus (and potential qualified majorities) and nurture relationships with EU officials in the EC Directorates, EP committees, and national permanent representations” (ebd.: 157).

Bedingt vor allem durch die primär wirtschaftliche Zusammenarbeit der Mitgliedstaaten in den frühen Entwicklungsstadien der Europäischen Union, haben sich Vertreter wirtschaftlicher Interessen zu natürlichen Gesprächspartnern der Politik entwickelt. Durch oft langjährige Aktivitäten hat seit den 1990er Jahren auch eine zunehmend hohe Professionalisierung stattgefunden. Wirtschaftliche Interessengruppen haben im Laufe der Zeit unterschiedliche Strategien der Einflussnahme entwickelt, die von Vernetzung bis direkten Zugang reichen. Unternehmen zeichnen sich als Akteure im Gesetzgebungsprozess dadurch aus, dass sie mit verschiedenen politischen Lagern sprechen, obschon sich eine natürliche inhaltliche Nähe zu Parteien ergibt, die konservative und/oder wirtschaftsliberale Werte vertreten (Coen 2009: 145). Diese inhaltliche Nähe lässt sich auch im Framing von politischen Akteuren und Interessenvertretern dieser Gruppe beobachten. Interessengruppen aus der Wirtschaft gelten darüber hinaus als besser organisiert und sowohl zahlenmäßig als auch im Hinblick auf ihre Ressourcen als dominant (Lowery/Gray 2004; Woll 2007, Kohler-Koch et al 2017).

Die Aktivität von Unternehmen in Verbänden, in der Unterstützung von Parteien, im Hinblick auf nationale Mobilisierung und bei großen Unternehmen auch die Vertretung als Einzelakteur oder in kleinen oder thematischen ad-hoc Koalitionen laufen häufig sogar gleichzeitig. Das macht sie zu vielseitigen und dynamischen Stakeholdern gegenüber europäischen Entscheidungsträgern (Coen 2009: 160).

Verbände kanalisieren Interessen vieler Branchen, daher zählen sie zu bevorzugten Ansprechpartnern europäischer Institutionen und treten entsprechend auf. Unternehmens- und Handelsverbände sind hierbei vorrangig zu nennen, denn sie fungieren oftmals als wichtiger Gradmesser für politische Vorhaben und stehen in Brüssel damit stellvertretend für ganze Sektoren (Dinan/Wesselius 2010: 32). Dies gilt auch für Berufsverbände und Gewerkschaften.

Die meisten nationalen Verbände haben sich in europäischen Dachverbänden zusammengeschlossen, um ihre Repräsentativität zu erhöhen. Bei bestimmten legislativen Vorhaben sind europäische Gesetzgeber sogar verpflichtet, die drei wichtigsten europäischen Verbände, den Europäischen Gewerkschaftsbund (EGB), die Union der Industrie- und Arbeitgeberverbände (BUSINESS EUROPE) und den Europäischen Zentralverband der öffentlichen Wirtschaft (CEEP) zu konsultieren (Kaiser 2011: 362). Die Verbändelandschaft in der EU hat sich einem Wandlungsprozess unterzogen, der zu Fragmentierung, Professionalisierung und Europäisierung geführt hat (Speth 2010: 11). Bedingt durch die Erschließung sozialer und ökonomischer

Innovationen hat eine zunehmende Heterogenität von Verbandsmitgliedern die Verbändelandschaft geschwächt – komplexe Konsensfindungsprozesse lassen Verbände nach außen daher wenig dynamisch wirken (Speth 2010: 11 f./Greenwood 2011: 107).

Verbände und Unternehmen greifen zunehmend auf Politikberatungsunternehmen und Kanzleien zurück, um ihre Anliegen gegenüber den Institutionen zu vertreten. Die Beratung zielt meistens darauf ab, gezielt Kompetenzen in der Ansprache von Entscheidungsträgern und der Platzierung von Argumenten zum richtigen Zeitpunkt sowie der Bildung strategischer Allianzen aufzubauen (Glatz 2014: 287).

Obwohl sich wirtschaftliche Interessengruppen angesichts ihres Fachwissens und ihrer Repräsentativität als glaubwürdige Partner der Politik etabliert haben, steht die Frage im Raum, ob ihnen gleicher Zugang zu den Institutionen gewährt wird. Die Kommission führt besonders in der Politikformulierungsphase standardmäßige Konsultationsrunden mit wichtigen Stakeholdern einer Branche durch. Diese Form der Konsenspolitik nennt Coen „elite pluralism“ (Coen 2009: 160), da hierbei nur bestimmte Akteure angehört werden. Diese Praktik stößt jedoch an ihre Grenzen, wenn die Mitgliederstruktur von Verbänden sich immer weiter diversifiziert (Greenwood 2017: 15). Nichtsdestotrotz oder gerade deshalb versuchen einzelne Verbände und Unternehmen in mehreren Arenen und Kanälen gleichzeitig präsent zu sein und durch die Lancierung differenzierter Stellungnahmen und Positionen die Aufmerksamkeit der Institutionen für sich zu gewinnen (Coen 2009: 160).

Steigende Anforderungen an Transparenz, wie die de-facto Verpflichtung zur Registrierung im Transparenzregister der EU oder die Veröffentlichung von Protokollen aus Konsultationstreffen mit Kommissionbeamten als Folge von Vorwürfen der Korruption, Intransparenz und der Proklamierung des Demokratiedefizits, haben Repräsentanten wirtschaftlicher Interessen und ihre Rolle im Gesetzgebungsprozess zunehmend in den kritischen Fokus der Öffentlichkeit gerückt (Coen 2009: 160).

3.2.2 Zivilgesellschaftliche Interessen

Neben der Industrie und Wirtschaft stellen zivilgesellschaftliche Interessen die zweitgrößte Gruppe von Interessenvertretern gegenüber der EU dar. Dabei handelt es sich häufig um Umwelt- und Verbraucherschutz-Gruppen, die im Transparenzregister funktional als Nichtregierungsorganisationen eingestuft werden und inzwischen ca. ein Viertel der registrierten Akteure ausmachen.

Ein Erklärungsfaktor für den Anstieg zivilgesellschaftlicher Akteure, die in Brüssel aktiv sind, war die Debatte über Input-Legitimität der europäischen Gesetzgebung im Zuge der Einheitli-

chen Europäischen Akte (EEA). Die verstärkte und systematische Einbindung der Zivilgesellschaft in Entscheidungsprozesse sollte dem Gesetzgebungsprozess einen inklusiven Charakter und Legitimation verleihen. Ein weiterer Schritt auf dem Weg zu mehr Einfluss für zivilgesellschaftliche Interessen war ein im Jahr 2000 veröffentlichtes Diskussionspapier von Kommissionspräsident Romano Prodi und Vizepräsident Neil Kinnock, in dem eine Stärkung der Kooperation zwischen Kommission und zivilgesellschaftlichen Interessen gefordert wird (Europäische Kommission 2000). Ziele der Strategie waren die Stärkung der partizipativen Demokratie, die Einbindung von Fachwissen, Etablierung von Nichtregierungsorganisationen als Bindeglied zwischen Kommission und Bürgern sowie der Beitrag der Zivilgesellschaft zur Politikformulierung (Greenwood 2017: 128).

Zivilgesellschaftliche Interessengruppen sind auf europäischer Ebene inzwischen exzellent vernetzt und haben selbst Dachorganisationen zur Bündelung und Koordinierung gegründet, wie Greenwood veranschaulicht (2017: 129 f.). Die Netzwerkstruktur von zivilgesellschaftlichen Gruppen ist oft nicht an einen einzelnen Themenkomplex gebunden, sondern betrifft eher mehrere Politikbereiche. Ad-hoc Koalitionen erlauben Flexibilität im Hinblick auf gemeinsame Kampagnen und die Veröffentlichung von Positionspapieren (Greenwood 2011: 128). In vielen Bereichen, in denen zivilgesellschaftliche Interessen besonders aktiv sind, wie Sozial-, Umwelt- und Verbraucherschutzpolitik, tritt die Kommission sogar als Koordinatorin von Konsultationsprozessen auf.

Traditionelle Vertreter dieser Gruppen waren zu Beginn der Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl (EGKS) Verbraucherschutzorganisationen. Heute erstreckt sich das Spektrum über alle Politikbereiche, von Klima- bis Finanz- und Verteidigungspolitik. Mit der thematischen Varianz geht auch eine ressourcenbezogene Vielfalt einher. Während international etablierte Nichtregierungsorganisationen, wie der World Wildlife Fund for Nature, kurz WWF, in Sachen finanzieller Ausstattung auf einer Stufe mit großen Verbänden stehen, sind kleinere NGOs wiederum auf Spenden von Privatpersonen, Unternehmen und Stiftungen angewiesen (Greenwood 2011: 128). Die Europäische Kommission ist und bleibt hingegen eine der wichtigsten Finanzierungsquellen für kleinere und spezialisierte Nichtregierungsorganisationen (Greenwood 2017: 135). Angesichts von Spenden seitens der Kommission und Unternehmen der Privatwirtschaft, die vielen Interessengruppen dieser Kategorie zukommen, gibt es jedoch auch Stimmen, die die Repräsentativität und Unabhängigkeit von zivilgesellschaftlichen Gruppen kritisch beäugen (Goehring 2002).

Trotz der Vielzahl und zahlenmäßigen Dominanz wirtschaftlicher Interessen deuten jüngere quantitative Forschungsergebnisse darauf hin, dass die uneingeschränkte Vormachtstellung

wirtschaftlicher Interessen auf EU-Ebene als überholt gelten kann, da sich parallel zum Kompetenzzuwachs des Europäischen Parlaments ein ernstzunehmendes zivilgesellschaftliches Gegengewicht gebildet hat (Dür et al 2015; Boräng/Naurin 2015).

Nach der Charakterisierung der wichtigsten Kategorien von Interessengruppen in der EU bleibt die Frage, wie sich diese Interessengruppen im Zusammenspiel mit den Institutionen und untereinander verhalten. Die Maxime ihres Verhaltens ist dabei, ihre Präferenzen so in den politischen Prozess einzuspeisen, dass das Politikergebnis möglichst nahe an den eigenen Vorstellungen liegt. Wie schaffen es Interessengruppen, sich in einem thematisch umfangreichen Gesetzgebungsverfahren wie der Tabakrichtlinie, in der Masse der Interessen Gehör zu verschaffen und ihre Anliegen und Vorstellungen als bestmögliche Optionen für politische Lösungen zu platzieren? Welche Interessen verfolgen Institutionen?

Um die dem Prozess zugrunde liegenden Dynamiken besser zu verstehen, werden im folgenden Kapitel Elemente aus Ressourcen- und Organisationstheorie herangezogen sowie Prämissen der Netzwerk- und Tauschansätze im Bereich der Interessenvertretung beleuchtet.

3.3 Interessenvertretung im Politikzyklus zwischen Ressourcen und Tausch

Der in den 1970er Jahren entwickelte Ressourcenabhängigkeitsansatz (*Resource Dependence Theory*) von Jeffrey Pfeffer und Gerald R. Salancik (Pfeffer/Salancik [1978] 2003) wird bis heute genutzt, um die Interaktion zwischen Organisationen und Unternehmen, aber auch staatlichen Institutionen und Interessengruppen zu konzeptualisieren. Der Ansatz beschreibt nicht nur den Ressourcentausch zwischen Organisationen, er nimmt auch ihre gegenseitige Abhängigkeit in den Blick, weshalb er sich besonders für die Anwendung im politikwissenschaftlichen Kontext eignet (Bouwen 2009: 22). Besonders in der Forschung zu Interessenvertretung und -vermittlung externer Akteure im Hinblick auf die EU ist es gängige Praxis, das Theoriemodell des Ressourcentauschs als Basis für die Beziehung zwischen Institutionen und externen Akteuren heranzuziehen (Bouwen 2002; Klüver 2013a; Klüver 2013b; Kohler-Koch et al 2017).

Organisationen sind nach dem Ansatz, so die zentrale These, nicht autonom, sondern stehen in Abhängigkeit zu anderen Organisationen, wodurch sie wiederum in ihrem Handeln beschränkt sind (Pfeffer 1997: 63).

Mit diesem Ansatz haben die amerikanischen Wirtschaftswissenschaftler Pfeffer und Salancik die Organisationstheorie nachhaltig beeinflusst, besonders im Hinblick auf Unternehmen. Ur-

sprünglich sollte der Ansatz helfen, externe Unternehmensbeziehungen und das Unternehmensumfeld zu konzeptualisieren, wobei Macht und die Steuerung von Verantwortlichkeiten eine tragende Rolle spielen (Davis/Cobb 2010: 56). Wie im Folgenden gezeigt wird, bieten sich die universellen Prämissen des Ansatzes jedoch auch für eine Übertragung in den verwandten sozialwissenschaftlichen Kontext und auf den vorliegenden Fall der Tabakrichtlinie an.

3.3.1 Ressourcen- und organisationstheoretische Ausgangspunkte

Pfeffer und Salancik gehen davon aus, dass Organisationen immer in ein bestimmtes Umfeld eingebunden sind und dass die Interaktion mit diesem Umfeld den zentralen Erklärungsfaktor für das Verhalten einer Organisation darstellt (Pfeffer/Salancik 2003: 1). Organisationen werden im Sinne Luhmanns verstanden als „soziale Formationen besonderer Art [die sich] von anderen sozialen Ordnungen (z.B. von Gemeinschaften oder von sozialen Klassen) unterscheiden[n]“ (Luhmann 2000: 11). Sie zeichnen sich aus durch eine formale Mitglieder- und Organisationsstruktur (ebd.: 22), was bedeutet, dass die Zugehörigkeit zu einer Organisation zweifelsfrei bestimmt werden kann. Um mit den Unsicherheiten ihres Umfelds besser umgehen zu können, müssen Organisationen nach innen zu einem gewissen Grad hierarchisch aufgebaut sein (ebd.: 21). Organisationen können demnach Unternehmen oder Unternehmensteile, Verwaltungen, Verbände, Vereine aber auch Regierungen oder Teile davon sein. Im vorliegenden Fall können sowohl die Organe der EU als auch Interessengruppen als Organisationen betrachtet werden.

Oberste Priorität kommt dem Fortbestehen einer Organisation zu, das wiederum durch ihre eigene Effektivität determiniert wird. Dazu gehört, dass eine Organisation den Ansprüchen und Erwartungen externer Akteure gerecht wird. Organisationen sind von Ressourcen und Unterstützung externer Akteure abhängig, da sie selbst nicht im Besitz dieser Ressourcen sind. Sie können daher ihr Bestehen nur sichern, indem sie Ressourcen sichern und langfristig an sich binden (ebd.: 2). Die prozessuale Komponente der Akquisition von Ressourcen und externer Unterstützung von außen zum Zweck der Existenzsicherung ist daher als wesentliches Charakteristikum von Organisationen anzusehen (ebd.: 24).

In ihrem Standardwerk „*Organizations*“ stellen March und Simon (1958) die These auf, dass die wichtigste Aufgabe von Organisationen darin besteht, Leistungen oder Produkte zu veräußern. Daher ist es unabdingbar, Akteure um sich zu sammeln, die mit der Akquise jener Leistungen oder Produkte das Fortbestehen der Organisation sichern. Eine zentrale Rolle kommt dabei der Bindung von sozialen Akteuren zu, die durch Anreize zur Partizipation bewegt wer-

den sollen (March/Simon 1958). Dadurch erleichtern sie die Bildung von Koalitionen aus Unterstützern und stellen eine Legitimationsgrundlage für Entscheidungen (Pfeffer/Salancik 2003: 25).

Dieses Phänomen, das heute *Output-Legitimation* genannt wird (ausführlich dazu Schmidt 2010), wird von Pfeffer und Salancik auch auf die Ressourcentheorie übertragen, wobei die Bewertungskriterien für die Legitimität je nach Organisation und involvierten externen Akteuren variieren (Pfeffer/Salancik 2003: 24).

Bei Entscheidungsfindungsprozessen innerhalb von Organisationen müssen beteiligte externe Akteure nicht zwingend gemeinsame Positionen verfolgen. Akteure können Koalitionen beteiligter Gruppen nur beitreten, solange sich dies positiv für sie auswirkt. Vorteilhafte oder nachteilige Partizipation wird nicht von der Organisation, sondern von externen Akteuren selbst bestimmt. Für das Fortbestehen der Organisation unerlässlich ist die Legitimität, die durch die Aktivität und Unterstützung unterschiedlicher Akteure erzielt wird. Organisationen bilden einen Rahmen, indem unterschiedliche Akteursgruppen mit verschiedenen Interessen und Präferenzen zusammentreffen und sich durch Partizipation und der Lieferung von Ressourcen jeweils Vorteile für sich erhoffen (ebd.: 26).

So unterschiedlich die partizipierenden externen Akteure sind, kann auch ihr Beitrag zum Austauschprozess mit der Organisation variieren. Der Wert des Inputs externer Akteure bemisst sich nach der Bedeutung der jeweiligen Ressource für die Organisation. Somit können die partizipierenden externen Akteure für Organisationen unterschiedlich relevant sein und umgekehrt. So bestimmt auch die Qualität der Ressourcen, die Akteure liefern, deren Einfluss auf die Entscheidungsfindung von Organisationen. Auf diese Weise entsteht ein ungleiches Verhältnis von Macht zwischen den partizipierenden Akteuren, das sich im Hinblick auf die Bedürfnisse der Organisation und die Forderungen der Akteure an die Organisation aus Ressourcenangebot und Nachfrage speist: Es entstehen Kontrolle und Einfluss (ebd.: 27).

Die Legitimität der Organisation wird nicht zuletzt dadurch unterstrichen, dass Interessen partizipierender Akteure miteinander in Einklang gebracht werden. Gelingt es einer Organisation nicht, unterstützenden externen Akteuren zu vermitteln, dass eine Partizipation sich als vorteilhaft für sie erweist, läuft sie Gefahr, Rückhalt, Legitimität und damit auch Handlungsspielraum zu verlieren. Organisationen müssen daher sorgfältig prüfen, welche Ressourcen benötigt werden und welchen Forderungen externer Akteure sie Rechnung tragen (ebd.).

3.3.2 Politischer Tausch und Interessenvertretung

Die Grundzüge der Ressourcenabhängigkeitstheorie finden sich auch in theoretischen Überlegungen zur Konzeptualisierung der Beziehungen zwischen staatlichen Institutionen und Interessengruppen (Coleman 1990; Pappi/Henning 1999; Bouwen 2002b; Klüver 2013a; Klüver 2013b). Im Folgenden sollen daher verschiedene Konzepte des politischen Tauschs und ihr Beitrag zum besseren Verständnis der Interessenvermittlung betrachtet werden.

3.3.2.1 Akteursbeziehungen im Tauschmodell

Politische Tauschmodelle basieren auf der Annahme, dass die Beziehungen zwischen Organisationen als Tauschprozess zu verstehen sind, analog zum ressourcentheoretischen Modell von Pfeffer und Salancik, wonach Organisationen in einer von gegenseitiger Abhängigkeit geprägten Austauschbeziehung zu externen Akteuren stehen, um ihr Fortbestehen zu sichern. Im vorliegenden Fall sind dies Interessengruppen und gesetzgebende europäische Institutionen.

Übertragen auf das Tauschmodell bedeutet dies, dass europäische Institutionen auf öffentliche Unterstützung und Expertenwissen, also externe Ressourcen, angewiesen sind. Im Gegenzug dazu kann externen Akteuren, also Interessengruppen, politischen Einfluss auf Entscheidungen sowie prozessrelevante Informationen gewährt werden. Interessengruppen sind andererseits als Lieferanten von Expertenwissen in ihrem jeweiligen Fachbereich zu sehen. Dieses Wissen versuchen sie, in politischen Einfluss und prozessrelevante Informationen einzutauschen, um damit wiederum den Interessen ihrer jeweils eigenen Mitglieder zu entsprechen (Pappi/Henning 1999: 258).

Der Erfolg von Interessenvertretung ist ein wichtiger Gegenstand theoretischer Überlegungen zur Erforschung der Beziehungen zwischen Interessengruppen und Institutionen. Auf Basis von Colemans Beziehungssystem zwischen Akteuren, Ressourcen und Interessen (Coleman 1990: 28) entwickelt Pappi eine Methode, welche Akteursbeziehungen und Machtkonstellationen im Tauschmodell berücksichtigt und mit der ein für alle beteiligten Akteure zufriedenstellender Kompromiss berechnet werden kann. Diese Herangehensweise wird anhand eines arbeitspolitischen Fallbeispiels demonstriert (Pappi 1990). Kontrolle haben in diesem Tauschmodell diejenigen Akteure, die Ressourcen besitzen, an denen andere interessiert sind (Coleman 1990: 28). Daraus schließt Pappi, dass Interessengruppen von staatlichen Akteuren nicht als machtlos betrachtet werden können, da politische Entscheidungsgewalt nur eine Ressource von Macht darstellt; Macht kann sich jedoch auch aus Informationen speisen. Politische Entscheidungsträger und Interessengruppen sind daher in einem gegenseitigen Abhängigkeitsverhältnis miteinander verbunden (Pappi 1990: 157 f.). Da Pappi allerdings von einem geschlossenen System mit einer bestimmten Zahl relevanter Akteure auf nationaler Ebene ausgeht (Pappi 1990: 159),

ist die Berechnungsmethode auf die europäische Ebene praktisch nicht übertragbar. Die Übertragbarkeit wird schon allein dadurch erschwert, dass Akteure Interessenvertretung über verschiedene Kanäle und oft in mehreren Netzwerken parallel betreiben (Kohler-Koch 1995: 11). Darüber erschwert die schiere Anzahl der beteiligten Interessen auf regionaler, nationaler und europäischer Ebene die Vorstellung eines geschlossenen Systems.

3.3.2.2 Politischer Tausch im Netzwerk

Henning und Wald nehmen ebenfalls Bezug zur Ressourcenabhängigkeitstheorie, setzen allerdings auf der europäischen Ebene an (Henning/Wald 2000). Die Autoren konzeptualisieren politischen Tausch in verschiedenen Politikbereichen als Netzwerke, in denen sich Institutionen und Interessengruppen austauschen, um Unterstützung bzw. politische Kontrolle zu erlangen (Henning/Wald 2000: 648). Der Tausch erfolgt auf immaterieller, kommunikativer Ebene. Zugang zu einem derartigen Netzwerk haben allerdings nur Akteure, die über bestimmte Ressourcen wie politische Gestaltungsmacht, Expertise, Rückhalt relevanter gesellschaftlicher Gruppen und finanzielle Ressourcen verfügen (Pappi/Henning 1998: 557). In diesen Netzwerken besteht eine gegenseitige Abhängigkeit voneinander, was auch die von Pfeffer und Salancik vertretene These widerspiegelt, dass Organisationen mit ihrem Umfeld verbunden sind (Pfeffer 1997: 63). Politiknetzwerke werden als „effiziente Organisation des politischen Tauschmarktes“ (Henning/Wald 2000: 651) betrachtet.

Die Zusammensetzung dieser Politiknetzwerke kann je nach Politikfeld variieren, abhängig davon wie viele Interessengruppen und politische Agenten am Tausch beteiligt sind. Diese reicht gemäß der nachfolgenden Abbildung von *Konzertation* (viele politische Agenten, eine Interessengruppe), über *Korporatismus* (ein politischer Agent, wenige Interessengruppen) und *Pluralismus* (viele politische Agenten, viele Interessengruppen) (Henning/Wald 2000: 652).

Interessengruppen	Politische Agenten		
	Einer	Wenige	Viele
Eine	Monopolismus	Oligopolistische Konzertation	Konzertation
Wenige	Korporatismus	Oligopolistischer Korporatismus	Polypolistischer Korporatismus
Viele	Monopolistischer Pluralismus	Oligopolistischer Pluralismus	Pluralismus

Abbildung 2: Organisation des politischen Tauschmarktes nach Henning/Wald (2000: 652).

Dieser idealtypischen Einteilung folgend argumentieren Henning und Wald, dass die Einflussressourcen unterschiedlicher Interessengruppen je nach Organisation des Tauschmarktes variieren. Je weniger Interessengruppen sich beispielsweise in einem Netzwerk befinden, desto günstiger ist deren individuelle Position usw. Interessengruppen hätten also größeren Einfluss

auf politische Entscheidungsträger, wenn wenig Konkurrenz verfügbar ist, die ähnliche Ressourcen liefern kann (Henning/Wald 2000: 653). Im vorliegenden Fall der TPD ist eine große Anzahl unterschiedlicher Interessengruppen beteiligt, die Anzahl politischer Agenten bewegt sich zwischen wenige und viele, was eine oligopolistisch-pluralistische bzw. pluralistische Ausgangssituation schafft, in der zu erwarten ist, dass die Durchsetzung von Partikularinteressen einer spezifischen Interessengruppe angesichts der Konkurrenz sehr schwierig ist.

Als weitere Bestimmungsfaktoren über den Einfluss von Interessengruppen wird der Zugang zu den politischen Entscheidungsträgern genannt, der entweder segmentierter (politische Agenten gewähren nur ausgewählten Interessenvertretern Zugang) oder nicht-segmentierter (Institutionen gewähren allen Interessenvertretern Zugang) Natur sein kann (ebd.: 653 f.). Außerdem gehen die Autoren davon aus, dass Akteure untereinander Kompromisse aushandeln können, bevor sie an Institutionen herantreten, um so ihre Verhandlungsposition zu stärken, also eine kooperative Beziehungsstruktur aufbauen. Handelt jeder für sich, entsteht eine kompetitive Struktur (ebd.: 654). Im vorliegenden Fall wird davon ausgegangen, dass Institutionen wie die Kommission und Abgeordnete des Europäischen Parlaments Interessenvertretern grundsätzlich Zugang gewähren, dass der Zugang aber letztlich auch von deren Interessen und Ressourcenbedarf abhängt.

Zusammengefasst versprechen sich Henning und Wald mit dem Policy-Netzwerk-Ansatz, Erkenntnisse über Mechanismen der Interessenvermittlung auf EU-Ebene zu systematisieren, indem sie vier Dimensionen betrachten: Anzahl der politischen Agenten, Anzahl der Interessengruppen, Zugangsstruktur zu politischen Agenten sowie Beziehungsstruktur der Interessengruppen untereinander (ebd.: 655). Mit diesem Ansatz wird nicht zuletzt eine differenzierte Erklärung und damit Überwindung lange Zeit vorherrschender Debatten darüber, ob die Interessenvermittlungsstrukturen auf EU-Ebene korporatistischer oder pluralistischer Natur seien (Streeck/Schmitter 1991), geliefert. Bis Ende der 1990er Jahre dominierten (neo-)korporatistische Erklärungsansätze die Debatte; die sich wandelnden politischen Rahmenbedingungen und die Europäisierung vieler Politikbereiche trugen jedoch letztlich zu einer schwindenden Erklärungskraft bei, was pluralistischen Ansätzen wiederum Vorschub leistete (Speth 2010: 10). Andere Autoren waren sich hingegen schon früh sicher, dass die theoretische Erfassung von Interessenvertretung in der EU jenseits dieser beiden Theorien zu finden ist (Greenwood et al 1992: 248). Nicht zuletzt ist die beschwerliche Theoretisierung des Feldes wohl auch der multidimensionalen Beziehungsstruktur der involvierten privaten und staatlichen Akteure geschuldet (Henning/Wald 2000: 648).

Henning und Wald bieten mit ihrem Versuch, politischen Tausch im Rahmen eines Policy-Netzwerks zu erfassen, hilfreiche Typologien, um Strukturen und deren Bedeutung für die Interessenvermittlung besser zu verstehen. Dennoch hat der Ansatz einige Schwachstellen. Zum einen wird davon ausgegangen, dass sich Interessenvertretung in einem in sich geschlossenen System abspielt, was bedeuten würde, dass die Akteure von vorne herein gesetzt sind. Zum anderen betrachten die Autoren Interessengruppen untereinander als gleichwertige Akteure, was der Realität im Hinblick auf finanzielle Ausstattung, Repräsentativität usw. nicht Rechnung trägt, sondern Ergebnisse verzerren könnte. Insgesamt liefert der Ansatz hilfreiche Typologien, um situative Zusammenhänge zu erklären, ohne aber die verlaufsbezogene Dynamik von Interessenvertretung auf EU-Ebene hinreichend zu erfassen.

Dennoch wird im Rahmen dieser Arbeit davon ausgegangen, dass sich um den Gesetzgebungsprozess der Tabakrichtlinie eine Art Netzwerk bildet, in dem die Kommission, das Parlament und der Rat im Austausch mit Interessengruppen nicht nur um die Inhalte der Richtlinie, sondern vielmehr um die Deutungshoheit über das Dossier verhandeln. Dieses Netzwerk ist angesichts der multiplen beteiligten Interessen und Regelungs- bzw. Gegenstandsbereiche des Kommissionsvorschlags nicht auf eine feste Anzahl an Akteuren begrenzt, sondern schließt entlang des Gesetzgebungsprozesses eine variierende Anzahl von Stakeholdern ein, wobei einige ihre Interessenvertretung auf bestimmte Teilbereiche des Vorschlags beschränken. Daher wird von einem losen Netzwerk ausgegangen.

Um diese Dynamik der Interessenvertretung abzubilden, ist nicht nur die Betrachtung der Austauschbeziehung der verschiedenen Akteure, sondern ihr Verhalten während des Gesetzgebungsprozesses von Bedeutung (Michalowitz 2014: 18), und damit eine wichtige Voraussetzung für diese Untersuchung. Für diese Arbeit sind beide Perspektiven wichtige Ankerpunkte für die Analyse, daher soll im Folgenden der prozessorientierten Betrachtung von Interessenvertretung nachgegangen werden, wobei auch auf die institutionellen Organisationen – Kommission, Europäisches Parlament und Rat – sowie deren Rollen und Ziele eingegangen wird.

3.3.3 Prozessorientierte Betrachtung von Interessenvertretung

Auch Heike Klüver orientiert sich in ihren Versuchen zur theoretischen Erschließung des Feldes stark am Politikzyklus (Klüver 2013a). Dabei wird Interessenvertretung als Austauschbeziehung konzeptualisiert, in der europäische Institutionen Einfluss gegen Informationen, Unterstützung von Bürgern und wirtschaftlicher Macht eintauschen (Klüver 2013: 3). Interessengruppen sind dabei nicht nur im Hinblick auf die Güter, die sie bereitstellen können, von Belang. Der von Henning und Wald beschriebene Monopolismus (2000), in dem einzelne oder einige wenige Interessengruppen im Gesetzgebungsprozess aktiv sind, kommt in der Praxis so

gut wie nicht vor. Meist wirken sehr viele Interessengruppen in politischen Debatten mit und schließen sich dabei zu Koalitionen zusammen. Daher wird Interessenvertretung als kollektiver Prozess verstanden, in dem eine Vielzahl von Interessengruppen zeitgleich auf Entscheidungsträger einwirken (Klüver 2013a: 3). Den Unterschied machen am Ende nicht einzelne Informationen oder Güter, sondern die aggregierte Menge an Gütern, die themenspezifische Koalitionen liefern können (Klüver 2013a: 3 f.).

Diese Arbeit folgt den theoretischen Annahmen zur Interaktion zwischen Interessengruppen und europäischen Institutionen von Klüver aus zwei Gründen: Erstens stellt Klüver den Beweis ihrer Annahmen auf eine breite empirische Basis, die ein hohes Maß an Validität suggerieren und maßgebliche Forschungsergebnisse in diesem Bereich miteinbeziehen. Zweitens orientiert sich Klüver bei der Theoretisierung von Interessenvertretung stark an den spezifischen Gegebenheiten des Gesetzgebungsprozesses der Europäischen Union, insbesondere an Grundzügen des Politikzyklus, was dazu führt, dass theoretische Erwartungen auch prozessual gesehen gut auf Fallstudien anwendbar sind.

Im Folgenden wird knapp auf das ordentliche Gesetzgebungsverfahren und das Trilog-Verfahren eingegangen, um eine Basis für die theoretischen Annahmen zu Interessenvertretung und Einfluss zu schaffen. Denn für die vorliegende Arbeit spielt die Betrachtung der Politikformulierungs- und Entscheidungsphase die wichtigste Rolle.

3.3.4 Das ordentliche Gesetzgebungsverfahren

Welcher Sachverhalt mit einem EU-Rechtsakt geregelt wird, bestimmt die politische Agenda im Rahmen der Kompetenzen der EU. Eine politische Agenda ist nötig, damit aus einer Masse von Themen eine Liste mit Prioritäten entwickelt werden kann, die der Regulierung auf EU-Ebene bedürfen und entsprechend bearbeitet werden. Welche Themen auf die Agenda kommen, kann Resultat politischer Verhandlungen oder externer Ereignisse, wie bspw. der Wirtschafts- und Finanzkrise ab dem Jahr 2008, sein. Das Agenda Setting an sich ist damit ein äußerst politischer Prozess: Agenden kommen nicht zufällig zustande, sondern werden von politischen Akteuren und Interessengruppen entweder verfolgt oder zu verhindern versucht (Lelieveldt/Princen 2015: 210). Sowohl die EU als Ganzes als auch die Organe der EU können Agenden entwickeln, die sich in unterschiedlichem Ausmaß überlappen. Die Kommission legt für ihre jeweilige Amtszeit ein Arbeitsprogramm fest, das von den Generaldirektionen genauer ausdifferenziert und umgesetzt wird, also in konkreten Vorschlägen für Rechtsakte mündet. Die Kommission ist das einzige Organ der EU, das zum Vorschlag von Rechtsakten befugt ist (Rat der Europäischen Union: 2018a). Sie kann jedoch auf Initiative des Rates und des Parlaments

tätig werden oder auf Ersuchen einer Bürgerinitiative. Die Vorbereitung von Gesetzesvorschlägen gehört zu den wichtigsten Aufgaben der Kommission. Dies geschieht auf Basis von Konsultationsprozessen und ist gegebenenfalls das Ergebnis der Evaluation eines bestehenden Rechtsakts (Lelieveldt/Princen 2015: 58). Dies ist auch in der vorliegenden Arbeit der Fall, da der Gesetzgebungsprozess eine Revision der Tabakrichtlinie von 2001 darstellt.

Dem Vorschlag für einen Rechtsakt geht zunächst die Erarbeitung einer Folgenabschätzung (engl. *impact assessment*) voraus. Dabei werden die potenziellen Folgen der in Erwägung gezogenen politischen Maßnahmen für Wirtschaft, Gesellschaft und Umwelt bewertet und einem Subsidiaritäts-Check unterzogen. Die Kommission muss begründen, weshalb ein Sachverhalt effektiver auf europäischer als auf nationaler Ebene zu regeln ist. Um bei Rechtsetzungsvorschlägen die Bedürfnisse der am stärksten betroffenen Stakeholder miteinzubeziehen, konsultiert die Kommission Vertreter von Nichtregierungsorganisationen, Zivilgesellschaft, nationalen Behörden, Verbänden und Industrie. Zum einen generiert die Kommission so relevantes Fachwissen über den zu regelnden Sachverhalt, zum anderen dient dies der Vermeidung unnötigen bürokratischen Aufwands für die Betroffenen. Darüber hinaus können sowohl Bürger als auch Unternehmen und Organisationen an öffentlichen Konsultationen der Kommission teilnehmen. Wenn nationale Parlamente die Anwendung des Subsidiaritätsprinzips gefährdet sehen, können sie eine formelle Erklärung dazu abgeben, die jedoch keine bindende Wirkung für die Kommission hat (Europäische Union 2018).

Die Entwicklungsphase des Rechtssetzungsvorschlags in der Kommission ist die für Interessenvertreter bedeutsamste Phase, weil hier Informationen zusammengetragen, selektiert und bewertet werden. Außerdem wird hier bestimmt, welche thematischen Bereiche und Aspekte mit dem Rechtssetzungsakt abgedeckt werden, um ein bestimmtes politisches Ziel zu erreichen. Welche Informationen die Kommission also im Vorfeld der Veröffentlichung ihres Vorschlags erhält, ist von entscheidender Bedeutung. In dieser Phase besteht für Interessenvertreter das größte Potenzial der Einflussnahme innerhalb des Politikzyklus. Das Vorschlags-Monopol macht die Kommission zu einem wichtigen Ziel für Interessenvertreter (Klüver/Mahoney/Opper 2015: 486).

Wenn die Kommission nach der Vorbereitungsphase einen Rechtssetzungsvorschlag erarbeitet hat, wird dieser dem Parlament und dem Rat übermittelt. Das Parlament kann den Entwurf nach Prüfung annehmen – was in der Praxis äußerst selten vorkommt – oder Änderungen vorschlagen. Die Zahl der Änderungsanträge kann je nach Umfang und Kontroversität des Rechtssetzungsvorschlags stark variieren. In erster Lesung entscheidet das Parlament mit einfacher Mehrheit der anwesenden Mitglieder (Lelieveldt/Herman 2015: 86).

Wenn der Rat den Standpunkt des Parlaments billigt, ist der Rechtsakt in erster Lesung erlassen. Nimmt der Rat Änderungen am Standpunkt des Parlaments vor, wird der Vorschlag an das Parlament zurückverwiesen (Rat der Europäischen Union 2018a). In zweiter Lesung kann das Parlament einem Vorschlag nur noch mit absoluter Mehrheit entweder zustimmen oder ablehnen. Lässt sich auch in der folgenden zweiten Lesung keine Einigung mit dem Rat erzielen, wird ein Vermittlungsausschuss einberufen. Gelingt es dem Vermittlungsausschuss nicht, einen gemeinsamen Entwurf zu billigen, endet das Verfahren ohne Beschluss eines Rechtsakts (Rat der Europäischen Union 2018c). Wenn ein gemeinsamer Entwurf gebilligt wird, beraten beide Institutionen in dritter Lesung darüber. Stimmen beide dem gemeinsamen Entwurf zu, gilt der Rechtsakt als beschlossen. Lehnt eine der beiden Institutionen den Entwurf ab, ist das Vorhaben endgültig gescheitert. Für ein erneutes Gesetzgebungsverfahren bedarf es dann eines neuen Vorschlags der Kommission (Rat der Europäischen Union 2018d).

Betrachtet man das Verfahren als Ganzes, stellen natürlich das Europäischen Parlaments und der Rat bedeutsame Ziele für Interessenvertreter dar, wohingegen die Chancen, an großen Schrauben zu drehen, geringer sind, wenn der Vorschlag der Kommission veröffentlicht wurde.

3.3.5 Informelle Einigungen mittels Trilog-Verfahren

Um das Gesetzgebungsverfahren zu beschleunigen, kann sich der Rat innerhalb der ersten Lesung auf eine „Allgemeine Ausrichtung“ einigen, bevor das Parlament einen Entschluss über den Rechtsetzungsvorschlag der Kommission fasst. Das Parlament erhält so eine Vorstellung von der Position des Rates hinsichtlich des Vorschlags der Kommission. Diese Allgemeine Ausrichtung kann zur Beschleunigung des Verfahrens beitragen, da das Parlament die Position des Rates bei der Beschlussfassung direkt berücksichtigen kann (Rat der Europäischen Union 2018b).

Auf Initiative der Kommission können Rat und Parlament zudem mit der Kommission Trilog-Verhandlungen aufnehmen. An den informellen inter-institutionellen Treffen nehmen relevante Vertreter aller drei Institutionen teil. Die Vorgaben dabei sind schwach, so kann es sich um fachlichen oder politischen Austausch handeln. Erzielen die Vertreter der Institutionen eine Einigung, bspw. in einem Gesetzgebungsprozess, so bleibt diese zunächst ohne rechtliche Konsequenz, denn sie muss sowohl vom Parlament als auch vom Rat formell und der Geschäftsordnung entsprechend angenommen werden (Rat der Europäischen Union 2018b).

In den letzten Jahren hat sich der Trilog zum Standard-Instrument für den Beschluss von Rechtsakten nach dem ordentlichen Gesetzgebungsverfahren in erster Lesung entwickelt. Wissenschaft und Öffentlichkeit sehen diese Entwicklung bisweilen kritisch. Einerseits können durch Triloge zwar zügigere Entscheidungen herbeigeführt werden, als mit einem Verfahren,

das bis zur zweiten oder dritten Lesung andauert. Trilogie bieten sich daher besonders bei politisch umstrittenen Dossiers an. Andererseits fürchten Kritiker, dass sich die Gesetzgebung durch die Verhandlungen unter Ausschluss der Öffentlichkeit demokratischer Kontrolle entziehen könnte, weil trotz anschließender Abstimmung im Parlament nicht eindeutig ersichtlich ist, welche Standpunkte die beteiligten Akteure vertreten haben (von Odarza 2017: 114). Derzeit werden knapp drei Viertel aller Beschlüsse des Ordentlichen Gesetzgebungsverfahrens in erster Lesung verabschiedet, bei denen fast ausschließlich das Trilog-Verfahren zur Anwendung kommt (ebd.: 113 f.).

Trilog-Verfahren haben überraschenderweise längere Zeit kaum das Interesse der Wissenschaft erregt. Inzwischen beschäftigen sich jedoch einige Forschende verstärkt mit dieser Art der inter-institutionellen Verhandlungen. Schwerpunkte sind dabei unter anderem die Identifikation bestimmter Machtdynamiken zwischen den Institutionen (Roederer-Rynning/Greenwood 2015), der Gestaltungsmacht institutioneller Schlüsselakteure und insbesondere der Berichterstatter des Parlaments (Brandsma/Hoppe 2021) sowie Unzulänglichkeiten im Hinblick auf Transparenz und demokratische Zurechenbarkeit (Brandsma/Roederer-Rynning 2022). Eventuelle Möglichkeiten und Zugangskanäle der Interessenvertretung bei Trilog-Verfahren werden dabei jedoch weitestgehend ausgeblendet, vermutlich weil in diesem Stadium des Gesetzgebungsprozesses alle Institutionen ihre formelle Positionierung festgelegt haben und das Gelegenheitsfenster für Einflussnahme als entsprechend klein eingeschätzt wird. Daher lässt sich anhand existierender Literatur keine Aussage über das Verhalten von Interessengruppen während eines Trilogs treffen. Feststehen dürfte allerdings, dass Interessengruppen Trilogie mit größter Aufmerksamkeit verfolgen.

Zusammengefasst ist die Orientierung am Politikzyklus neben den herangezogenen Netzwerkansätzen ein wichtiger Baustein, um auf die Besonderheiten der einzelnen Phasen in der Gesetzgebung eingehen zu können und die dadurch entstehende Dynamik im Hinblick auf das Politikergebnis adäquat abzubilden. Die Ansatzpunkte für Interessengruppen wurden vor dem Hinblick des Gesetzgebungsprozesses kurz dargestellt. Im Folgenden soll nun die Seite der Institutionen beleuchtet werden, die beim politischen Tausch jeweils eigene Ziele verfolgen.

3.3.6. Die europäischen Institutionen als Akteure in politischen Tauschnetzwerken

Interessenvertretung wird als kommunikative Austauschbeziehung in einem losen Netzwerk zwischen Interessengruppen und den europäischen Institutionen konzeptualisiert. Um die Dynamik und Variation der Einflussnahme von Interessengruppen auf den Gesetzgebungsprozess in der EU besser nachvollziehen zu können, ist es notwendig zu verstehen, welche Ressourcen oder Tauschgüter die Institutionen von den Interessengruppen brauchen. Im Folgenden sollen

daher die Rollen und Ziele von Kommission, Parlament und Rat in diesem Tauschprozess analysiert und eingeordnet werden, um so ein stimmiges Bild über die Bedarfe der Institutionen zeichnen zu können, das Rückschlüsse auf deren rollenspezifisches Verhalten ermöglicht. Wie auch bei Klüver (2013a) wird der Kommission dabei ein Verhalten als unitaristischer Akteur zugrunde gelegt, während das Parlament und der Rat auf Ebene der Abgeordneten und nationalen Regierungen intern jeweils unterschiedliche Ziele verfolgen können.

3.3.6.1 Die Europäische Kommission

Die Europäische Kommission wird im Gesetzgebungsprozess als rationaler Akteur mit klaren zielgerichteten Präferenzen angesehen. Sie ist ein supranationaler Akteur, an den die Mitgliedstaaten der EU einige nationale Kompetenzen übertragen haben. Dies ist laut Moravcsik aus zwei Hauptgründen geschehen: Zum einen erhöht eine supranationale Institution wie die Kommission die Effizienz bei interstaatlichen Verhandlungen; zum anderen wird so die Autonomie der Institution gegenüber dazu in Konkurrenz stehenden nationalen Gesetzgebungsprozessen gefestigt, wodurch Legitimität und Glaubwürdigkeit gestärkt werden (Moravcsik 1993). Aus organisationstheoretischer Sicht ist die Kommission primär an ihrem eigenen Fortbestand interessiert, das heißt weder Kompetenzen noch Macht abzugeben. Um dies zu sichern, ist der Kommission folglich daran gelegen, die ihr übertragenen Funktionen so erfolgreich wie möglich auszuführen. Bezogen auf den Gesetzgebungsprozess, der hier von besonderem analytischem Interesse ist, kann abgeleitet werden, dass die Kommission zum Ziel hat, möglichst Gesetzesinitiativen vorzulegen, die den Gesetzgebungsprozess erfolgreich durchlaufen.

Als supranationale Institution obliegt der Kommission zunächst die Überwachung des Unionsrechts – sie wird daher oft als „Hüterin der Verträge“ bezeichnet. Bei Verstößen gegen das Unionsrecht oder Nichtbeachtung gemeinsamer Absprachen kann die Kommission Mitgliedstaaten mit unterschiedlichen Sanktionen belegen. Darüber hinaus ist die Kommission für die Durchführung und Implementierung des Sekundärrechts der EU verantwortlich. Die wichtigste Funktion, die der Kommission übertragen wurde, ist das alleinige Initiativrecht für Gesetzesvorschläge – damit beginnen Gesetzgebungsvorhaben stets mit einem Entwurf der Kommission. Bei der Formulierung von Gesetzesinitiativen sowie beim Vorschlag über den Unionshaushalt und somit die Verteilung des Budgets spielt die Kommission daher die zentrale Rolle. All diese Aspekte, aber insbesondere das Initiativmonopol, tragen dazu bei, dass die Kommission für viele auf europäischer Ebene agierende Interessenvertreter die natürliche Anlaufstelle für die Durchsetzung ihrer Präferenzen darstellt (Greenwood 2017: 34). Hier gilt es, einen Standpunkt so früh wie möglich zu artikulieren, um den Gestaltungsspielraum während

des Meinungsbildungsprozesses in der Kommission vor der Veröffentlichung eines Rechtssetzungsvorhabens auszunutzen.

Gemessen an ihrer Personalkapazität ist die Kommission im Verhältnis zur Anzahl der europäischen Bürger allerdings eine sehr kleine Behörde und hat weder Personalressourcen noch Zeit, eigene Fach-Expertise für jedes komplexe Dossier, das in einen Gesetzgebungsvorschlag mündet, zu entwickeln oder eine Folgenabschätzung durchzuführen. Daher muss die Kommission auf externe Akteure zurückgreifen, die detaillierte Informationen und Fachwissen zu den im Rechtssetzungsakt abgedeckten Regelungsbereichen liefern können (Chalmers 2013: 39; Bouwen 2009: 20). Im Zuge dieses Politikformulierungsprozesses wird die Art und Weise, wie ein Sachverhalt verstanden wird und welche Lösungsstrategien dafür vorgeschlagen werden, bestimmt. Die Ausarbeitung einer Gesetzesinitiative ist ein komplexer Prozess, der für die Kommission viele Monate, bisweilen auch Jahre, in Anspruch nehmen kann. Die Kommission muss möglichst verschiedene Interessen einbeziehen (Europäische Kommission 2019a), um sich ein Bild von einem Sachverhalt zu verschaffen und effektive Gesetzgebung verabschieden zu können. Verantwortlich für die Formulierung und inter-institutionelle Verhandlung eines Rechtsakts sind die thematisch unterteilten Generaldirektionen der Kommission, die sogenannten DGs (*Directorate General*). Betrifft ein Rechtsakt mehrere Sektoren, wird eine federführende Generaldirektion ausgewählt, die den Prozess hauptverantwortlich begleitet. Diese Generaldirektion ist somit Hauptansprechpartnerin für ein bestimmtes Dossier (Bouwen 2009: 23 f.). Trotz umfassender Konsultationsmechanismen ist es doch letztlich diese DG, der beträchtliche Macht in der Ausgestaltung des Gesetzgebungsvorschlags zukommt (Hartlapp et al 2013). Als Konsequenz daraus ergibt sich hier großes Potenzial für Framing von Interessengruppen, da der Gesetzesvorschlag, der von dieser Generaldirektion verabschiedet wird, eine Basis für alle weiteren inter-institutionellen Verhandlungen darstellt. Die wichtigsten Akteure, besonders Branchenverbände aus der Wirtschaft, werden bereits zu Beginn der Politikformulierungsphase und besonders bei Dossiers, die den Binnenmarkt betreffen, angehört.

Europäische (Dach-) Verbände, so hat Bouwen (2009) nachgewiesen, sind bevorzugte Ansprechpartner der Kommission. Das ist aus mehreren Gründen plausibel: Die Kommission spart Zeit, indem sie sich Vertreter einer bereits aggregierten Menge an Informationen und Positionen zu einem Sachverhalt zu Gesprächspartnern macht und so zeitaufwendige Einzelgespräche mit nationalen Verbänden umgehen kann. So kann ein schneller Überblick über einen bestimmten Sektor gewonnen werden. Darüber hinaus sind Vertreter europäischer oder transnationaler Verbände häufig bestens mit dem europäischen Gesetzgebungsprozess vertraut und haben ein Gespür dafür, welche Art von Informationen benötigt wird.

Um Parlament und Rat von ihrem Vorschlag überzeugen zu können, benötigt die Kommission nicht nur relevante fachspezifische Informationen zum Gegenstand des Gesetzgebungsprozesses, sondern muss sich auch der generellen Unterstützung der Bürger und des Rückhalts der betroffenen wirtschaftlichen Akteure versichern. Das heißt, die Kommission muss fachspezifische Informationen generieren, diejenigen Organisationen der Zivilgesellschaft mit breiter Mitgliederstruktur hinter sich versammeln, sowie absichern, dass die wichtigsten betroffenen Wirtschaftszweige auf ihrer Seite sind. Ob Interessengruppen Entscheidungen der Kommission beeinflussen können, hängt also davon ab, inwieweit sie zur Abdeckung der aufgelisteten Bedürfnisse beitragen können (Klüver 2013a: 33).

3.3.6.2 Das Europäische Parlament

Das Europäische Parlament ist die einzige direkt gewählte Institution der EU. Im Vergleich zur Kommission, die durch ihre Problemlösungskapazität im supranationalen Gesetzgebungsprozess Legitimierung erfährt, ist das Parlament direkt den Wählern gegenüber verantwortlich. Das Parlament ist im Gegensatz zu anderen Institutionen in der Europäischen Union das Bollwerk demokratischer Legitimation. Im Zuge der europäischen Integration hat das Parlament seine Kompetenzen sukzessive ausgeweitet und steht nun, was seine legislative Funktion angeht, in vielen Themenbereichen auf einer Stufe mit dem Rat (Daniel 2015: 3). Denn die Kernkompetenz des Parlaments liegt in der Mitwirkung am Ordentlichen Gesetzgebungsverfahren, das sich mit dem Beschluss des Vertrags von Lissabon zum standardisierten Gesetzgebungsprozess in der EU entwickelt hat. Ohne die Zustimmung des Parlaments kann im Ordentlichen Gesetzgebungsverfahren kein Rechtsakt auf den Weg gebracht werden.

Das Europäische Parlament ist als Co-Gesetzgeber nicht von der Kommission abhängig und gilt gemeinhin als Konsens-suchendes Parlament mit einer starken Orientierung hin zu einer gemeinsamen Position (Roger 2016: 31). Diese Fähigkeit hat in der Vergangenheit dazu beigetragen, die Stellung des Parlaments sowohl institutionell als auch im Gesetzgebungsprozess gegenüber der Kommission und dem Rat zu stärken (Hix 2002).

Der formelle Entscheidungsfindungsprozess im Parlament findet nicht allein im Plenum statt, sondern wird beim Ordentlichen Gesetzgebungsverfahren im Wesentlichen in Ausschüssen vorbereitet. Vorschläge für Rechtssetzungsakte der Kommission werden im Parlament in einem thematisch zuständigen federführenden Ausschuss behandelt. Zudem ist es die Regel, dass weitere Ausschüsse, die thematische Schnittstellen zu diesem Dossier aufweisen, den Entwurf in beratender Funktion behandeln. Der Rechtssetzungsvorschlag wird klassischerweise vom Rapporteur, den Shadow-Rapporteurs und weiteren aktiven Ausschussmitgliedern in formellen und informellen Treffen beraten. Die Mitglieder des federführenden Ausschusses sind es auch, die

für die Meinungsbildung zu einem Dossier in ihren Fraktionen zuständig sind und somit ein wichtiges Bindeglied darstellen. Da Parlamentarier im Regelfall keine Zeit haben, sich in jede Thematik einzuarbeiten, werden Empfehlungen für die Abstimmung im Plenum innerhalb der Fraktionen - und parallel dazu in den Landesgruppen - vorbereitet. Hierbei nehmen die jeweilig zuständigen Ausschussmitglieder eine tragende Rolle ein (Roger 2016: 33 f.).

Im federführenden Ausschuss wird ein Abgeordneter als Berichterstatter, als sogenannter *Rapporteur*, benannt. Der Rapporteur nimmt eine zentrale Rolle bei den inner- und inter-institutionellen Verhandlungen ein, und zwar indem er in einem Bericht die Ansichten des federführenden Ausschusses darlegt, die Standpunkte der beratenden Ausschüsse miteinbezieht, alle Änderungsanträge von Ausschussmitgliedern und beratenden Ausschüssen sammelt und diese schließlich dem Ausschuss zur Abstimmung vorlegt. Der Rapporteur hat somit eine entscheidende Stellung im Hinblick auf den Inhalt des Berichts und den Verhandlungserfolg des jeweiligen Dossiers. Shadow-Rapporteurs aller weiteren politischen Gruppen im federführenden Ausschuss ergänzen die Arbeit des Rapporteurs und sind maßgeblich an der Kompromissfindung bei der Erstellung des Berichts und für die Bildung von Mehrheiten zur Abstimmung des Berichts im Ausschuss und im Plenum beteiligt (Lelieveldt/Herman 2015: 66 ff.). Darüber hinaus ist der Rapporteur Verhandlungsführer des Parlaments bei inter-institutionellen Verhandlungen, wie dem informellen Trilog-Verfahren.

Obwohl formell keine Abhängigkeit des Parlaments von nationalen Regierungen besteht, wirkt die Positionierung der nationalen (Regierungs-)Parteien auf die Mitglieder des Parlaments ein (Klüver 2013: 34). Diese stimmen sich untereinander in nationalen Delegationen ab. So hat z.B. die deutsche Delegation von SPD-Abgeordneten, die der Fraktion der Abgeordneten der Progressiven Allianz der Sozialisten und Demokraten (S&D) angehören, derzeit 27 Mitglieder. Nationalen Delegationen kommt eine Scharnierfunktion zwischen nationalen Parteien und europäischer Parteienfamilie bzw. der Fraktion im europäischen Parlament zu. Fraktionen im europäischen Parlament sind in ihrer Stärke weder strukturell noch organisatorisch mit Fraktionen anderen westlichen Parlamenten vergleichbar, was die Verständigung auf eine gemeinsame Linie erschwert. In innerfraktionellen Abstimmungsprozessen haben große Delegationen entsprechend eine besonders günstige Verhandlungsposition. Im Parlament besteht aufgrund dieser Charakteristika zwar keine Fraktionsdisziplin, dennoch tendieren Abgeordnete in der Regel dazu, den Abstimmungsempfehlungen der eigenen Fraktion – und somit einer transnationalen Linie – zu folgen, als nationalen Positionen (Ringe 2010: 18 f.).

Abgeordnete streben danach, Gesetze zu verabschieden, die eine möglichst große Schnittmenge der Positionen ihrer europäischen Fraktion und der nationalen Partei widerspiegeln. Neben

politischem Erfolg wird auch das Verfolgen der eigenen Karriere als bedeutsame Motivation zum Handeln verstanden.

Die Entscheidungsfindung zwischen nationalen und europäischen Interessen in Kombination mit jeweiligen parteipolitischen Positionierungen sorgt für eine zum Teil schwer zu überblickende Gemengelage. Ohne klar abzusehende Mehrheitsstrukturen ist das Parlament zwar offen für Koalitionen und Konsens, mangels Fraktionsdisziplin ergibt sich jedoch auch beträchtlicher Spielraum. Mehrheiten bilden sich immer aufs Neue, und die Ausprägung in politische Richtungen kann von Dossier zu Dossier variieren (Greenwood 2017: 41). Im Gegensatz zur Kommission kann das Parlament daher nicht als unitaristischer Akteur betrachtet werden. Darüber hinaus hat die eigene Profilierung keinen geringen Anteil an der Motivation und dem entsprechenden Verhalten von Abgeordneten, die als rationale Akteure versuchen, ihre Karriere voranzutreiben⁹ (Daniel 2015). Die Bindung zur Wählerschaft im eigenen Wahlkreis ist hingegen schwächer ausgeprägt als beispielsweise in nationalen Parlamenten und spielt beim Abstimmungsverhalten von Abgeordneten keine dominante Rolle (Ringe 2010: 39).

Auch die möglichst positive Außendarstellung des Parlaments in den Medien im Zuge der öffentlichen Debatten über Legitimität und Bürgernähe der EU spielt eine wichtige Rolle. Daher ist es eine Priorität des Parlaments, Entscheidungen im Sinne europäischer Bürger zu treffen. Den Institutionen und dem Parlament im Speziellen ist prinzipiell daran gelegen, sich möglichst nicht konträr zur öffentlichen Meinung zu positionieren (Dür/Mateo 2014).

Abgeordnete haben das Ziel, erfolgreich am Gesetzgebungsprozess mitzuwirken, was eine sachgerechte Bewertung des Gesetzgebungsvorschlags der Kommission voraussetzt. Da die Kommission häufig bereits technisch detaillierte Vorschläge erarbeitet, geht es für Abgeordnete darum, eine Einordnung und Bewertung vornehmen zu können (Bouwen 2004: 480). Mitglieder des Europäischen Parlaments sind gleichwohl vielbeschäftigte Personen, die manchmal an mehreren Dossiers gleichzeitig arbeiten, während sie zwischen Brüssel, Straßburg und ihrem Wahlkreis pendeln. Mit knappen Personalressourcen ist es für viele MdEPs schlicht nicht möglich, sich in kurzer Zeit einen umfassenden Überblick und detailliertes Expertenwissen über einen Gesetzgebungsvorschlag der Kommission zu verschaffen und sich auf dieser Basis eine Meinung über die Auswirkungen auf ihre Wählerschaft zu bilden (Kohler-Koch 1997: 7). Dies trifft insbesondere auf den Berichterstatter (Rapporteur) zu, der mit seinem Bericht erheblichen

⁹ Daniel (2015: 5f.) unterscheidet zwischen unterschiedlichen Karriereformen, die bei MdEPs idealtypisch anzutreffen sind. Abgeordnete im EP können dort erstens am Ende oder nach einer politischen Karriere im Heimatland dem „Ruhestand“ entgegenblicken; sie können zweitens versuchen, über bewährte Tätigkeit im EP eine verantwortungsvolle Position in ihrem Mitgliedstaat zu erlangen; drittens ist es möglich, sich durch die Tätigkeit als erfahrener Abgeordneter ohne nationalen Umweg zu profilieren, um auf der europäischen Karriereleiter weiter nach oben zu steigen (z.B. Fraktions-Vorsitz, EP-Präsidium, Kommission,...).

Einfluss auf die Abstimmung im Parlament nehmen kann, dafür aber nur ein sehr begrenztes Zeitbudget zur Verfügung hat. Obwohl das Parlament über einen eigenen Wissenschaftlichen Dienst verfügt, reichen diese Kapazitäten nicht aus, um das Bedürfnis nach Fachwissen jedes einzelnen MdEPs abzudecken. Damit sind Abgeordnete auf externe Expertise angewiesen.

Mit der Ausweitung seiner Kompetenzen hat sich das Parlament darum als bedeutsames Ziel für supranationale und nationale Interessengruppen etabliert. Durch die Einführung des Ordentlichen Gesetzgebungsverfahrens haben die Akteure, die gezielt Kontakt zu Abgeordneten suchen, um ihre Interessen zu platzieren, stark zugenommen (Hüttemann 2014: 385). Neben der konkurrierenden Situation um die Aufmerksamkeit der Mitglieder des Parlaments sehen sich Interessengruppen, wie bereits beschrieben, einer diffusen Interessenlage ausgesetzt. Was die Offenheit des Parlaments für Interessengruppen angeht, konstatiert Greenwood:

„Citizen groups have traditionally found their strongest home among Parliaments because of their democratic foundations, while for producer interests these arenas can make them unfamiliar and unpredictable territory, resulting in a legacy of clumsy interventions and the engagement of professionalized public affairs services“ (Greenwood 2017: 44).

Die generelle parteipolitische Betrachtung des Parlaments legt darüber hinaus nahe, dass Interessengruppen, die Verbraucher- oder Umweltinteressen vertreten, eher im Parteienspektrum links der Mitte Gehör finden, während wirtschaftliche Interessen eher in konservativen und liberalen Parteien Widerhall finden. Es hat sich gezeigt, dass sich erfahrene Interessenvertreter nicht damit begnügen, lediglich ihnen freundlich gesinnte Fraktionen zu bespielen, sondern auch gezielt an einflussreiche Abgeordnete oder Meinungsführer anderer Fraktionen herantreten, um ihre Argumente zu platzieren. Dies geschieht aus dem einfachen Grund, dass diejenige Partei, mit der Interessengruppen eine natürliche Allianz bilden, nicht zwingend eine Mehrheit stellt, was besonders in Situationen zum Tragen kommt, in denen sich keine klare Mehrheit für oder gegen einen Kommissionsvorschlag abzeichnet (Marshall 2015). Wichtigstes Ziel von Interessengruppen sind daher, unabhängig von der Art der Interessengruppe, der federführende Ausschuss, wobei der Berichterstatter und die Schattenberichterstatter hervorzuheben sind (Bouwen 2005: 482), sowie weitere Ausschüsse, die in beratender Funktion tätig sind.

3.3.6.3 Der Rat der Europäischen Union

Der Rat der Europäischen Union (kurz: der Rat) gilt aufgrund seiner inneren Struktur und der Entscheidungsfindungsprozesse als komplexe Institution, in der europäische und nationale, intergouvernementale und supranationale Interessen sowie sektorale Belange und Querschnittsthemen aufeinandertreffen. Hier kollidieren nationale Interessen, die es in Einklang zu bringen gilt. Dazu werden Entscheidungen in verschiedenen vorgeschalteten Gremien vorbereitet, be-

vor es auf Ministerialebene in verschiedenen themen- und zuständigkeitsabhängigen Ratsformationen zu Diskussion und finaler Abstimmung kommt (Hayes-Renshaw 2009: 71 f.). Die Mitgliedstaaten haben der Kommission und dem Parlament bedeutsame supranationale Kompetenzen übergeben. Mit dem Rat haben sich die Mitgliedstaaten allerdings selbst ebenfalls mit einer überaus machtvollen, wenn nicht dominanten Position bedacht (Pollack 2003: 3).

Der Rat übt wichtige exekutive, budgetäre und legislative Funktionen aus. Der Rat ist mit Blick auf die Exekutive für die Herbeiführung multilateraler Konsensentscheidungen zu fundamentalen Themen wie z.B. Wirtschafts- oder Außenpolitik zuständig. Damit sind Basisthemen wie der Binnenmarkt aber auch die Gemeinsame Sicherheits- und Verteidigungspolitik abgedeckt. Über das Budget wird von Rat und Parlament gemeinsam entschieden. Die Bedingung, dass der Rat letztlich immer zustimmen muss, unterstreicht den machtvollen Charakter des Rates und ist Ausdruck der ultimativen Kontrolle durch die Mitgliedstaaten (Klüver 2013: 38).

Aufgrund seiner ausgedehnten legislativen Kompetenzen stellt der Rat im Prinzip ein vielversprechendes Ziel für Interessengruppen dar. Im Gegensatz zu den anderen beiden beschriebenen Institutionen wird der Rat als Kanal der Interessenvertretung jedoch deutlich weniger häufig als solcher thematisiert, was daran liegen könnte, dass sich supranationale Interessenvertretung hier als schwieriger erweist und dazu nur wenige Untersuchungen vorliegen (Hayes-Renshaw 2009: 70).

Die halbjährlich rotierende Ratspräsidentschaft verantwortet in ihrer Amtszeit den Fortschritt und die Kompromissfindung bei zu beratenden Rechtsetzungsvorschlägen, daher kommt ihr eine hohe politische und diplomatische Bedeutung zu, von der den Vorsitz führende Mitgliedstaaten allerdings in unterschiedlichem Maße Gebrauch machen. In circa 250 Arbeitsgruppen werden auf der Arbeitsebene Rechtsetzungsvorschläge von Beamten als Vertreter der Mitgliedstaaten im Detail debattiert und verhandelt, um Entscheidungsvorlagen je nach Themengebiet für den Ausschuss der Ständigen Vertreter der Mitgliedstaaten (Comité des Représentants Permanents, kurz COREPER II) oder der stellvertretenden Vertreter (COREPER I) vorzubereiten. Durch die intensive Vorbereitung der Entscheidungen können die meisten Agenda-Punkte bei den Treffen auf Ministerebene schnell beschlossen werden (sog. A-Punkte), wohingegen manche Entscheidungen politische Verhandlungen auf höchster Ebene erfordern (sog. B-Punkte) (Lelieveldt/Herman 2015: 56 f.). Ob eine Ratspräsidentschaft Erfolg hat oder nicht, bemisst sich daran, ob der vorsitzende Mitgliedstaat es geschafft hat, Dossiers in der Entscheidungsfindungsphase zum Abschluss zu bringen und als Mittler zu fungieren (Lelieveldt/Herman 2015: 56). Beim ordentlichen Gesetzgebungsverfahren fasst der Rat Beschlüsse mit qualifizierter

Mehrheit, wobei die Ja-Stimmen von 55 Prozent der Mitgliedstaaten (derzeit 16 aus 28), die mindestens 65 Prozent der EU-Bürger repräsentieren, erforderlich sind.

Die Präsidentschaft, die jeweils unterschiedliche Schwerpunkte setzt, bietet sich für Interessengruppen vornehmlich dann an, wenn diese ein Thema verfolgen, das im Rahmen des Schwerpunktbereichs liegt. Damit ist die Präsidentschaft in der Lage, bestimmte Themen entscheidend voranzutreiben, wenn auch nur in relativ kurzen Zeitfenstern. Treffen der Präsidentschaft mit Interessengruppen zu Schwerpunktthemen sind keine Seltenheit mehr, auch wenn diese eher der Öffentlichkeitsarbeit denn der Interessenvertretung dienen (Greenwood 2017: 29).

Für national agierende Interessengruppen ist der Rat ein bedeutsames Vehikel, mit dem nationale oder gar regionale Belange auf die europäische Ebene getragen werden können. Denn auch der Rat benötigt externe Informationen, die jeweils von den Regierungen der Mitgliedstaaten eingeholt werden (Saurugger 2009: 122). Die vorgelagerten Entscheidungsarenen im Rat, der Ausschuss der Ständigen Vertreter (COREPER), sowie unterschiedliche themenbezogene Arbeitsgruppen sind hierbei als wichtige Arenen der Meinungsbildung im Gesetzgebungsprozess zu bezeichnen – nicht nur zur Generierung von Fachwissen, sondern zur Bildung von Mehrheiten. Die Regierungen der Mitgliedstaaten haben als rationale Akteure mit festen, hierarchisch geordneten Präferenzen. Die Regierungszusammensetzung auf nationaler Ebene hat dementsprechend beträchtliche Auswirkungen auf die Positionierung eines Mitgliedsstaates im Rat. So gehen Hix und Høyland davon aus, dass die jeweiligen nationalen Abgesandten im Rat dazu tendieren, Entscheidungen mit möglichst minimaler negativer Auswirkung für ihre Mitgliedstaaten und damit für ihre eigenen Wähler zu treffen (Hix/Høyland 2011: 61 f.). Aus ressourcentheoretischer Perspektive geht es für Regierungen darum, ihre Organisation zu erhalten, indem Regierungsmacht gesichert wird.

Obwohl der Rat eine so wichtige Stellung im Gesetzgebungsprozess innehat, ist er in Brüssel selten Ziel von Interessenvertretung und tritt neben Kommission und Parlament eher in den Hintergrund (Eising 2007: 333). Die klassische Ansprache des Rates erfolgt über die zuständigen nationalen Ministerien der Mitgliedstaaten, in denen sich ebenfalls ein Meinungsbildungsprozess zur nationalen Position vollzieht. Denkbare Kontaktpunkte für Interessengruppen in Brüssel sind die Teilnehmenden der Ratsarbeitsgruppen, die nationalen Ministerien angehören. Der informelle Zugang oder Kontakt zu den vorgelagerten Gremien im Rat ist allerdings nur äußerst wenigen Interessengruppen mit langjährig und klug ausgearbeiteter Taktik, hervorragender Vernetzung oder sehr gutem Ruf vorbehalten, da formal betrachtet keine öffentlichen Anhörungen oder Ähnliches üblich sind (Hayes-Renshaw 2009).

Hat ein Dossier die ministeriale Ebene im Rat erreicht, ist der Gestaltungsspielraum für Interessengruppen bereits deutlich geschrumpft. Dennoch kommt es auf Ebene der Minister und am Rande von Verhandlungen hin und wieder zu einem spontanen politischen Manöver, in dem Kehrtwende, Rückzug oder Schulterschluss vollzogen werden. Letzten Endes sind Kuhhandel, nicht selten in Form von sogenannten *package deals*¹⁰ im Rat eher die Regel als die Ausnahme. Obwohl durch die Transparenzoffensive der vergangenen Jahre diese Art der Konsensfindung etwas eingeschränkt wurde, bleibt der stark intergouvernementale Charakter der Verhandlungen, in denen nationale Interessen dominieren, bestehen. Dieser Umstand erschwert vor allem europäischen Nichtregierungsorganisationen mit zivilgesellschaftlichen Partikularinteressen die Ansprache dieser Institution, da diese sich im Gesetzgebungsprozess mit Details beschäftigen. Die Minister setzten sich bei ihren Treffen hingegen nur mit Schlüsselaspekten oder kritischen bzw. besonders strittigen Punkten der jeweiligen Dossiers auseinander. Was Interessengruppen betrifft, so zielt die Einflussnahme auf den Rat entweder darauf ab, allgemeine politische Grundsätze festzulegen, den Fokus auf eine bestimmte politische Alternative zu lenken oder Entscheidungen zu überarbeiten, die im politischen Prozess zuvor getroffen wurden (Eising 2007: 334).

Zusammenfassend lässt sich sagen, dass der Rat nach wie vor eine sekundäre Rolle bei der Interessenvertretung in Brüssel spielt (Greenwood 2013: 30 f.). Nichtsdestotrotz ergeben sich unter bestimmten Voraussetzungen Potenziale zur Beeinflussung der Verhandlungen im Rat. Die personellen Konstellationen im Rat, und vor allem der Präsidentschaft, lassen den Schluss zu, dass sich für Interessengruppen, die ein Dossier im Interesse der Präsidentschaft verfolgen, auch auf europäischer Ebene großes Potenzial zur Einflussnahme ergibt.

3.3.7 Einfluss, Akteurspräferenzen und Framing

Zunächst gilt es jedoch, den Begriff Einfluss genauer zu konzeptualisieren, denn Einfluss auf politische Entscheidungen ist letztlich das Ziel jeglicher Aktivität von Interessengruppen auf europäischer Ebene. Einfluss bezeichnet die Fähigkeit eines Akteurs, Entscheidungen seinen Präferenzen entsprechend zu gestalten (Dür 2008: 561). Einflussreiche Interessengruppen schaffen es, auf politische Entscheidungen so einzuwirken, dass das Ergebnis mit ihren eigenen politischen Präferenzen übereinstimmt oder zumindest sehr nahekommt. Interessengruppen sind nicht deshalb einflussreich, weil sie Druck auf politische Akteure ausüben, sondern weil sie es verstehen, beim Adressaten gezielt den Eindruck entstehen zu lassen, dass der Druck von einer bestimmten Seite höher ist als von anderen Seiten (Hansen 1991: 227). Dabei geht es nicht

¹⁰ Dabei werden meist inhaltlich strittige Punkte aus mehreren Gesetzgebungsverfahren oder Dossiers gemeinsam, also „im Paket“ verhandelt, um einen Interessensausgleich zwischen den Mitgliedstaaten zu erzielen.

darum, diejenigen zu überreden, die anderer Meinung sind, sondern diejenigen Akteure zu unterstützen, zu denen bereits eine politische Nähe besteht (Chalmers 2011: 474).

Eine Grundlage für Einfluss ist die Übereinstimmung der politischen Präferenzen eines Akteurs mit dem Ergebnis eines politischen Entscheidungsfindungsprozesses. Die Konvergenz zwischen der Präferenz von Akteuren und Policy Outcome ist jedoch nur eine hinreichende, keine notwendige Bedingung für Einfluss. Es ist möglich, dass ein Akteur seinen Willen ohne eigenes Zutun bekommt; also, dass die Übereinstimmung seiner Präferenzen mit dem Verhandlungsergebnis dem Zufall geschuldet ist, oder ein anderer Akteur mit ähnlichen Zielen einflussreich war. Der betroffene Akteur hat in diesem Fall also keinen Einfluss ausgeübt, sondern Glück gehabt (Klüver 2013a: 7). Daher müssen Variablen, die eine alternative Erklärung liefern können, überprüft und ausgeschlossen werden können (Dür 2008).

Der entscheidende Weg, Glück von politischem Einfluss zu unterscheiden, ist die Identifikation einer Kausalkette, welche die Ziele einer Interessengruppe mit dem Policy Outcome verknüpft. Ein Akteur muss also eine bestimmte Eigenschaft oder Verhaltensweise zeigen, die sich systematisch und statistisch signifikant auf den Gesetzgeber auswirkt. Das können beispielsweise Verhandlungsmacht, die Bereitstellung von Fachinformationen oder das Ausüben von Druck in der Öffentlichkeit, z.B. die Organisation von Demonstrationen, sein. Ist die Präferenz eines Akteurs nur zufällig konvergent mit dem Policy Outcome, lässt sich der Erfolg anderen Akteuren zuschreiben. Das heißt, dass die Faktoren, welche das Ergebnis beeinflusst haben, nicht direkt mit dem Akteur in Verbindung gebracht werden können. Denkbar sind hier beispielsweise äußere Faktoren wie gesellschaftliche Ereignisse oder Wendepunkte, die die öffentliche Meinung in eine bestimmte Richtung beeinflussen (Klüver 2013a: 8).

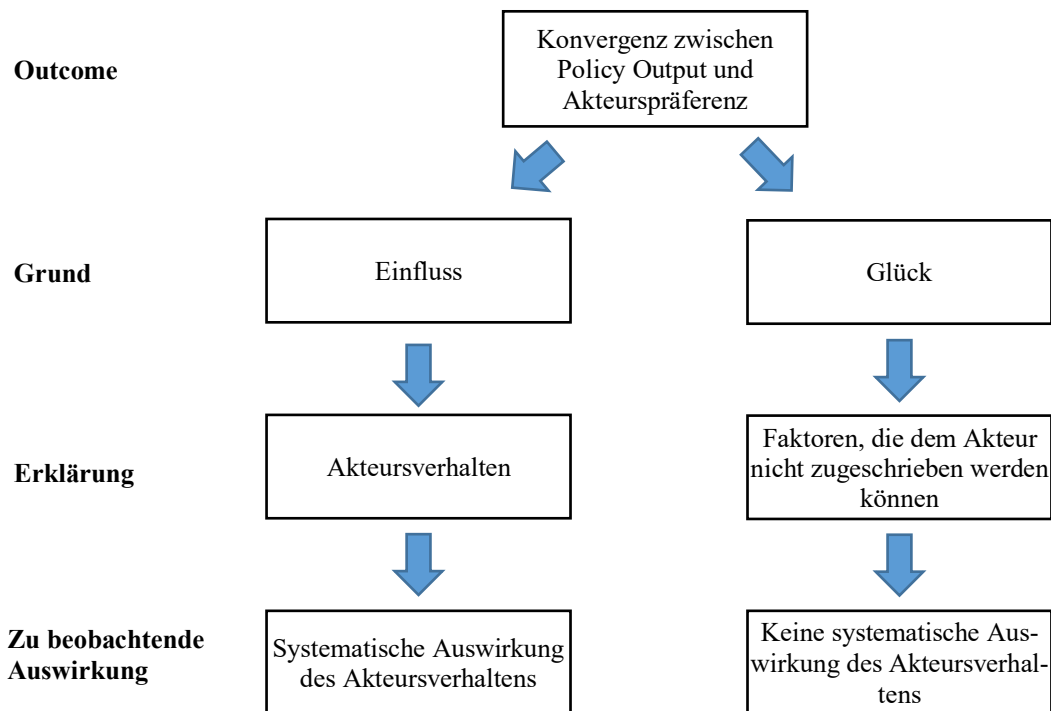


Abbildung 3: Konzeptualisierung von Einfluss (nach Klüver 2013a: 7).

Es ist durchaus möglich, dass eine Kombination aus beiden – Einfluss und Glück – dazu führt, dass Interessengruppen ihre Präferenzen erfolgreich beim Gesetzgeber platzieren. Wenn allerdings zumindest ein Teil der statistischen Abweichung auf das Verhalten einer Interessengruppe zurückzuführen ist, kann damit angenommen werden, dass zumindest zu einem gewissen Grad Einfluss ausgeübt wurde (Klüver 2013: 8 f.) und Interessenvertretung somit Erfolg hatte. Die Abwesenheit eines Kausalmechanismus bedeutet hingegen nicht, dass einem kein direkter Einfluss zugeschrieben werden kann, denn es ist nicht auszuschließen, dass eine Kausalkette zwischen Akteurspräferenz und Policy Outcome empirisch bisweilen unentdeckt bleibt (Klüver 2013: 9).

Auch Boräng und Naurin beschäftigen sich in einem jüngst erschienenen Artikel mit Framing und Lobbying (Boräng/Naurin 2015). Boräng und Naurin wollen herausfinden, welche Frames sich durch das Lobbying gegenüber der Kommission in der Politikformulierungsphase im Framing der Kommission widerspiegeln. Die Autoren untersuchen, ob sich die Kommission Elemente zivilgesellschaftlichen oder wirtschaftsorientierten Framings zu Eigen gemacht hat, und von welchen Faktoren dies abhängt. Die Dominanz der jeweiligen Art von Frames soll anhand der Bestimmung des Grades übereinstimmender bzw. kongruenter Frames („*frame congruence*“) erfolgen. Diese Frame-Kongruenz ergibt sich aus der Anzahl der Frames der Kommission, die entweder zivilgesellschaftliche oder wirtschaftliche Ziele oder Nutzen des Kommissionsvorschlags hervorheben, und die bereits ebenfalls von Interessengruppen verwendet wurden

(ebd.: 504 f.). Wie bereits in Kapitel 3.1.2 beschrieben, wird Framing in dieser Arbeit als kommunikative Seite der Interessenvertretung betrachtet. Wenn also diskursive Übereinstimmungen – Frame-Kongruenz – zwischen Interessengruppen und Institutionen feststellbar sind, kann dies ein Hinweis auf erfolgreiche Interessenvertretung sein.

Boräng und Naurin führten Interviews mit Kommissionsbeamten und Interessenvertretern zu 57 zufällig ausgewählten Gesetzesvorschlägen und prüften die generierten Daten auf ihre Frame-Kongruenz. Dies wurde an zwei äußere Faktoren geknüpft: die Häufigkeit der Medienberichterstattung über ein Gesetzesvorhaben sowie die Anzahl der beteiligten Interessengruppen (ebd.: 504 f.). Die Forscher kamen zu dem Schluss, dass die Frame-Kongruenz der Kommission mit zivilgesellschaftlichen Interessengruppen am ehesten dann überwiegt, wenn viele Stakeholder am Verfahren beteiligt sind. Sind weniger Gruppen an einem Thema interessiert, verschwindet dieser Vorteil und die Frame-Kongruenz zwischen der Kommission und zivilgesellschaftlichen und wirtschaftlichen Interessenvertretern ist nahezu gleich (ebd.: 510). Ist die Aufmerksamkeit, die ein Gesetzesvorhaben in den Medien auf sich zieht, hoch, sind die Frames der Kommission kongruenter mit den Frames von Vertretern industrieller Interessen¹¹ (ebd.: 512). Insgesamt betrachtet ist der Vorsprung hinsichtlich der Frame-Kongruenz zivilgesellschaftlicher Akteure mit der Kommission bei einer Vielzahl beteiligter Interessen größer als erhöhte Frame Kongruenz wirtschaftsnaher Akteure bei breiter Medienberichterstattung. Unter Beteiligung diverser Interessen und hoher medialer Aufmerksamkeit sind also die Frames der Kommission eher kongruent mit Frames von zivilgesellschaftlichen Akteuren. Dies lässt die Autoren darauf schließen, dass die Kommission, wie oftmals von verschiedenen Seiten proklamiert, eben nicht von rein wirtschaftlichen Interessen dominiert wird (ebd.: 513).

Das Konzept der Frame-Kongruenz hat weitreichende Implikationen für die weitere Theoretisierung an der Schnittstelle zwischen Framing und Interessenvertretung. Klüver et al. heben hervor, dass trotz der Bedeutung von Framing für politische Entscheidungen bisher erstaunlich wenig darüber bekannt ist, wie Interessengruppen ihre Frames in Debatten auswählen und einbringen. Sie sehen die Auswahl von Frames jedoch als „strategic decision, as interest groups deliberately highlight a favourable aspect of a policy proposal to gain advantages in a policy debate“ (Klüver/Mahoney/Opper 2015: 483). Auch Boräng und Naurin schätzen das Framing von Interessengruppen als „part of the struggle to influence policy“ (Boräng/Naurin 2015: 513)

¹¹ Nach Ansicht der Autoren ist dies dem Umstand geschuldet, dass Unternehmen, die mit negativen Folgen eines Gesetzesvorhabens rechnen, dies verstärkt über die Medien kundtun. Sie sind außerdem eher in der Lage, diesen Prozess mit personellen und finanziellen Ressourcen zu steuern, als zivilgesellschaftliche Akteure (Boräng/Naurin 2015: 512). Ein Beispiel hierfür könnte ein Presseartikel sein, in dem z.B. ein Industrieverband zu Wort kommt, der vor drohenden Arbeitsplatzverlusten als Folge einer politischen Entscheidung bzw. Option warnt.

ein. Sie geben aber ebenfalls zu verstehen, dass sich aufgrund ihrer Studie keine Aussage darüber treffen lässt, wie erfolgreich die Interessengruppen mit ihrem Lobbying im Hinblick auf ein Gesetzesvorhaben waren (ebd.). Dies liegt an drei Aspekten des Untersuchungsaufbaus: Erstens bezieht sich die Studie lediglich auf Gesetzesentwürfe und einige Grünbücher, das heißt die Frame-Kongruenz mit der endgültigen Richtlinie kann nicht gemessen werden. Zweitens endet die Untersuchung beim Gesetzesentwurf, das heißt die nachfolgenden beteiligten Institutionen beim Gesetzgebungsprozess nach dem Mitentscheidungsverfahren – das Europäische Parlament und der Rat der Europäischen Union – werden nicht betrachtet. Drittens wird pro Institution und Interessengruppe nur ein Frame gezählt, wobei Interessengruppen in der Regel mehrere Frames benutzen, besonders bei vielschichten Gesetzgebungsverfahren.

In dieser Arbeit wird daher versucht, diese hinderlichen Aspekte zu überwinden, indem nur ein Gesetzgebungsverfahren als Fallbeispiel der Analyse unterzogen wird. Analog zu den hier besprochenen Aufsätzen wird davon ausgegangen, dass Framing eine bedeutende Rolle als Instrument der politischen Kommunikation beim Tausch von Ressourcen in einem politischen Netzwerk darstellt. Frame-Kongruenz hat demnach das Potenzial, ein wichtiger Indikator für Einfluss sein, bedarf jedoch der Triangulation, um erfolgreiche Interessenvertretung, also Einfluss von Glück zu unterscheiden (s. Klüver 2013: 7).

3.3.8 Zugang von Interessengruppen zu Institutionen

Neben der Theorie des Ressourcentauschs zu Erlangung von Einfluss ist in der Literatur auch das Konzept des „Zugangs“ von Interessengruppen zu Entscheidungsträgern in den europäischen Institutionen sehr präsent (Bouwen 2002a, 2002b; Eising 2004, 2007; Beyers 2004; De Bruycker 2016a), das von Pieter Bouwen maßgeblich entwickelt wurde. Im Zentrum steht die Frage, warum bestimmte Interessengruppen scheinbar präferierte Ansprechpartner in bestimmten Institutionen oder Parteiengruppen haben, mit denen sie regelmäßig in Kontakt stehen, während andere Interessengruppen keinen Zugang zu den Institutionen finden (Bouwen 2002b). Zugang stellt kein Äquivalent zu Einfluss dar, sondern wird als eine notwendige Voraussetzung für die Ausübung von Einfluss auf die Institutionen betrachtet (Bouwen 2002b: 366). Denn der Zugang von Interessengruppen zu Institutionen gibt Aufschluss darüber, welche Gelegenheiten des Austausches sich für beteiligte Akteure ergeben und bietet damit einen wichtigen Aspekt der Triangulation im Rahmen der Prozessanalyse. Die für Interessenvertretung zentralen Erkenntnisse und Konzepte zur Zugangslogik werden nachfolgend kurz beleuchtet.

Die Basis für Einfluss in der Interessenvertretung wird, wie bereits beschrieben, erst durch Zugang von Interessengruppen zu den Institutionen geschaffen (Bouwen 2002b: 366). Die von Bouwen entwickelten theoretischen Annahmen zur Zugangslogik von Interessengruppen zu

den europäischen Institutionen basieren ebenfalls auf den Überlegungen von Pfeffer und Salancik (siehe Kapitel 2.3.1) zum Ressourcentausch und implizieren Tauschgüter bzw. Zugangsgüter in Form von spezifischer Expertise. Dabei stehen zwei Kernpunkte im Fokus: Erstens die Überlegung, wodurch der Zugang zu Institutionen bestimmt wird. Und zweitens das Heranziehen der Organisationsform von Interessengruppen als Analyseeinheit (ebd.). Bouwen stellt dabei fest, dass wirtschaftliche Akteure unterschiedlichen Zugang zu den Institutionen haben. Während große (z.B. multinationale) Unternehmen den besten Zugang zur Kommission haben, sind es im Parlament europäische (Dach-) Verbände und im Rat nationale Verbände, denen die Türen am ehesten offenstehen (ebd.: 383).

Zwar bleiben diese Überlegungen eine klare Definition des Begriffs „Zugang“ schuldig, dennoch bildete diese Analyseperspektive den Ausgangspunkt für weitergehende Forschungsvorhaben, die sich eher mit Zugang als Einfluss beschäftigen. Rainer Eising definiert Zugang als

„the frequency of contacts between interest organizations and EU institutions. These contacts range from informal bilateral meetings with EU officials and politicians to institutionalized committee proceedings“ (Eising 2007: 331).

Im Hinblick auf den Zugangsmöglichkeiten von Interessengruppen zu Institutionen beobachtet Eising eine grundsätzliche Dominanz wirtschaftlicher Interessen gegenüber zivilgesellschaftlichen Interessen. Lediglich im Europäischen Parlament haben zivilgesellschaftliche Interessen bevorzugte Zugangsmöglichkeiten, was mit dem rationalen politischen Handeln der Abgeordneten zusammenhängt (Eising 2007: 357). Diese Beobachtung bietet die Basis für **Hypothese H3**: *Im Fall der Tabakrichtlinie haben Interessengruppen aus dem Verbraucherschutz- und Gesundheitsspektrum bevorzugten Zugang zu Abgeordneten des Parlaments und folglich größeren Einfluss als industriennahe Gruppen.*

Es scheint aus politikwissenschaftlicher Sicht unbestritten, dass Interessengruppen ihre Aktivitäten eher auf politische Freunde als auf Feinde konzentrieren (Chalmers 2011: 474). Hall und Deardorff stellen fest, dass Institutionen bevorzugt denjenigen Interessengruppen Zugang gewähren, die ähnliche Standpunkte vertreten, auch wenn diese keine unmittelbare Relevanz für eine mögliche Wiederwahl mitbringen – dies ist dem Umstand geschuldet, dass sie in erster Linie Lieferanten wichtiger Expertise, prozessrelevanter Informationen sowie indirekter Unterstützung sein können (Hall/Deardorff 2006: 76).

De Bruycker weist in einer quantitativen Studien nach, dass Nichtregierungsorganisationen und Interessengruppen, die zivilgesellschaftliche Themen besetzen, eher Zugang von Parteiengruppen des linken Spektrums gewährt wird bzw. dort die bevorzugten Ansprechpartner zu finden sind, während Gleiches für wirtschaftliche Interessengruppen und konservative Parteiengruppen gilt (De Bruycker 2016: 558 f.). Diese Erkenntnis wurde zuvor schon von verschiedenen

Autoren bestätigt (Kohler-Koch 1997, Hall/Deardorff 2006) und ist auch im Framing der diskutierten Sachverhalte wiederzuerkennen (Daviter 2007). Dennoch tendieren Interessengruppen inzwischen auch dazu, diejenigen Parteien zu kontaktieren, die zu einem bestimmten Gesetzgebungsvorschlag öffentlich eine gegensätzliche Position vertreten. Interessengruppen, so zeigt sich, verfolgen im Parlament eine duale Strategie: neben ihren natürlichen Allianzen versuchen sie auch gezielt, Abgeordnete anderer politischer Couleur zu überreden (De Bruycker 2016: 559).

Diese Ergebnisse deuten auf eine äußerst selektive Strategie von Interessengruppen bei der Durchsetzung ihrer Präferenzen hin: einerseits sind und bleiben gleichgesinnte Akteure in den Institutionen wichtige Ansprechpartner – besonders in der Politikformulierungsphase; andererseits intensivieren Interessengruppen ihre Anstrengungen in der Persuasion politischer Opponenten.

3.3.9 Politische Tauschgüter zwischen Angebot und Nachfrage

Um zu verstehen, warum manche Interessengruppen erfolgreicher sind als andere, ist es wichtig, Interessenvertretung als kollektiven Prozess zu begreifen, bei dem Entscheidungsträger mit verschiedensten Akteuren und deren Anliegen gleichzeitig konfrontiert werden. Hier prallen die Erwartungen der Angebots-Seite (Interessengruppen) und der Nachfrage-Seite (Kommission, Europäisches Parlament, Rat) aufeinander. Dabei streben Interessengruppen nach Einfluss, während die Institutionen auf Informationen und Fachwissen, breite öffentliche Unterstützung und den Rückhalt der Wirtschaft hoffen.

Um ihre elementaren Bedürfnisse zu sichern, benötigen Kommission, Europäisches Parlament und Rat, wie oben aufgezeigt, drei Ressourcen von Interessengruppen: für die Gesetzgebung relevante (Fach-) Informationen, möglichst breite Unterstützung der Bürger und den Rückhalt der wichtigsten betroffenen Wirtschaftszweige. Im Folgenden wird auf diese drei Ressourcen, die im Gesetzgebungsprozess als immaterielle Tauschgüter zwischen Interessengruppen und Institutionen fungieren, näher eingegangen.

In der Literatur seit längerer Zeit unbestritten ist die Bedeutung von Fachinformationen, die Interessengruppen den am Gesetzgebungsprozess beteiligten Institutionen bei der Interessenvertretung liefern (Bouwen 2002b; De Bruycker 2016b; Chalmers 2013; Dür/De Bièvre 2007). Informationen werden sogar als „Währung“ der Interessenvertretung bezeichnet (Chalmers 2013: 39). Die Asymmetrie zwischen Angebot und Nachfrage ist dabei so groß, dass Institutionen explizit Informationen bei Interessengruppen einholen. Die Institutionen benötigen dabei zwei unterschiedliche Typen von Informationen: sowohl Fachinformationen und Expertise zu

einer wirkungsvollen Ausgestaltung des Gesetzesvorhabens, als auch Informationen über die Präferenzen der wichtigsten Stakeholder auf nationaler und europäischer Ebene, z.B. einzelne Generaldirektionen der Kommission, Regierungen von Mitgliedstaaten oder einflussreiche Verbände (Bouwen 2002b: 369). **Hypothese H4** soll demnach für den vorliegenden Fall lauten: *Die Fähigkeit zur Bereitstellung relevanter Informationen gegenüber den gesetzgebenden Institutionen im komplexen Regelungsbereich der Tabakrichtlinie fungiert als „Türöffner“ und ist eine Grundvoraussetzung für die Einflussnahme von Interessengruppen.*

Für ein Gesetzgebungsvorhaben ist darüber hinaus die Unterstützung der Bürger und Zivilgesellschaft aus zwei Gründen von Bedeutung: Erstens benötigen die europäischen Institutionen Unterstützung von Wählern und zweitens bedingt die Unterstützung die Legitimität europäischer Gesetzesinitiativen (Klüver 2013: 45).

Basierend auf Schimmelfennigs Annahmen über rhetorisches Handeln (Schimmelfennig 2001) geht Klüver davon aus, dass Parlament, Rat und Kommission zwar unabhängige und rationale Akteure sind, sich hingegen aber den gemeinsamen Grundwerten demokratischen Regierens verschrieben haben. Die Europäische Union wird von den Bürgern letztlich daran gemessen, inwiefern ihr Handeln demokratischen Prinzipien des Regierens entspricht. Das oft proklamierte Demokratiedefizit der EU hat zu einer generellen öffentlichen Wachsamkeit geführt, was sich auch in der Gründung von votewatch.eu und anderen Online-Portalen zur Nachverfolgung des Abstimmungsverhaltens von MdEPs äußert. Normalerweise ist das öffentliche Interesse an europäischen Gesetzgebungsverfahren eher gering, da es sich häufig um sehr technisch komplexe Dossiers handelt. Interessengruppen tendieren allerdings bisweilen dazu, die öffentliche Aufmerksamkeit gezielt auf bestimmte Gesetzesinitiativen oder -verfahren zu lenken, um die öffentliche Debatte in ihrem Sinne zu beeinflussen, Bürger zu mobilisieren und die Institutionen so unter Druck zu setzen (Klüver 2013: 47 f.). Im vorliegenden Fall war die öffentliche Aufmerksamkeit sehr groß, da kurz vor Erscheinen der Tabakrichtlinie der maltesische Kommissar für Gesundheit wegen Korruptionsvorwürfen im Zusammenhang mit der Revision der Richtlinie zurücktreten musste (siehe Kapitel 5.1).

Zusammenfassend ist also festzustellen, dass Rat und Parlament auf die Unterstützung der Bürger angewiesen sind, um ihre Wiederwahl zu sichern und daher die Interessen von Gruppen mit breiter Mitgliederstruktur berücksichtigen müssen. Der Kommission ist daran gelegen, ihre Legitimität zu wahren und sich wie die anderen Institutionen im Sinne demokratischen Regierens zu verhalten, daher ist es für sie von fundamentalem Interesse, die Positionen der wichtigsten Stakeholder mit hohem Mobilisierungspotenzial in einen Rechtssetzungsvorschlag einzubinden, da dieser der Zustimmung von Rat und Parlament bedarf.

Klüver führt an, dass die europäischen Institutionen wirtschaftliche Macht bzw. Rückhalt von Interessengruppen aus der Wirtschaft fordern. Dies ist insofern der Fall, dass Institutionen mehr Offenheit gegenüber Interessengruppen zeigen, die für einen wichtigen Wirtschaftssektor stehen, als solchen, die keinen Einfluss auf Investitionen und Beschäftigung haben. Wirtschaftliches Gewicht bzw. Rückhalt der Wirtschaft beschreibt dabei nicht die wirtschaftlichen oder finanziellen Ressourcen, über die eine Interessengruppe direkt verfügt, sondern über politische Unterstützung wichtiger Akteure, die eine Interessengruppe repräsentiert und generieren kann. Das trifft bspw. auf große (Dach-)Verbände zu, die wichtige Industriezweige, wie die Automobilindustrie vertreten, wie z.B. die *European Automobile Manufacturers' Association (ACEA)*. Solche Akteure verfügen über wirtschaftliche Macht, die sie in die Lage versetzt, Investitionen zu tätigen und Arbeitsplätze zu schaffen, und dadurch maßgeblich zum Wirtschaftswachstum beizutragen. Auch die Repräsentanz vieler Arbeitsplätze verleiht wirtschaftlichen Akteuren Gewicht (Klüver 2013: 49; näher dazu auch Greenwood 2017: 74 ff.).

Wie bereits erwähnt, ist sich die Kommission der Abhängigkeit nationaler Regierungen und MdEPs von Interessengruppen, und allen voran mächtigen wirtschaftlichen Interessengruppen, bewusst. Die strategische Einbeziehung der betroffenen Akteure aus der Wirtschaft, aber auch Zivilgesellschaft, hilft der Kommission nicht zuletzt dabei, den Rechtssetzungsentwurf auf eine aussichtsreiche Basis für Verhandlungen mit dem Europäischen Parlament und dem Rat zu stellen.

3.3.10 Gemeinsam mächtiger: Ressourcenbündelung in Koalitionen

Trotz der Bedeutung dieser Tauschgüter kann es irreführend sein, sich allein darauf zu konzentrieren. Gesetzgebungsvorhaben ziehen die Aufmerksamkeit sehr vieler Interessengruppen auf sich. Interessenvertretung ist ein kollektiver Prozess, bei dem Institutionen einer Vielzahl verschiedener Interessenlagen gleichzeitig ausgesetzt sind (Klüver 2013: 53). Interessenvertretung ist somit weniger ein individuelles als ein kollektives Unterfangen.

Zur Veranschaulichung der Interessenbündelung und ihrer Bedeutung für politische Entscheidungsfindung legte Paul A. Sabatier mit dem *Advocacy Coalition Framework (ACF)* ein Grundlagenwerk vor (Sabatier 1998). Sabatier versteht Advocacy Coalitions als Sammlung aus Interessengruppen und institutionellen Akteuren des Mehrebenensystems, die normative Überzeugungen teilen und in einem nicht unerheblichen Ausmaß aktiv miteinander kooperieren (Sabatier 1998: 103). Sabatier interessiert, wie politische Veränderungen von den Advocacy Coalitions herbeigeführt werden und welche Rolle dabei Grundüberzeugungen und deren Wandelbarkeit spielen. Im Hinblick auf Framing-Konzepte könnte man auch sagen, Sabatier geht der Frage nach, wie sich die *Frames of thought* (s. Kap. 3.1) und somit die Problemwahrnehmung

von Koalitionen auf politische Entscheidungsfindung auswirken. Auch Sabatier geht im Übrigen davon aus, dass neben diskursiven Faktoren – welche sich auf die Meinungsbildung auswirken – prozessuale Faktoren wie Personalkonstellationen in Institutionen sowie gesellschaftspolitische Ereignisse und der Zeitgeist politische Verhandlungsergebnisse beeinflussen (Sabatier 1998: 105). Für die vorliegende Arbeit ist das ACF hinsichtlich seiner Komponente zur kollektiven Problemwahrnehmung und Meinungsbildung von Koalitionen einerseits eine wichtige Grundlage; für die Charakterisierung von Koalitionen andererseits jedoch nur bedingt hilfreich, da er institutionelle Akteure immer als Teil einer Koalition betrachtet. Angesichts der politischen und inhaltlichen Nähe bestimmter Akteure ergeben sich bei jedem Gesetzgebungsprozess aufs Neue natürliche Allianzen zwischen Interessengruppen und Institutionen. Allerdings steht in der vorliegenden Arbeit insbesondere der Einfluss kollektiver Interessenvertretung durch Koalitionen in Richtung der europäischen Institutionen im Fokus. Daher werden derartige Allianzen zwischen Interessengruppen und Institutionen nicht als Koalitionen im engeren Sinn, sondern als Allianzen verstanden.

Eine Koalition kann hingegen als Ansammlung von Interessengruppen definiert werden, die das gleiche politische Ziel verfolgen (s. Baumgartner et al. 2009: 6). Es ist dabei unerheblich, ob sich diese Gruppen explizit zusammengeschlossen haben, oder aus welchen Gründen dieses gleiche Ziel verfolgt wird. Eine Koalition ist damit eine Gruppe von Akteuren der Interessenvertretung, die auf der gleichen Seite steht.

Interessengruppen bilden jedoch aus zwei Gründen auch *formelle* Koalitionen. Einerseits sollen durch die Bildung von Koalitionen Ressourcen gebündelt werden: Interessenvertretung ist in finanzieller und personeller Hinsicht, besonders für auf externe Finanzierung angewiesene, kleinere Akteure, ein kostspieliges Unterfangen, bei dem durch strategische Allianzen Kosten eingespart werden können (Bouwen 2002b: 374). Andererseits erhoffen sich Interessengruppen jedweder Größe durch die Bildung themenspezifischer Allianzen eine Erhöhung der politischen Schlagkraft und mehr Signalwirkung, wenn es darum geht, Druck auf die Gesetzgeber auszuüben (Mahoney 2008: 170). Koalitionen gelingt dies besonders gut, da von ihnen mehr potentielle Wähler vertreten werden als von individuellen Interessengruppen. Der Gegenstandsreich eines Gesetzgebungsverfahrens entscheidet letztlich über Bildung und Entstehung von Koalitionen – je nach Beteiligung von Institutionen, die über Rechenschaftspflicht gegenüber ihren Wählern haben – wie das Europäische Parlament und der Rat (Mahoney 2008: 181 f.). Koalitionen in der Interessenvertretung sind per se an ein spezifisches Thema gebunden, da ihre politische Präferenz sich je nach thematischem Fokus eines Gesetzgebungsverfahrens ändern

kann. Viele Koalitionen gehen über bestimmte Gruppen untereinander bereits bekannter Akteure, die sich im gleichen Politiknetzwerk befinden, hinaus. Die Struktur von Koalitionen ist also themenspezifisch und selten homogen. Koalitionen werden absichtlich als formelle strategische Allianzen eingegangen oder entstehen ad hoc auf Basis gemeinsamer politischer Ziele. Koalitionen können Akteure unterschiedlichster Fachrichtungen umfassen. Dabei kommt es vor, dass Akteure, die sonst in Konkurrenz oder Opposition zueinanderstehen, sich bei bestimmten Dossiers in einer Koalition befinden. Die verbreitete Vorstellung, dass einzelne Interessengruppen das Geschehen ganz in ihrem Sinne dominieren, entspricht nicht der Realität (Baumgartner et al 2009: 22). Denn angesichts der Vielzahl unterschiedlicher Interessen in einem Gesetzgebungsverfahren ist es äußerst unwahrscheinlich, dass sich eine einzelne Interessengruppe gegenüber den konkurrierenden Akteuren all ihre Präferenzen realisieren kann. Eine Koalition aus Interessengruppen mit dem gleichen Ziel ist durch das Pooling ihrer Ressourcen hingegen in der Lage, viele und differenziertere Informationen sowie Rückhalt bei Bürgern und der Wirtschaft bereitzustellen. Die aggregierte Masse an Tauschgütern, die eine Koalition liefern kann, ist demnach für den Gesetzgeber überzeugender als die Bereitstellung von Tauschgütern einer einzelnen Interessengruppe. Um politischen Einfluss auszuüben, ist daher die aggregierte Masse an Tauschgütern einer Koalition aus Interessengruppen entscheidend, die selbige im Vergleich zu ihren politischen Gegnern liefern kann. Für die Analyse des Erfolgs von Interessengruppen müssen daher die Masse und Qualität der Tauschgüter, die von einer Koalition im Vergleich zur Konkurrenz geliefert werden, betrachtet werden (Klüver 2013: 56).

Darüber hinaus wirkt sich die Komplexität eines Dossiers auf die Austauschbeziehung zwischen den europäischen Institutionen und Interessengruppen aus. Der positive Effekt der Bereitstellung von Informationen ist davon am stärksten betroffen und variiert mit der Komplexität des Themas. Je höher die Komplexität eines Gesetzgebungsvorschlags ist, desto größer ist der Effekt dieses Tauschguts. Koalitionen aus Interessengruppen, die ihre Fachexpertise zu einem komplexen Thema einbringen können, sollten daher einfacher in der Lage sein, die Institutionen zu beeinflussen, als andere Koalitionen (Klüver 2013: 209).

Einzelne Interessengruppen haben also meist kaum Gewicht. Da Interessengruppen in der Praxis allerdings ohnehin zur Bildung von Koalitionen neigen, ist die Analyse einzelner Gruppen für die Ermittlung von Gewinnern und Verlierern der Interessenvertretung auch von geringerer Bedeutung. Was wirklich zählt, sind ganze Koalitionen, die Druck auf die gesetzgebenden Institutionen ausüben (Klüver 2013: 208). Dies schließt, abgesehen von den genannten Ressourcen, die Fähigkeit der Koalitionen ein, diskursive Macht auszuüben. Im Hinblick auf Framing

bedeutet dies, dass Koalitionen ihre Position nicht nur durch starke Frames unterminieren, sondern auch in der Lage sind, den politischen Diskurs mit ihren Frames zu bestimmen. Es ist demnach davon auszugehen, dass Interessengruppen, die in Koalitionen agieren, ihr Framing strategisch angleichen, um ihre Präferenzen im Diskurs breit zu lancieren mit dem Ziel, diskursive Macht und letztlich Einfluss zu generieren. Denn je deutlicher die Positionen einer Koalition im Diskurs vertreten sind oder sogar dominieren, desto größer sind die Chancen, dass die entsprechenden Frames reproduziert werden und sich als herrschende Meinung etablieren (s. Kapitel 3.1.3). Daher wird **Hypothese H5** aufgestellt: *Häufig genutzte Frames von verschiedenen Interessenvertretern generieren mehr Frame-Kongruenz mit Institutionen als einzeln oder selten genutzte Frames.*

3.4 Zusammenfassung

Zusammenfassend lässt sich sagen, dass die europäischen Institutionen im Gesetzgebungsprozess des Mehrebenensystems auf externe Unterstützung angewiesen sind, um ihre Aufgaben zu erfüllen. Interessenvertreter versuchen, die Gesetzgebung so zu beeinflussen, dass das Politikergebnis möglichst nahe an den eigenen Präferenzen liegt – so entsteht ein Politiknetzwerk aus gegenseitiger Abhängigkeit.

Als rationale Akteure haben die Kommission, die Mitgliedstaaten im Rat und die Abgeordneten des Europäischen Parlaments jeweils Bedürfnisse und Ziele, die dem eigenen Fortbestand dienen und die es zu verwirklichen gilt. Durch die Einbeziehung und Konsultation von thematisch betroffenen Interessengruppen sichern sich die Institutionen letztlich dahingehend ab, zielführende Rechtssetzungsakte zu verabschieden, die weder die europäische Wirtschaft beeinträchtigen noch im Gegensatz zum öffentlichen Interesse stehen. Dazu erhalten die Institutionen wertvolles Fachwissen und Hintergrundinformationen von Interessengruppen. In einem Netzwerk aus institutionellen Akteuren und Interessengruppen entsteht aus gegenseitiger Abhängigkeit eine kommunikative Tauschbeziehung, die geprägt ist vom Versuch der Interessengruppen, den Gesetzgebungsprozess in ihrem Sinne zu beeinflussen. Dabei bedienen sich diese rational agierenden Akteure eines diskursiven Instruments, das konstruktivistische Züge trägt: Durch den gezielten Einsatz von Framing versuchen Interessengruppen, Informationen gegenüber den Institutionen so zu präsentieren, dass die eigene Position praktisch alternativlos scheint. Auch Institutionen nutzen Framing, um den Mehrwert und die Legitimität von Rechtssetzungsakten deutlicher hervorzuheben. Ungeachtet der Varianz in den Frames, die von Interessengruppen oder Institutionen verwendet werden, dienen Frames dem strategischen Ziel der Durchsetzung

von Interessen, also Unterstützer zu versammeln und Ressourcen zu gewinnen (Benford/Snow 2000: 624) um ihr Bestehen zu sichern (Pfeffer/Salancik 2003).

Im losen Politiknetzwerk um das Gesetzgebungsverfahren, im vorliegenden Fall zur Tabakrichtlinie, ist die Vielzahl von Interessengruppen der ständigen Konkurrenz um Aufmerksamkeit der Gesetzgeber und um die besten Argumente ausgesetzt. Dabei bilden sich Koalitionen, die entweder aus unterschiedlichen Gründen das gleiche Ziel verfolgen oder einen formellen Zusammenschluss suchen. Je größer eine Koalition von Interessengruppen ist, desto höher ist die Wahrscheinlichkeit, die Deutungshoheit über ein Thema einzunehmen und den politischen Diskurs in eine bestimmte Richtung zu lenken. Die Mobilisierung kommunikativer Macht zur Durchsetzung der eigenen Präferenzen ist letztlich das Hauptziel von Interessengruppen. Um dieses Ziel zu erreichen, müssen Interessengruppen Fachinformationen liefern und entsprechend präsentieren, für Wirtschaft und Öffentlichkeit mehrheitsfähige Lösungen entwickeln sowie Bündnisse mit weiteren Stakeholdern schmieden, um ihre politischen Anliegen auf eine breite und aussichtsreiche Basis zu stellen.

Diese Arbeit verbindet Aspekte aus Organisationstheorie mit politikwissenschaftlichen Tauschansätzen, bei denen Interessenvertreter und Institutionen als rationale Akteure betrachtet werden. Der Modus der Interessenvertretung wird dabei sowohl im Hinblick auf Koalitionsbildung als auch unter prozessualen Gesichtspunkten betrachtet. Das konstruktivistische Moment der Framing-Theorie, das als Instrument von Interessengruppen und Institutionen gleichermaßen verwendet wird, um rationale Präferenzen durchzusetzen, ist ein zentraler Punkt der Analyse. Framing ist dabei weit mehr als ein Stilmittel der politischen Kommunikation, da durch Framing Problembeschreibungen und damit verbundene politische Ziele in den Diskurs gebracht und eingeordnet werden. Im Rahmen dieser Arbeit wird angenommen, dass nicht nur der Zugang, sondern die Masse und Qualität an Ressourcen, die Interessenvertreter im Austausch mit den Institutionen liefern können, über Gewinner und Verlierer im diskursiven Ringen um die Deutungshoheit und Bedeutungszuschreibung politischer Optionen im Gesetzgebungsprozess entscheiden. Den genannten, zumeist quantitativen Forschungsarbeiten zufolge determinieren diese Faktoren den Erfolg der Interessenvertretung. Diese Faktoren bilden die Richtschnur für die Diskussion der Frage, warum verbrauchernahe Interessengruppen es im Fall der Tabakrichtlinie erfolgreicher verstanden haben, ihre politischen Ziele zu realisieren als die ressourcenmäßig weitaus überlegene Industrie. Die verschiedenen Aspekte des Erfolgs in der Interessenvertretung dienen im vorliegenden Fall in Form von Hypothesen dazu, die empirische Diskussion der theoretisch erwarteten Ergebnisse zu steuern.

Im Gegensatz zur Kommission ist das Europäische Parlament traditionell ein zivilgesellschaftliches Gegengewicht für die Interessenvertretung (Daviter 2007). Vor dem Hintergrund der Tabakrichtlinie wird davon ausgegangen, dass Interessengruppen, die sich für Gesundheits- und Verbraucherthemen einsetzen, eng mit Abgeordneten des Europäischen Parlaments und besonders der Berichterstatterin zusammenarbeiten werden. **Hypothese H1** lautet demnach: *Interessengruppen und Nichtregierungsorganisationen aus den Bereichen Gesundheit und Verbraucherschutz haben die meisten Frames mit dem Europäischen Parlament gemein.*

Wie in Kapitel 5 noch genauer beschrieben wird, fand im vorliegenden Fall der Tabakrichtlinie, vereinfacht gesagt, ein andauernder diskursiver Kampf um die Frage statt, was wichtiger sei: mögliche negative Folgen für die Wirtschaft oder ein höheres öffentliches Gesundheitsschutzniveau. Um die Chancen zu erhöhen, Framing-Effekte zu erzielen, wird daher davon ausgegangen, dass die Frames von Akteuren mit wirtschaftlichen Interessen hauptsächlich wirtschaftspolitische Implikationen der Tabakrichtlinie ins Visier nehmen, während sich Nichtregierungsorganisationen und Interessengruppen aus dem Bereich Verbraucher- und Gesundheitsschutz auf die positiven Effekte für die öffentliche Gesundheit konzentrieren werden. **Hypothese H2** lautet daher: *Um Gesetzgeber von ihrer Position zu überzeugen, nutzen Interessengruppen Frames, die im Feld ihrer eigenen, bereichsspezifischen Expertise liegen, um ihren eigenen Anliegen mehr Salienz zu verleihen.*

Zusätzlich zu inhaltlicher Nähe (H1) ist für die Strategie der Interessenvertretung vor allem der Zugang zu Institutionen bedeutsam, um Argumente und Frames wirksam zu verbreiten. Eising argumentiert, dass wirtschaftliche Interessen im Vergleich zu zivilgesellschaftlichen einen präferierten Zugang zu Institutionen genießen – außer im Parlament. Diese Beobachtung bietet die Basis für **Hypothese H3**: *Im Fall der Tabakrichtlinie haben Interessengruppen aus dem Verbraucherschutz- und Gesundheitsspektrum bevorzugten Zugang zu Abgeordneten des Parlaments und folglich eine größere Chance auf Einflussnahme als industrienahen Gruppen.*

Ein weiterer Erfolgsfaktor ist die Fähigkeit, Hintergrundinformationen für oder gegen eine politische Option schlüssig und verständlich zu präsentieren (Klüver 2013). Informationen sind ein bedeutsames Tauschgut, für dessen Bereitstellung Interessengruppen sich Einfluss erhoffen. Daher wird **Hypothese H4** aufgestellt: *Die Fähigkeit zur Bereitstellung relevanter Informationen gegenüber den gesetzgebenden Institutionen im komplexen Regelungsbereich der Tabakrichtlinie fungiert als „Türöffner“ und ist eine Grundvoraussetzung für die Einflussnahme von Interessengruppen.*

Je komplexer bzw. technischer ein Dossier ist, desto schwieriger ist es für einzelne Interessengruppen, sich Gehör zu verschaffen. Einzelkämpfer haben also meist kaum Gewicht. Da Interessengruppen in der Praxis allerdings ohnehin zur Bildung von Koalitionen neigen, ist die Betrachtung einzelner Gruppen für die Ermittlung von Gewinnern und Verlierern der Interessenvertretung auch von geringerer Bedeutung. Spielentscheidend sind laut Klüver (2013) ganze Koalitionen, die die beteiligten Institutionen diskursiv unter Druck setzen. Für den vorliegenden Fall wird erwartet, dass die in der Koalition vertretenen Interessengruppen auch ihr Framing abstimmen, um den Druck auf die gesetzgebenden Institutionen zu erhöhen. **Hypothese H5** lautet demnach: *Häufig genutzte Frames von verschiedenen Interessenvertretern generieren mehr Frame-Kongruenz mit Institutionen als einzeln oder selten genutzte Frames.*

Im folgenden Kapitel soll nun auf Basis der theoretischen Betrachtung von Austauschbeziehungen zwischen Interessengruppen und Institutionen auf EU-Ebene dargelegt werden, wie diese Faktoren am Beispiel der Tabakrichtlinie diskutiert werden können. Ziel ist es dabei, die genannten Faktoren für erfolgreiche Interessenvertretung mithilfe einer qualitativen Methodenkombination am Fallbeispiel empirisch nachvollziehbar darzustellen. Die Hypothesen fungieren dabei als Richtschnur.

Im folgenden Kapitel 4 erfolgen nun zunächst die Erläuterung des methodischen Zugriffs sowie die ausführliche Präsentation des empirischen Materials, bevor in Kapitel 5 die Analyse vorgenommen wird.

4. Methodische Kombination von Prozess- und Framing-Analyse

Wie bereits in der Diskussion des Forschungsstands als auch in den theoretischen Betrachtungen von Einflussnahme im europäischen Mehrebenensystem erwähnt, galt die Messung oder auch der Nachweis von politischem Einfluss als äußerst schwierig, wenn nicht unmöglich (Chalmers 2011). Neuere Untersuchungen (Boräng/Naurin 2015; Voltolini 2015; Rasch 2018) zeigen jedoch spannende Potenziale auf, den Einfluss von Interessengruppen zumindest zu systematisieren. Im vorliegenden Fall soll daher eine Kombination aus Prozessanalyse und Framing-Analyse dazu dienen, diskursive Macht sichtbar zu machen und dadurch entstehende Dynamiken im Verlauf des Gesetzgebungsprozesses nachvollziehbar darzustellen. Durch den so entstehenden Triangulations-Effekt sollten Kausalbeziehungen zwischen Akteursverhalten und Policy Outcome identifiziert werden.

In diesem Kapitel werden Prozessanalyse und Framing-Analyse sowie das jeweilige Vorgehen im Rahmen dieser Arbeit zunächst separat vorgestellt. Dabei wird sowohl auf den Beitrag zur Diskussion der identifizierten Hypothesen, sowie auf die Operationalisierung, den erwarteten Beitrag zur Systematisierung, Auswahl und Auswertung des empirischen Materials eingegangen. Am Ende des Kapitels werden dezidiert Logik und Mehrwert der Kombination beider Konzepte beleuchtet.

4.1 Prozessanalyse

4.1.1 Definition und Entstehung

Process tracing, auf Deutsch Prozessanalyse, ist eine sozialwissenschaftliche Methode, deren Ziel darin besteht, vermutete oder angenommene Kausalbeziehungen zu testen und zu untersuchen (Beach/Pedersen 2013: 1; Bennet/Checkel 2015: 3 f.). Kausalmechanismen können als komplexes System verstanden werden, aus dem durch die Interaktion mehrerer Bestandteile ein bestimmtes Ergebnis hervorgeht (Glennan 1996: 52). Das Erkenntnisinteresse der Prozessanalyse liegt also nicht nur darin, die Verbindung zwischen der abhängigen und möglichen unabhängigen Variablen festzustellen, sondern den verbindenden Kausalmechanismen auf den Grund zu gehen. Den amerikanischen Sozialwissenschaftlern Alexander George und Andrew Bennett zufolge beruht die Prozessanalyse auf „attempts to identify the intervening causal process – the causal chain and causal mechanism – between and independent variable (or variables) and the outcome of the dependent variable“ (George/Bennett 2005: 206). Typischerweise wird die Methode als Werkzeug zur Untersuchung von Kausalmechanismen in Fallstudien und ähnlichen Forschungsdesigns verwendet (Beach/Pedersen 2013: 2).

Es mag verwundern, dass ein Konzept wie die Prozessanalyse als relativ neue Forschungsmethode gilt, während Methodiker der Sozialwissenschaften seit über hundert Jahren Sachzusammenhänge mit formalen Herangehensweisen, wie z.B. statistischen Analysen, untersuchen. Die Systematisierung der Prozessanalyse hat auch möglicherweise deshalb so lange auf sich warten lassen, weil das Ziehen kausaler Rückschlüsse aus historischen Ereignissen meist intuitiv und auf täglicher Basis geschieht (Bennett/Checkel 2015: 4). Die Methode der Prozessanalyse entstammt der Psychologie und wurde in den 1960er und 1970er Jahren in den USA entwickelt. Damals diente die Methode der Rekonstruktion kognitiver Prozesse von Probanden anhand ihres Verhaltens, ihrer Aussagen und physiologischer sowie neuropsychologischer Datenanalyse (Einhorn et al. 1979). Die prozessanalytische Forschung und Publikationen von Hillel J. Einhorn und Kollegen trugen entscheidend zur Entwicklung des Feldes der Verhaltens- und Entscheidungstheorien in der Psychologie bei (Hogarth/Klayman 1988).

Bereits Ende der 1970er Jahre nahm sich Alexander L. George die Methode zum Vorbild für eine Übertragung in den sozialwissenschaftlichen Kontext, und erweiterte diese, indem auch soziale Prozesse in den Untersuchungen berücksichtigt wurden. George entwickelte den Ansatz kontinuierlich weiter und zeigte, dass *process tracing* nicht nur auf individueller Ebene funktioniert, sondern auch Rückschlüsse auf struktureller oder Makro-Ebene zulässt (Bennett/Checkel 2015: 5). 2005 publizierte er gemeinsam mit Andrew Bennett das bis heute als Standardwerk geltende Buch *Case Studies and Theory Development in Social Sciences* (George/Bennett 2005).

Heute erfreut sich die als etabliert geltende Methode einer regen Anwendung in der Politikwissenschaft (Beach/Pedersen 2013: 2). Führende Forscher auf diesem Gebiet sehen in der Prozessanalyse sogar das einzige Instrument zur Untersuchung der beschriebenen Kausalmechanismen (ebd. 1 f.). Dennoch wird der Prozessanalyse bisweilen auch ein „buzzword problem“ (Bennett/Checkel 2015: 4) attestiert: Prozessanalyse wird, häufig positiv konnotiert, in vielen Publikationen ohne Erklärung oder weitere Spezifizierung der praktischen Anwendung genannt. Dies wiederum führt dazu, dass der Begriff oftmals schwammig verwendet und entsprechend perzipiert wird (ebd.).

Dazu mag auch beitragen, dass mit der Prozessanalyse als Methode unterschiedliche Forschungsziele verfolgt werden können, wobei diese in der Literatur nicht immer trennscharf voneinander abgegrenzt werden. George und Bennett (2005) behandeln Prozessanalyse als singuläre Methode und lassen bewusst Spielraum für eine Vielzahl möglicher Anwendungszwecke. Gerring hingegen sieht in der Prozessanalyse einen zweistufigen deduktiven Prozess, in wel-

chem zunächst die theoretische Annahme klar definiert und dann schrittweise empirisch überprüft wird (Gerring 2007). Da das Forschungsziel für die Anwendung und Durchführung der jeweiligen Prozessanalyse ganz wesentlich ist, resultiert die Betrachtung von Prozessanalyse als *eine* Methode nicht selten in einer undurchsichtigen Mischung aus methodischen Leitlinien und Verwirrung (Beach/Pedersen 2013: 10 f.).

4.1.2 Forschungsziele: Drei Typen der Prozessanalyse

Zur Überwindung dieses Mangels an Trennschärfe soll hier der Argumentation von Beach und Pedersen gefolgt werden, die Prozessanalyse als Methode drei unterschiedlichen Forschungszielen logisch nachvollziehbar zuordnen (2013). Die Forscher unterscheiden zwischen deduktiv-theorietestender Prozessanalyse, theoriegenerierender Prozessanalyse und der Erklärung spezifischer Outcomes¹². Mit der theorietestenden Prozessanalyse werden theoretisch angenommene Kausalmechanismen zwischen zwei Variablen X und Y überprüft und auf ihre Funktionalität hin untersucht. Theoriegenerierende Prozessanalyse zielt darauf ab, einen Kausalmechanismus zwischen X und Y zu identifizieren, der in gewissem Umfang generalisierbar ist und so die Bildung einer neuen Theorie ermöglicht. Daneben, und in der Forschung sehr präsent, ist die Anwendung der Prozessanalyse in Fällen, in denen ein bestimmtes (bemerkenswertes) historisches Ergebnis oder Ereignis erklärt werden soll (Beach/Pedersen 2013: 11).

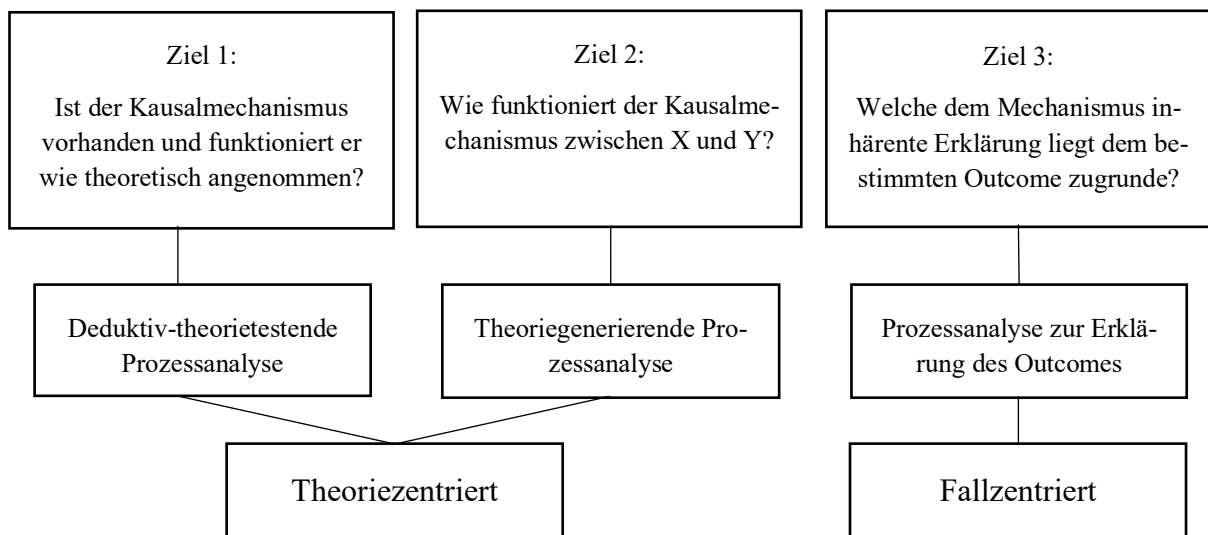


Abbildung 4: Drei Typen der Prozessanalyse nach Beach/Pedersen (2013: 12).

¹² Bei der Verwendung der Begriffe im Deutschen wird auf die Übersetzung von Starke (2015: 457) zurückgegriffen.

Der dritte Typus der Prozessanalyse, in Abbildung 4 ganz rechts dargestellt, entfernt sich von der theoriezentrierten Perspektive, indem hier nicht ein Mechanismus generalisiert oder eine Hypothese getestet wird, sondern indem ein Outcome in hinreichender Weise erklärt werden soll (ebd.).

Die Verzweigung in theorie- und fallzentrierte Prozessanalyse bilden auch eine grundlegende Spaltung im Hinblick auf Ontologie und Epistemologie in den Sozialwissenschaften ab. Auf der theoriezentrierten Seite sind sowohl neopositivistische Vertreter als auch Positionen des kritischen Realismus zu finden. Und während Kausalmechanismen in theoriezentrischen Studien generell Systemfaktoren mit großer Generalisierbarkeit darstellen, gelten sie in der Prozessanalyse als vergleichsweise simple Verbindung, wobei X zur Entstehung von Y beiträgt, aber nicht als allein hinreichender Grund für Y konzeptualisiert wird. Fallzentrierte Formen der Prozessanalyse legen ein anderes ontologisches Verständnis der Welt zugrunde. Folgt man beispielsweise der monistischen Ontologie, impliziert dies, dass sich die Forschung nicht auf die äußerst mühsame Schaffung gesetzesähnlicher Theorien und Generalisierungen konzentrieren sollte, sondern ein Instrumentarium schaffen sollte, das in der Lage ist, Outcomes unterschiedlicher Fälle zu erklären (Beach/Pedersen 2013: 12).

Die Erklärung spezifischer Outcomes ist ein drittes mögliches – und laut Beach und Pedersen auch das häufigste – Forschungsziel der Prozessanalyse. Dieser Zielstellung soll auch in der vorliegenden Arbeit gefolgt werden.

Ziel dieser Art der Prozessanalyse ist es, eine minimal hinreichende Erklärung für ein Outcome zu finden, die einerseits alle wichtigen Erklärungsfaktoren mit einbezieht und andererseits frei von redundanten Aspekten ist. Ein wesentlicher Unterschied zu den beiden theoriezentrierten Typen der Prozessanalyse ist die Erklärungskraft der Kausalbeziehungen für das Outcome, die hier eine bedeutsame Rolle spielt, in den theoriezentrierten Typen hingegen nicht zwingend vorhanden sein muss, da das Forschungsziel dort eher im Nachweis eines Kausalmechanismus an sich liegt (Beach/Pedersen 2013: 18). Die Erklärung spezifischer Outcomes weist durchaus Ähnlichkeiten zu Forschungstechniken der Geschichtswissenschaft auf, kann aber trotzdem den Sozialwissenschaften zugeschrieben werden, da die Identifikation von Kausalbeziehungen mit besonderer Aussage- und Erklärungskraft durchaus Ambitionen für eine theoretische Generalisierbarkeit implizieren kann (ebd.: 19).

Auch gilt es zu beachten, dass es zur Herleitung einer minimal hinreichenden Erklärung nicht nur einem Kausalmechanismus, sondern einem Konglomerat aus mehreren Kausalmechanismen bedarf. Der Begriff Kausalmechanismus ist daher bei der Prozessanalyse zur Erklärung

spezifischer Outcomes etwas weiter gefasst als bei den theoriezentrierten Varianten. Diese Bildung eines Konglomerat-ähnlichen Kausalmechanismus hat zur Folge, dass dieser eine weniger systematische, sondern mehr fallspezifische Prägung aufweist. Die Erklärungskraft, die durch diese Art der Prozessanalyse generiert wird, kann also nicht losgelöst von ihrem spezifischen Fall betrachtet werden. Die Berücksichtigung theoretischer Mechanismen bei der Analyse wird allerdings nicht ausgeschlossen, sondern als potenziell hilfreiches heuristisches Instrument zur Steigerung der Erklärungskraft betrachtet (ebd.). Dies ist für die vorliegende Arbeit von gesteigerter Bedeutung, da die Analyse letztlich auch die Diskussion der aufgestellten Hypothesen motivieren soll.

Die konkrete Vorgehensweise kann sowohl induktiv als auch deduktiv erfolgen. Die deduktive Vorgehensweise ähnelt in Grundzügen der theorietestenden Prozessanalyse. Zunächst wird versucht, in den Kausalbeziehungen zwischen dem Ausgangspunkt und dem Outcome einen Mechanismus zu erkennen, der eine bestimmte Systematik aufweist, also (zumindest teilweise) mit bekannten theoretischen Annahmen zu erklären ist. Ist dies nicht oder nicht hinreichend der Fall, werden zusätzlich empirische Daten erhoben, die eine hinreichende Erklärung ermöglichen (ebd.: 19 f.). Die induktive Herangehensweise wird häufig dann gewählt, wenn das Outcome als wenig erforscht gilt. Beach und Pedersen bezeichnen diese Herangehensweise als „*bottom-up type*“ (ebd.: 20), da empirisches Material als Grundlage für die Erschließung einer plausiblen Erklärung des Outcomes verwendet wird (ebd.: 20). Dies ist im Fall der Tabakrichtlinie der Fall, weil das Konzept der Frame-Kongruenz – wie im weiteren Verlauf gezeigt wird – allein nicht ausreicht, um den Lobbying-Erfolg von Interessengruppen zu erklären.

Dieser Prozess gilt als abgeschlossen, wenn eine Erklärung vorliegt, welche den wichtigsten Aspekten des Outcomes Rechnung trägt (ebd.: 21).

Dass die Grenzen zwischen den drei Arten bzw. Forschungszielen der Prozessanalyse nicht immer trennscharf voneinander abgegrenzt werden, sondern fließend sein können, kann anhand des Beispiels, das Starke (2015: 459) anführt, veranschaulicht werden: Mitte der 1980er Jahre veröffentlichten die amerikanischen Sozialwissenschaftlerinnen Orloff und Skocpol (1984) einen vielbeachteten Aufsatz zur Entstehungsgeschichte moderner Wohlfahrtsstaaten. Sie untersuchten, weshalb sich moderne Wohlfahrtsstaaten im frühen 20. Jahrhundert in europäischen Staaten aber nicht den USA entwickelten. Die Fallstudie über die Sozialpolitik der USA wurde nach ihrem Erscheinen zu einem Referenzpunkt für den historischen Institutionalismus in der Politikwissenschaft, weshalb ihr durchaus ein theoriegenerierender Charakter zugewiesen wer-

den kann (Starke 2015: 459). Dies bedeutet, dass die fallzentrierte Ausprägung der Prozessanalyse durchaus theoriegenerierendes Potenzial besitzt. Starke fasst diese Eigenschaft wie folgt zusammen:

„Je stärker nicht nur rein fallspezifische, idiosynkratische, sondern allgemein anwendbare, abstrakte Erklärungsfaktoren auch für die Erklärung spezifischer Outcomes herangezogen werden, desto eher besteht die Möglichkeit, dass die Ergebnisse der Prozessanalyse theoriegenerierenden oder sogar – testenden Charakter bekommen“ (ebd.).

Trotz der Unterschiede im Hinblick auf das jeweilige Forschungsziel haben die drei Typen der Prozessanalyse gemein, dass alle sich auf die Untersuchung und Zurückführbarkeit von Kausalmechanismen konzentrieren. Während Kausalmechanismen in theoriegenerierenden und therietestenden Prozessanalysen eine Anwendbarkeit auf ähnliche Fälle und somit eine gewisse Generalisierbarkeit aufweisen, gelten Kausalmechanismen bei Analysen zur Erklärung spezifischer Outcomes als äußerst fallspezifisch und weniger systematisierbar – sie entfalten ihr Erklärungspotenzial nur im Kontext des untersuchten Falls (Beach/Pedersen 2013: 21 f.). Dabei wird angenommen, „dass sich jedes Geschehen je für sich erklären lässt“ (Nullmeier 2021: 213). Andere Autoren gehen davon aus, dass ein Fall unabhängig vom Typus der Prozessanalyse kein historisch isoliertes Ereignis ist, sondern stellvertretend für eine Population an Ereignissen steht (George/Bennet 2004: 18). Hier kommt es vor allem auf die Perspektive an: Die Tabakrichtlinie steht hinsichtlich ihrer Generalisierbarkeit als Fall sicher nicht stellvertretend für eine Population gesundheits- oder verbraucherpolitischer Gesetze in der EU, sondern für eine Reihe stark politisierter Gesetzgebungsverfahren mit einem hohen Aufkommen von Interessenvertretung.

4.1.3 Logik und Wirkung der Fallauswahl

Da Prozessanalyse hauptsächlich bei Fallstudien Anwendung findet, liegt der Schluss nahe, dass die Beschaffenheit des Falls eine enorme Auswirkung auf die Prozessanalyse hat. Folglich und in der Literatur unbestritten ist die Auswahl des zu untersuchenden Falls für die Prozessanalyse von elementarer Bedeutung (Beach/Pedersen 2013: 145; Starke 2015: 459; Gerring/Seawright 2007: 86 ff.).

Zwingend erforderlich wird die Fallselektion auch dadurch, dass die Prozessanalyse durch aufwändige empirische Arbeit gekennzeichnet ist und daher nur die Berücksichtigung einiger weniger Fälle zulässt (Starke 2015: 460). Zur Beschreibung von Fällen haben Gerring und Seawright (2007) einige Typologien aufgestellt, die im Folgenden näher erläutert werden. Die Extremfallmethode wird hauptsächlich zur Aufstellung neuer Theorien und Hypothesen verwendet (Gerring/Seawright 2007: 101 f). Bei der *diverse-cases*-Methode werden mehrere Fälle

gewählt, die gemeinsam möglichst unterschiedliche Werte und damit die volle Bandbreite abbilden (ebd.: 97 f.). Diese Methode der Fallauswahl soll trotz geringer Fallzahl eine gewisse Repräsentativität des Forschungsergebnisses sichern (Starke 2015: 461). Ein typischer Fall (*typical case*) dient dazu, Kausalmechanismen oder Zusammenhänge zu veranschaulichen und steht üblicherweise für ein bereits bekanntes Phänomen. Typische Fälle können zum Testen oder auch zur Bildung neuer Theorien eingesetzt werden (ebd.).

Das Gegenstück zum typischen Fall ist der abweichende Fall (*deviant case*). Die abweichende Fallmethode (*deviant-case-method*) arbeitet mit Fällen, die sich im Hinblick auf eine bestehende Theorie oder allgemein sachlogische Annahmen durch besonders unerwartete Werte auszeichnen (Gerring/Seawright 2007: 105). Die Auswahl abweichender Fälle ist in den meisten Disziplinen, nicht nur in der Politikwissenschaft, eng verbunden mit der Erforschung theoretischer Anomalitäten. Abweichende Fälle unterscheiden sich dadurch von der Norm, dass sie kaum oder nur schlecht von einem bestehenden theoretischen Modell erklärt werden. Die Abweichung eines Falls kann also nur relativ zu einem bestehenden theoretischen Modell festgestellt werden. Durch die Betrachtung abweichender Fälle erhoffen sich Forscher, mehr über die Kausalmechanismen innerhalb des Falls zu erfahren und bestenfalls einen Kausalfaktor zu identifizieren, mit dem sich die Abweichung des vorliegenden, und möglicherweise weiterer abweichender Fälle erklären lässt. Die abweichende Fallmethode steht immer in Bezug zum generellen Verständnis eines Sachverhalts und kann theoriegenerierend eingesetzt werden (ebd.: 106).

Ob die Fallauswahl lediglich methodischen Kriterien folgen darf, oder ob auch pragmatische Gründe den Auswahlprozess beeinflussen können, ist in der Literatur nicht unumstritten. Starke plädiert dafür, dass "[p]ragmatische Gründe für die Wahl eines oder mehrerer Fälle, insbesondere Sprachkenntnisse, Zugang zu Daten, persönliche Kontakte, geografische und kulturelle Nähe" (Starke 2015: 462) durchaus eine Rolle bei der Fallauswahl spielen können und dies in der Praxis sicher auch tun – schließlich liegt das Erkenntnisinteresse an der Erklärung eines spezifischen Outcomes ja nicht nur in der Methode selbst, sondern vor allem am Fall.

In der vorliegenden Arbeit wird exemplarisch am Fall der Tabakrichtlinie untersucht, wie sich das Framing von Interessengruppen auf die Meinungsbildung von Entscheidungsträgern in der EU auswirkt, mit anderen Worten: Wie erfolgreich die Interessenvertretung bestimmter Akteure war, und welche Rolle dem Framing dabei zukommt. Durch die Prozessanalyse wird es zunächst möglich, prozessrelevante Ursachen und mögliche Erklärungsfaktoren für das Ergebnis des Gesetzgebungsprozesses zu bestimmen. Selbst unter erfahrenen Abgeordneten des Europäischen Parlaments galt sie zum damaligen Zeitpunkt als „most lobbied dossier in EU his-

tory“ (Corlett 2013). Die hohe Intensität des Lobbyings, also das große Interesse und die Aktivitäten von Stakeholdern und Interessengruppen zur Einflussnahme auf den Gesetzgebungsprozess, ist insofern von Bedeutung für die Fallauswahl, als dass die Quellenlage als sehr gut zu bezeichnen ist. Jedoch ist nicht nur Lobbying-Intensität an sich, sondern besonders der Einfluss der unterschiedlichen Interessengruppen im Verlauf des Gesetzgebungsprozesses bemerkenswert. Das Ergebnis der Revision der Tabakrichtlinie auf EU-Ebene spiegelt nach Ansicht vieler Beobachter jedoch nicht weniger die Interessen der Tabakindustrie wider, sondern stellt Erfolg für Gesundheits- und Verbraucherschutzorganisationen dar (Keating 2014). Ein Ergebnis, mit dem zu Beginn des Gesetzgebungsverfahrens nicht gerechnet werden konnte, da sich Industrie- und Verbraucherschutzorganisationen sowohl im Hinblick auf finanzielle als auch auf personelle Ressourcen, die für das Engagement auf europäischer Ebene vonnöten sind, sehr unterschiedliche Startvoraussetzungen hatten.

Daher dient die Prozessanalyse in dieser Fallstudie der Erklärung eines spezifischen Outcomes. Denn das Outcome, also erfolgreichere Einflussnahme bestimmter Interessengruppen im Vergleich zu anderen, ist im Rahmen der Meinungsbildung in den Institutionen nicht ausreichend erforscht (wie in den Kapiteln 2 und 3 dargestellt). Daher kann an dieser Stelle auch kein Mechanismus zugrunde gelegt werden, der dieses Ergebnis hinreichend erklären könnte. Entsprechend wird hier eine induktive Herangehensweise zur Erschließung einer plausiblen Erklärung für das Outcome gewählt, die auf der Auswertung empirischen Materials aufbaut.

4.1.4 Übertragbarkeit von Ergebnissen – Stärken und Schwächen der Prozessanalyse

Methoden zur Untersuchung von Fallstudien, wie die Prozessanalyse, sind generell dort stark, wo statistische Methoden und formale Modelle ihre Schwachstellen haben. Dazu zählt vor allem die konzeptionelle Stichhaltigkeit, die sich mit ihr erreichen lässt. So werden die Identifikation und Messung von Indikatoren, die ein theoretisches Konzept aus Sicht des Forschers gut repräsentieren, ermöglicht. Viele Variablen, die Sozialwissenschaftler besonders stark interessieren, wie z.B. politischer Einfluss, Demokratie, politische Kultur etc. sind schwer messbar, da sie je nach sozialem Kontext völlig andere Bedeutungen haben können. Diese Berücksichtigung von Kontextfaktoren ist in der Untersuchung von Fallstudien anhand der Prozessanalyse gang und gäbe, mit statistischen Methoden allerdings schwer umsetzbar (George/Bennett 2005: 19 f.). Obwohl die Prozessanalyse nur mit einem oder wenigen Fällen operiert, können mithilfe empirischer Analysen Kausalschlüsse über verschiedene, auch alternative Erklärungen erzielt werden (Starke 2015: 474).

Als weitere Stärke kann die Flexibilität mit Blick auf die Auswahl der Primärquellen genannt werden. Das breite Spektrum an Daten, auf das sich Prozessanalysen stützen können, erlaubt

unterschiedliche Arten der Annäherung an Kausalmechanismen. Darüber hinaus gelten die Methoden zur systematischen Verwertung und Gewichtung von Daten und Beobachtungen mittlerweile als gut elaboriert (ebd.).

Der Vorteil von Fallstudien liegt nun darin, dass sie – im Gegensatz zu makroqualitativen und quantitativen Studien, oder anderen Forschungsdesigns, wie dem Cross-Case-Design – hervorragend dazu geeignet sind, Aussagen über fallbasierte Kausalbeziehungen zu treffen (Gerring 2007: 43). Die Prozessanalyse wird passenderweise auch als *within-case-method* bezeichnet (Bennet/Checkel 2015: 13) – es liegt also gewissermaßen in der Natur der Sache, dass von Fallstudien auf den ersten Blick eine deutlich geringere Übertragbarkeit ausgeht, als von quantitativen Vorhaben wie beispielsweise von Large-N-Studien. Nichtsdestotrotz können Fallstudien – je nach Logik der Fallauswahl – für eine Population ähnlicher Fälle stehen (George/Bennet 2005).

Dass auf Fallstudien basierende Forschungsergebnisse nur äußerst bedingt generalisierbar sind, ist ein Vorwurf, der dieses Forschungsdesign wahrscheinlich auf ewig verfolgen wird (Gerring 2007: 43). Gerring bezeichnet die Übertragbarkeit von Forschungsergebnissen auf andere Fälle als externe Validität (*external validity*), während er den Begriff interne Validität (*internal validity*) verwendet, um deutlich zu machen, dass sich ein Fall besonders gut zur Veranschaulichung eines bestimmten Kausalmechanismus eignet. Externe Validität weisen demnach eher Large-N Studien auf, die mit einer hohen Anzahl an Fällen arbeiten und aus deren Ergebnissen Annahmen hervorgehen, die sich auf ähnliche Phänomene übertragen lassen und somit eine größere Reichweite besitzen. Im Hinblick auf die externe Validität sind Fallstudien also im Vergleich zu Large-N Studien generell schwächer (Gerring 2007: 43).

Eine eingeschränktere Generalisierbarkeit muss allerdings kein Nachteil von Fallstudien sein, sondern sollte eher als ein dem Forschungsdesign inhärentes Merkmal verstanden werden (Gerring 2007: 43). Die Prozessanalyse kann auch zum Testen oder Verfeinern von Hypothesen zu Kausalmechanismen dienen, oder den Rahmen festlegen, in welchem eine Hypothese generalisierbar wird. Bevor die Funktionsweise eines Kausalmechanismus bekannt ist, können Forscher ohnehin keine Aussagen über Reichweite und Generalisierungspotenzial des letzteren treffen (Bennet/Checkel 2015: 13). Fallstudien können Kausalmechanismen aufdecken, die mithilfe quantitativer Forschung auf ihre Gültigkeit über den Einzelfall hinaus geprüft werden können. Dann wiederum eignen sich Fallstudien – und ganz besonders in Kombination mit Process Tracing – dazu, abweichende Fälle zu identifizieren (George/Bennet 2005: 20).

Generell werfen die Prozessanalyse und ihre Anwendung bei Fallstudien Fragen zu den Themen Generalisierbarkeit und Theorieentwicklung auf, die bisher viel zu wenig Aufmerksamkeit

erfahren haben und von der sozialwissenschaftlichen Forschung noch besser adressiert werden sollten. Nach Einschätzung von Bennet und Checkel münden Fallstudien viel zu oft in bloße Auflistungen von Ergebnissen, ohne dass ihr theoriegenerierendes und auch generalisierendes Potenzial ausgeschöpft würde (2015: 14).

4.1.5 Datengrundlagen

Prozessanalysen können sich aus einer äußerst vielfältigen Datengrundlage speisen. Auch muss nicht zwingend eine Standardisierung des Datenmaterials vorgenommen werden, wie es bei quantitativen Analysen der Fall ist. Im Zentrum steht das Sammeln zuverlässiger Informationen zu Ablauf, Reihenfolge, Dauer und Geschwindigkeit der beobachteten Ereignisse, die Haltung relevanter beteiligter Akteure, die Resonanz zentraler Ereignisse, Entscheidungsfindungsprozesse und verworfene Alternativen zum tatsächlichen Outcome. Dabei können sich die Daten bezüglich Skalenniveau, Quelle, Verfügbarkeit, Sekundär- und Primärdaten sowie der Erhebungsmethode unterscheiden, was als eine große Stärke der Prozessanalyse zu betrachten ist (Starke 2015: 464).

Nicht umsonst weist die Prozessanalyse große Schnittstellen mit der Triangulation auf, bei welcher unterschiedliche Datenerhebungsmethoden zum Einsatz kommen, um die Zuverlässigkeit und Aussagekraft des Ergebnisses zu erhöhen (ebd.). Prozessanalyse lässt sich mit detektivischer Arbeit vergleichen, da es darum geht „möglichst viele verfügbare Beobachtungen eines Falls mit den theoretischen Implikationen alternativer Erklärungen [...] abzugleichen und so zu einer kohärenten Schlussfolgerung zu gelangen“ (ebd.: 465).

Üblicherweise setzt sich das Datenmaterial aus Sekundär- oder Primärdaten oder einer Kombination aus beidem zusammen. Die Sekundäranalyse ist sehr weit verbreitet, wobei der Vorteil dabei in der Ersparnis von Zeit und Aufwand besteht, da auf bereits vorhandenes Material und Expertise zurückgegriffen werden kann. Ein Risiko birgt diese Methode insofern, als dass historisches „Rosinenpicken“ und damit eine Aneinanderreihung aus dem Kontext gerissener Daten erfolgt, die so angehäuft nicht valide sind. Mögliche Verzerrungseffekte in der Forschung können sich bei dieser Quelle auch daraus ergeben, dass einseitige Darstellungen von Autoren kritiklos übernommen und so reproduziert werden. Grundsätzlich empfiehlt es sich daher, die Sekundäranalyse durch die Erhebung von Primärdaten zu ergänzen (ebd.).

Für Primärerhebungen bieten sich Archivrecherche und Interviews an, wobei die Archivrecherche methodisch gesehen in der Politikwissenschaft kaum Beachtung findet und entsprechend deutlich weniger etabliert ist als Interviews (Starke 2015: 465 f.). Im Rahmen der Prozessanalyse haben sich besonders semi-strukturierte Interviews bewährt. Die Auswahl der Inter-

viewpartner sollte allerdings bewusst nach ihrer Relevanz für die Komplettierung der Prozessanalyse und die Beantwortung der Forschungsfrage vorgenommen werden. Insbesondere bei „Eliten“- oder Experteninterviews mit Entscheidungsträgern ist darauf zu achten, dass mögliche Machtasymmetrien, Manipulation und ein veränderter Blickwinkel auf vergangene Geschehnisse das Ergebnis in besonderem Maße verfälschen können, wenn diese unreflektiert bleiben.

4.1.5.1 Empirisches Material und verwendete Quellen zur Prozessanalyse

Wie bereits beschrieben, gehört die Möglichkeit der Nutzung und Kombination unterschiedlicher Datenquellen und Erhebungsmethoden zu den entscheidenden Vorteilen der Prozessanalyse. In dieser Untersuchung steht besonders das Voranschreiten der inner- und inter-institutionellen Verhandlungen mit besonderem Fokus auf die inhaltlichen Kernpunkte der Richtlinie im Vordergrund. Im Folgenden soll ein kurzer Überblick über das verwendete Material die Auswahl veranschaulichen und begründen.

Offizielle Dokumente, die den Fortschritt der inhaltlichen Verhandlungen auf institutioneller Ebene dokumentieren, stehen als Primärquellen bei der Prozessanalyse an oberster Stelle. Sie strukturieren das Gesetzgebungsverfahren zeitlich und bilden den Rahmen für die vier empirischen Analyse-Phasen, in dem Verhandlungsmomente und -arenen entstehen. Dazu gehören:

- Phase 1: der Vorschlag für eine Richtlinie der Kommission (19.12.2012).
- Phase 2: die Allgemeine Ausrichtung des Rates (24.06.2013), die Annahme des Berichts des federführenden Ausschusses für Umwelt, öffentliche Gesundheit und Lebensmittelsicherheit (ENVI) (10.07.2013) sowie die Stellungnahmen der beratenden Ausschüsse.
- Phase 3: die Abstimmung des Parlaments über den Bericht des federführenden Ausschusses und dessen Änderung und die Erteilung des Verhandlungsmandates für den Trilog (08.10.2013).
- Phase 4: Verhandlungsergebnis des Trilogs bzw. finales Abstimmungsergebnis im Europäischen Parlament (26.02.2014).

Derartige Dokumente stammen direkt von den Institutionen und stecken den Rahmen für die Analyse ab, denn sie sind unmittelbare Produkte inter-institutioneller Beratungen und Verhandlungen. In diesen Dokumenten lässt sich klar nachweisen, wie sich der Inhalt des Kommissionsvorschlags im Laufe des Verfahrens verändert hat. Darüber hinaus wurden beispielsweise die Zusammenfassungen der Treffen von DG SANCO und Stakeholdern herangezogen, Tagesordnungen von Sitzungen der Rats-Arbeitsgruppen und Agenden sowie Pressemitteilungen der Institutionen oder der Fraktionen im Europäischen Parlament, die weitere Hinweise auf den Fortgang der Verhandlungen gaben. Der Großteil der Primärdaten konnte in Form von Videos, Protokollen, Teilnehmerlisten, Meeting-Agenden und -Zusammenfassungen direkt von den

Webseite-Archiven der Kommission, des Rates und des Europäischen Parlamentes bezogen werden. Darüber hinaus stellten einige Abgeordnetenbüros E-Mails von Interessenvertretern, delegationsspezifische Briefings und dergleichen mehr zur Verfügung. Diese internen Dokumente waren äußerst aufschlussreich und trugen dazu bei, die prozessanalytische Annäherung an das Gesetzgebungsverfahren anhand des Abgleichs verschiedener Perspektiven zu validieren.

Im Fall der Tabakrichtlinie bot sich auch die Verwendung von Sekundärquellen an. Wie bereits betont, war die empirische Quellenlage angesichts der medialen Berichterstattung und der Partizipation vieler Interessengruppen ausgezeichnet. Eine webbasierte Recherche ergab ein breites Spektrum an nationalen und europäischen Presseartikeln zum Thema Tabakrichtlinie, die als Sekundärdaten wichtige Erkenntnisse lieferten.

4.1.5.2 Semi-strukturierte Leitfadeninterviews

Um den Gesetzgebungsprozess der Tabakrichtlinie nachzuverfolgen, kommt die Auswertung und Analyse von Dokumenten an die Grenze ihre Aussagekraft. Denn trotz einer hervorragenden Quellenlage im Hinblick auf die europäischen Institutionen und Interessengruppen, muss es Informationen gegeben haben, die zum Zeitpunkt des Geschehens als informelles und situatives Wissen vorlagen, für die allerdings kein Anlass zur Dokumentation oder Veröffentlichung bestand. Diese Informationen beziehen sich besonders auf Zusammenhänge zwischen politischen Kräfteverhältnissen und Abstimmungsergebnissen, zwischen nationalen und parteigebundenen Interessen und beim Einfluss von Interessengruppen.

Um diese Informationen zu erschließen und erste Eindrücke bzw. Zwischenergebnisse aus dem empirischen Material zu triangulieren, wurden zusätzlich Experteninterviews geführt. Denn Interviews mit Beteiligten können einen wichtigen Beitrag leisten, um „dem Forscher das besondere Wissen der in die Situationen und Prozesse involvierten Menschen zugänglich zu machen“ (Gläser/Laudel 2010: 13). Experten verfügen über einen privilegierten Zugang zu Informationen, also einen exklusiven Wissensbestand. Experteninterviews eignen sich daher besonders für rekonstruierende Untersuchungen sozialer Sachverhalte. Diese Methode wurde demnach herangezogen, um Wissenslücken zu schließen, Zwischenergebnisse zu triangulieren und somit einen wichtigen Beitrag zur Validierung der Prozessanalyse zu leisten (ebd.). Das Erfordernis, Interviews zu führen, ergab sich im vorliegenden Fall konkret aus zwei Gründen. Erstens sollen durch die Befragung von Experten inhaltliche Widersprüche und Fragen geklärt werden. Zweitens sollen die Gespräche mit beteiligten Akteuren Aufschluss über die prozessrelevanten und

gegebenenfalls informellen Dynamiken und Machtkoalitionen während des Gesetzgebungsverfahrens liefern. Das Erkenntnisinteresse bezieht sich also auf konkrete, ungeklärte inhaltliche Fragestellungen und prozessrelevantes Wissen, über das nur Beteiligte verfügen konnten.

Bei Interviews stehen die Experten daher im Normalfall nicht als Personen im Vordergrund, sondern zeichnen sich durch ihr spezifisches und kompetenzbezogenes Fachwissen über einen bestimmten Sachverhalt aus (Gläser/Laudel 2010: 11). Unter Forschern auf diesem Gebiet bestehen jedoch auch Zweifel hinsichtlich der primären Betrachtung von Experten als Akteure in ihrem beruflichen Umfeld, losgelöst von privatem Einfluss. Inwiefern Experten bei einem Interview auch privat agieren können, lässt sich allerdings erst bei der Auswertung von Interviews feststellen (Meuser/Nagel 2009: 46).

Die methodische Systematisierung von Interviews als sozialwissenschaftliche Methode zur Datenerhebung wird in der Literatur unterschiedlich gehandhabt und benannt. Hier soll der Herangehensweise von Gläser und Laudel (2010: 40) gefolgt werden, die die Typologie der Interviewart über unterschiedliche Merkmale, wie das Untersuchungsziel und den Zweck des Interviews, bestimmen. Der Zweck der Interviews ist auch maßgeblich für die Anzahl der Themen, die in einem Interview behandelt werden. Überdies hängt auch die Auswahl der zu befragenden Personen vom Zweck des Interviews ab (ebd.). Im vorliegenden Fall stand die Befragung von Experten zu einem bestimmten Thema im Vordergrund, was die Durchführung einiger Interviews mit Fachleuten auf dem Gebiet der Politikfelder Gesundheit, Verbraucherschutz und Binnenmarkt im Allgemeinen sowie Tabakkontrolle im Speziellen erforderlich machte. Da hierbei nicht die Zahl und Vergleichbarkeit der Antworten, sondern der allgemeine zu erwartende Erkenntniszuwachs von Interesse war, boten sich in methodischer Hinsicht teilstandardisierte Interviews an.

Zu den verschiedenen Arten der teilstandardisierten Interviews gehört auch das Leitfadeninterview, bei dem mit vorher festgelegten Themen und Fragestellungen gearbeitet wird. Weder die Reihenfolge noch die Formulierung der Fragen sind dabei verbindlich, um den Gesprächsverlauf möglichst natürlich zu gestalten, und Befragten die Möglichkeit zu geben, bestimmte Themen von selbst anzusprechen. Der Interview-Leitfaden kann als Richtschnur für den Gesprächsverlauf bezeichnet werden (Gläser/Laudel 2010: 42) und sorgt für die thematische Einrahmung und Fokussierung, listet die relevanten Themenkomplexe auf, die angesprochen werden sollen, gewährleistet die Vergleichbarkeit der Daten bei Interviews mit mehreren Experten und strukturiert den gesamten Kommunikationsprozess. Die Strukturierung des Leitfadens kann variieren und von konkret ausformulierten Fragen bis hin zu thematischen Stichpunkten reichen – sie

kann je nach Forschungsfrage und die Interviewmethode angepasst werden. Auch die Reihenfolge der Fragen kann je nach Interviewpartner variieren (Misoch 2015: 66). Durch das Hinzuziehen eines Leitfadens mit Fragen und Themen werden einerseits die Aussagen mehrerer Personen auf diese Fragen trotz der offenen Antwortmöglichkeiten vergleichbar; andererseits wird sichergestellt, dass sich der Befragte zu allen vorher identifizierten Fragen frei äußern kann (Gläser/Laudel 2010: 43).

Das Führen von semi-strukturierten, offenen Interviews ermöglicht es, Experten so zu befragen, dass sie „ihre funktionsbezogenen Relevanzen und Maximen preis[geben]: immer dann, wenn sie fortfahren und erläutern, extemporieren, Beispiele geben oder andere Formen der Exploration verwenden“ (Meuser/Nagel 2009: 52). Im Hinblick auf das Forschungsziel, die Rekonstruktion eines sozialen Sachverhalts, wurde das Leitfadeninterview im Sinne eines Gesprächs zwischen Interviewer und Befragtem als zur Erreichung des Forschungsziels geeignete Variante des Experteninterviews ausgewählt (Gläser/Laudel 2010: 43; Meuser/Nagel 2009: 52).

Der Leitfaden kann daher als wirkungsvolles Instrument betrachtet werden, um nicht- oder teilstandardisierten Interviews eine Struktur zu verleihen und damit einen roten Faden im Gespräch zu erzeugen.

Der Entwicklung des Leitfadens ging eine intensive Recherche zum Ablauf des Gesetzgebungsverfahrens der Richtlinie im Sinne der Prozessanalyse voraus, wobei zahlreiche Dokumente ausgewertet wurden.

4.1.5.3 Auswahl von Experten als Interviewpartner

Neben dem Forschungsinteresse bestimmt sich der Interviewinhalt vornehmlich durch den Interviewpartner. Die Bestimmung, Eingrenzung und letztlich auch Auswahl von Experten als Interviewpartner erfolgt daher keineswegs zufällig, sondern strategisch und mit Blick auf das Erkenntnisinteresse, denn die Selektion von Interviewpartnern ist maßgeblich für die Informationsqualität.

Häufig handelt es sich bei Experten um Funktionsträger – Experten müssen allerdings nicht zwangsläufig zur Funktionselite gehören, sondern sind „oftmals gerade auf den unteren und mittleren Ebenen von Organisationen“ (Abels/Behrens 2009: 161) angesiedelt. Als Beispiel hierfür kann die Europäische Kommission herangezogen werden. Einen Kommissar direkt zu interviewen, um Details über ein Gesetzgebungsvorhaben zu erfahren, wäre zur inhaltlichen und prozessualen Annäherung an einen bestimmten Sachverhalt sicher kontraproduktiv. Kommissare, also Funktionseleiten, haben aufgrund der Vielfalt an Themen, für die sie politisch zuständig sind, häufig nicht die Zeit, sich in Details einzuarbeiten. Hilfreiche Ansprechpartner

können dagegen Beamte der Generaldirektionen, beispielsweise (stellvertretende) Abteilungsleiter, sein, die intensive Detailkenntnis besitzen, aber gleichzeitig die prozessuale Komponente der politischen Ebene im Blick haben.

Zunächst gilt es daher, Personen zu identifizieren, die über relevante Informationen verfügen. Da nicht davon auszugehen ist, dass eine Person alle relevanten Informationen zur Verfügung stellen kann, sollten grundsätzlich mehrere Experten befragt werden. Da Interviewpartner generell Geschehnisse aus ihrer persönlichen Perspektive betrachten und bewerten, müssen Informationen dementsprechend beurteilt werden. (Gläser/Laudel 2009: 117). Vor allem im politischen Kontext der Datenerhebung kann eine gewisse Diversifizierung der Interviewpartner notwendig werden, um einen Sachverhalt angemessen zu rekonstruieren und einseitige Darstellungen zu vermeiden (Blatter et al. 2018: 55). Auch die relativ kleine Anzahl von Interviews trägt bei qualitativen Forschungsvorhaben dazu bei, dass der Auswahl der Experten besondere Sorgfalt zukommen sollte (ebd.: 62). Die Auswahl nach Stichprobenplan ist eine probate Art des selektiven Samplings. Dabei werden vorab relevante Merkmale für die Auswahl und die Stichprobengröße – also die Anzahl der Interviewpartner – festgelegt. So kann gezielt nach relevanten Informanten gesucht werden, die „als Merkmalsträger zur Beantwortung der Forschungsfrage beitragen können“ (ebd.: 63 f.). Wer als Experte gilt, wird also nicht nur über die Berufsgruppe, sondern relational zum Forschungsinteresse bestimmt (Meuser/Nagel 2009: 42 ff.).

Für die Auswahl von Experten spielen, wie auch beim bereits angesprochenen Selektionsprozess für Fälle, forschungspragmatische Gründe eine Rolle. Dazu gehören neben der Interviewsprache auch die Erreichbarkeit und Teilnahmebereitschaft der Experten (Gläser/Laudel 2009: 117). Raymond L. Gorden (1975) schlägt in seinem Standardwerk zu Interview-Techniken, das er seit den 1970er Jahren kontinuierlich weiterentwickelt hat, eine Auswahl anhand folgender Kriterien vor:

1. Welche Personen verfügen über die Informationen und qualifizieren sich als Experten?
2. Welcher Experte kann präzise Informationen liefern?
3. Wer ist am ehesten bereit, diese Informationen zu liefern?
4. Welche Informanten sind verfügbar? (Gorden 1975: 196 f.).

Besonders wenn bei den Interviews Eliten, wie z.B. Politiker, in den Blick genommen werden sollen, rückt gerade der letzte Punkt in den Vordergrund, da deren Arbeitsbelastung oftmals sehr hoch und die Verfügbarkeit damit eher unwahrscheinlich ist. In diesem Fall kommen auch Personen als Interviewpartner infrage, die hierarchisch zwar niedriger angesiedelt sind, sich aber dennoch zur Bereitstellung der notwendigen Informationen eignen (ebd.: 203).

Um für die erwartungsgemäß unterschiedlichen Interviewpartner genügend Flexibilität zu haben und dennoch die Möglichkeit zu wahren, vergleichbare Ergebnisse zu erzielen, wurde ein teilstrukturierter Interviewleitfaden zur Durchführung der Gespräche als praktikables und angemessenes Instrument herangezogen, da er auch die Stellung von ad-hoc Fragen als Reaktion auf neue Informationen im Gesprächsverlauf nicht ausschloss. Für die Interviews wurde angesichts möglicher Interviewpartner ein knappes Zeitbudget von je 30 Minuten bis maximal 45 Minuten einkalkuliert, daran orientierte sich auch der Umfang des Leitfadens, bestehend aus elf Fragen, die je nach Interviewpartner entweder alle oder zum Großteil gestellt werden können. Der Interview-Leitfaden befindet sich im Anhang. Einer Aufklärungsphase über die Ziele des Forschungsvorhabens sowie die Verwendung und Vertraulichkeit der erhobenen Daten folgte eine Frage zum allgemeinen Einstieg in das Thema, da der Gesetzgebungsprozess zum Zeitpunkt der Interviews (November 2017) bereits über drei Jahre zurücklag. Außerdem sollen sich die Interviewpartner an die Interview-Situation gewöhnen und Vertrauen aufbauen, während sie beim Sprechen ihre persönliche Rolle im Gesetzgebungsprozess darlegten. Den Abschluss bildete eine Frage, in der der Einfluss der Interessengruppen nochmals rekapituliert werden soll.

Als Interviewpartner waren besonders Akteure aus Politik, Verwaltung, Interessengruppen und Medien von Belang, die direkt oder indirekt in den Gesetzgebungsprozess eingebunden waren oder sich durch besondere Expertise im Hinblick auf diesen Fall auszeichneten. Zur Auswahl der Experten wurden zunächst die Institutionen in den Blick genommen: die damals federführende DG SANCO (heute DG SANTE) der Europäischen Kommission, der ENVI-Ausschuss und die beratenden Ausschüsse im Europäischen Parlament, sowie letztlich der Rat. Da eine Verfügbarkeit seitens DG SANTE¹³ und des Rats¹⁴ nicht vorlag, richtete sich das primäre Interesse auf Experten aus dem Europäischen Parlament. Am interessantesten sind hier der Berichtsersteller und die Schattenberichtsersteller, die sich inhaltlich am stärksten mit den Verhandlungen auseinandersetzen. Auch die Verfasser der Stellungnahmen aus beratenden Ausschüssen sind fachlich exzellente Ansprechpartner. Aufgrund des Ausscheidens des Großteils der Schattenberichtsersteller und Verfasser von Stellungnahmen nach den Europawahlen 2014 war es nicht möglich, einen Interviewpartner aus diesem Personenkreis zu gewinnen. Dennoch konn-

¹³ DG SANTE gab auf Anfrage an, generell keine Interviews zu diesem Thema zu geben, da gegen die Generaldirektion zum damaligen Zeitpunkt noch Verfahren vor dem Europäischen Gerichtshof anhängig waren.

¹⁴ Es konnten weder im Generalsekretariat noch in der Ständigen Vertretung des Bundesrepublik Deutschland bei der EU Beamte ausfindig gemacht werden, die zum Zeitpunkt des Gesetzgebungsverfahrens mit der TPD befasst waren und ihre Position weiterhin ausfüllten.

ten insgesamt zwei Abgeordnete für ein Interview gewonnen werden, und zwar aus dem federführenden ENVI-Ausschuss (Gesundheit und Umwelt), aus dem IMCO-Ausschuss (Binnenmarkt und Verbraucher), sowie die Büroleiterin einer Abgeordneten aus dem JURI-Ausschuss (Rechtsfragen).

Die Desktop-Recherche hat zudem ergeben, dass vom Wissenschaftlichen Dienst des Europäischen Parlaments, dem *European Parliamentary Research Service*, im Laufe des Gesetzgebungsverfahrens wissenschaftliche Analysen und Informationsmaterial auf Anfrage der Abgeordneten erstellt wurden. Der damals zuständige Mitarbeiter ist als ausgewiesener Experte auf dem Sachgebiet zu bezeichnen und konnte für ein Interview gewonnen werden.

Die NGO SmokeFree Partnership (SFP) ist ein Zusammenschluss mehrerer nationaler und europäischer Organisationen, die sich für die Raucher-Prävention und Nichtraucherenschutz einsetzen. Aufgrund ihrer Expertise und Arbeit im Themenbereich Tabakpolitik gehört sie zu den einflussreichsten Nichtregierungsorganisationen im Bereich Nichtraucherenschutz und Krebsprävention – dies manifestiert sich auch in der Teilnahme mit Präsentation bei der Anhörung im Europäischen Parlament. Mit der Geschäftsführerin von SFP konnte daher eine hochrangige Interessenvertreterin interviewt werden, die zudem eine aktive Rolle im Gesetzgebungsverfahren eingenommen hatte.

Die European Respiratory Society (ERS) ist eine europäische wissenschaftliche Fachgesellschaft, die sich der Lungen- und Atemwegsgesundheit verschrieben hat. Im Hinblick auf das Gesetzgebungsverfahren war die ERS sehr präsent und vertrat die Interessen ihrer Mitglieder, vornehmlich Ärzten, Studierenden und Forschern im Sinne des Nichtrauchereschutzes. Der Leiter des Brüsseler Büros und für Interessenvertretung, der das Verfahren begleitet hatte, konnte für ein Interview gewonnen werden.

Von europäischen Tabakindustrieverbänden konnte kein Ansprechpartner für ein Interview gewonnen werden – dies ist nicht verwunderlich, da die Tabakbranche in dieser Hinsicht als recht verschwiegen gilt. Durch persönliche Kontakte war es jedoch möglich, den geschäftsführenden Partner einer Strategieberatung für Interessenvertretung, der einen der vier größten Zigarettenhersteller weltweit während des Verfahrens beriet, zu interviewen. Das Interview konnte aufgrund der Verschwiegenheitspflicht nicht aufgenommen werden, daher wurde in diesem Fall ein schriftliches Gesprächsprotokoll angefertigt.

Darüber hinaus wurde ein Reporter des Nachrichtenportals politico.eu befragt, der sich seit 2014 mit der Dalli-Affäre und Tabakgesetzgebung beschäftigt. Obwohl dieser nicht direkt den Gesetzgebungsprozess verfolgte, unterhält der Reporter viele Kontakte zu Beteiligten und ist

für das Nachrichtenportal Experte für den Themenkomplex Verbraucherschutz und Interessenvertretung.

Die insgesamt acht Interviews wurden zwischen 6. und 10. November 2017 in Brüssel in persönlichen Gesprächen durchgeführt, aufgezeichnet und anschließend transkribiert. In einem Fall wurde statt eines Transkripts ein Gedächtnis-Protokoll angefertigt. Die Transkription erfolgte wörtlich, wobei thematisch irrelevante Passagen (wie z.B. persönliche Anekdoten, die nicht in Zusammenhang mit dem Thema standen) bei der Transkription ausgespart wurden.

Da sowohl die Anzahl der Interviews als auch die Anzahl der Fragen überschaubar sind, wurde an dieser Stelle auf eine umfangreiche qualitative Inhaltsanalyse samt Codierung unterschiedlicher Textstellen, wie sie Mayring (2015) vorschlägt, verzichtet. Dies ergibt sich daraus, dass die Transkripte durch den Leitfaden bereits eine angemessene Strukturierung aufweisen und daher leicht miteinander zu vergleichen sind. Oft weisen manche Textstellen viele verschiedene Informationen auf, die für das Verständnis des Kontexts unerlässlich sind, daher wurden die Inhalte der Transkripte und des Protokolls tabellarisch strukturiert und zusammengeführt, um die Aussagen der Gesprächspartner zu den gestellten Fragen direkt miteinander vergleichen zu können.

Insgesamt wurde im Rahmen der Prozessanalyse damit eine umfassende und günstige Datengrundlage geschaffen, die durch Interviews an entscheidenden Stellen vervollständigt werden konnte.

4.2 Framing-Analyse

Wie in Kapitel 3 beschrieben, kann Frame-Kongruenz zwischen Interessengruppen und Institutionen Aufschluss über den Erfolg politischer Interessenvertretung geben. Um Frame-Kongruenz ermitteln zu können, müssen zunächst Frames von Interessengruppen und Institutionen identifiziert werden. Als Datengrundlage eignen sich hierfür jegliche Dokumente, in denen diese Akteure ihre Einschätzung zur Tabakrichtlinie artikulieren. Für die Institutionen gehören dazu in erster Linie offizielle Dokumente wie der Entwurf der Richtlinie, der Bericht der Berichterstatterin des federführenden Ausschusses, Reden, Stellungnahmen und Pressemitteilungen. Für die Interessengruppen sind dies zum überwiegenden Teil Positionspapiere, die im Lauf des Gesetzgebungsprozesses veröffentlicht wurden; Frames können jedoch auch in Zeitungsartikeln (z.B. Interviews oder Gastbeiträgen, Pressemitteilungen und Ähnlichem) vorkommen. Darüber hinaus sind Protokolle von Meetings mit der Kommission, die im Rahmen der Stakeholder-Konsultierung routinemäßig durchgeführt werden, eine potenziell wichtige Quelle, um Frames zu identifizieren.

Um die Vergleichbarkeit des Framings zwischen konkurrierenden Interessengruppen und zwischen Interessengruppen und Institutionen zu gewährleisten, bedarf es eines systematischen Verfahrens, mit dem die Frames erhoben werden. Für die Isolierung von Frames in den Dokumenten bietet sich die qualitative Inhaltsanalyse an. Diese Vorgehensweise wird im Folgenden näher erläutert, bevor das empirische Material und die Operationalisierung der Framing-Analyse ausführlicher präsentiert werden.

4.2.1 Methodik der qualitativen Inhaltsanalyse

Um das Framing von Interessengruppen und Institutionen einer Analyse und letztlich einem Vergleich unterziehen zu können, bedurfte es zunächst einer Systematisierung des Framings. Dazu wurde auf die qualitative Inhaltsanalyse nach Mayring (2015) zurückgegriffen, die sich aufgrund ihrer offenen und deskriptiven Eigenschaften besonders gut für Fallstudien und ein interpretatives Vorgehen eignet (ebd.: 23). Qualitative Inhaltsanalyse wurde im vorliegenden Fall genutzt, um vermutete Systematik und Kongruenzen im Framing zwischen Interessengruppen und den Institutionen zu ermitteln. Mayring setzt die qualitative Inhaltsanalyse immer in Bezug zu den Zielen, die damit erreicht werden sollen. Durch die regel- und theoriegeleitete Analyse von Kommunikation lassen sich „*Rückschlüsse auf bestimmte Aspekte der Kommunikation [...] ziehen*“ (ebd.: 13). Die Analyse eines Textes folgt dabei stets zuvor festgelegten, expliziten Regeln, die sich aus vorliegenden wissenschaftlichen Erkenntnissen speisen (ebd.). Durch die Festlegung von Regeln wird ein nachvollziehbares Vorgehen bei der Systematisierung und Auswertung gewährleistet. Im Gegensatz zur freien Interpretation ist jeder Schritt der Analyse regelgeleitet und kann zu jedem Zeitpunkt zurückverfolgt werden. Daher kommt den Kriterien, nach denen die Analyse abläuft, eine äußerst bedeutsame Rolle im Hinblick auf das Ergebnis zu. Die Kriterien sollten aus diesem Grund möglichst theoriegeleitet definiert werden (ebd.: 51).

Die Bildung von Kategorien zur Einordnung des Analysematerials ist der zentrale Aspekt von Mayrings Methodik. Relevante Textstellen werden mithilfe der definierten Kriterien in bestimmte Kategorien eingeteilt, was dem Vorgehen Transparenz und Nachvollziehbarkeit verleiht. Das entstandene Kategoriensystem kann sogar selbst schon ein Analyseergebnis darstellen (ebd.: 51 f.)

Unmittelbar vor der Arbeit am Textmaterial ist die Bestimmung der Richtung der Analyse unerlässlich. Unter Richtung versteht Mayring die grundlegende Fragestellung, die als Leitfaden der Analyse dient. Dabei wird zwischen der Richtung der Analyse und theoriegeleiteter, ausdifferenzierter Fragestellung unterschieden, unter deren Gesichtspunkten das Material in einem

zweiten Schritt präzise durchgearbeitet wird. (ebd.: 60). Im Verlaufsmodell ist der Ablauf der Analyse wie folgt dargestellt:

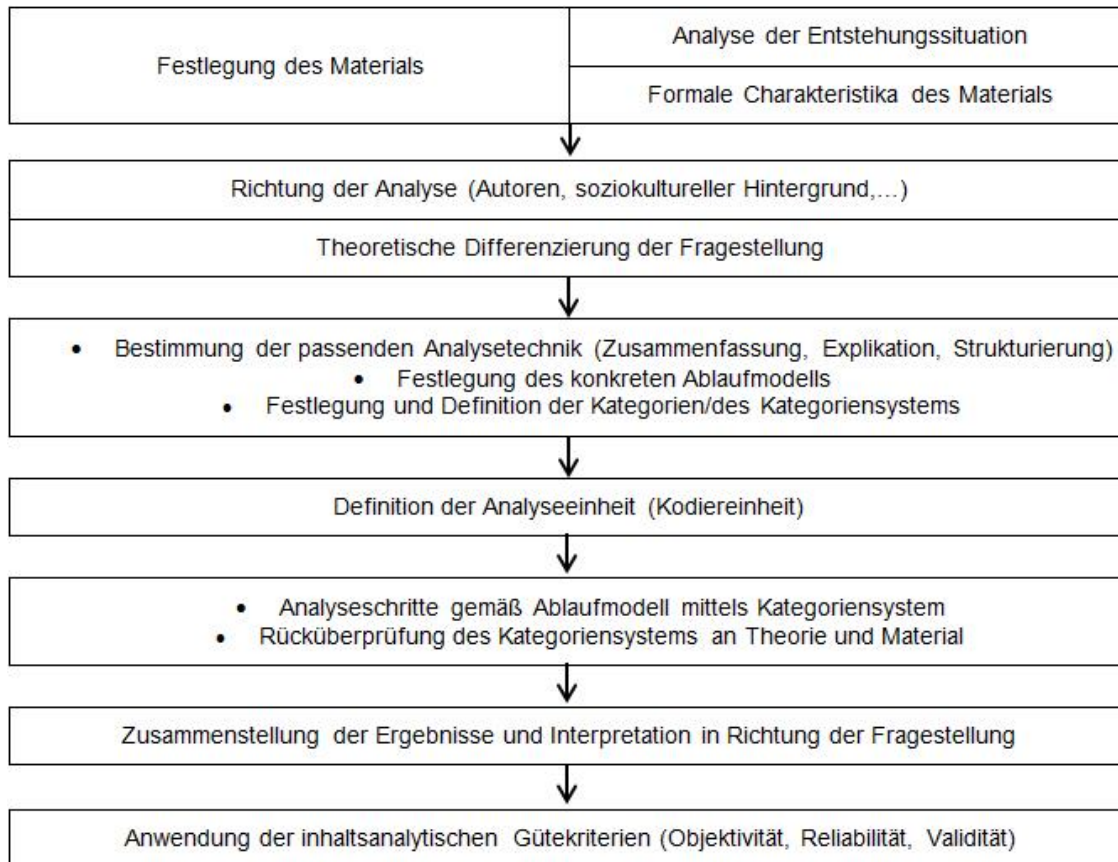


Abbildung 5: Ablauf der qualitativen Inhaltsanalyse, in Anlehnung an Mayring (2015: 62).

4.2.2 Anwendung inhaltsanalytischer Methoden für die Framing-Analyse

Gemäß dem Ablauf in Abbildung 5 wurde in einem ersten Schritt das Analysematerial ausgewählt. Das Erkenntnisinteresse bezieht sich auf die Bewertung des Gesetzentwurfs für die Tabakrichtlinie und der darin vorgeschlagenen Maßnahmen durch Interessengruppen und am Gesetzgebungsprozess beteiligte Institutionen. Dabei sollte ermittelt werden, ob und inwiefern sich das Framing von Interessengruppen und Institutionen gleicht. Außerdem wurde untersucht, ob das Framing von Interessengruppen untereinander im Verlauf des Gesetzgebungsprozesses gleichmäßig verläuft oder ob es bestimmte Dynamik entfaltet. Daher wurden Dokumente herangezogen, in denen sich die genannten Akteure sowohl in unmittelbarer Vorbereitung auf den Gesetzesvorschlag der Kommission als auch im Verlauf des Gesetzgebungsprozesses zur Tabakrichtlinie äußern. Im Hinblick auf die Institutionen lag es nahe, offizielle Dokumente, die den Gesetzgebungsprozess betreffen, sowie Pressemitteilungen, Stellungnahmen und Reden zu analysieren. Was Interessengruppen anbelangt, wurden alle verfügbaren Dokumente herangezogen, in denen diese eine Bewertung hinsichtlich der TPD während des Gesetzgebungsprozesses vornahmen. Dabei handelte es sich um Positionspapiere, Pressemitteilungen, sonstige

Publikationen und Presseartikel, welche die Position einer Interessengruppe wiedergaben und Framing enthielten.

Im Anschluss daran wurde die Richtung der Analyse wie folgt bestimmt: *Wie bewerten Interessengruppen und Institutionen den Gesetzentwurf der Tabakrichtlinie sowie darin enthaltene Maßnahmen im Verlauf des Gesetzgebungsprozesses?* Eine präzisere Differenzierung der Fragestellung führt zu folgenden untergeordneten Analysefragen: *Welche Frames nutzen europäische Institutionen in offizieller Funktion im Verlauf des Gesetzgebungsprozesses? Welche Frames nutzen Interessengruppen in Reaktion auf die Hauptereignisse des Gesetzgebungsprozesses? Heben Institutionen und Interessengruppen jeweils andere Aspekte vor als die, die im Gesetzentwurf genannt sind?*

In der folgenden Übersicht sind die Arbeitsschritte der inhaltlichen Strukturierung im Rahmen der qualitativen Inhaltsanalyse dargestellt.

1. Schritt	Bestimmung der Analyseeinheiten
2. Schritt	Festlegung der Strukturierungsdimensionen (theoriegeleitet)
3. Schritt	Zusammenstellung des Kategoriensystems
4. Schritt	Formulierung von Ankerbeispielen und Kodierregeln zu den Kategorien
5. Schritt	Materialdurchlauf: Fundstellenbezeichnung, Bearbeitung und Extraktion der Fundstellen
6. Schritt	Überarbeitung, ggf. Revision des Kategoriensystems
7. Schritt	Zusammenfassung pro Kategorie & Hauptkategorie
8. Schritt	Ergebnisaufbereitung




Abbildung 6: Ablaufmodell inhaltlicher Strukturierung, in Anlehnung an Mayring (2015: 98 ff).

Als Analyseeinheit ist im vorliegenden Fall all das zu betrachten, was sich als wertende Äußerung im Hinblick auf die TPD oder einzelne Aspekte davon qualifiziert. Die kleinste Analyseeinheit kann dabei aus einem einzelnen Wort bestehen; auch Satzteile, Sätze und ein ganzer Absatz können eine Analyseeinheit bilden. Die Strukturierungseinheit muss daher zwingend ein Frame sein. Bei der Analyse des Materials wurden Frames pro Positionspapier erfasst und Kategorien gebildet. Angesichts der offenen Fragestellung wurden die Kategorien deduktiv ermittelt und im Prozess erweitert. Bei inhaltlicher Übereinstimmung werden Frames bestehenden Kategorien zugeordnet. Diesen Vorgang bezeichnet Mayring als *Kodierung* (ebd.: 16). Die in Abbildung 6 dargestellten Schritte 3. bis 5. laufen in der praktischen Anwendung parallel ab.

Nicht nur im Sinne der wissenschaftlichen Redlichkeit, aber auch zur Sicherstellung, dass es sich um Framing und nicht um ein Argument handelt, soll die Identifikation von Frames theoriegeleitet ablaufen. Entman definiert Framing als das Herausheben bestimmter Aspekte eines Sachverhalts, um diesen eine größere Bedeutung zu verleihen, beispielsweise zur Veranschaulichung eines Problems (Entman 1993: 52). Frames können, wie bereits in Kapitel 2 dargestellt, in Form einer expliziten normativ-moralischen Wertung auftreten, aber auch eine implizite Wertung abgeben, ohne einen Sachverhalt klar zu benennen.

Der Vorteil von qualitativen Vorhaben wie Fallstudien liegt darin, dass es möglich ist, Texte manuell und kleinteilig auf Frames zu untersuchen, und diese entsprechend zu erfassen – im Gegensatz zu quantitativen Studien, bei denen die Textanalyse-Verfahren häufig digital bzw. computergestützt durchgeführt werden, was zu ungenauen Ergebnissen im Hinblick auf Framing führe kann, wie Bunea und Ibenskas (2015) argumentieren. Denn inhaltliche Punkte oder Positionierungen in einem Text sind Bedingungen für Framing, stellen aber an sich noch kein Frame dar. Die folgenden Beispiele unterstreichen die Systematik:

Beispiel 1:

“Cross-border distance sales of tobacco should be prohibited” (McAvan 2013a).

Beispiel 1 illustriert eine Aussage zum Thema grenzüberschreitender Fernabsatz von Tabakwaren.

Beispiel 2:

“Cross-border distance sales of tobacco should be prohibited as they facilitate young people's access to tobacco products” (McAvan 2013a).

Durch den Zusatz in Beispiel 2 (unterstrichen) wird eine Wertung bzw. Einordnung vorgenommen, die in diesem Fall als Begründung dient. Ziel der Aussage ist es, grenzüberschreitenden Fernabsatz mit Jugendschutz in Verbindung zu bringen, um ein Verbot als angemessene regulatorische Maßnahme zu begründen. Hier liegt demnach ein Frame vor. Beispiel 1 zeigt eine Position bzw. politische Präferenz. Beispiel 2 zeigt demnach jedoch ein Frame.

Um Framing-Strategien von Interessengruppen und Institutionen sowie Gemeinsamkeiten und Unterschiede präzise erkennen zu können, wurden Unterkategorien gebildet. Dies soll die Identifikation von Mustern oder Disruptionen im Framing der Interessengruppen ermöglichen. Das Frame aus Beispiel 2 kann der Kategorie „Jugendliche könnten durch grenzüberschreitenden Fernabsatz leichter an Tabakprodukte kommen“ zugeordnet werden. Um die Identifikation der Analyseeinheiten jeweils nachvollziehbar und transparent zu gestalten, wurde jedes identifizierte Frame mit einem Code versehen, das auf das Textdokument und die Textstelle verweist.

Dazu wurde jedes Frame als Zitat aus seinem originalen Textdokument in eine gesonderte Tabelle überführt und nummeriert. Die Nummerierung enthält sowohl Erscheinungszeitraum des Dokuments, den handelnden Akteur sowie die Analyseeinheit.

Beispiel: C30-7

C30: Alle mit „C“ versehenen Textdokumente wurden nach Veröffentlichung des Entwurfs über die TPD und vor der Abstimmung des Parlaments über den Bericht der Berichterstatterin veröffentlicht. Die Ziffer 30 steht für das Textdokument in dieser Phase des Gesetzgebungsprozesses, das analysiert wurde.

7: Diese Ziffer steht für die präzise Analyseeinheit, die ein Frame beschreibt, und ist in der Liste der Frames als Zitat aufgeführt.

Um die Kategorien übersichtlich zu bündeln, wurden diese in Themenbereichen gruppiert, um die Analyse der Frame Kongruenzen und Häufungen übersichtlicher zu gestalten. Die Themenbereiche lauten:

1. Allgemeines zur Richtlinie (allg. Bewertung)
2. Bild- und Texthinweise
3. Plain Packaging
4. Standardisierung
5. Rauchlose Tabakprodukte
6. Charakteristische Aromen & Zusatzstoffe
7. Platzierung im Geschäft
8. Markenrecht und geistiges Eigentum
9. Wirtschaftliche Aspekte
10. Illegaler Handel
11. E-Zigaretten.

Eine Übersichtstabelle gibt Auskunft über die kategorische Einordnung der Analyseeinheiten und bildet die Basis für die Analyse von Kongruenzen und Häufungen von Frames.

Die Gliederung in Themenbereiche ermöglicht das Ablesen von Vorkommen bestimmter Frames in den jeweiligen Phasen des Gesetzgebungsprozesses. Diese aus dem Kodierungsschritt der qualitativen Inhaltsanalyse entstandene Übersichtstabelle ist somit sowohl Basis als auch das wichtigste Instrument für die Auswertung und Interpretation der Untersuchungsergebnisse. Zugleich wird die Rückverfolgbarkeit der Ergebnisse gesichert, wie am folgenden Ausschnitt erkennbar:

	C1	C2	C3	C4	C5	C6
Allgemeines zur Richtlinie						
Aufklärung über Gefahren des TK verbessern						
Keine verstärkte Aufklärung notwendig, da Risiken allgemein bekannt						
TK als Ursache vieler (kardiovaskulärer und/oder Atem-) Erkrankungen und damit Hauptursache für vorzeitige Todesfälle in EU						
Richtlinie notwendig für den Schutz vor Risiken des TK (v.a. bei Jugendlichen)						
Notwendig, um Zahl der Raucher und Todesfälle zu reduzieren						

Dokument

Themenbereich

Kategorie

Kodierung:
Textstelle

Abbildung 7: Zuordnung der Frames und Codierung.

Die Dokumentenkürzel (z.B. C1; C2; ...) werden beim Zitieren von Positionspapieren im Text zusätzlich angegeben, um die Navigation im Verzeichnis der Positionspapiere (Anhang I) zu erleichtern.

4.2.3 Präsentation des empirischen Materials

Was die Institutionen anbelangt, so wurden für die Framing-Analyse zunächst die offiziellen Dokumente, wie der Entwurf der Richtlinie, der im Plenum angenommene Bericht der Berichterstatterin, die Stellungnahmen der beratenden Ausschüsse, die Allgemeine Ausrichtung des Rates sowie die verabschiedete Position des Parlaments für die Verhandlungen im Trilog herangezogen. Zusätzliche wurden Pressemitteilungen der Institutionen oder offizielle Reden herangezogen, wenn die offiziellen Dokumente angesichts ihrer neutralen Sprache im Legislativdokumenten keine oder nur wenig verwertbares Material zu Framing enthielten.

Hinsichtlich des von Interessengruppen generierten Materials gestaltete sich die Sachlage deutlich diverser. Über online Recherche wurden nach den Stichworten „Tabakrichtlinie“, „Tabakprodukt richtlinie“, „Tabak Produkt EU“, „tobacco products EU“ und „produits de tabac UE“ gesucht. Demnach wurden Dokumente in deutscher, englischer und französischer Sprache untersucht¹⁵. Die Suche wurde auf den Zeitraum zwischen dem 01.01.2012 und dem 26.02.2014 eingegrenzt, um Positionierungen von Interessengruppen im Verlauf der entsprechenden Phasen des Gesetzgebungsprozesses zu erhalten. Das Analysematerial wurde daraufhin nach Veröffentlichungsdatum in die unterschiedlichen Phasen des Gesetzgebungsprozesses eingeteilt (siehe folgendes Kapitel). Die formalen Charakteristika der Dokumente variierten zum Teil stark. Unabhängig davon wurden alle verfügbaren Dokumente herangezogen, in denen eine Interessengruppe zum Gesetzesvorhaben oder darin enthaltenen bzw. erwogenen Maßnahmen Stellung bezieht. Dazu zählten Protokolle von sogenannten „Stakeholder Meetings“, die die zuständige Generaldirektion der Kommission mit Interessengruppen abhielt, sowie Presseartikel, Briefings oder klassische Positionspapiere. Zusätzlich zur Desktop-Recherche wurde ein formeller Antrag auf Dokumenteneinsicht bei der Europäischen Kommission gestellt¹⁶. Aufgrund der Bedeutung der Kommission bei der Vorbereitung und Veröffentlichung des Gesetzesentwurfs und während des Trilogs wurde die Anfrage auf die entsprechenden Zeiträume eingegrenzt. Dokumente aus ähnlichen Anfragen von der Webseite ask-the-EU.com, die Anträge auf Dokumenteneinsicht unterstützt, wurden ebenfalls genutzt. Des Weiteren wurde beim Rat der Europäischen Union ein Antrag auf Dokumenteneinsicht¹⁷ gestellt, mit dem Ziel, Positionspapiere von Interessengruppen zu erhalten, die direkt an die Ratspräsidentschaft gerichtet waren, der jedoch unbeantwortet blieb.

Im Zuge der Sichtung des Materials wurden 125 Dokumente als „Positionspapiere“ identifiziert, in denen Interessengruppen Stellung zur TPD bezogen. Offizielle Dokumente der europäischen Institutionen, wie z.B. Pressemitteilungen, Gesetzestexte oder Reden, wurden hierbei nicht mitgezählt. Das Sample gilt somit als repräsentativ.¹⁸ Dabei bestehen fast zwei Drittel des Samples aus Stellungnahmen in Form von Positionspapieren, während Pressemitteilungen die zweitgrößte Dokumentensorte darstellen.

¹⁵ Das bedeutet jedoch nicht, dass nur Positionspapiere aus Deutschland, Großbritannien und Frankreich analysiert wurden; viele europäische Organisationen, wie z.B. Verbände, kommunizieren grundsätzlich auf Englisch, Gleiches gilt für Unternehmen.

¹⁶ Referenznummer GestDem N° 2017/2977, Antrag vom 18.05.2017.

¹⁷ Referenznummer 19/1109-PRO-ns, Antrag vom 27.04.2019.

¹⁸ Zum Vergleich: in einer Untersuchung zu Framing und Lobbying-Erfolg analysierte Rasch (2018) mithilfe qualitativer und quantitativer Methoden drei Fallstudien mit einem repräsentativen Sample von insgesamt N=202. Somit kann bei einem Sample von N=125 für nur eine Fallstudie die Repräsentativität ebenfalls als gegeben betrachtet werden.

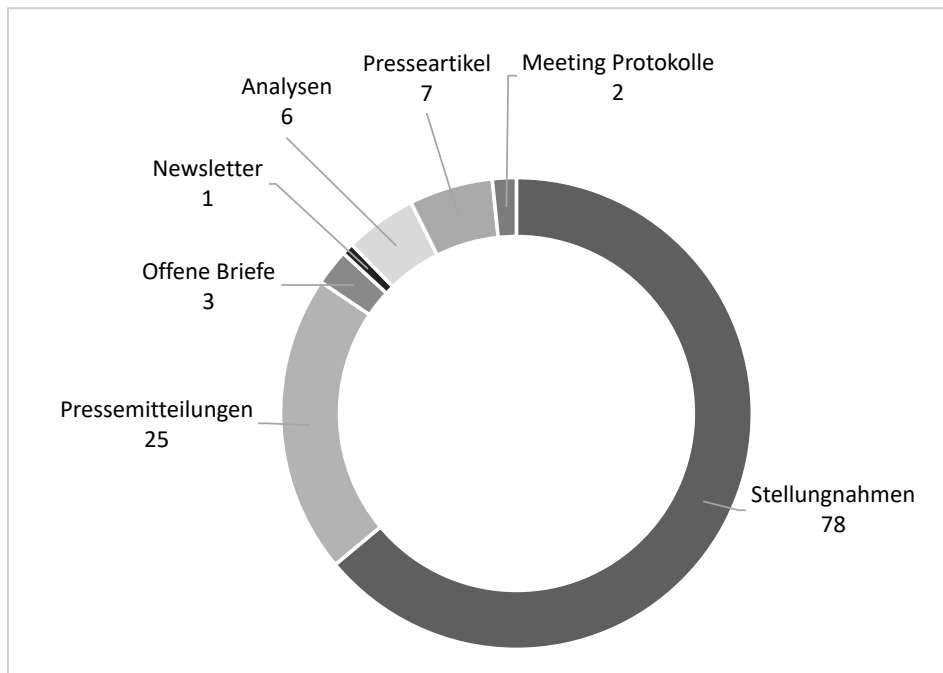


Abbildung 8: Analyierte Dokumente.

Nach Abgleich des Materials konnten 86 Akteure als Urheber identifiziert werden, einige Interessengruppen verfassten somit mehr als eine Stellungnahme.

In der nachstehenden Grafik ist eine funktionale Klassifizierung der Interessengruppen dargestellt, wie sie im Transparenzregister vorgenommen wird. Demnach sind über die Hälfte der Akteure in die Gruppe der Unternehmen, Gewerbe- und Wirtschaftsverbände gemäß Transparenzregister einzuteilen, während die andere Hälfte zu ähnlichen Teilen von Forschungs- und Hochschuleinrichtungen sowie Nichtregierungsorganisationen dominiert wird.

Im Hinblick auf das Erkenntnisinteresse erweist sich die Einteilung in diese Kategorien jedoch als wenig hilfreich, da sie nicht die Diversität der beteiligten Interessengruppen abbildet. Anstatt formale Kriterien zur Einordnung anzuwenden, sollen zur Veranschaulichung der Diversität auch funktional-interessenbasierte Kriterien angelegt werden.

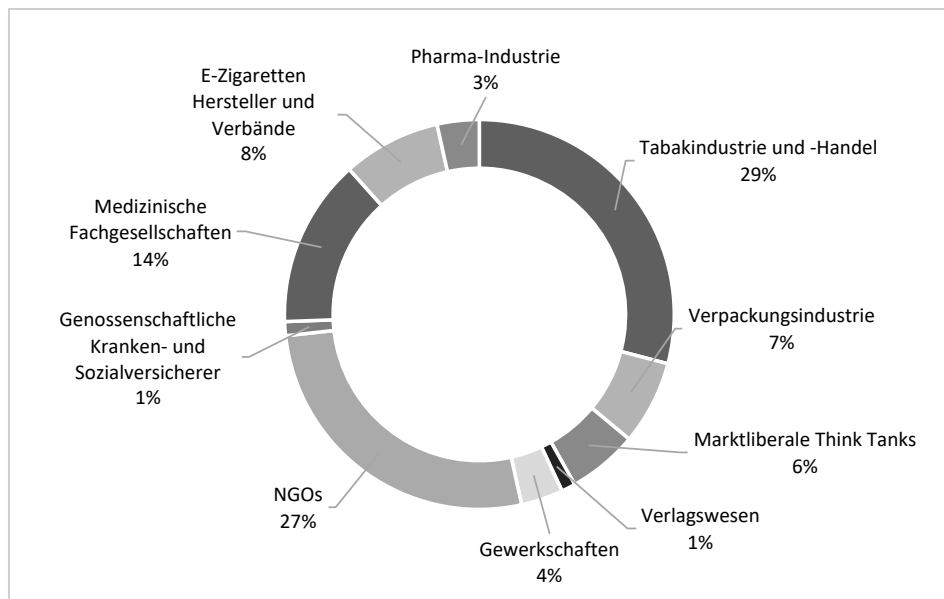


Abbildung 9: Funktional-interessenbasierte Einteilung der Interessengruppen (Grundlage: 86 identifizierte Akteure).

Diese Darstellung der identifizierten Akteure auf Basis der Provenienz der Positionspapiere hat an sich zwar noch keine Aussagekraft im Hinblick auf den Lobbying-Erfolg von Interessengruppen, sie gibt jedoch Aufschluss über die Diversität und zahlenmäßigen Kräfteverhältnisse der beteiligten Stakeholder. Im Hinblick auf die prozessanalytische Auswertung der Primärdaten ist somit hervorzuheben, dass Akteure aus dem Spektrum der Industrie (im Uhrzeigersinn dargestellt: E-Zigaretten-Hersteller bis Gewerkschaften) 58 % der Akteure stellen, während 42 % der Akteure dem Spektrum der Gesundheitsschutz- und Verbraucherangelegenheiten zuzurechnen sind (im Uhrzeigersinn dargestellt: NGOs bis medizinische Fachgesellschaften). Damit ist die Landschaft der Akteure aus dem Industrie-Spektrum nicht nur zahlenmäßig überlegen, sondern auch deutlich heterogener als Gesundheits- und Verbrauchergruppen.

4.2.4 Systematisierung des Materials zur Identifikation von Frame-Kongruenz in vier Analysephasen

Für die Untersuchung des Materials auf Frames ist zunächst die Zuordnung zu der jeweils korrespondierenden Analysephase des Gesetzgebungsprozesses anhand des Datums nötig. Die Zuordnung ergibt eine ungleiche Verteilung der Positionspapiere in den verschiedenen Analysephasen. Um das Framing jedoch über alle Analysephasen hinweg vergleichen zu können, wird ein Indikator benötigt. Dazu bietet es sich an, die durchschnittliche Anzahl von Frames pro Positionspapier in den verschiedenen Analysephasen zu ermitteln. Als Kenngröße N für die Quantifizierung von Frames in den Analysephasen ($p_1; p_2; p_3; p_4$) gilt daher:

$$Np_x = \frac{\sum \text{Frames } p_x}{\sum \text{Positionspapiere } p_x}$$

Die durchschnittliche Anzahl verschiedener Frames pro Positionspapier gibt Aufschluss über die Varianz des Framings von Interessengruppen in den einzelnen Phasen des Gesetzgebungsprozesses. Somit wird bei der Analyse des Materials beispielsweise nachvollziehbar, wie sich die Frame-Häufigkeit in verschiedenen Themenbereichen der Tabakrichtlinie während des Gesetzgebungsprozesses verändert hat.

Ebenfalls von analytischem Interesse ist die durchschnittliche Anzahl von Frames pro Positionspapier Np_x in den durch qualitative Inhaltsanalyse gebildeten Kategorien. Durch den Abgleich der Frames pro Themenbereich und Kategorie über die verschiedenen Phasen hinweg lässt sich ablesen, welche Themen den Diskurs in den verschiedenen Analysephasen dominierten. Dies soll es ermöglichen, die Bedeutung der verschiedenen Regelungsbereiche der Richtlinie im Verlauf des Gesetzgebungsprozesses zu bestimmen, die Ableitung möglicher Korrelationen mit politischen Entscheidungen zu prüfen und zur Triangulation der Ergebnisse der Prozessanalyse beizutragen.

Darüber hinaus ist die Anzahl kongruenter Frames zwischen einzelnen Interessengruppen sowie zwischen Interessengruppen und Institutionen eine zentrale Kenngröße in der Analyse. Frame-Kongruenz existiert in zweierlei Hinsicht. Erstens besteht Frame-Kongruenz, wenn mindestens zwei verschiedenen Interessengruppen ein Frame aus der gleichen Kategorie nennen. Nennen viele Interessengruppen ein Frame aus der gleichen Kategorie, würde dies z.B. darauf hinweisen, dass ein bestimmtes Thema eine hervorgehobene Bedeutung hat. Außerdem lassen sich so potenzielle Muster erkennen. Zweitens besteht Frame-Kongruenz, wenn Institutionen und Interessengruppen ein Frame aus der gleichen Kategorie nutzen. Analytisch besonders interessant ist eine Kombination aus beiden Fällen, wenn also mehrere Interessengruppen und ein institutioneller Akteur ein Frame der gleichen Kategorie nutzen (vgl. dazu auch Boräng/Naurin 2015). Derartige Kongruenzen deuten darauf hin, dass das Frame der jeweiligen Kategorie im Diskurs wirksam war bzw. eine Übernahme des Framings durch den institutionellen Akteur stattgefunden haben könnte.

Um konkurrierendes Framing zwischen Koalitionen und Akteuren mit gegenläufigen Interessen zu illustrieren, werden Kategorien, in denen Frame Kongruenz zwischen mehreren Interessengruppen herrscht, im empirischen Teil dieser Arbeit tabellarisch dargestellt. Dadurch soll veranschaulicht werden, welches die von den Interessengruppen am häufigsten genannten bzw. reproduzierten Frames in der jeweiligen Analysephase waren. Die Herausarbeitung der zentralen konkurrierenden Frames ermöglicht demnach eine Annäherung an den diskursiven Wettkampf um die Deutungshoheit in den verschiedenen Analysephasen.

4.3 Kombination und Operationalisierung von Prozess- und Framing-Analyse

Wie bereits dargestellt, liefern Prozessanalyse und Framing-Analyse jeweils interessante Ansätze zur Erklärung spezifischer Outcomes in der politikwissenschaftlichen Forschung. Dür (2008) diskutiert verschiedene Optionen an Methodenkombinationen zur Erklärung von Einflussnahme auf Gesetzgebungsprozesse, wobei Interviews als alleinstehende Methode genannt werden. Im vorliegenden Fall werden diese als Teil der Prozessanalyse gefasst. Während die Prozessanalyse eher auf die Rekonstruktion von Ereignissen abzielt, um kausale Erklärungen für einen Sachverhalt zu finden, nimmt die Framing-Analyse den Diskurs in den Blick. Die Analyse der Frame-Kongruenz soll Aufschluss über diskursive Machtkonstellationen geben und kann ein wirksames Instrument sein, um politische Meinungsbildung und den Einfluss von Interessenvertretern nachzuvollziehen. Für sich allein genommen, sind beide Methoden, so verschieden ihre Operationalisierung auch sein mag, erprobt in der Anwendung zur Erklärung politischer Verhandlungsergebnisse und Entscheidungen. Dennoch weisen beide Verfahren entscheidende Schwächen auf, welche die Aussagekraft ihrer Ergebnisse mindern.

Die Prozessanalyse bietet große Flexibilität in der Quellenauswahl und hinsichtlich des verwendbaren Datenmaterials. Dennoch ist die Methode stark deskriptiv angelegt und lässt insbesondere bei der Analyse von Policy Outcomes Lücken und somit wichtige Fragen unbeantwortet. Mit der Prozessanalyse lassen sich die Präferenzen der handelnden Akteure nachvollziehen, aber ohne eine diskursanalytische Komponente bleibt die Dynamik der Präferenzbildung unter Umständen unbeleuchtet. So lässt sich durch die Prozessanalyse nicht erklären, warum bestimmte Akteure bei der Interessenvertretung erfolgreicher waren als andere. Dies ist insbesondere dann problematisch, wenn wie im vorliegenden Fall ein Gesetzgebungsverfahren auf inhaltlicher Ebene untersucht wird. Die Analyse von Frame-Kongruenz vermag es hingegen nicht, Erklärungen für ein Policy Outcome zu finden, bei dem es keine Übereinstimmung im Framing gibt.

Eine Kombination aus Prozess- und Framing-Analyse hätte jedoch das Potenzial, die genannten Lücken beider Methoden zu schließen. Dies könnte sich somit positiv auf die Aussagekraft des Ergebnisses auswirken. Die Analyse des Gesetzgebungsverfahrens in prozessualer und diskursiver Dimension soll darüber hinaus zur Triangulation der Ergebnisse beitragen. Ein weiterer Vorteil der Methodenkombination besteht darin, dass im vorliegenden Fall eine große Schnittmenge hinsichtlich des Datenmaterials besteht: Positionspapiere von Interessengruppen können sowohl für die Framing-Analyse als auch für die Prozessanalyse gleichsam relevant sein.

Hinsichtlich der Operationalisierung der Methodenkombination wird wie folgt vorgegangen: Das empirische Kapitel wird in die verschiedenen Analysephasen des Gesetzgebungsprozesses eingeteilt:

Phase 1: 01.01.2012-19.12.2012 (Erarbeitung Vorschlag durch Kommission)

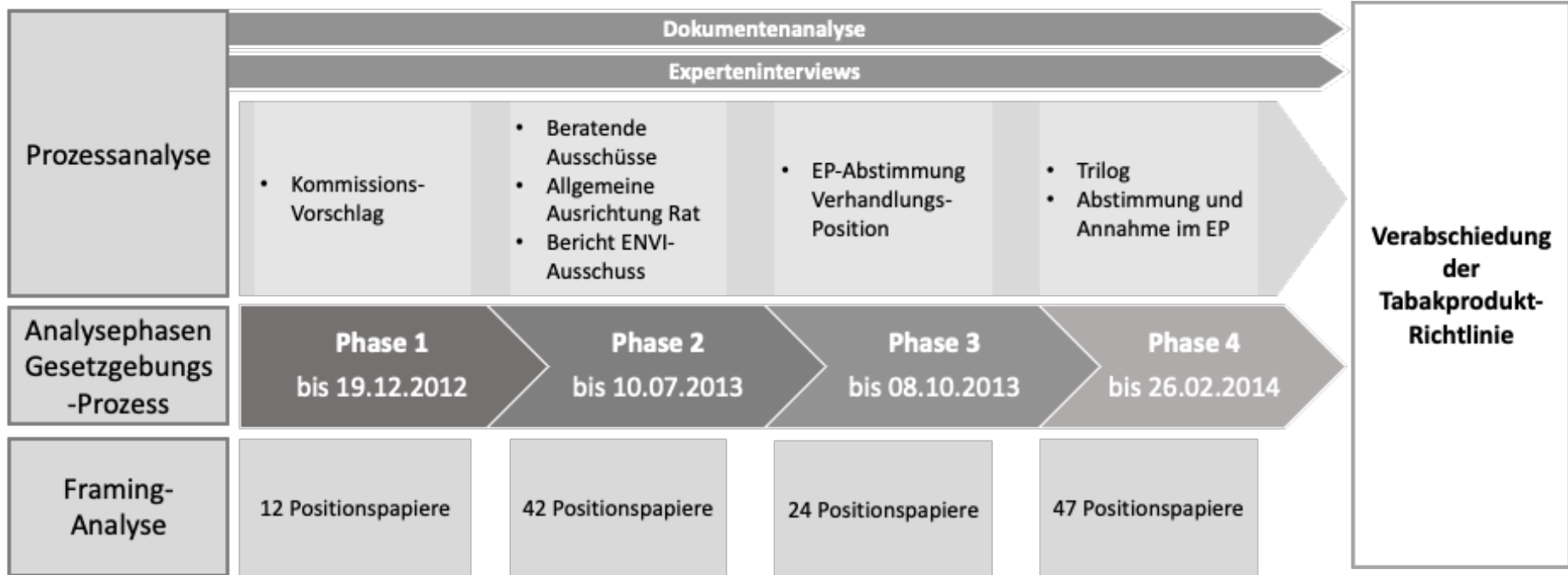
Phase 2: 20.12.2012-10.07.2013 (Allgemeine Ausrichtung des Rates und Ausschussphase)

Phase 3: 11.07.2013-08.10.2013 (Abstimmung über Verhandlungsmandat im EP)

Phase 4: 09.10.2013-26.02.2014 (Trilog und finale Abstimmung im EP)

Die Prozess- und Framing-Analyse wird für jede Phase separat und nach dem gleichen Schema durchgeführt, damit eine phasenspezifische und transparente Nachvollziehbarkeit ermöglicht wird. Jedes Unterkapitel beginnt mit der Prozessanalyse, um dem Leser für den weiteren Verlauf einen Referenzrahmen zu bieten. Am Ende der Prozessanalyse wird das politische Zwischenergebnis (z.B. der Inhalt des Gesetzgebungsvorschlags) dargestellt. Anschließend wird das relevante empirische Material beschrieben und die Ergebnisse der Framing-Analyse präsentiert. Darauf aufbauend erfolgt eine Kombination aus beiden Methoden: evtl. vorhandene Frame-Kongruenzen werden in den Kontext der Interessenvertretung eingeordnet und vor dem Hintergrund der politischen Dynamiken reflektiert, welche zuvor durch die Prozessanalyse ermittelt wurden. Auf diese Weise wird auch ermittelt, inwiefern sich Koalitionen zwischen den Akteuren abzeichnen und wodurch diese sich kennzeichnen. Da dies im vorliegenden Fall zutrifft, werden die Koalitionen angesichts ihrer gut abgrenzbaren Eigenschaften und Strategien jeweils gesondert betrachtet. Die Akteurs-Konstellation und ihre Dynamik sind im vorliegenden Fall von besonderem Interesse, deshalb werden hier an geeigneten Stellen Beispiele eingearbeitet, um die Konstellation zu veranschaulichen. Am Ende jedes Unterkapitels bzw. pro Analysephase werden in einem Zwischenfazit die zentralen Analyseergebnisse präsentiert, die sich auch als Überleitung zur nachfolgenden Analysephase anbieten. Das folgende Verlaufsmodell gibt einen zusammenfassenden Überblick über die methodische Operationalisierung.

Abbildung 10: Verlaufsmodell der methodischen Operationalisierung.



5. Verbraucherschutz unter Druck: Die Revision der Tabakrichtlinie

Um die Schritte des Gesetzgebungsverfahrens bei der Revision der Tabakrichtlinie besser nachvollziehen und einordnen zu können, soll an dieser Stelle der Verlauf des Gesetzgebungsprozesses nach dem Ordentlichen Gesetzgebungsverfahren nachgezeichnet werden. Dabei wird der Gesetzgebungsprozess in vier Phasen eingeteilt, um der Dynamik der Entwicklungen im zeitlichen Verlauf jeweils Rechnung zu tragen. Die Kapitelstruktur folgt der Gliederung des Gesetzgebungsprozesses in vier Phasen. Die Unterkapitel in den vier Phasen folgen jeweils dem gleichen Aufbau:

Im ersten Teil jedes Unterkapitels werden die politischen Entwicklungen und Ereignisse erläutert und analysiert.

Im zweiten Teil wird besonderes Augenmerk auf die identifizierten Frames in der politischen Debatte gelegt, insbesondere auf die Kongruenz zwischen Interessengruppen und Institutionen.

Im dritten Teil werden konkurrierende Frames und zentrale Streitpunkte zwischen den Interessengruppen, Koalitionsbildung sowie deren unterschiedliche Strategien beleuchtet.

Im vierten Teil werden prozessanalytische und diskursive Erkenntnisse zueinander in Beziehung gesetzt, um Rückschlüsse darauf zu ziehen, ob Framing-Effekte erkennbar sind und ob sie sich auf den Gesetzgebungsprozess ausgewirkt haben.

In diesem Kapitel wird also nicht nur die Kongruenz im Framing zwischen Interessengruppen und Institutionen analysiert, sondern auch auf konkurrierendes Framing und entsprechende Narrative sowie Strategien von Interessengruppen eingegangen. Am Ende jedes Unterkapitels wird abgeglichen, wie sich der Verlauf des Gesetzgebungsprozesses und das Framing der legislativen Maßnahme in der jeweiligen Phase entwickelt haben. Es wird bilanziert, ob es Hinweise auf Wechselwirkungen gibt, die das Politikergebnis beeinflussen haben könnten und die sich gegebenenfalls auf eine bestimmte (diskursive) Strategie von Interessengruppen zurückführen lassen. Die Leitfrage dabei lautet: Welche Interessengruppen bzw. Koalitionen konnten die verschiedenen Regelungsaspekte der Richtlinie entscheidend beeinflussen, und welche Erklärungsfaktoren spielen dabei für den Erfolg bzw. Misserfolg der Interessenvertretung eine Rolle?

Durch die beschriebene Vorgehensweise als Kombination aus Prozessanalyse und Framing-Analyse soll sich ein erweitertes Erklärungspotenzial dafür ergeben, weshalb verbrauchernahe Interessengruppen am Ende einen größeren Teil ihrer politischen Präferenzen realisieren konnten als industrienaher Interessengruppen.

5.1 Phase 1: Der Vorschlag, den es fast nicht gegeben hätte

5.1.1 Ein Korruptionsskandal bringt die Kommission in Zugzwang

Nicht nur der 2014 verabschiedeten Tabakrichtlinie, sondern auch ihrer Vorläuferin, die „Richtlinie 2001/37/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 5. Juni 2001 zur Angleichung der Rechts- und Verwaltungsvorschriften der Mitgliedstaaten über die Herstellung, die Aufmachung und den Verkauf von Tabakerzeugnissen“, ging ein umkämpftes Gesetzgebungsverfahren voraus. Im April 2001 hatten sich das Europäische Parlament und der Rat erst nach Anrufung des Vermittlungsausschusses auf einen Text einigen können (Europäische Union 2001: 26). Gründe für die harten Verhandlungen dürften auch zum damaligen Zeitpunkt gesetzliche Maßnahmen gewesen sein, die sowohl die Aufmachung als auch die Herstellung des Produkts selbst betrafen. Die Richtlinie 2001/37/EG umfasste Höchstwerte für den Teer-, Nikotin- und Kohlenmonoxid-Gehalt von Tabakprodukten und legte den Grundstein für die Einführung gesundheitsbezogener Warnhinweise auf Zigarettenpackungen (Europäische Union 2001: 28). 2003 unterzeichnete die Europäische Kommission stellvertretend für alle Mitgliedstaaten bei den Vereinten Nationen in Genf das Rahmenübereinkommen der WHO zur Eindämmung des Tabakgebrauchs (engl. *Framework Convention on Tobacco Control*, kurz FCTC). Der 2005 in Kraft getretene völkerrechtliche Vertrag verpflichtet die Vertragsparteien, bestimmte Maßnahmen zum Schutz der Bevölkerung vor den Folgen des Tabakkonsums umzusetzen. Dies betrifft bspw. eine Mindestgröße von Warnhinweise auf Zigarettenverpackungen, das Verbot irreführender Verpackungsdesigns sowie ein Werbeverbot für Tabakprodukte (WHO 2015). Die 2001 verabschiedete Tabakrichtlinie erfüllte allerdings nicht alle erforderlichen Bestandteile der Richtlinie. Mithilfe einer Revision sollte daher die Erfüllung des Rahmenübereinkommens FCTC vollzogen werden.

Wie in Artikel 11 der Richtlinie von 2001 vorgesehen, fertigte die Kommission in den Jahren 2005 und 2007 Berichte über die Anwendung der Richtlinie mit besonderem Augenmerk auf den Zusammenhang zwischen Verbraucherverhalten, Verpackungsdesign und Inhaltsstoffen von Tabakerzeugnissen sowie neueren wissenschaftlichen Erkenntnissen an. Der sich daraus ergebende Änderungsbedarf sollte gezielt in die Revision der bestehenden Richtlinie einfließen. Im September 2010 wurde ein erster externer Bericht zur Folgenabschätzung einer Revision der Richtlinie fertiggestellt, der sog. Rand-Report (Rand 2010), welcher zur wissenschaftlichen Unterstützung der kommissionseigenen Folgenabschätzung dienen sollte. Im Rand-Report zeichnete sich bereits ab, welche regulatorischen Maßnahmen die Kommission für den Gesetzentwurf der Revision in Betracht ziehen könnte. Die Bedeutung des Rand-Reports lässt sich

auch daran ablesen, dass sich Beamte von DG SANCO am 19. und 20. Oktober 2011 in einzelnen Meetings mit den drei Haupt-Stakeholdern im Gesetzgebungsprozess trafen. Dies betraf Vertreter von NGOs, Tabakindustrie und Pharmaindustrie. Ziel der Treffen war es jeweils, die Ergebnisse des Rand-Reports vorzustellen und die Einschätzungen der Stakeholder einzuholen, die in die offizielle Folgenabschätzung der Kommission einfließen sollten (Europäische Kommission 2011a; 2011b; 2011c). Dabei fällt auf, dass kein Meeting mit der E-Zigarettenindustrie anberaumt wurde, obwohl bereits ernsthafte Überlegungen bestanden, die Regulierung nikotin-haltiger Produkte wie E-Zigaretten in die Revision der Tabakrichtlinie zu integrieren.

Vom 24. September bis 17. Dezember 2010 konnten sich die interessierte Öffentlichkeit sowie Stakeholder online via Fragebogen am Konsultationsprozess zur Revision der Richtlinie betei-ligen. Gegenstand des Konsultationsverfahrens waren Optionen zu den folgenden Themenbe-reichen:

- Reichweite der Richtlinie (Einbeziehung neuartiger nikotinhaltinger Produkte in die revidierte TPD, wie z.B. E-Zigaretten)
- Aufhebung des Verkaufsverbots rauchloser Tabakprodukte wie Snus außerhalb Schwedens
- EU-weit einheitliche Verbraucherinformationen auf Tabakprodukten (Angaben zu Schadstoff-gehalt, v.a. Teer und Nikotin; verpflichtende Bild- und Textwarnhinweise; Warnhinweise auf Wasserpfeifen)
- Einführung von „*Plain Packaging*“ (standardisierte bzw. neutrale Verpackung von Zigaretten ohne markentypische Gestaltung)
- Erarbeitung einer Liste erlaubter Zusatzstoffe in Tabakprodukten (Vereinheitlichung bereits vorhandener von Positiv- und Negativlisten)
- Verbot charakteristischer Geschmacksstoffe und Aromen in Zigaretten (z.B. Menthol)
- Verbot des grenzüberschreitenden Fernabsatzes von Tabakprodukten
- Auslageverbot von Tabakprodukten in Geschäften

Mit dem Konsultationsverfahren präsentierte die Kommission die erwogenen Maßnahmen erst-mals der Öffentlichkeit. Mit rund 85.000 Teilnahmen (davon 96 % von Bürgern, der Rest von Unternehmen, Verbänden und NGOs) verzeichnete die Konsultation die bis dahin höchste Be-teiligung in der Geschichte dieser Verfahren.

Dabei waren jedoch verschiedene Anomalien zu verzeichnen. Zum einen stammten knapp zwei Drittel der Beiträge allein aus Polen und Italien, zum anderen wurden 57 % der Einreichungen als Duplikate registriert, die sich folgendermaßen erklären lassen: In manchen Mitgliedstaaten wie z.B. Italien wurden Kampagnen von wirtschaftsnahen Organisationen organisiert, die zur Beteiligung anhand vorgefertigter Fragebögen aufriefen. Bei der Beantwortung der Fragebögen

wurden dann automatisch programmierte Antworten ermöglicht, um eine möglichst breite Ablehnung potenziell unternehmensschädigender Maßnahmen in der Statistik zu erzeugen (Generaldirektion für Gesundheit und Verbraucherschutz 2011: 6 f.). Auch die zuständigen Ministerien aus 20 EU-Mitgliedstaaten nahmen gesondert an der Konsultation teil.

Zwischen 2008 und 2012 wurden zudem vier weitere Studien und Analysen zu ökonomischen, gesundheitlichen und technischen Aspekten der Richtlinie in Auftrag gegeben. Das *Scientific Committee on Emerging and Newly Identified Health Risks* (SCENIHR), von DG SANCO einberufen, besteht aus europäischen Wissenschaftlern und Experten und legte zwei Einschätzungen zu Einzelaspekten in Erwägung gezogener Maßnahmen vor (SCENIHR 2008; 2010).

Der Prozess zur Anfertigung einer offiziellen Folgenabschätzung (engl. *Impact Assessment*), wie er vor Gesetzesvorhaben im Sinne der „Better Regulation“-Strategie¹⁹ zwingend erforderlich ist, zog sich in die Länge. Als Konsequenz daraus stieg der Druck auf die Kommission: Mehrere Abgeordnete des Europäischen Parlaments rund um die britische S&D-Abgeordnete Glenis Willmott und einige Verbraucherschutz- und Gesundheitsorganisationen sowie Unternehmen forderten Kommissionspräsident Barroso im Jahr 2011 auf, die Revision der TPD wie vereinbart und möglichst noch zu Beginn des Jahres 2012 vorzulegen, um das Verfahren noch vor den Wahlen zum Europäischen Parlament im September 2014 zum Abschluss zu bringen (Willmott 2011).

Im November 2011 wurde die Revision als Legislativmaßnahme offiziell auf die Agenda der Kommission für 2012 gesetzt: Das Generalsekretariat der Kommission nahm die Revision der Richtlinie 2001/37/EG in das offizielle Arbeitsprogramm für 2012 auf (Europäische Kommission 2011a). Der Legislativvorschlag wurde auch von der Presse in den Mitgliedstaaten mit Spannung erwartet, so wurde im Laufe des Jahres 2012 der Inhalt der offiziellen Folgenabschätzung bekannt (Grabitz 2012) und es wurde über das mögliche Aussehen des Gesetzesvorschlags spekuliert (Ziedler 2012).

Zwischen September 2011 und September 2012 trafen sich Repräsentanten von DG SANCO und Mitglieder des Stabs des damaligen Kommissars für Gesundheit und Verbraucherschutz,

¹⁹ „Better Regulation“ oder *bessere Rechtsetzung* ist eine Strategie der Kommission, die darauf abzielt, die EU-Politik und -Rechtsvorschriften so zu gestalten, dass sie ihre Ziele mit minimalen Kosten erreichen. Die Anfertigung von Folgenabschätzungen zu geplanten Rechtsetzungsvorhaben ist ein Teil dieser Strategie. Eine Folgenabschätzung muss das zu lösende politische Problem identifizieren und beschreiben, Ziele festlegen, politische Optionen formulieren, die Auswirkungen dieser Optionen bewerten und beschreiben, wie die erwarteten Ergebnisse überwacht werden. Folgenabschätzungen sind daher ein wichtiger Baustein bei der Formulierung von Rechtsetzungsvorschlägen. Nähere Informationen unter https://ec.europa.eu/info/law/law-making-process/planning-and-proposing-law/better-regulation-why-and-how_de.

John Dalli, mit Stakeholdern aus Wirtschaft und Zivilgesellschaft. In insgesamt 15 Treffen wurden mögliche Optionen für eine Revision der Tabakrichtlinie diskutiert und Fragen seitens der Stakeholder beantwortet. Im Laufe der Entwurfserstellung führte DG SANCO Gespräche mit den verschiedenen Gruppierungen von Interessenvertretern. Die veröffentlichten Protokolle der Treffen lassen darauf schließen, dass die Kommission die Treffen mit Interessenvertretern womöglich angesichts der Veröffentlichungspflicht und der Verfügbarkeit des Kommissars bündeln wollte. So wurden Interessenvertreter von Zigaretten- und Tabakindustrie sowie von NGOs zu jeweils gemeinsamen Terminen geladen. Darüber hinaus trafen sich Vertreter von DG SANCO mit einem Hersteller für fälschungssichere Verpackungsmerkmale, einem E-Zigaretten-Verband, einem E-Zigaretten Hersteller, mit Magazin- und Verlegerverbänden und mit einem Hersteller für Kautabakprodukte. Die Treffen und Protokolle lassen darauf schließen, dass DG SANCO versucht hat, sich einen umfassenden Überblick über die verschiedenen Industrien zu verschaffen, die von der TPD betroffen sein könnten. Dabei ging es für DG SANCO insbesondere darum, sich Fachwissen und spezifische technische Details zu bestimmten Themenbereichen anzueignen. Bereits zu Beginn des Konsultationsprozesses war damit zu rechnen, dass die Tabakindustrie Widerstand gegen die Revision der Richtlinie leisten würde. NGOs und Verbrauchergruppen begrüßten die Revision jedoch. Die beiden größten Stakeholder-Gruppen, Tabakindustrie und NGOs, waren tonangebend für die politische Debatte während der Erarbeitung des Gesetzgebungsvorschlags. Daher sollen deren Treffen mit DG SANCO hier näher analysiert werden.

Am 29. Februar 2012 trafen sich Kommissar Dalli, Mitglieder seines Kabinetts sowie Vertreter von DG SANCO mit NGOs aus dem Gesundheitswesen. Diese sprachen sich zu Beginn des Treffens für einen ambitionierten Gesetzesentwurf aus. Hinsichtlich des Geltungsbereichs der TPD forderten die teilnehmenden NGOs ein Beibehalten des Snus-Verbots und die Regulierung von E-Zigaretten aufgrund fehlender Sicherheitsbestimmungen nicht unter der Tabakrichtlinie, sondern unter der Arzneimittelrichtlinie. Die von der Kommission erwogenen Maßnahmen zur Reduzierung der Attraktivität von Tabakprodukten wurden von den NGOs vollumfänglich unterstützt, wobei diese sich für die Einführung neutraler Verpackungen, dem sog. „*Plain Packaging*“ aussprachen. Die NGOs gingen auch strategisch auf Argumente der Tabakpflanzer ein, indem sie darauf hinwiesen, dass das Verbot bestimmter Zusatzstoffe keine negativen Auswirkungen auf den Tabakanbau in der EU haben werde. Bereits hier versuchten die NGOs, Argumente und Strategien der Tabakindustrie zu entkräften. Aus Jugendschutzgründen favorisierten die NGOs außerdem alle Maßnahmen, die den Zugang zu Tabakprodukten erschweren, wie

bspw. das Auslageverbot („*display ban*“) oder den grenzüberschreitenden Fernabsatz von Tabakprodukten. Grundsätzlich wurden die Erwägungen der Kommission unterstützt, in einigen Punkten, z.B. Standardisierung, gingen die Maßnahmen aus Sicht der NGOs allerdings noch nicht weit genug.

In einem Meeting zwischen DG SANCO, Kommissar Dalli und Vertretern der Tabakindustrie am 6. März 2012 traten die Vorbehalte der Industrie gegen die erwogenen Maßnahmen der Kommission deutlich zutage (Europäische Kommission 2012c). Die Vertreter der größten Zigaretten- und Zigarrenhersteller, Pfeifen-, Kau- und Schnupftabakindustrie, Tabakgroß- und Einzelhändler, Tabakpflanzer-Verbände sowie der E-Zigarettenindustrie lehnten die vorgeschlagenen Maßnahmen als unverhältnismäßig ab und waren in fast allen Punkten an der Erhaltung des Status quo interessiert: Nur das Verkaufsverbot von Snus außerhalb Schwedens sollte ihrer Ansicht nach aufgehoben werden.

Die Industrievertreter wandten bei vielen geplanten Maßnahmen ein, dass es einer wissenschaftlichen Fundierung zur Rechtfertigung der Maßnahmen bedürfe. Das Verweisen auf möglicherweise fehlende empirische Beweise während des Treffens verlief sehr systematisch und lässt den Schluss zu, dass eine Argumentationsstrategie zugrunde lag. Obwohl die Industrievertreter unterschiedliche Zielgruppen und damit Schwerpunktinteressen hatten, bestand Einigkeit darüber, dass das Auslageverbot von Tabakwaren in Geschäften (sog. *display ban*) absolut abzulehnen sei, entsprechend vehement wehrte sich die Industrie gegen diese Maßnahme. Aber auch bei anderen Themen wurde die wissenschaftlich erwiesene Wirksamkeit in Zweifel gezogen, z.B. bei Maßnahmen zum Jugendschutz, standardisierten Verpackungen, Bild- und Textwarnhinweisen und bei Regulierung von nikotinhaltigen Produkten wie E-Zigaretten (Europäische Kommission 2012c). Die strategische Negierung zwischen Marketing und Kaufentscheidung von Konsumenten war dabei eines der wichtigsten Framing-Muster der Tabakindustrie, das sich fortan durch den gesamten Gesetzgebungsprozess ziehen sollte.

Die Analyse des Konsultationsverfahrens lässt eine grobe Einteilung der Akteurspräferenzen in zwei große Lager zu: Akteure, die an einer Veränderung des Status quo interessiert waren, hauptsächlich Akteure aus dem Verbraucherschutz- und Gesundheitsbereich, sowie Akteure, die eine Beibehaltung des Status quo vorzogen, wie allen voran Vertreter der Tabakindustrie. Daneben existieren Partikularinteressen, wie z.B. Pharmaindustrie und E-Zigarettenindustrie, die allerdings nur von einem klar abgegrenzten Teil der Richtlinie betroffen waren.

Im Frühsommer des Jahres 2012 intensivierten wichtige Akteure aus dem Bereich Verbraucherschutz ihre Aktivitäten. In einem eigenen Hintergrundpapier für die Kommission trugen SmokeFree Partnership (SFP), European Heart Network (EHN) und European Respiratory

Society (ERS) wissenschaftliche Erkenntnisse und Analysen zur medialen Kampagnen, Einflussnahme und Einschüchterungsversuchen durch die Tabakindustrie zusammen, um politische Akteure für die Taktik der Tabakindustrie zu sensibilisieren (2012-02-29_SFP et al, B11). Mitte des Jahres 2012 war die Vorlage des Legislativvorschlags noch immer nicht absehbar – juristische Klärungen und die Abstimmung im Generalsekretariat der Kommission sowie zwischen den Generaldirektionen hatten das Vorhaben erheblich verzögert (Interview 5). Im August 2012 forderten Catherine Day, Generalsekretärin der Kommission, sowie Luis Romero Requena, Generaldirektor des Juristischen Dienstes der Kommission, die Verschiebung der dienststellenübergreifenden Konsultation (engl. *Inter-Service Consultation*)²⁰, obwohl die Folgenabschätzung vom zuständigen Ausschuss (engl. *Impact Assessment Board*) innerhalb der Kommission bereits im Juli 2012 gebilligt worden war. Als Gründe wurden erheblicher rechtlicher Klärungsbedarf bei einigen Punkten angeführt, die im Zuge der Billigung der Folgenabschätzung angesprochen, aber im Text nicht adressiert worden waren; außerdem wurden substantielle Zweifel an der Rechtsgrundlage des Vorhabens geäußert (Peeters et al 2015: 4). Protokolle des E-Mail-Verkehrs zwischen Day und DG SANCO sowie Meetings zwischen diesen Akteuren und Industrievertretern legen nahe, dass DG SANCO das geplante Werbeverbot an Verkaufsstellen sowie verpflichtendes Plain Packaging in dieser Zeit aus dem Gesetzentwurf streichen musste. Die Vermutung liegt nahe, dass diese besonders kritischen Punkte gestrichen bzw. abgeschwächt wurden, um die dienststellenübergreifende Konsultation des Dossiers in der Kommission zu beschleunigen. Der Termin für die Konsultation wurde daraufhin jedoch erneut von August auf Oktober verschoben und sollte schließlich nach einem Treffen des Rates am 22. Oktober 2012 stattfinden. (Peeters et al 2015: 4).

Einen ersten Höhepunkt an medialer und politischer Aufmerksamkeit erreichte das Dossier, kurz bevor die dienststellenübergreifende Konsultation beginnen sollte: Am 16. Oktober 2012 trat John Dalli von seinem Posten als EU-Kommissar für Gesundheit zurück. Grund dafür war nach einer Pressemitteilung der Kommission ein Bericht der EU-Anti-Betrugsbehörde OLAF, die damit begonnen hatte, Dallis mögliche Verstrickung in einen Bestechungsversuch zu untersuchen. Gegenstand der Untersuchung war eine Beschwerde des schwedischen Tabakproduzenten Swedish Match von Mai 2012. Ein leitender Angestellter des Unternehmens hatte angegeben, dass ein maltesischer Geschäftsmann mit Beziehungen zu John Dalli ihm politischen

²⁰ Dienststellen-übergreifende Konsultationen oder *Inter-Service Consultations* sind einer der letzten Schritte im Vorbereitungsprozess eines Gesetzgebungsvorschlags der Europäischen Kommission. Dabei erhalten alle Generaldirektionen der Kommission die Möglichkeit, eine formale Stellungnahme zu einem Vorschlag der federführenden Generaldirektion abzugeben.

Einfluss gegen Geld angeboten habe. Der politische Einfluss sollte sich besonders auf die anstehende Regulierung und das Exportverbot des oralen Tabakprodukts Snus auswirken. Laut Untersuchung von OLAF hatte keine Zahlung stattgefunden und eine Verwicklung von Dalli konnte ebenfalls nicht nachgewiesen werden. Dennoch wurde in dem Bericht darauf hingewiesen, dass Dalli möglicherweise von den Vorgängen gewusst haben könnte. Dalli bestritt diese Vorwürfe kategorisch (Europäische Kommission 2012a). Darüber hinaus gab er unmittelbar nach seinem Rücktritt an, alles dafür zu tun, dass die Revision der Tabakrichtlinie wie geplant vorangehe (European Voice 2012). Später bestritt Dalli, freiwillig zurückgetreten zu sein, und verklagte die Europäische Kommission vor dem Europäischen Gerichtshof. In den Medien wurde auch die Verwicklung der Tabakindustrie mit dem Ziel der Absetzung Dallis thematisiert (Kanter 2012; Richard 2014)

. Bis heute konnte der Sachverhalt jedoch nicht abschließend geklärt werden.

Das Ausscheiden von Dalli im Zuge des Skandals und das gesteigerte Medieninteresse an der Thematik verliehen dem Themenkomplex allerdings eine neue Dynamik, obwohl die dienststellenübergreifende Konsultation dadurch erneut aufgeschoben wurde. Am 20. Oktober 2012, vier Tage nach dem Rücktritt Dallis, wurde der maltesische Außenminister Tonio Borg von seinem Regierungschef als neuer Kommissars-Anwärter vorgeschlagen (Balzan 2012). Borg hatte in Malta seit 1995 durchgehend Ministerämter ausgeübt und verfügte über das entsprechende politische Gewicht und die Erfahrung, um in diesem Aufgabenfeld sowohl inhaltlich als auch politisch zu überzeugen (Interview 5).

Drei Wochen später, am 13. November 2012, wurde Tonio Borg von den Mitgliedern des Ausschusses für öffentliche Gesundheit und Lebensmittelsicherheit (ENVI-Ausschuss) sowie weiteren betroffenen Ausschüssen im EP angehört. Einige Ausschussmitglieder machten ihre Zustimmung zu seiner Ernennung davon abhängig, ob er die Veröffentlichung des Legislativvorschlags für die Revision der Tabakrichtlinie vorantreiben werde (EuroparlTV 2012a). Borg kündigte an, zu diesem und weiteren bedeutenden Punkten sogar eine schriftliche Absichtserklärung vorzulegen. Nach der Anhörung bekräftigte Borg die Bemühungen von DG SANCO und ging zugleich auf Befürchtungen ein, das Vorhaben sei mit dem Rücktritt Dallis vom Tisch: „The tobacco directive is not dead. It is alive and kicking“ (EuroparlTV 2012b). Zudem sicherte er zu, den Entwurf, sollte er als Kommissar bestätigt werden, umgehend an die dienststellenübergreifende Konsultation der Kommission zu verweisen und im Januar 2013 zu veröffentlichen. Am 21. November 2012 wurde die Ernennung Borgs vom Parlament bestätigt, woraufhin Rat und Kommission ihn am 28. November formell zum Kommissar für Gesundheit und Verbraucherschutz ernannten (Rat der Europäischen Union 2012).

Nur zwei Tage nach Borgs Amtsantritt wurde das Dossier in die dienststellenübergreifende Konsultation gegeben (Peeters et al 2015: 4). Diese ging im Nachhall der Dalli-Affäre mit dem parteiübergreifenden Konsens im Parlament einher, das Gesetzgebungsverfahren zur Revision der TPD zügig einzuleiten (ebd.: 6). Ursprünglich war zu erwarten gewesen, dass das Dossier mit substantiellen Änderungen bzw. Abmilderungen aus der dienststellenübergreifenden Konsultation hervorgehen würde. Aufgrund der gestiegenen öffentlichen Aufmerksamkeit, die das Dossier im Nachhall der Dalli-Affäre erhalten hatte, hatte sich jedoch ein Momentum für einen Durchbruch bei der Vorbereitung des Entwurfs gebildet (ebd.; Interviews 5, 6, 7). Auch von der Kommissionsspitze wurde Druck hinsichtlich einer zügigen Veröffentlichung des Vorschlags ausgeübt. In der Folge blieben die Stellungnahmen betroffener Generaldirektionen zum Vorschlag von DG SANCO weitgehend unbeachtet (Interview 6). Schließlich wurde der Gesetzentwurf am 19.12.2012 von der Kommission veröffentlicht.

Als Gesamtziel für die Überarbeitung der Vorläufer-Richtlinie 2001/37/EG hatte die Kommission das reibungslose Funktionieren des Binnenmarktes unter Berücksichtigung internationaler Verpflichtungen wie dem FCTC²¹ genannt. Im Speziellen sah die Kommission nun die Überarbeitung der Richtlinie als notwendig an, da seit dem Jahr 2001 Produktinnovationen auf den Markt gebracht wurden, wie z.B. E-Zigaretten oder bestimmte rauchlose Tabakprodukte, die nicht in den Geltungsbereich der Richtlinie von 2001 fielen. Bei der Auswahl der Maßnahmenoptionen sollte angesichts der gesundheitsschädlichen Wirkung von Tabakprodukten und verwandten Erzeugnissen ein hohes Gesundheitsschutzniveau angestrebt werden. Wie bereits bei der Vorläufer-Richtlinie 2001/37/EG ist davon auszugehen, dass die Richtlinie eng an binnenmarktrelevanten Problemstellungen ausgerichtet wurde, da die EU keine Regelungskompetenz im Gesundheitswesen besitzt.

Der Kommissionsvorschlag (Europäische Kommission 2012d) sah ein Verbot charakteristischer Aromen (z.B. Menthol, Schokolade) in Tabakprodukten vor. Davon ausgenommen waren Zigarren, Zigarillos und Pfeifentabak. Damit sollte besonders die Prävalenz des Rauchens bei Jugendlichen gesenkt werden, und zwar um zwei Prozentpunkte (Europäische Kommission 2012 f.). Was die Entwicklung neuer Produkte betrifft, behielt sich die Kommission vor, diese mithilfe delegierter Rechtsakte bei Bedarf ebenfalls in den Geltungsbereich der Revision überführen zu können.

Kombinierte Warnhinweise aus Bild und Text sollten auf 75 % der Packungsfläche von Zigaretten und Tabak zum Selbstdrehen gedruckt werden. Davon ausgenommen waren Zigarren

²¹ WHO Framework Convention on Tobacco Control (FCTC), dt. Rahmenübereinkommen der WHO zur Eindämmung des Tabakgebrauchs.

und Pfeifentabak. Außerdem sollten künftig alle Hinweise und Werbeslogans auf den Packungen verboten werden, die den Eindruck erwecken, das Produkt sei weniger schädlich als andere. Die bisher verpflichtenden Angaben über Teer- und Nikotingehalt sollten weichen. Für die Packung wurde eine Standardgröße- und Form vorgeschrieben. Eine Zigarettenpackung bspw. müsste somit mindestens 20 Zigaretten enthalten. Mitgliedstaaten sollten zudem selbst entscheiden können, Plain Packaging, also neutrale Zigarettenpackungen, einzuführen. Einige Mitgliedstaaten hatten dies zum Zeitpunkt der Überarbeitung bereits geplant, z.B. Irland und Frankreich.

Um dem illegalen Handel entgegenzuwirken, plante die Kommission die Einführung eines Systems zur Verfolgung und Rückverfolgung von Tabakwaren. Dies sah eine Kennzeichnungspflicht der Produkte mit Sicherheitsmerkmalen gegen Fälschung vor, um für die Nachverfolgbarkeit der Produkte entlang der Lieferkette zu sorgen, genannt „*track and trace*“. Die technischen Spezifikationen dieser Maßnahmen sollen in delegierten Rechtsakten festgelegt werden. Der Verkauf von Tabak zum oralen Gebrauch (Snus) sollte weiterhin ausschließlich in Schweden²² erlaubt sein.

Die Einführung des grenzüberschreitenden Fernabsatzes von Tabakprodukten sollte den Mitgliedstaaten überlassen bleiben. In jedem Fall müssten beim Kauf jedoch Altersprüfungen durchgeführt werden.

Für neuartige Tabakerzeugnisse sollte eine Meldepflicht sowie in besonderen Fällen eine Zulassungspflicht eingeführt werden – für nikotinhaltige Erzeugnisse wie E-Zigaretten in einem zweistufigen System: Über einem bestimmten Nikotingehalt oder einer bestimmten Nikotinkonzentration pro Milliliter würden diese Produkte als Arzneimittel zugelassen – unterhalb dieses Schwellenwerts wären sie frei verkäuflich.

5.1.2 Frame-Kongruenz: Industrie und NGOs bringen sich in Stellung

Neben der Teilnahme am öffentlichen Konsultationsverfahren artikulierten Akteure ihren Standpunkt hinsichtlich der Revision der Tabakrichtlinie in Positionspapieren und in direkter Kommunikation mit den Institutionen. Für die Analyse in dieser Phase des Gesetzgebungsprozesses wurden zwölf Positionspapiere, Stellungnahmen etc. untersucht, die sich direkt an die Kommission richteten. Auffällig ist, dass neun der zwölf identifizierten Positionspapiere in dieser Periode von industrienahen Interessengruppen stammen, die der Revision der Tabakrichtlinie kritisch gegenüberstanden. Damit ist sind eine nominale Überzahl der analysierten Positionspapiere und entsprechend auch Frames diesem Lager zuzuschreiben. Diese Analyse erhebt

²² Schweden hatte mit dem EU-Beitritt eine Ausnahmegenehmigung für den Verkauf von Snus verhandelt.

keinen Anspruch auf Vollständigkeit; dennoch ist das Ergebnis aufschlussreich. Denn hier findet sich ein erstes Anzeichen für das äußerst hohe Mobilisierungspotenzial industrienaher Akteure – insofern scheint es im vorliegenden Fall keine Abweichung zu geben. Die überwiegende Präsenz industrienaher Akteure resultiert in vielen Fällen, wie bereits in Kapitel 3.2 beschrieben, aus finanzieller Überlegenheit, die es ermöglicht, die Entwicklung von Dossiers mit entsprechendem Personal engmaschig zu verfolgen, Kontakte aufzubauen und aufrechtzuerhalten. Ziel war es dabei, auch im Vorfeld der Veröffentlichung des Vorschlags eine schlagkräftige Positionierung und Strategie im Hinblick auf die Interessenvertretung zu entwickeln²³.

Die Analyse der Frame-Häufigkeit in dieser Phase des Gesetzgebungsprozesses zeigt, auf welche thematischen Bereiche sich das Framing der Interessengruppen zu Beginn besonders konzentrierte.

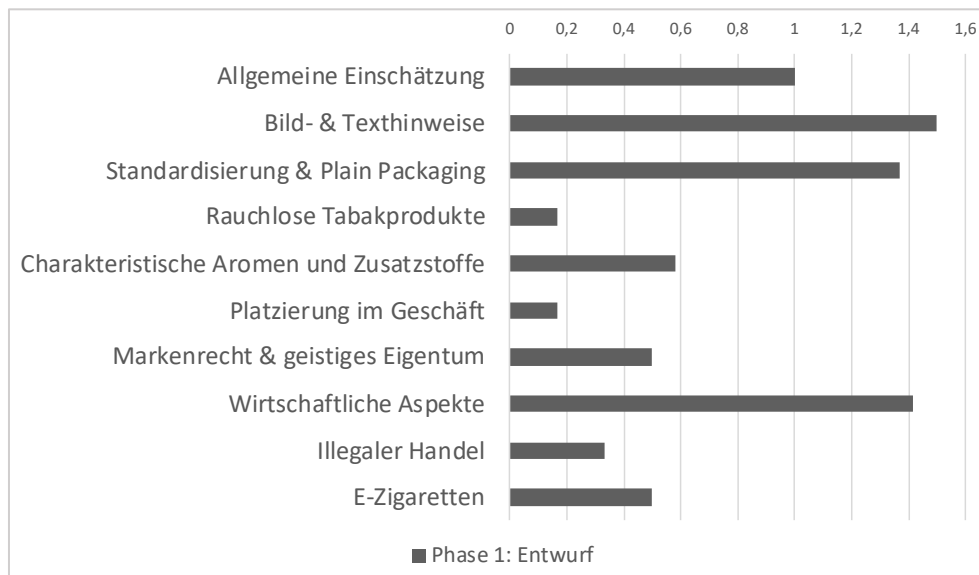


Abbildung 11: Durchschnittliche Frames pro Positionspapier in Phase 1.

Die meisten Frames finden sich im übergeordneten Themenkomplex Verpackungsdesign²⁴, was darauf schließen lässt, dass dieser Themenbereich politisch erbittert umkämpft und für die Industrie von großer Bedeutung war. Die quantitative Auswertung der Frames nach der in Kapitel 4.2.4 dargestellten Methodik ergibt ein interessantes Bild: Zum einen zeigt die Auswertung, dass in dieser Phase bei einigen Frames Kongruenz zwischen der Kommission und Interessengruppen besteht. Zum anderen zeigt die Auswertung, dass mehrere Interessengruppen das gleiche Frame nutzten.

Der Logik von Klüver (2012) und Boräng und Naurin (2015) folgend, ist bei der Auswertung in dieser Phase vor allem von Interesse, welche Frames sowohl von Interessengruppen als auch

²³ Siehe dazu ausführlich Peeters et al 2015.

²⁴ Umfasst Kategorien „Bild- und Texthinweise“ und „Plain packaging“

von der Kommission genutzt werden. Abbildung 12 zeigt, dass dies jedoch nur auf einen Teil der Frames zutrifft. Überwiegend nutzt die Kommission Frames, die nicht mit Interessengruppen übereinstimmen.

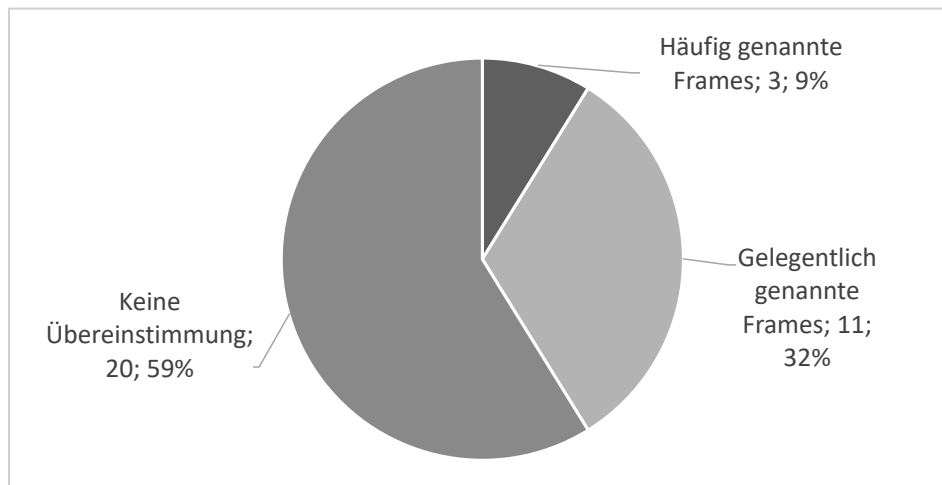


Abbildung 12: Dominierende Frames u. Kongruenz zwischen Interessengruppen u. Institutionen in Phase 1.

Insgesamt lassen sich jedoch 14 Frames identifizieren, die sowohl von Interessengruppen als auch von der Kommission genutzt werden. Drei davon wurden von Interessengruppen häufig genannt, wobei die restlichen elf Frames nur einmal vorkamen. Eine genauere Betrachtung der Provenienz der 14 verschiedenen kongruenten Frames ergibt ein interessantes Bild.

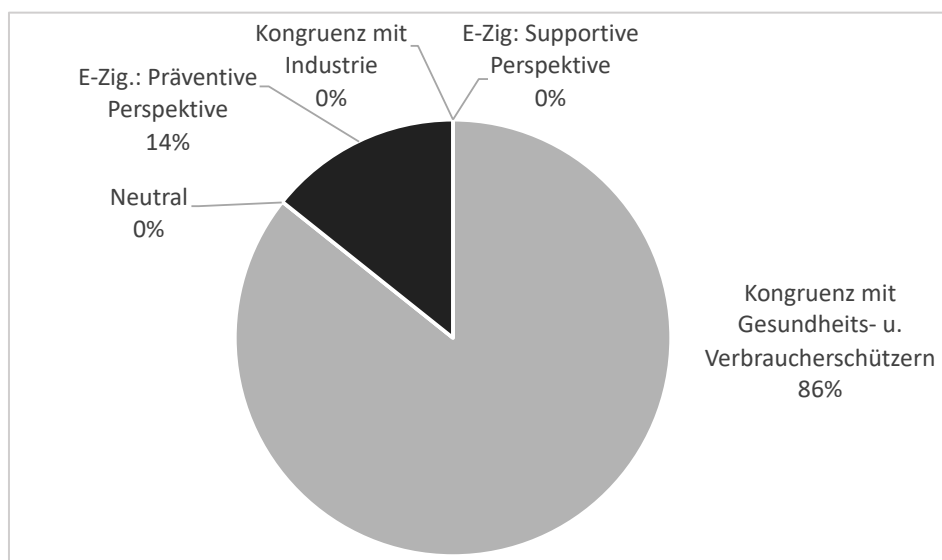


Abbildung 13: Frame Kongruenz zwischen Interessengruppen u. Institutionen in Phase 1.

Diese Aufteilung zeigt, dass 12 der insgesamt 14 identifizierten Frame-Kongruenzen zwischen den Interessenvertretern des gesundheits- und verbrauchernahen Spektrums und der Kommission bestehen. Bei zwei Frames besteht Kongruenz zwischen der Kommission und einer Koalition zu E-Zigaretten, die eine präventive Regulierung bevorzugt²⁵. Mit Interessengruppen des

²⁵ Eine Ausdifferenzierung zu den Koalitionen im Bereich E-Zigaretten erfolgt in Kapitel 5.2.3.

industrienahen Spektrums hat die Kommission kein einziges Frame gemein. In dieser Phase des Gesetzgebungsprozesses ist demnach eine starke Übereinstimmung zwischen Gesundheits- und Verbraucherschutzakteuren und der Kommission zu beobachten, obwohl nur drei der zwölf identifizierten Positionspapiere von diesen Akteuren stammen.

5.1.3 Konkurrierendes Framing zwischen Wissenschaft und Wirtschaft

Für die Analyse wurden die Frames betrachtet, die von mehr als einer Interessengruppe verwendet wurden, und/oder mit Frames der Institutionen kongruent waren. Die Framing-Analyse hat gezeigt, dass sich mindestens zwei klar voneinander abgrenzbare diskursive Koalitionen abzeichnen, die völlig unterschiedliche Frames nutzen: eine verbrauchernahe Koalition aus NGOs und medizinischen Fachgesellschaften einerseits, und eine industrienaher Koalition aus Verbänden, marktliberalen Think Tanks, Tabakindustrie und Handelsunternehmen andererseits. Zum Themenbereich E-Zigaretten war zu diesem Zeitpunkt noch keine klare (diskursive) Koalitionsbildung erkennbar.

Im Folgenden werden nun die wichtigsten konkurrierenden Frames in den thematischen Bereichen des Gesetzentwurfs dargestellt. Die Strategie der Koalitionen wird im Verlauf, soweit zu diesem Zeitpunkt erkennbar, prozessanalytisch eingeordnet.

Die nachfolgende Tabelle zeigt zunächst die dominanten²⁶ konkurrierenden Frames pro thematischem Bereich auf.

²⁶Um hier aufgeführt zu werden, muss jedes Frame in mind. 2 Positionspapieren genannt werden. Wenn innerhalb einer Kategorie ein dominantes Frame und ein direktes Counter-Frame identifiziert werden, wird das Counter-Frame ebenfalls aufgeführt. Dieses Vorgehen wird in den Übersichtstabellen aller weiteren Analysephasen fortgesetzt, wobei im Sinne eines proportionalen Vorgehens je nach Größe des Samples festgelegt wird, wie oft ein Frame mindestens vorkommen muss, um als „dominant“ zu gelten.

Tabelle 1: Konkurrierende Frames in Phase 1 (Gesetzentwurf).

Kategorie	Verbrauchernahe Koalition	Wirtschaftsnahe Koalition
Allgemeine Einschätzung	TK als Ursache vieler kardiovaskulärer Erkrankungen und damit Hauptursache für vorzeitige Todesfälle in EU	Richtlinie für die Umsetzung des Zwecks ungeeignet
	Richtlinie notwendig für den Schutz vor Risiken des TK (v.a. bei Jugendlichen)	Eingriff in bürgerliche Freiheiten, z.B. Informationsfreiheit
Bild- und Textwarnhinweise	Abbildungen helfen Konsumenten, Gesundheitsrisiken deutlicher wahrnehmen	Kein Wirkungszusammenhang zwischen Verpackungsdesign und Entscheidung, zu rauchen oder aufzuhören
		Bildwarnhinweise bieten keine zusätzliche Information für Verbraucher
Plain packaging	Plain packaging hilft Konsumenten, Warnhinweise besser wahrzunehmen	Kein Beweis, dass Plain Packaging zum Rückgang des Tabakkonsums führt
		Hersteller-/markenspezifische Aufmachung erschwert Produktfälschung und hilft Händlern und Konsumenten, gefälschte von originalen Produkten zu unterscheiden
		Einschränkung der Marke und Darstellung von Zigarettenpackungen in Werbung führt zu weniger Werbeeinnahmen und damit zum Rückgang der Pressevielfalt und Demokratie
Standardisierung	Aufmachung und Größe von Zigaretten und Packung kann irreführenden Eindruck erwecken, Produkt sei nicht schädlich	Standardisierung erleichtert die Produktfälschung
		Standardisierung als Schädigung der Marke
Charakteristische Aromen und Zusatzstoffe	Charakteristische Aromen sollen TK für bestimmte Zielgruppen attraktiver machen	
Platzierung im Geschäft	Auslageverbot hilft, um die Prävalenz des Rauchens bei Kindern und Jugendlichen zu verringern	Auslageverbot als Eingriff in das Entscheidungsrecht der Konsumenten
Markenrecht und geistiges Eigentum		Eingriff in verfassungsrechtliche oder unternehmerische Freiheiten (z.B. Markenrecht)
Wirtschaftliche Aspekte	Hohe, durch Tabakkonsum verursachte, Kosten für Gesellschaft und Gesundheitssysteme	Spill-over auf andere Industrien im Bereich Konsumgüter ist wahrscheinlich
		Reduzierung der Marken- und Produktvielfalt
		Richtlinie gefährdet kleinere lokale Händler und/oder Mittelstand
		EU-Wirtschaft wird durch RL geschädigt
		Verlust von Arbeitsplätzen
		Steuerausfälle
Illegaler Handel		Gefälschte Zigaretten durch fehlende Standards als Gesundheitsrisiko
E-Zigaretten	Kein mehrfach vorkommendes Frame	Kein Frame

Für Vertreter des industrienahen Lagers lag der Schwerpunkt der Aktivitäten in dieser Phase in der Verhinderung von Plain Packaging. Dies wird durch die große Anzahl der Frames in den entsprechenden Kategorien in Abbildung 11 deutlich. Die von der Kommission erwogene Einführung (Marken-) neutraler Zigarettenverpackungen, aber auch Mindestabmessungen für Zigaretten sowie Zigaretten- und Tabakverpackungen²⁷ stießen auf vehementen Widerstand. Gesundheits- und Verbraucherschutzakteure begründeten die Einführung größerer Warnhinweise und Bilder mit der verbesserten Informationsvermittlung und Wahrnehmung von Risiken. Denn die spezifische Markenaufmachung von Zigaretenschachteln mit bunten Logos, kleinen Packungsgrößen und auffälligen Elementen erwecke besonders bei jungen Menschen den irreführenden Eindruck, die Produkte seien nicht schädlich. Je mehr Informationen und standardisierte Elemente auf der Packung zu finden seien und je neutraler die Packung gestaltet sei, desto besser seien Verbraucher in ihrer Kaufentscheidung über die Risiken des Tabakkonsums beraten. Eine Standardisierung sowohl der Packungsform als auch des Designs sei daher notwendig (2012-07-04 SFP, B10; 2012-05-24 ECL and SFP, B6; 2012-02-29 SFP et al, B11). Verfechter der Status quo führten hingegen an, dass durch die Vergrößerung von Warnhinweisen keine zusätzlichen Informationen vermittelt würden. Auch stellten sie infrage, inwiefern es überhaupt einen kausalen Zusammenhang zwischen dem Verpackungsdesign und der Entscheidung gebe, mit dem Rauchen anzufangen. Für die Wirksamkeit von Plain Packaging gebe es keinen empirischen Beweis. Die Standardisierung des Verpackungsdesigns werde demnach keinen Effekt auf die Prävalenz des Rauchens haben (2012-09-07 DZV, B2). Einig waren sich die Vertreter der Tabakindustrie und insbesondere die Zulieferer darüber, dass die Standardisierung von Zigarettenpackungen deren Fälschbarkeit erleichtere, da Markenlogos zur Fälschungssicherheit betrügen. Andreas Blaschke, Präsident der European Carton Makers Association (ECMA), sagte: “It is [...] the branding on a cigarette pack that counterfeiters find difficult to replicate and that allows retailers and the public to differentiate between real and counterfeit products“ (2012-09-05 ECMA Carton, B1).

Außerdem werde durch Standardisierung die Unterscheidbarkeit von Zigarettenpackungen unterbunden, wodurch es Konsumenten auch schwerer fallen könnte, gefälschte Produkte von originalen zu unterscheiden. Letztlich werde so auch die Marke des Herstellers geschädigt (Institute for Market Economics, B5; 2012-09-07 DZV, B2).

Bei Aromen und Zusatzstoffen ergab sich ein ähnliches Bild: Viele Aromen und Zusatzstoffe, die nach dem Willen der Kommission verboten werden sollten, betrafen gesamte Produktsegmente – entsprechend waren Frames aus dieser Kategorie in jedem zweiten Positionspapier zu

²⁷ Umfasst Kategorie „Standardisierung“

finden. Das am häufigsten verwendete Frame der Verbraucherschützer lautete im Gegenzug, dass künstliche Aromen und Zusatzstoffe den Tabakgeschmack maskierten und so den Einstieg in das Rauchen erleichterten (2012-05-24 SFP/ECL, B6; 2012-02-29 SFP et al., B11).

Ein Verbot der Ausstellung und Bewerbung von Tabakprodukten in Geschäften war im Vorfeld diskutiert, von der Kommission jedoch verworfen worden – die Framing-Analyse ergibt, dass dieser Aspekt auch Gegenstand von Positionspapieren von Verbraucherorganisationen und der Tabakindustrie war. Im September 2012 äußerte sich der Deutsche Zigarettenverband (DZV) in einem Positionspapier ausführlich dazu. Die Einführung des sog. *display ban* sei „kompetenzwidrig“, „zur Erreichung gesundheitspolitischer Ziele unverhältnismäßig“ und ließe die Grenze für „geschmuggelte und gefälschte Tabakprodukte zunehmend verschwimmen“ (2012-09-07 DZV, B2).

Die wichtigsten NGOs gaben zu bedenken, dass das Auslageverbot wahrscheinlich keinen Effekt auf aktuelle Raucherzahlen habe, dass es aber sehr wohl dazu beitragen könne, die Prävalenz bei Kindern und Jugendlichen zu senken (2012-05-24 SFP/ECL, B6).

Eng damit verbunden waren auch Frames, welche entsprechend die erwarteten wirtschaftlichen Folgen proklamieren, die aus der Einführung der TPD resultieren. Vertretern aus Industrie und Handel warnten davor, die TPD könne einen „spill-over“-Effekt auf andere Wirtschaftszweige und vor allem Konsumgüter haben, z.B. Alkohol oder Süßigkeiten (2012-12-05 Institute for Market Economics, B5; 2012-12-12 Business Europe, B9). Darüber hinaus wurden negative Auswirkungen auf die EU-Wirtschaft und insbesondere mittelständische Unternehmen sowie ein Verlust von Arbeitsplätzen befürchtet (2012-09-07 DZV, B2; 2012-12-12 Business Europe, B9). Durch einen Rückgang des Tabakkonsums drohten den Mitgliedstaaten außerdem empfindliche Steuerausfälle (2012-09-07 DZV, B2). In dieser Phase des Gesetzgebungsprozesses häuften sich die Frames in der Kategorie „Wirtschaftliche Aspekte“ und stammen fast ausschließlich von Vertretern aus Tabakindustrie und -handel.

Durchschnittlich enthielt jedes Positionspapier neben themenspezifischen Frames mindestens ein generell wertendes Frame²⁸, das sich auf die Richtlinie als Ganzes bezog. Diese Frames lassen häufig direkt auf entweder eine ablehnende oder positive Einstellung der verfassenden Organisation gegenüber dem Kommissionsvorschlag schließen und stehen zumeist am Anfang der Positionspapiere. Sie enthalten in der Regel eine moralische Wertung, die an übergeordnete Normen geknüpft ist, z.B. bezweifelte der DZV, dass die neue Richtlinie „Jugendliche vom Rauchen abhalte oder die Verbreitung des Rauchens eindämmen würde“ (2012-09-07 DZV, B2).

²⁸ Gefasst unter Kategorie „Allgemeine Einschätzung“.

Schon zu Beginn des Verfahrens wurden Zweifel an der Verhältnismäßigkeit der Richtlinie geäußert – ein Hauptelement des Framings der Tabakindustrie (Peeters 2015: 5). Neben der Unverhältnismäßigkeit der Richtlinie stellten die vorgeschlagenen Maßnahmen auch Eingriffe in bürgerliche Freiheiten dar, beispielsweise Marken- und Eigentumsrecht (2012-09-07 DZV, B2). Diese Themen bilden eine eigene Kategorie, da sich das Argumentationsmuster durch den gesamten Gesetzgebungsprozess zog, und vielfach, aber nicht immer, an die Themen Standardisierung und Bild- und Textwarnhinweise geknüpft war.

Von Akteuren aus der Gesundheits- und Verbraucherkoalition wurden die erwogenen Maßnahmen als wichtig für die Sicherung eines hohen Gesundheitsschutzniveaus begrüßt (2012-02-29 SFP et al, B11).

Bei der Analyse der Frame-Häufigkeit fällt auf, dass sich in den Positionspapieren im Vorfeld des Kommissionsvorschlags nur in einem Positionspapier eines Verbands der Pharmaindustrie Framing zu E-Zigaretten findet, obwohl diese bereits Gegenstand der Stakeholder-Konsultation waren. Zum Zeitpunkt des Gesetzgebungsprozesses waren E-Zigaretten ein relativ neues Produktsegment, dessen Hersteller noch keine etablierten Beziehungen zu den Institutionen aufgebaut hatten. Darüber hinaus war die E-Zigarettenindustrie in ihren Aktivitäten nicht koordiniert – es gab zum Zeitpunkt der Revision zwar einen internationalen Verband (Tobacco Vapor Electronic Cigarette Association, TVECA), dem viele umsatzstarke Hersteller aus Großbritannien jedoch nicht angehörten, die wiederum in einem eigenen Verband mit vorwiegend britischen Herstellern aktiv waren (ECITA). Abgesehen von Protokollen von Treffen von ECITA und des deutschen Herstellers SNOKE mit Beamten von DG SANCO gibt es keinen Hinweis, dass im Vorfeld der Veröffentlichung des Gesetzentwurfs Positionspapiere an DG SANCO gesandt worden sein könnten. Die beobachtete Inaktivität deutet darauf hin, dass die E-Zigarettenindustrie zu diesem Zeitpunkt die regulatorischen Auswirkungen auf ihre Branche unterschätzt haben könnte. Dies könnte daran gelegen haben, dass sich die relativ neue Branche politisch noch nicht ausreichend vernetzt hatte und sich eine entsprechende Struktur der Interessenvertretung auf europäischer Ebene erst im Aufbau befand. Die Kommission hatte zum damaligen Zeitpunkt einen unzureichenden Überblick über die Branche und stand diesbezüglich in regelmäßigem Kontakt mit NGOs, die hierzu benötigte Informationen liefern konnten (Arnott 2013). Die Pharmaindustrie hat ihre Chance hingegen erkannt und mit einem Positionspapier auf die erwogenen Maßnahmen reagiert, um das sich abzeichnende Informationsvakuum mit ihren eigenen Botschaften zu füllen (2012-12-15 AESGP, B12).

Methodisch wurde in dieser Phase vorwiegend *Frame Amplification* genutzt, um an allgemeine Werte anzuknüpfen und der eigenen Position mehr Legitimität zu verleihen. Häufig werden

dabei Argumente von Vertretern aus Tabakindustrie und -handel mit diesen übergeordneten Rechtsnormen in Verbindung gebracht, um einen Grundrechtsverstoß und damit die Unverhältnismäßigkeit des Kommissionsvorschlags zu suggerieren. So verstießen demnach Maßnahmen zur Produktstandardisierung wie z.B. Plain Packaging gegen eine Reihe von Normen wie das Recht auf unternehmerische Freiheit, das Markenrecht sowie auch die Informationsfreiheit von Konsumenten. Hier ist bemerkenswert, dass industrienaher Akteure versuchten, mittels Framing mögliche Rechtsverstöße des Vorschlags der Kommission in den Vordergrund zu rücken. Somit wurde bereits vor der Veröffentlichung des Gesetzentwurfs die generelle Zuständigkeit der Kommission für bestimmte Regelungsbereiche von der Tabakindustrie in Zweifel gezogen (2012-09-07 DZV, B2). Diese Strategie fand vielfach, aber explizit auch in einem Brief des Verbandspräsidenten von Business Europe (2012-12-12 Business Europe, B9) Anwendung. Die Industrie hatte bereits bei der Einführung der Vorgänger-Richtlinie im Jahr 2001 auf diese Strategie zurückgegriffen (2012-02-29 SFP et al, B11).

Davon abgesehen war das Framing des industrienahen Lagers wie zu erwarten stark von Wirtschaftsrhetorik geprägt. So war beispielsweise von einer massiven Bedrohung der Industrie und der Verbraucher durch eine Schwemme gefälschter Produkte die Rede, wie auch vom Wegfall von Arbeitsplätzen und Steuereinnahmen. Dabei wurde methodisch auf *Frame Extension*, also die Verknüpfung mit Themen außerhalb des primären Regelungsbereichs, zurückgegriffen: Es bestünde die Gefahr eines Spill-overs auf weitere Konsumgüter wie Alkohol oder Süßigkeiten. Der Entwurf düsterer Wirtschaftsszenarien und die Anknüpfung an fachfremde Themen dienten dazu, das Mobilisierungspotenzial gegen die Revision der TPD hoch zu halten, indem das Feld potenziell betroffener Industrien erweitert wurde.

Das Verbraucherschutz-Lager um NGOs wie SmokeFree Partnership erklärte es offen zu seiner höchsten Priorität, verpflichtende Bildwarnhinweise auf Zigarettenverpackungen einzuführen (Europäische Kommission 2012b; 2012-05-24 SFP/ECL, B6). Darüber hinaus wurde in einem der Stakeholder-Treffen mit der Kommission sowie in einem eigens dafür angefertigten Positionspapier *Counter Framing* angewandt, indem die NGOs direkt auf konkurrierende Argumente eingehen, z.B., dass die erwogenen Maßnahmen keine negativen Auswirkungen auf Produzenten von bestimmten Tabaksorten hätten (Europäische Kommission 2012b; 2012-02-29 SFP et al., B11). Es ist außerdem zu beobachten, dass die NGOs großen Wert darauf legten, eine Fülle komplexer Informationen zum einen leicht verständlich zu präsentieren, und zum anderen mit wissenschaftlichen Studienergebnissen anzureichern.

Der nachfolgende Auszug aus einem Positionspapier von SmokeFree Partnership und Association of European Cancer Leagues (ECL) zeigt dies anschaulich:

„Research carried out in Canada [...] showed that young and adult smokers/non smokers are sensitive to the size of health warning messages. Results showed that warning messages that cover 100% of the pack are significantly more effective across all measured effectiveness indicators compared with warning messages that cover only 50% of the pack“ (2012-05-24 SFP/ECL, B6).

Politische Forderungen wurden zum Teil zusätzlich mit Beispiel-Abbildungen von Zigarettenpackungen und Belegen aus wissenschaftlichen Studien angereichert, um ihnen mehr Legitimität zu verleihen (siehe ausführlich dazu Kap. 5.2.3.2).

Diese Taktik scheint aufgegangen zu sein, da sich zwölf Frame-Kongruenzen zwischen den verbrauchernahen Akteuren und der Kommission ergeben, vor allem in den Kategorien „Allgemeine Einschätzung“, „Bild- und Textwarnhinweise“, „charakteristische Aromen“ „wirtschaftliche Aspekte“ und „illegaler Handel“. Insgesamt teilte die Kommission zwölf Frames mit verbrauchernahen Akteuren, während keine Kongruenzen mit industrienahen Akteuren zu beobachten sind. Neben vorbereitenden wissenschaftlichen Begleitstudien wie dem Rand-Report und der Folgenabschätzung übernahm die Kommission in ihrem Vorschlag Frames von Verbraucherschützern – massiver Proteste der Industrie zum Trotz. Dass die Kommission den Verbraucherschützern bei zwölf Frames gefolgt ist, lässt den Schluss zu, dass diese Akteure beträchtliche diskursive Macht aufgebaut und sich Einfluss gesichert hatten.

5.1.4 Zwischenergebnisse in Phase 1

Mit der Vorlage des Gesetzentwurfs im Schatten der Dalli-Affäre kam die EU ihrer Pflicht zur Umsetzung des FCTC-Abkommens zur Tabakkontrolle einen Schritt näher. Mit dem Rücktritt des Gesundheitskommissars kurz vor der entscheidenden Hürde, der dienststellenübergreifenden Konsultation in der Kommission, drohte das Verfahren jedoch auf den letzten Metern zu scheitern. Öffentlicher Druck auf Kommissionschef Barroso hatte dazu beigetragen, dass der Gesetzentwurf diese Hürde nehmen konnte – jedoch nicht ohne an einigen Stellen entschärft zu werden. Im Verlauf dieser ersten Analysephase zeichnet sich eine klare Aufteilung der Interessengruppen in zwei Hauptkoalitionen ab, die sich diskursiv, aber auch hinsichtlich ihrer politischen Ziele diametral gegenüberstanden: Die verbrauchernahe Koalition, die strengere Regeln für Tabakprodukte forderte, und die industrienaher Koalition, die am Status quo festhielt und strengere Regeln ablehnte. Die Regulierung von E-Zigaretten spielte in dieser Phase der Debatte eine geringe Rolle.

Die zentrale Konfliktlinie im Vorfeld des Vorschlags verlief im Bereich Verpackungsdesign von Tabakprodukten. Dies lässt sich anhand der Framing-Analyse veranschaulichen. Die Strategie der industrienahen Koalition, Plain Packaging als unionsweit verpflichtende Maßnahme zu verhindern, ging auf: Die Kommission nahm Plain Packaging als nicht verpflichtende Maßnahme in den Vorschlag auf. Auch das Auslageverbot von Tabakprodukten wurde nicht in den

Vorschlag aufgenommen – ein weiterer Erfolg für die Industrie. Die industrienahen Akteure mit Erfahrung in Interessenvertretung und belastbaren Netzwerken auf europäischer Ebene waren sich darüber im Klaren, dass die Phase der Formulierung des Kommissionsvorschlags generell den Ton für das Gesetzgebungsverfahren angeben würde und daher den wichtigsten Meilenstein des Prozesses darstellte. Die Beeinflussung der öffentlichen Konsultation mit einer Schwemme an gleichlautenden Einreichungen, die Anzahl der Positionspapiere und die Vehemenz der vorgebrachten Argumente sprechen dafür.

Die verbrauchernahe Koalition ging mit einer ähnlichen Schwerpunkt-Strategie vor, nutzte im Framing und der Präsentation von Argumenten allerdings eine andere Herangehensweise. Durch Counter-Framing versuchte sie, die Argumente der Tabakindustrie gezielt zu entkräften und diese zu diskreditieren. Außerdem setzten die verbrauchernahen Akteure auf eine anschauliche Präsentation ihrer Positionen, die in vielen Fällen mit empirischen Studien untermauert wurden. Vieles deutet darauf hin, dass diese Strategie zu Erfolg geführt haben könnte, so dass sich in vielen Teilen des Vorschlags der Kommission Positionen und Frames von NGOs und medizinischen Fachgesellschaften wiederfinden. Bei der Größe und Positionierung von Warnhinweisen, beim Verbot charakteristischer Aromen, beim Verbot von Slim-Zigaretten sowie beim Verkaufsverbot von Snus konnte das verbrauchernahe Lager Erfolge erzielen. Gleichzeitig spielte die Dalli-Affäre vor allem der verbrauchernahen Koalition in die Hände; sie musste davon ausgehen, in der Dienststellen-übergreifenden Konsultation einen großen Teil ihrer Kernforderungen zu verlieren – dies blieb jedoch angesichts des öffentlichen Drucks aus.

Dass Plain Packaging erlaubt, aber nicht zwingend eingeführt wird, ist gemessen am Status quo ein Teilerfolg für die NGOs, muss aus deren Perspektive allerdings als eindeutige Niederlage und Sieg für die Tabakindustrie gewertet werden.

Was den Vorschlag zur Regulierung von E-Zigaretten betrifft, so tritt hier mit der Pharmabranche ein weiterer Stakeholder in den Vordergrund, der allerdings ausschließlich an diesem Regelungsbereich der TPD interessiert ist. Der betreffende Passus im Vorschlag der Kommission als klarer Kompromiss zwischen Interessen der E-Zigarettenhersteller einerseits und der Pharmaindustrie andererseits zu werten, die sich beide einen Anteil an diesem Marktsegment sichern wollten und dazu jeweils eigene Argumentationsstrategien vorlegten (Interview 1). Frames der Pharmaindustrie spiegeln sich auch im Gesetzentwurf der Kommission wider. Dass die Regulierung von E-Zigaretten nicht komplett als Medizinprodukt vorgesehen wurde, ist auch der Komplexität und Fragmentierung des Marktes, der Uneinigkeit des verbrauchernahen Lagers und schlicht fehlenden Informationen der Kommission zuzuschreiben.

Wie die Prozessanalyse zeigt, unternahm die industrienähe Koalition enorme Anstrengungen im Sinne informeller Politik, um den Entwurf der TPD abzuschwächen und den Beginn des Gesetzgebungsverfahrens zu verzögern. Ein Schlüssel für die Verzögerungen kann im beharrlichen Säen von Zweifeln an der rechtlichen Basis des Gesetzesvorschlags durch industrienähe Akteure gesehen werden – diese finden sich als Frames in vielen Positionspapieren und in der Rhetorik hochrangiger Kommissionsbeamter wieder (Peeters et al 2015: 4). Diese Art des Framings ist außerdem im vorliegenden Sample von Positionspapieren gut dokumentiert. Ausdruck hiervon ist die erwähnte Löschung des geplanten Auslageverbots in Geschäften. Hier ist davon auszugehen, dass ein Framing-Effekt stattgefunden hat, der zu politischer Intervention, insbesondere seitens Catherine Day führte, die im Vorfeld der dienststellenübergreifenden Konsultation ebenfalls Zweifel an der Rechtsgrundlage einiger Maßnahmen gesät hatte.

Es ist nicht abschließend erwiesen, wer die Verantwortung für die Dalli-Affäre trägt; sicherlich generierte die Affäre jedoch enorme mediale Aufmerksamkeit und öffentliches Interesse an der TPD. Es ist daher anzunehmen, dass der gestiegene öffentliche Druck letztlich zur Bildung eines partei- und institutionenübergreifenden, politischen Momentums für die Veröffentlichung des Kommissionsvorschlags beitrug. Die in diesem Zusammenhang erwogene Aufhebung des Verkaufsverbots von Snus außerhalb Schwedens war mit der Dalli-Affäre ebenfalls vom Tisch. Die untenstehende Tabelle gibt einen Überblick über die erwogenen Maßnahmen, die im Gesetzesentwurf Anwendung finden, und wird im Zuge der Analyse um die weiteren Phasen und entsprechende Änderungen im Gesetzgebungsprozess ergänzt.

Tabelle 2: Positionen der EU-Institutionen im Verlauf des Gesetzgebungsverfahrens (Phase 1).

Erwogene Maßnahmen	Kommissions-Vorschlag 19.12.2012
Auslageverbot in Geschäften	Keine Anwendung.
Größe und Position der Warnhinweise	75% Vorder- und Rückseite, Deckel Umsetzung Mitgliedstaaten; Verpflichtende Bildwarnhinweise; Ausnahmen für Pfeifentabak und Zigarren.
Plain Packaging	Ja, Einführung bleibt aber den Mitgliedstaaten überlassen.
Standardisierung	Ja, Verpackung von Zigaretten muss quaderförmig sein (Mindestabmessungen) und mind. 20 Zigaretten enthalten.
Verbot von Slim Zigaretten (<7,5 mm)	Ja
Verbot charakteristischer Aromen	Ja
Grenzüberschreitender Fernabsatz von Tabakprodukten	Mitgliedstaaten können dies erlauben, verpflichtende Altersüberprüfung
Verkauf von Snus	Verbot beibehalten
Zulassung von E-Zigaretten	Als Medizinprodukt abhängig vom Nikotingehalt

5.2 Phase 2: Verhandlungen im Rat und in den Ausschüssen des Parlaments

Die in diesem Kapitel betrachtete Analysephase 2 des Gesetzgebungsverfahrens umfasst die Zeitspanne ab der Veröffentlichung des Kommissionsvorschlags bis zur Verabschiedung des Berichts im ENVI-Ausschuss am 10.07.2013 und damit ca. sieben Monate. In dieser Schlüsselphase des Verfahrens stehen der federführende und die beratenden Ausschüsse im Europäischen Parlament sowie der Rat als zentrale handelnde Akteure im Fokus. Die irische Ratspräsidentschaft priorisierte das Dossier und erzielte noch vor der Veröffentlichung des Berichts eine aufsehenerregende Einigung im Rat. Der Bericht des federführenden Ausschusses war ein wichtiger Meilenstein im Entscheidungsfindungsprozess, da die Berichterstellerin hier die politische Empfehlung für eine Position erarbeitete, mit der das Europäische Parlament später in die Verhandlungen mit der Kommission und dem Rat eintreten sollte. Unterdessen standen sich erneut zwei Koalitionen gegenüber, die über Framing um die Deutungshoheit im Diskurs und politische Unterstützung kämpften: Die Tabakindustrie war infolge des Kommissionsvorschlags in die Defensive geraten und versuchte gegen den Widerstand einiger verbrauchernaher Akteure und über multiple europäische und nationale Kanäle eine strengere Regulierung ihrer Produkte zu verhindern. Daneben entbrach zwischen multiplen Akteursgruppen ein monothematischer Streit, der das gesundheitspolitische Lager spaltete: die Regulierung von E-Zigaretten gewann zusehends an politischer Brisanz.

Im Folgenden werden die wichtigsten Ereignisse in dieser Phase sowie ihre Auswirkungen auf die Dynamik der Entscheidungsfindung prozessanalytisch beleuchtet und, wo möglich, mit Erkenntnissen der Framing-Analyse verwoben. In Kapitel 5.2.2 werden dann die debattenbestimmenden Frames herausgearbeitet und erste Muster identifiziert. Im Anschluss werden diese Ergebnisse mit prozessanalytischen Beobachtungen verschränkt. Dadurch lassen sich erste Aussagen über Koalitions- und Akteurs-typische Strategien der Interessenvertretung und deren Einfluss treffen.

Aufgrund der dichten Abfolge soll die folgende Grafik zunächst einen Überblick über die zentralen Ereignisse in Phase 2 geben.

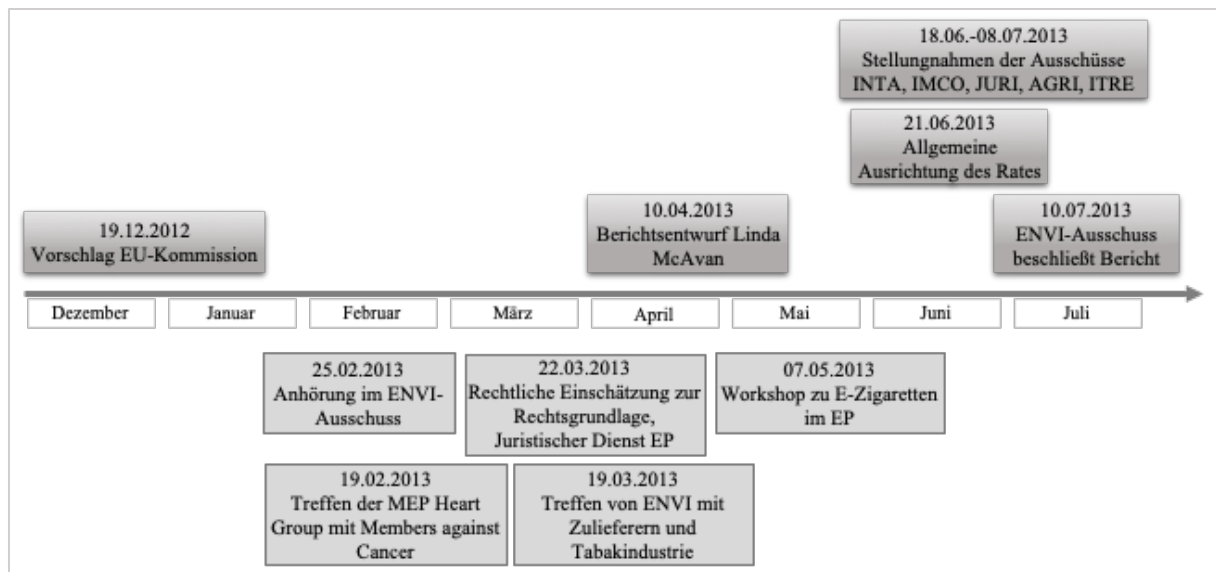


Abbildung 14: Chronologie der Ereignisse in Analysephase 2.

5.2.1 ENVI-Ausschuss und Ratspräsidentschaft als maßgebliche Treiber des Prozesses

Im Gesetzgebungsverfahren wurde eine Entscheidung in Erster Lesung nach Mitentscheidungsverfahren angesetzt. Dies ist insofern ambitioniert, als bei der Vorläufer-Richtlinie im Jahr 2001 nach Zweiter Lesung ein Vermittlungsausschuss einberufen werden musste, um eine Einigung zu erzielen. Durch die etablierten Trilog-Verhandlungen zwischen Rat, Parlament und Kommission kann die Entscheidungsfindung im Vergleich zu einem Verfahren in Zweiter Lesung stark gekürzt werden. Das Verfahren in Erster Lesung war in diesem Fall jedoch auch politisch gewollt, da im Herbst 2014 Wahlen zum Europäischen Parlament stattfinden sollten, weshalb eine zeitliche Dringlichkeit gegeben war (Interviews 3, 4, 5). Außerdem sollte ein kürzeres Verfahren in Erster Lesung auch den Einfluss von Interessenvertretern beschränken und Verhandlungsergebnisse vor den Wahlen absichern (Interviews 3, 4).

In dieser Analysephase des Gesetzgebungsprozesses, d.h. zwischen 19.12.2012 und 10.07.2013, wurden insgesamt 42 Positionspapiere von Interessenvertretern identifiziert und ausgewertet. Demnach liegt die Anzahl identifizierter Positionspapiere deutlich höher als in der Vorperiode. Das hängt sehr wahrscheinlich auch damit zusammen, dass in dieser Phase das Europäische Parlament und insbesondere die Mitglieder der involvierten Ausschüsse als Ziel für die Ansprache von Interessenvertretern stärker ins Zentrum rückten. Entsprechend wurden aus Sicht der Interessenvertreter die Ansprechpersonen diverser. Darüber hinaus hatte die Kommission mit ihrem Gesetzesvorschlag Tatsachen geschaffen, die von betroffenen Stakeholdern nun eine Positionierung verlangte – vor der Bestätigung Tonio Borgs im Amt war nicht klar gewesen, ob der Vorschlag noch in der Legislaturperiode vorgelegt werden würde. Durch die

Vorlage gerieten die beteiligten Interessenvertreter, insbesondere der Industrie, unter Zugzwang. In Kapitel 5.2.3 wird das Framing der Interessengruppen genauer betrachtet.

Im ersten Halbjahr 2013 übernahm Irland den Vorsitz im Rat der europäischen Union und war somit zuständig für die Priorisierung von Dossiers und deren Voranschreiten im Rat. Als zuständiger Ausschuss des Dossiers im Parlament wurde, wie bei der Vorgänger-Richtlinie, der ENVI-Ausschuss gewählt. Von den Koordinatoren des Ausschusses, der unter S&D-Vorsitz war, wurde Linda McAvan (S&D, GB) zur Berichterstatterin ernannt. Damit waren zwei Hauptakteure am Verfahren beteiligt, deren Zusammenarbeit nicht nur aufgrund sprachlich-geografischer Nähe erleichtert wurde. Vielmehr handelt es sich bei Großbritannien und Irland um zwei Mitgliedstaaten, die in der Vergangenheit bereits eine Pionierrolle in der Regulierung von Tabakprodukten eingenommen hatten. Zudem nahm die irische Regierung ihren Ratsvorsitz auch in diplomatischer Hinsicht äußerst ernst (Interview 5) und machte die TPD daher explizit zu einer Priorität in ihrem Arbeitsprogramm:

„Der irische Ratsvorsitz wird die Verhandlungen über eine neue Tabakproduktrichtlinie aufnehmen, welche die gegenwärtige Gesetzgebung novellieren soll. Der Vorschlag wird eine Regulierung von Tabakprodukten anstreben, die den speziellen Eigenschaften dieser Produkte und den negativen Auswirkungen ihres Konsums gerecht wird. Irland wird erhebliche Fortschritte für diesen Vorschlag anstreben“ (Irish Presidency of the Council of the European Union: 41).

Die irische Ratspräsidentschaft galt als entscheidend treibende Kraft für den Verlauf der Verhandlungen, die von beteiligten Akteuren als Voraussetzung für die Verabschiedung der Richtlinie gehalten wurde (Interviews 4, 5, 7, 8). Üblicherweise haben Gesundheitsminister auf EU-Ebene aufgrund der Kompetenzbeschränkung wenig Gestaltungsspielraum. Mit der TPD ergab sich allerdings für den damaligen irischen Gesundheitsminister James Reilly, gekoppelt mit dem Ratsvorsitz, eine Möglichkeit zur europäischen Profilierung, mit der sich für den relativ kleinen Mitgliedstaat Irland darüber hinaus an nationale Erfolge in der Verbraucherschutz- und Gesundheitspolitik anknüpfen ließ (Interviews 5, 8).

Parallel zu den Aktivitäten im Rat intensivierten Gesundheitspolitiker im Europäischen Parlament ihre Aktivitäten. Am 19. Februar 2013 führte die *MEP Heart Group*, ein parlamentarisches Forum zum Thema kardiovaskuläre Krankheiten, gemeinsam mit *Members Against Cancer (MAC)* eine Veranstaltung mit dem Titel „The Battle against Tobacco, Cancer and Heart Disease“ durch. Kommissar Tonio Borg, Berichterstatterin Linda McAvan und Eugene Lennon, Ständiger Vertreter Irlands für Gesundheit und Repräsentant der Ratspräsidentschaft, sowie einige Mitglieder des ENVI-Ausschusses nahmen an dem Treffen teil. SmokeFree Partnership und weitere Akteure aus dem Gesundheits- und Verbraucherschutzbereich waren mit Vorträgen an der Veranstaltung beteiligt. Während Entscheidungsträger ihre Prioritäten für die

Annahme des Kommissionsvorschlags darlegten, lieferten Interessenvertreter der verbraucher-nahen Koalition Daten und Studienergebnisse, die den Handlungsdruck bekräftigen sollten. Florence Berteletti (SmokeFree Partnership) zeigte beispielsweise ein Kampagnenvideo der Nonprofit-Organisation Cancer Research UK, in dem die Wirkung bunter Zigarettenspackungen auf Kinder dargestellt wird (MEP Heart Group 2013). Laut einer beteiligten Abgeordneten dienten solche Treffen explizit dazu, sich im Gegensatz zu öffentlichen Anhörungen und größeren Veranstaltungen auch ohne die Tabakindustrie über geeignete regulatorische Maßnahmen auszutauschen (Interview 4).

Am 25. Februar 2013 hielt der ENVI-Ausschuss im Europäischen Parlament eine öffentliche Anhörung zur Revision der TPD ab, an der sich sowohl Kommissar Tonio Borg, als auch der irische Gesundheitsminister James Reilly mit Redebeiträgen beteiligten. Dies zeigt, welche Bedeutung die Tabakrichtlinie für Kommission und Ratspräsidentschaft zu diesem Zeitpunkt hatte. Die Ähnlichkeit der Redebeiträge lässt auch den Schluss zu, dass ein äußerst konstruktives Verhältnis und Schulterschluss zwischen Berichterstatterin McAvan und Borg sowie der Ratspräsidentschaft herrschte (Europäisches Parlament 2013a).

Als Schlüsselakteure waren SmokeFree Partnership und der Europäische Zigarettenverband CECCM mit Stellungnahmen auf der Tagesordnung vorgesehen. CECCM war als einziger Akteur aus der Tabakbranche mit einem Wortbeitrag zur Anhörung eingeladen worden. Berteletti von SmokeFree Partnership bezog sich in ihrem Vortrag hauptsächlich auf den Jugendschutz und das Lobbying der Tabakindustrie, während der Vertreter von CECCM über unerwünschte wirtschaftliche Folgen, die problematische Rechtsgrundlage und geistiges Eigentum sprach. Außerdem sprachen Vertreter des Deutschen Krebsforschungszentrums (DKFZ), Association of European Cancer Leagues (ECL), School of Public Health & Health Systems at the University of Waterloo, Canada und die Organisation Tobacco Control zu einzelnen Aspekten des Vorschlags der Kommission. Interessant ist hier zum einen, dass das Parlament Tabakindustrie und Verbraucherschutz-NGOs und Wissenschaftler für die wichtigsten Interessengruppen bzw. Stakeholder hielt. Zum anderen gingen einige der geladenen Experten bei dieser Anhörung auch speziell auf den Umgang mit Interessenvertretern der Tabakindustrie ein (Europäisches Parlament 2013a).

Die Anhörung zog großes Interesse im Parlament und unter Interessenvertretern auf sich und hatte angesichts der Öffentlichkeit der Debatte, die über Webstreaming im Parlamentskanal übertragen wurde, einen enormen Stellenwert für die Tabakindustrie. Rebecca Harms (Greens/EFA, DE) fragte in der Anhörung, wie viel die Industrie für Lobbying in Brüssel ausgegeben habe. Demnach hätten der Verband sowie drei große Tabakunternehmen (ohne Philip

Morris) in den Jahren 2011 bis 2012 zwischen 2,1 und 2,45 Mio. Euro für Interessenvertretung auf EU-Ebene ausgegeben. CECCM sendete im Nachgang der Anhörung ein detailliertes Dokument an Harms und, der Formulierung im Schreiben nach zu urteilen, an weitere Abgeordnete. Der Verband versuchte mithilfe einer mehrseitigen tabellarischen Aufstellung, Fragen oder kritische Bemerkungen von Abgeordneten einzeln zu widerlegen oder zu entkräften (Greens/European Free Alliance 2013). Dieses Beispiel illustriert, welchen Aufwand die Tabakindustrie betrieben hat, um den politischen Diskurs zu beeinflussen und gegenüber den Abgeordneten möglichst die Deutungshoheit über die Debatte und die Botschaften im Diskurs zu behalten.

Zwei Tage nach der Anhörung ersuchte der Vorsitzende des ENVI-Ausschusses, Matthias Groote, den Juristischen Dienst des Europäischen Parlaments um eine Stellungnahme bezüglich der Rechtsgrundlage der Richtlinie. Dabei ging es um die Frage, ob die Richtlinie in erster Linie binnenmarkt- oder gesundheitsrelevante Zwecke verfolge und die von der Kommission gewählte Rechtsgrundlage (Art. 114 AEUV) entsprechend legitim sei. Diese Entscheidung war von enormer Bedeutung für den Inhalt der Richtlinie. Denn mit einer Regulierung auf Basis des Binnenmarkts (Art. 114 AEUV) hätte die EU weitreichende supranationale Gesetzgebungskompetenzen, während eine Harmonisierung im Gesundheitsbereich (Art. 168 AEUV) nicht im Kompetenzbereich supranationaler EU-Gesetzgebung liegt. Der Juristische Dienst kam zu dem Ergebnis, dass die Rechtsgrundlage mit Art. 114 AEUV korrekt gegeben sei. Die vorgeschlagenen Maßnahmen hätten ausreichende binnenmarktrechtliche Relevanz und seien entsprechend begründet. Zudem es sei rechtlich nicht ausgeschlossen, dass binnenmarktrelevante Vorschriften Auswirkungen haben dürften, die sich positiv auf den Gesundheitsschutz in der Union auswirkten (Legal Service 2013).

Am 19.03.2013 hielt der ENVI-Ausschuss zwei öffentliche Treffen mit Industrievertretern ab. In einem zweistündigen Treffen befasste sich der Ausschuss mit den Anliegen der größten europäischen Tabakindustrie-, Handels- und Zuliefererverbände sowie wichtiger Unternehmen und Branchenführer (Committee on the Environment, Public Health and Food Safety 2013a). Wie eine E-Mail zwischen Interessenvertretern und den beteiligten Parlamentariern zeigen, ging es beispielsweise dem Verband des Tabakhandels hauptsächlich darum, die Bedeutung der Tabakindustrie als Arbeitgeberin und für das europäische Steueraufkommen hervorzuheben (2013-03-19 CEDT, C15).

In einem einstündigen Treffen erörterten die Ausschussmitglieder Fragen zu E-Zigaretten mit den größten Industrie- und Handelsverbänden sowie verschiedenen großen Herstellerunternehmen (Committee on the Environment, Public Health and Food Safety 2013b).

Am 10.04.2013 legte Linda McAvan einen Berichtsentwurf für die weitere Abstimmung im Ausschuss vor. Der Berichtsentwurf unterstütze die von der Kommission vorgeschlagenen Maßnahmen, ging in manchen Punkten jedoch weiter. Er enthielt beispielsweise die verpflichtende Einführung von Plain Packaging auf Zigarettenschachteln und Tabak zum Selbstdrehen, sowie eine Standardisierung der Packungsgröße für diese Produkte, um Zigaretten als typische Einstiegsprodukte für Jugendliche so unattraktiv wie möglich zu gestalten. Zur Regulierung von E-Zigaretten nahm der Ausschuss nicht abschließend Stellung, und hob stattdessen die Uneinigkeit der Experten hervor und kündigte an, den Wissenschaftlichen Dienst des Europäischen Parlaments schriftlich zu konsultieren (McAvan 2013a).

Am 7. Mai 2013 fand im Europäischen Parlament ein öffentlicher Workshop speziell zum Thema E-Zigaretten unter Leitung von Linda McAvan statt, bei dem sich Vertreter aus Politik bzw. nationalen Regulierungsbehörden, Wissenschaft und Wirtschaft zu diesem Thema austauschten und eine Diskussion mit Abgeordneten ermöglichten. Dabei bildeten sich zwei Betrachtungsweisen des Themas heraus. Die anwesenden Wissenschaftler hielten eine Regulierung von E-Zigaretten als Medizinprodukt für am besten geeignet, da die langfristigen Auswirkungen von E-Zigaretten schlicht noch nicht bekannt seien und E-Zigaretten ein potenzielles Einstiegsmittel seien. Der Repräsentant der britischen Regulierungsbehörde sowie der Repräsentant der Initiative E-Dampfen sprachen sich für eine freie Verkäuflichkeit der E-Zigaretten aus. Der zentrale Punkt im Diskurs war die Betrachtung der E-Zigarette als weniger schädliche Alternative im Vergleich zu Zigaretten (sog. „*less-harm*“-Ansatz), auf die sich viele der Anwesenden einigen konnten – debattiert wurde jedoch darüber, wie dies regulatorisch am besten abgebildet werden könnte, um zu verhindern, dass Jugendliche diese als Einstiegsprodukt nutzen. Die Kommission hatte sich für eine zweigeteilte Vorgehensweise ausgesprochen, um E-Zigaretten erst ab einem bestimmten Schwellenwert bei der Nikotinabgabe als Medizinprodukt zu klassifizieren (Versteegh/Ortwijn 2013). Die anwesenden Akteure konnten sich nicht auf eine gemeinsame politische Handlungsempfehlung einigen, da die Abwägung zwischen Jugendschutz und dem „*less harm*“-Ansatz und dem möglichen Nutzen bei dem Ausstieg aus der Abhängigkeit im Raum stand (Europäisches Parlament 2013b). Bei der Revision der TPD war dieser Punkt eine zentrale Konfliktlinie, die auch die verbrauchernahe Koalition in Brüssel in zwei Lager spaltete. Durch die zunehmend starke Interessenvertretung der E-Zigarettenverbände und -Organisationen gewann dieser Konflikt im Verlauf zusätzlich an Brisanz (Interview 7).

5.2.1.1 Stellungnahmen und Framing beratender Ausschüsse

In Anbetracht der zahlreichen Wirkungsbereiche der Revision wurden folgende Ausschüsse des Europäischen Parlaments als beratende Ausschüsse hinzugezogen:

- Ausschuss für Binnenmarkt und Verbraucherschutz (Abk. IMCO),
- Rechtsausschuss (Abk. JURI),
- Ausschuss für internationalen Handel (Abk. INTA),
- Ausschuss für Industrie, Forschung und Energie (Abk. ITRE),
- Ausschuss für Landwirtschaft und ländliche Entwicklung (Abk. AGRI).

Die beratenden Ausschüsse verfassten zwischen 18. Juni und 8. Juli 2013 jeweils eine Stellungnahme zum Richtlinienentwurf der Kommission. Inhaltlich divergieren diese Stellungnahmen naturgemäß, da beratende Ausschüsse ein Gesetzgebungsvorhaben nur im Rahmen ihrer eigenen Zuständigkeit verfassen (Europäisches Parlament 2009: 37). So prüft beispielsweise der Ausschuss für Landwirtschaft und ländliche Entwicklung vorwiegend mögliche Auswirkungen des Gesetzgebungsvorschlags für die Landwirtschaft und weniger entwickelte Regionen in der EU.

Die wichtigsten Positionen können dieser tabellarischen Aufstellung entnommen werden. Sie zeigen die vollkommen unterschiedlichen ausschusspezifischen Perspektiven auf das Dossier.

Tabelle 3: Auswertung der Positionen der beratenden Ausschüsse im Europäischen Parlament.

Ausschuss	Inhalt der Stellungnahme
INTA	Verfasser: Metin Kazak, BG, ALDE - Verhältnismäßigkeit der Maßnahmen sollte gewahrt werden - Vereinbarkeit mit geistigem Eigentum und Markenrechten: Ablehnung von Plain Packaging - Plain Packaging erhöht Fälschungsgefahr
IMCO	Verfasserin: Malgorzata Handzlik, PL, EVP - Vereinheitlichung unterstützenswert - Definition „wesentlicher Zusatzstoffe“ sollte genauer definiert werden - Alle charakteristischen Aromen sollten verboten werden - Kein Mindestdurchmesser der Zigaretten, sondern Mindestpackungsgröße - E-Zigaretten als Hilfsmittel zur Entwöhnung - E-Zigaretten sollten als Medizinprodukt reguliert werden - Längerer Übergangszeitraum beim Verbot bestimmter Erzeugnisse
ITRE	Verfasser: Robert Goebbels, LU, S&D - Charakteristische Aromen sollten verboten werden, außer Menthol - E-Zigaretten als Hilfsmittel zur Entwöhnung - Umfang delegierter Rechtsakte problematisch
JURI	Verfasser: Klaus-Heiner Lehne, DE, EVP - Einige Maßnahmen dienen nicht dem Binnenmarkt, sondern öffentlicher Gesundheit, Richtlinie fällt demnach nicht in den Regelungsbereich der EU

	<ul style="list-style-type: none"> - Unverhältnismäßigkeit der vorgeschlagenen Maßnahmen - Entwurf verstößt gegen EU-Grundrechte-Charta - Ablehnung größerer Bild- und Texthinweise - Verringerung der Auswahlmöglichkeit für Kunden - Rechtliche Unklarheit über Klassifizierung von E-Zigaretten oberhalb des Schwellenwerts als Arzneimittel - E-Zigaretten als Hilfsmittel zur Entwöhnung - Umfang delegierter Rechtsakte problematisch
AGRI	<p>Verfasser: Csaba Sándor Tabajdi, HU, S&D</p> <ul style="list-style-type: none"> - Maßnahmen zum Gesundheitsschutz der Kommission werden unterstützt - Maßnahmen müssen allerdings Bedürfnisse der Tabakpflanzer, vorwiegend kleinbäuerliche Betriebe, berücksichtigen - Präventionsprogramm als wichtigstes Instrument für Jugendschutz - Umfang delegierter Rechtsakte problematisch

Bei der sachlich-inhaltlichen Prüfung des Kommissionsvorschlags nutzen die beratenden Ausschüsse Framing, um ihre Positionen und Argumente zu stützen. Pro Stellungnahme wurden zwischen sechs und zwölf Frames identifiziert. Die folgende Abbildung zeigt die Nähe des Framings zu den Koalitionen.

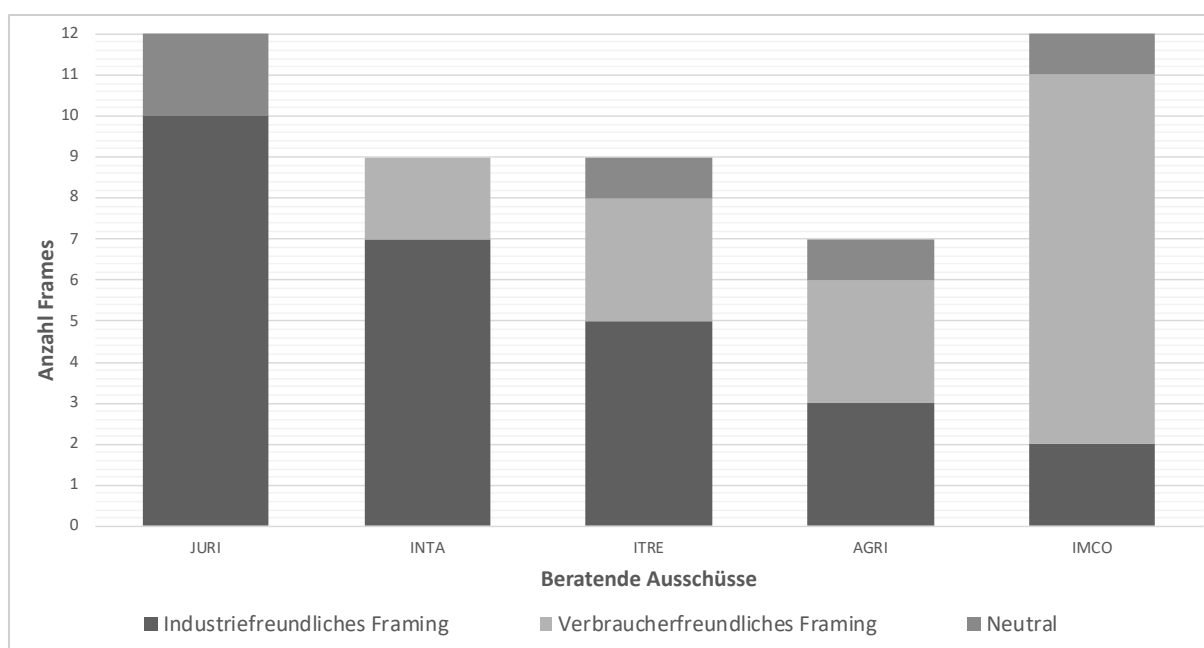


Abbildung 15: Framing beratender Ausschüsse im EU-Parlament in Phase 2.

Die Betrachtung des Framings in den Stellungnahmen der Ausschüsse erlaubt Rückschlüsse auf deren politische Verortung während der Behandlung des Dossiers im Parlament. JURI, INTA und ITRE nahmen offensichtlich industriefreundliche Positionen ein, die Stellungnahmen von AGRI und IMCO waren ausgewogener und zeigten verbraucherfreundlichere Züge.

Die Stellungnahme des Rechtsausschusses (JURI) enthält keine Frames der Verbraucherkoalition; es ist auch die einzige Stellungnahme, in der die Revision der Tabakrichtlinie nicht einmal grundsätzlich als notwendig oder angemessen anerkannt wird (Lehne 2013) – obwohl die EU in juristischer Hinsicht laut WHO-Rahmenübereinkommen FCTC dazu verpflichtet war, ihre Gesetze zum Nichtraucherschutz an internationale Vorschriften anzupassen. Nur im Hinblick auf die Größe von Warnhinweisen ist von „legitimen Gesundheitsinteressen“ (Lehne 2013) die Rede. Der Verfasser des Berichts zog die Rechtsgrundlage der Revision in Zweifel, indem er bemängelte, dass sich die Revision nicht auf den Binnenmarkt, sondern die öffentliche Gesundheit beziehe und somit keine Zuständigkeit der EU vorliege. Darüber hinaus führte er eine Reihe unternehmensrechtlicher Eingriffe der Richtlinie an, z.B. Marken- und Eigentumsrecht (Lehne 2013). Die Argumentation der Stellungnahmen im Framing weist anteilig signifikante Kongruenzen mit verschiedenen einzelnen Interessengruppen der Industrie auf, wie beispielsweise dem Deutschen Zigarettenverband (je vier und fünf Frames in zwei Positionspapieren), der Initiative „Entscheiden-Sie-selbst“ (vier Frames), dem Verband der Cigarren- und Pfeifenfachhändler Österreichs (VCPÖ) (vier Frames), sowie den Unternehmen Deutsche Benkert²⁹ (sechs Frames) und Imperial Tobacco (acht Frames). Der Schwerpunkt des Framings liegt dabei auf wirtschaftlichen Aspekten.

In einer Passage der Stellungnahme bemängelte der Verfasser beispielsweise, die „von der Kommission vorgeschlagene[n] Maßnahmen zur Größe und Aufmachung der Packungen [...] verringern die Auswahlmöglichkeiten der Kunden“ (Lehne 2013). Eine Begründung, inwieweit dies gegen bestehende Rechtsnormen verstieße, wird jedoch nicht geliefert (Lehne 2013). Dies suggeriert eine sehr industriefreundliche Haltung des Verfassers, die auch der politischen Linie der EVP-Fraktion im Europäischen Parlament entsprach (Interview 6; Pauly 2013). Klaus-Heiner Lehne war zudem nicht nur selbst Vorsitzender des Rechtsausschusses, sondern bekanntermaßen auch entschiedener Gegner von Maßnahmen, die die Industrie einschränkten (Interview 2, 3).

Am anderen Ende der Skala lohnt sich die Betrachtung der Stellungnahme des IMCO-Ausschusses. Obwohl die Verfasserin der gleichen Fraktion angehörte wie Lehne, trug der Bericht eine verbraucherfreundlichere Handschrift, was zunächst nicht verwundert, da der Ausschuss neben dem Binnenmarkt auch für Verbraucherschutz zuständig war. Von Interesse dabei ist jedoch, dass der Ausschuss einige Maßnahmen als notwendig erachtet, die der JURI Ausschuss hingegen explizit ablehnt, wie beispielsweise das Verbot von künstlichen Aromen in Zigaretten

²⁹ Deutsche Benkert stellt als deutsches Zulieferer-Unternehmen der Zigarettenindustrie Mundstückspapier für Zigaretten her.

und insbesondere Menthol (Handzlik 2013). Das verwundert auch insofern, als die Verfasserin Malgorzata Handzlik aus Polen kommt, wo sich die Industrie besonders stark gegen ebendieses Verbot zur Wehr setzte.³⁰ Polen ist in der EU der größte Produzent von Zigaretten mit Geschmacksstoffen, u.a. Menthol. Die polnische Industrie hatte die öffentliche Meinung auf ihrer Seite und setzte auch bei der Interessenvertretung gegenüber polnischen MdEPs alle Hebel in Bewegung (Zatonski 2016: 37). Handzlik war jedoch sehr offen für die Argumente von verbrauchernahen Akteuren im Bereich Prävention (Interview 7). Dies zeigt sich auch an der Frame-Kongruenz mit verschiedenen Interessengruppen. Verwendete Frames in der Stellungnahme sind deckungsgleich mit einigen Aussagen von SmokeFree Partnership (vier Frames) und dem Aktionsbündnis Nichtraucher (sechs Frames). Der IMCO-Ausschuss legte somit trotz des Drucks aus der EVP-Fraktion und – zumindest im Fall von Handzlik – Druck von der nationalen Ebene – eine politisch deutlich ausgewogenere Stellungnahme vor als andere beratende Ausschüsse.

Trotz erwartungsgemäß unterschiedlicher inhaltlicher Schwerpunktsetzung lassen sich auch Gemeinsamkeiten in den Stellungnahmen der Ausschüsse ablesen. Alle beratenden Ausschüsse außer JURI hielten die Richtlinie notwendig, um ein hohes Gesundheitsschutzniveau sicherzustellen. Drei Ausschüsse, JURI, AGRI und ITRE, hielten den Umfang der im Vorschlag enthaltenen delegierten Rechtsakte³¹ für problematisch, da sich die Kommission auf diese Weise weitergehende Regulationsmaßnahmen vorbehielte, die sich parlamentarischer Kontrolle entzögen (Lehne 2013; Tabajdi 2013; Goebbels 2013). JURI, IMCO und ITRE vertraten die Auffassung, dass E-Zigaretten eine weniger gefährliche Alternative zu Zigaretten darstellen und potentiell bei der Tabakentwöhnung helfen könnten (Lehne 2013; Handzlik 2013; Goebbels 2013). Einigkeit unter den beratenden Ausschüssen bezüglich der Regulierung von E-Zigaretten bestand allerdings nicht.

Zusammenfassend schwächten alle beratenden Ausschüsse in ihren Stellungnahmen den Berichtsentwurf des ENVI-Ausschusses in den wesentlichen Punkten ab oder strichen Maßnahmen gänzlich.

³⁰ Die Bedeutung der Stellungnahmen der beratenden Ausschüsse wird am Beispiel des IMCO Ausschusses wird deutlich: Malgorzata Handzlik wurde verstärkt von Interessenvertretern kontaktiert. Der Stellungnahme ist eine Liste von Interessengruppen beifügt, die Einsendungen geschickt haben – sie umfasst Einsendungen von 55 verschiedenen Akteuren, unter anderem von der polnischen Handelskammer und weiteren nationalen Verbänden.

³¹ Delegierte Rechtsakte sind nachgelagerte Rechtsakte, mit denen die Kommission bereits verabschiedete Rechtsakte nachträglich anpassen oder präzisieren kann. Parlament und Rat müssen der Kommission jedoch zuvor die Befugnis erteilen, einen delegierten Rechtsakt zu erlassen. Diese Befugnis ist an bestimmte Bedingungen gekoppelt, z.B. dürfen die wesentlichen Elemente des Rechtsaktes nicht verändert werden. In der Praxis handelt es sich häufig um technische Spezifikationen. Parlament und Rat können einen von der Kommission vorgeschlagenen delegierten Rechtsakt ablehnen, ihn jedoch nicht verändern. Delegierte Rechtsakte sind umstritten, weil ihre Ausgestaltung in Experten-Ausschüssen stattfindet und sich die entsprechende Entscheidungsfindung parlamentarischer Mitentscheidung weitestgehend entzieht.

In Abbildung 16 sind die Frame-Kongruenzen zwischen den beratenden Ausschüssen und den Interessengruppen ersichtlich – daraus ergibt sich ein guter Überblick über die inhaltlichen Schwerpunkte der beratenden Ausschüsse insgesamt.

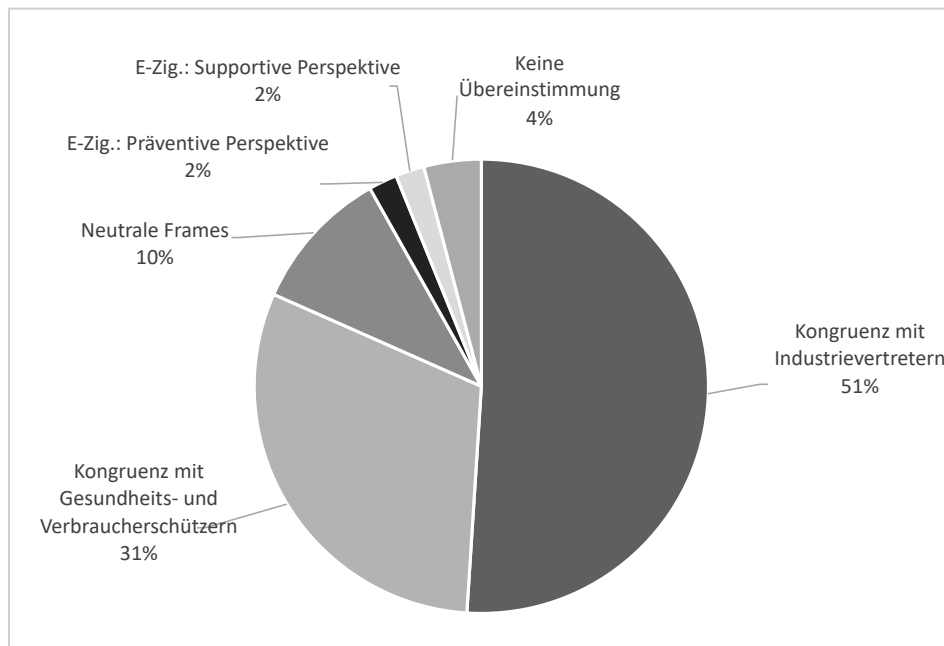


Abbildung 16: Gesamtdarstellung Framing Kongruenz beratender Ausschüsse.

Demnach sind fast zwei Drittel aller identifizierten Frames deckungsgleich mit den Frames von Industrievertretern. Die einzelnen Begründungen in den Stellungnahmen lassen an vielen Stellen Argumente der Industrie durchscheinen. Thematisch hervorgehoben werden dabei vor allem die möglichen negativen Auswirkungen der Richtlinie auf die Wirtschaft.

5.2.1.2 Einigung des Rates auf eine Allgemeine Ausrichtung

Parallel zur Arbeit des ENVI-Ausschusses und der beratenden Ausschüsse arbeitete die irische Präsidentschaft im Rat der Europäischen Union mit Hochdruck daran, eine Einigung zwischen den Mitgliedstaaten auszuarbeiten. Im Rat wurde das Dossier in der Formation Beschäftigung/Sozialpolitik/Gesundheit/Verbraucherschutz (EPSCO-Formation) behandelt und fiel somit in die primäre Zuständigkeit der Gesundheitsministerien der Mitgliedstaaten. Die Verhandlungen in Vorbereitung auf das Treffen der Minister wurden im Ausschuss der Ständigen Vertreter von der Arbeitsgruppe „Gesundheitswesen“ geführt. Während der irischen Ratspräsidentschaft im ersten Halbjahr 2013 hatte die Arbeitsgruppe bis Anfang Juni 2013 bereits 13 Sitzungen absolviert – und damit praktisch alle zwei Wochen getagt. Ziel der irischen Präsidentschaft war es, noch während ihres Vorsitzes eine Einigung in Form einer Allgemeinen Ausrichtung zu erzielen, die mit Blick auf das Treffen der Minister vom 20. bis 21.06.2013 entsprechend vorbereitet wurde (Rat der Europäischen Union 2013a). Eine Einigung der Mitgliedstaaten war

unter diplomatischer Führung Irlands deutlich wahrscheinlicher (Interview 5) als unter der darauffolgenden Präsidentschaft Litauens, das seit dem EU-Beitritt im Jahr 2004 seinen ersten Ratsvorsitz antreten sollte und somit deutlich weniger Erfahrung in der Führung komplexer Verhandlungssituationen mitbrachte. Zudem sollte ab 2014 Griechenland die Präsidentschaft übernehmen, dessen Regierung zu den tabakfreundlichsten in Europa zählte (Hecking 2013). Das Zeitfenster für eine Einigung im Rat war demnach denkbar gering.

Die Positionierung der einzelnen Mitgliedstaaten zur Revision der TPD erfolgte keineswegs unitaristisch. Auch innerhalb der Mitgliedstaaten wurde zuweilen stark um die Deutungshoheit von Ursachen, Maßnahmen und möglichen Folgen einer strengeren Regulierung von Tabakprodukten gerungen. Im Fall Österreichs beispielsweise wurde die offizielle Position regelmäßig zwischen verschiedenen Ressorts abgestimmt. Das Finanz- und das Wirtschaftsministerium drängten gegenüber dem Gesundheitsministerium darauf, die Bedenken der Tabakindustrie und ihrer Zulieferer hinsichtlich der geplanten Verbote und größerer Warnhinweise ernst zu nehmen (Bundesrepublik Österreich 2013). Dieses Beispiel illustriert die Verlagerung der Debatte zwischen wirtschaftsnahen und gesundheitspolitischen Akteuren auch auf der Regierungsebene der Mitgliedstaaten.

Im Folgenden wird das Framing der Mitgliedstaaten nicht im Einzelnen untersucht, da die Positionen der Mitgliedstaaten aus Ratsdokumenten inzwischen öffentlich einsehbar sind, und weil die Quellenlage dies für 28 Mitgliedsstaaten mit verschiedenen Amtssprachen auch gar nicht zugelassen hätte. Für die vorliegende Arbeit von Bedeutung ist hingegen das Framing, auf das sich die Mitgliedstaaten am Ende einigten. Dennoch soll an dieser Stelle eine Übersicht über die verschiedenen Präferenzen und Positionierungen der Mitgliedstaaten zu einigen wichtigen Themen erfolgen, um eine Einordnung des Verhandlungsergebnisses zu ermöglichen.

Strittige Punkte während der Verhandlungen in der Ratsarbeitsgruppe waren Inhaltsstoffe und Aromen von Zigaretten, Verpackung und Standardisierung von Tabakprodukten und Zigaretten im Speziellen sowie die Regulierung von E-Zigaretten.

Über die Aromen von Zigaretten wurde lange gerungen. So sprach sich eine Koalition aus Polen, Tschechien, Slowakei und Portugal vehement gegen das Verbot charakteristischer Aromen in Zigaretten aus. Dem stand eine breite Unterstützerkoalition des Kommissionsvorschlags gegenüber (Rat der Europäischen Union 2013a), wie aus der folgenden Tabelle ersichtlich.

Tabelle 4: Befürworter und Gegner des Verbots charakteristischer Aromen im Rat.³²

Mitgliedstaaten lehnen das Verbot charakteristischer Aromen ab	Mitgliedstaaten befürworten das Verbot charakteristischer Aromen
Polen Tschechien Slowakei Portugal	Belgien Bulgarien Estland Finnland Frankreich Lettland Niederlande Slowenien

Dabei war besonders der Umgang mit Menthol-Zigaretten umstritten. Ungarn, Slowakei und Dänemark sprachen sich gegen ein Verbot dieses Aromas im Speziellen aus. Deutschland schlug zudem mit Unterstützung von Finnland vor, eine Positivliste aller Inhaltsstoffe zu erstellen – somit könnten nur geprüfte und gelistete Inhaltsstoffe zur Herstellung von Zigaretten verwendet werden (Rat der Europäischen Union 2013a).

Über die Verpackung von Tabakprodukten wurde ebenfalls auf technischer Ebene und in großer Detailtiefe verhandelt. Hauptgegenstand der Verhandlungen war die Größe gesundheitsbezogener Warnhinweise, die als Kombination von Bild- und Texthinweis auf der quaderförmigen Verpackung angebracht werden sollten. Bei der Größe der Warnhinweise wurde zum Teil um Millimeter gefeilscht. Das trifft im Besonderen auf Warnhinweise auf Zigarettenpackungen zu, wie Tabelle 5 zeigt (Rat der Europäischen Union 2013a).

Tabelle 5: Positionen der Mitgliedstaaten zur Größe von Warnhinweisen auf Zigarettenpackungen im Rat.³³

Warnhinweis 30-40 % der Packungsfläche	Warnhinweis 50 % der Packungsfläche	Warnhinweis 75 % der Packungsfläche	Warnhinweis \geq 75 % der Packungsfläche
Slowakei Tschechien Ungarn	Bulgarien Griechenland Portugal Spanien	Belgien Dänemark Frankreich Lettland Litauen Niederlande Polen Slowenien	Finnland Malta

Die Präsidentschaft unterstützte neue Regulierungen zur Standardisierung von Zigarettenverpackungen. Jede quaderförmige Zigarettenpackung sollte mindestens 20 Zigaretten und Tabakpackungen für Zigaretten zum Selbstdrehen mindestens 40 Gramm Tabak enthalten. Der Vorschlag wurde von den meisten Mitgliedstaaten nicht in Zweifel gezogen, dagegen setzten sich aber Bulgarien, Spanien und Rumänien besonders zur Wehr. Wie in Tabelle 6 veranschaulicht,

³² Diese Auflistung umfasst die Position der Mitgliedstaaten, die keine neutrale Position einnahmen.

³³ Diese Auflistung in den Tabellen 4 und 5 umfasst nur die Position der Mitgliedstaaten, die keine neutrale Position einnahmen.

bildeten sich bezüglich des Verbots von Slim-Zigaretten zwei Lager heraus (Rat der Europäischen Union 2013a).

Tabelle 6: Positionen der Mitgliedstaaten zum Verbot von Slim-Zigaretten im Rat.³⁴

Ablehnung des Verbots von Slim-Zigaretten	Unterstützung des Verbots von Slim-Zigaretten
Bulgarien	Belgien
Griechenland	Dänemark
Kroatien	Estland
Polen	Finnland
Portugal	Frankreich
Rumänien	Großbritannien
Slowakei	Lettland
Spanien	Malta
Tschechien	Niederlande
Ungarn	Slowenien
Zypern	

Was die Regulierung von E-Zigaretten angeht, waren die meisten Mitgliedstaaten mit dem grundsätzlichen Vorschlag der Kommission einverstanden, diese abhängig von ihrem Nikotin-gehalt zu regulieren. Nur Finnland, Schweden, Slowenien, Spanien, Tschechien und Ungarn sprachen sich für eine gänzliche Regulierung als Medizinprodukt aus (Rat der Europäischen Union 2013a).

Für die Verhandlungen im Rat ergab sich das Bild von zwei Lagern, die sich grob geografisch zuteilen lassen: Nord-westeuropäische Mitgliedstaaten inklusive Baltikum standen dem Vorschlag der Kommission eher offen gegenüber und befürworteten zum Teil sogar strengere Regelungen (z.B. Finnland, Frankreich, Niederlande) (Rat der Europäischen Union 2013a). Viele süd- und osteuropäische Mitgliedstaaten lehnten eine Verschärfung der Maßnahmen zu diesem Zeitpunkt größtenteils ab (z.B. Griechenland, Polen, Tschechien) (ebd.). Deutschland vertrat in vielen Punkten angesichts der damaligen Regierungskoalition aus CDU/CSU und FDP offiziell eine neutrale bis industriefreundliche Position und enthielt sich bei den Abstimmungen weitestgehend (Interview 6).

Drei Tage vor dem Treffen der Gesundheitsminister im Rat in Luxemburg verteilte die Präsidentschaft einen Kompromisstext, auf dessen Grundlage eine Allgemeine Ausrichtung des Rates erzielt werden sollte (Rat der Europäischen Union 2013b). Die Allgemeine Ausrichtung bezeichnet eine Einigung auf einen Kompromisstext innerhalb der Mitgliedstaaten im Rat. Diese sollte als Verhandlungsbasis des Rates für den Trilog mit dem Parlament und der Kommission dienen, um eine Einigung in Erster Lesung zu ermöglichen.

Der Vorschlag für eine Allgemeine Ausrichtung enthielt einige Kompromisse bei zentralen Punkten (Rat der Europäischen Union 2013b). Trotz intensiver Vorbereitungen in COREPER

wurden den Beratungen zur Tabakproduktlinie am 21. Juni 2013 über zwei Stunden Zeit eingeräumt. Die Verhandlungen der Gesundheitsminister sind durch Videoaufnahmen der Sitzung gut dokumentiert (Rat der Europäischen Union 2013c; 2013d) und geben einen Einblick in die Verhandlungsdynamik, die im Folgenden kurz zusammengefasst und analysiert wird. Der irische Gesundheitsminister James O'Reilly führte den Vorsitz der Sitzung und appellierte eingangs an das gemeinsame Ziel der Mitgliedstaaten, das Rauchen unter Jugendlichen einzudämmen. Auch der zuständige Kommissar Tonio Borg wandte sich an die Mitgliedstaaten:

„I do not want to sound dramatic. But this is certainly the moment of truth and an opportunity. [...] [T]his is a health ministers meeting – not an economic ministers meeting, or a competitiveness ministers meeting. So health should always remain the primary consideration on this matter which we are discussing. So this Council should look at the Directive only from a health point of view“ (Rat der Europäischen Union 2013c).

Aus den anschließenden Wortmeldungen der anwesenden Gesundheitsminister und Staatssekretäre ging bereits hervor, wie unterschiedlich die Positionen der Mitgliedstaaten trotz intensiver Verhandlungen noch immer waren. Polen, Tschechien und Rumänien ging der Kompromisstext deutlich zu weit – sie störten sich vorrangig am Verbot von Zusatzstoffen oder charakteristischer Aromen, insbesondere Menthol, und lehnten eine Zustimmung zur Allgemeinen Ausrichtung ab. Bulgarien wandte sich insbesondere gegen die Standardisierung der Verpackung und lehnte die Zustimmung ebenfalls ab. Spanien, Italien, Portugal, Griechenland und Deutschland forderten kleinere kombinierte Warnhinweise, signalisierten gleichzeitig aber Kompromissbereitschaft. Das Vereinigte Königreich, Frankreich, die Beneluxstaaten, Finnland, Malta sowie die baltischen Staaten lehnten eine weitere Abschwächung des Textes angesichts der bereits geleisteten Konzessionen ab. Luxemburg deutete an, dass das Menthol-Verbot und die Größe der Warnhinweise möglicherweise als Pakete verhandelt werden könnten (Rat der Europäischen Union 2013c).

Die Präsidentschaft überarbeitete den Text während der Sitzung. Der neue Vorschlag sah eine Verkleinerung der Warnhinweise auf eine Größe von 50% bei Zigarettenverpackungen. Menthol blieb verboten, doch der Übergangszeitraum für die Umsetzung des Verbots wurde von 24 Monate auf 36 Monate erhöht, was als Paket-Deal betrachtet werden kann. Das Verbot des grenzüberschreitende Fernabsatzes wurde insoweit gelockert, als dass Mitgliedstaaten selbst entscheiden konnten, ob sie das Verbot in ihrem Land anwenden oder nicht (Rat der Europäischen Union 2013e). Nach der Zirkulation des geänderten Textes rief die Präsidentschaft zu letzten Wortmeldungen auf. Wie bereits in den Eingangs-Statements angekündigt, meldeten Polen, Tschechien, Bulgarien und Rumänien, dass sie die Allgemeine Ausrichtung nicht mittragen würden. Polen gingen die Konzessionen bei den Übergangsfristen nicht weit genug.

Frankreich sprach sich für eine Protokollerklärung aus, dass weitere Studien in Auftrag gegeben würden, um die gesundheitlichen Auswirkungen von E-Zigaretten besser einschätzen zu können. Frankreich stellte außerdem klar, dass es keine weitere Änderung im Text akzeptieren würde, und erhöhte damit den allgemeinen Druck, schnell eine Einigung herbeizuführen. Kurz vor der Abstimmung bat der deutsche Staatssekretär um eine Unterredung mit seiner spanischen Kollegin. Deutschland wollte den grenzüberschreitenden Fernabsatz von Tabakprodukten nicht abschaffen, für Spanien stellte das Verbot hingegen eine Priorität dar. Beide Staaten konnten sich jedoch auf eine Umstellung eines Satzes im Text einigen. Vor der Abstimmung wandte sich der Vorsitzende James O'Reilly nochmals mit einem emotionalen Appell an seine Kollegen:

„[T]he Presidency is approaching the limit of its flexibility. Every Member State has had to compromise. [...] I have to say as a doctor, I understand the duty and indeed the privilege it is to look after patients and to have their trust. As a politician, I equally understand my duty and privilege to have the trust of the people in me [...]. We know the industry is targeting our children. We know we have a duty to protect them. [...] Shouldn't we fight hard to keep our children free from this addiction? We don't even have to fire a shot. Just be true to ourselves, true to what we know and true to what we know to be right" (Rat der Europäischen Union 2013d).

Bei der folgenden Abstimmung stimmten Polen, Tschechien, Rumänien und Bulgarien wie angekündigt gegen den Text. Die anderen Mitgliedstaaten, die Bedenken geäußert hatten – unter anderem Deutschland – waren angesichts der letzten Überarbeitung zu einer Zustimmung bereit. Damit wurde das notwendige Quorum für die Allgemeine Ausrichtung des Rates erreicht.

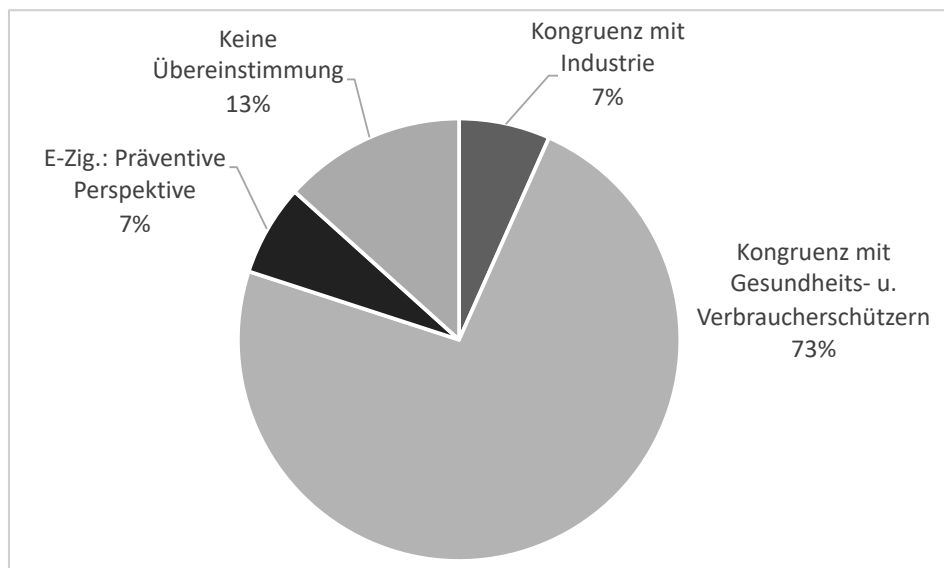


Abbildung 17: Frame Kongruenz zwischen Interessengruppen u. Ratsbeschluss vom 21.06.2013.

Vergleicht man das Framing in der Allgemeinen Ausrichtung mit dem Framing von Interessengruppen in dieser Phase, ist eine äußerst hohe Frame-Kongruenz mit verbrauchernahen Interessengruppen zu beobachten. Die Kongruenz mit der Industrie beschränkt sich auf ein einziges

Frame, was angesichts vieler skeptischer Mitgliedstaaten hinsichtlich möglicher negativer Auswirkungen als vergleichsweise geringer Wert gelten kann. Das Analyseergebnis der Frame-Kongruenz in Abbildung 17 sieht recht eindeutig aus. Dennoch darf dies nicht darüber hinwegtäuschen, dass die irische Ratspräsidentschaft in einigen Punkten zu starken Zugeständnissen gezwungen wurde, die nicht von der Frame-Kongruenz abgebildet wird. Hier ist zunächst das geplante Verbot von Slim-Zigaretten zu nennen, welches aufgrund des massiven Widerstands einiger Mitgliedstaaten aus dem Text genommen wurde. Auch die sehr lange Übergangsfrist für den Verkauf von Menthol-Zigaretten und die Verkleinerung der Bild- und Textwarnhinweise zeugen davon, dass das Framing industrienaher Akteure, wie oben am Beispiel Österreichs illustriert, durchaus Wirkung gezeigt haben muss. Wie auch die Industrie argumentierten kritische Mitgliedstaaten mit wirtschaftlichen Frames, z.B. erleichterte Fälschbarkeit durch Standardisierung (Bulgarien), Schäden für die Landwirtschaft sowie negative sozialökonomische Folgen (Polen) und nicht zuletzt eine möglicherweise problematische Einschränkung der Markenrechte (Deutschland) (Rat der Europäischen Union 2013d). Im Themenfeld E-Zigaretten schloss sich der Rat jedoch im Sinne einer präventiven Sicht auf diese neuartigen Produkte dem Vorschlag der Kommission an.

Zusammenfassend lässt sich sagen, dass die Positionierung der Mitgliedstaaten eine Meinungsverteilung ergibt, die geografisch grob in eine Nord-West und eine Süd-Ost Allianz unterteilt werden kann, beziehungsweise in eine Allianz zwischen älteren und neueren Mitgliedstaaten – jeweils natürlich mit einigen Ausnahmen. Eine Allgemeine Ausrichtung wurde erreicht, da führende Mitgliedstaaten wie Frankreich, Großbritannien, die Benelux-Länder, Irland, Schweden und Finnland starkes Interesse an der Richtlinie hatten, und in einigen Punkten sicherlich auch einen gesundheitspolitisch ambitionierteren Vorschlag der Kommission unterstützt hätten. Großbritannien, Frankreich und Belgien hatten zuvor schon Interesse an einigen Maßnahmen, insbesondere neutrale Verpackungen, bekundet (2012-07-04 SFP, B10). Im Gegensatz zu der klaren tabakkritischen Positionierung der politischen Schwergewichte Frankreich und Großbritannien hielt sich Deutschland lange bedeckt und vertrat offiziell eine neutrale bis industrie-freundliche Position. Die am härtesten umkämpften Themen Warnhinweise und künstliche Aromen wurden letztlich als Pakete verhandelt. Die Zitate der irischen Ratspräsidentschaft und des Gesundheitskommissars zeigen, dass man sich der Strategie der Industrie und des entsprechenden Framings der kritischen Mitgliedstaaten durchaus bewusst war. Entsprechend appellierten der Ratsvorsitz und der Kommissar dafür, die Richtlinie unter dem Aspekt Gesundheit zu betrachten, und wirtschaftliche Erwägungen außen vor zu lassen (Rat der Europäischen Union 2013d). Darüber hinaus haben die Dringlichkeit und das öffentliche Interesse an dem

Dossier in Verbindung mit der tabakkritischen Position von Kommissar und Ratspräsidentschaft dazu beigetragen, dass das politische Momentum für eine Einigung zwischen den Mitgliedstaaten genutzt werden konnte.

5.2.1.3 Abstimmung des Berichtsentwurfs im ENVI-Ausschuss

Der ENVI-Ausschuss hatte das Dossier zwischen März und Mai 2013 insgesamt drei Mal formell im Ausschuss beraten. Am 10.07.2013 wurde über den Bericht abgestimmt. Am Ende stimmte eine deutliche Mehrheit von 51 Ausschussmitgliedern für den Berichtsentwurf, 12 stimmten dagegen und 8 enthielten sich. Mit der Zustimmung zum Berichtsentwurf positionierte sich der ENVI-Ausschuss deutlich auf Seiten von Verbraucherschützern und im Sinne einer strengeren Regulierung der Industrie. In manchen Aspekten ging der Ausschuss weiter als von der Kommission vorgeschlagen, obwohl fast alle beratenden Ausschüsse bereits die Verhältnismäßigkeit der Maßnahmen im Gesetzentwurf in Zweifel gezogen hatten.

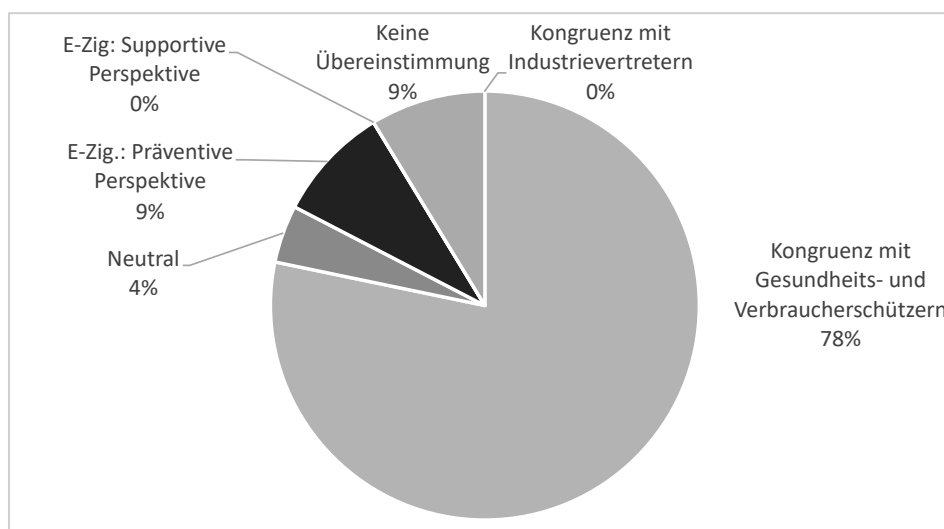


Abbildung 18: Frame Kongruenz zwischen Interessengruppen u. ENVI-Bericht.

Führende Politiker um Berichterstatterin Linda McAvan hatten dabei das klare Ziel, einen gesundheitspolitisch ambitionierten Bericht vorzulegen (Interview 4). Die Begründungen und Änderungsanträge beratender Ausschüsse waren weitgehend außer Acht gelassen worden. Wie auch bereits die Ratspräsidentschaft konzentrierte die Berichterstatterin ihr Framing in der Begründung des Berichts hauptsächlich auf Jugendschutzaspekte und hob den Nutzen der Richtlinie für die öffentliche Gesundheit hervor. Dies lässt sich auch beim Abgleich der Frame-Kongruenz feststellen, denn die Allgemeine Ausrichtung der Ratspräsidentschaft und der Bericht des Ausschusses weisen zwölf kongruente Frames auf, was auf eine in weiten Teilen ähnliche Framing-Strategie und enge Abstimmung hindeutet. Der ENVI-Ausschuss sah sich durch die überraschend ambitionierte Positionierung des Rates darin bestärkt, eine strikte Regulierung zu

forcieren, um im Parlament eine möglichst günstige Ausgangslage für ein Verhandlungsmandat in den Trilog-Verhandlungen zu schaffen (Interview 7).

5.2.2 Frame-Kongruenz: Verpackungsdesign und E-Zigaretten befeuern die Debatte

In Phase 2 wurden insgesamt 42 Positionspapiere, die Framing enthalten, identifiziert und analysiert. Auch hier wird, wie in der Vorperiode, kein Anspruch auf Vollständigkeit erhoben. Die im Folgenden präsentierten Daten sind natürlich aufgrund einer begrenzten Anzahl an identifizierten Positionspapieren nur als Annäherung an die Realität zu verstehen. Sicherlich wurden weit mehr Positionspapiere von Interessenvertretern erstellt und verteilt – an dieser Stelle konnten jedoch nur diejenigen Positionspapiere ausgewertet werden, die im Rahmen der beschriebenen Vorrecherchen identifiziert werden konnten. Dennoch ist die Provenienz der verschiedenen Positionspapiere so divers, dass das Sample als ein guter Querschnitt durch die Interessenslandschaft bezeichnet werden kann und somit die Aussagekraft der Ergebnisse gesichert ist.

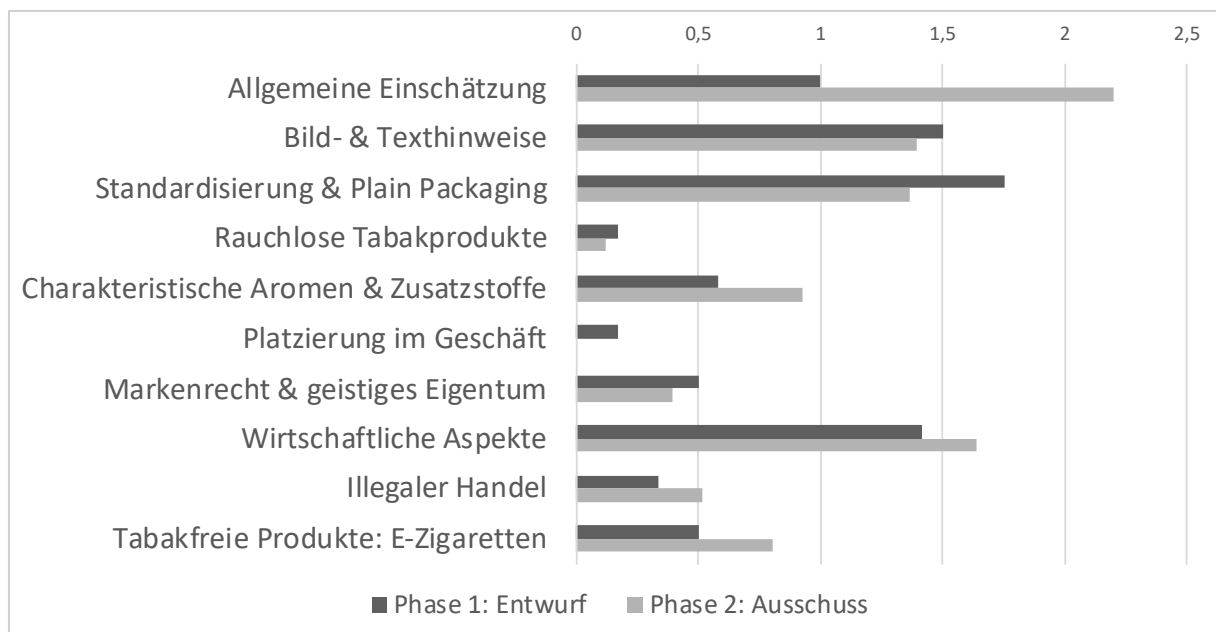


Abbildung 19: Durchschnittliche Frames pro Positionspapier in Phasen 1-2.

Betrachtet man das Framing der Interessengruppen in Abbildung 19, ergeben sich hinsichtlich der thematischen Schwerpunkte einige Entwicklungen im Vergleich zur Vorphase. Es fällt auf, dass in durchschnittlich jedem Positionspapier Frames der Kategorien ‚Allgemeine Einschätzung‘, ‚Wirtschaftliche Aspekte‘, ‚Bild- und Textwarnhinweise‘ sowie ‚Standardisierung & Plain Packaging‘ vorkommen. Frames zur Platzierung von Tabakprodukten in Geschäften wurden in dieser Phase nicht mehr identifiziert, da der Aspekt nicht in den Kommissionsvorschlag aufgenommen worden war.

Die Frames zur Allgemeinen Einschätzung haben sich mehr als verdoppelt, auch das Framing zu wirtschaftlichen Auswirkungen hat zugenommen. Dabei spielte bei vielen industrienahen

Akteuren vor allem Framing hinsichtlich einer überproportionalen Regulierung eine wichtige Rolle, „[d]ie neue Europäische Tabakproduktrichtlinie ist überzogen“ (2012-12-19 VdR, C28) konstatierte der Verband der deutschen Rauchtobakindustrie. Ein weiteres, äußerst gängiges Frame zog die Wirkung der Richtlinie in Zweifel. Der europäische Zigarrenverband ECMA erklärte: „ECMA believes that the proposal will neither achieve internal market- nor public health objectives.“ (2013-02-14 ECMA Cigar, C17). Das Aktionsbündnis Nichtrauchen kam hingegen zu dem Schluss, „die angedachten Änderungen [seien] – wissenschaftlich belegt – aus gesundheitspolitischer und juristischer Sicht sinnvoll und notwendig“ (2013-02-13 ABNR, C29). Wie die Beispiele zeigen, war schon allein die grundsätzliche Wirkungslogik der vorgesehenen Maßnahmen Gegenstand vieler Framing-Strategien.

Gründe für die stark gestiegene generelle Bewertung der Richtlinie liegen erstens sicherlich darin, dass Interessengruppen nun erstmals einen konkreten Vorschlag bewerteten, mit dem sie sich nach langen formellen und informellen Konsultationen auseinandersetzen mussten. Zweitens ist anzunehmen, dass die neue Hauptzielgruppe vieler Positionspapiere – Abgeordnete aus beteiligten Ausschüssen des Europäischen Parlaments – über weniger Fachwissen verfügte, als das entsprechende Referat der Kommission, welches den Konsultationsprozess leitete. Somit waren Interessengruppen in dieser Phase des Gesetzgebungsprozesses gezwungen, ihr Framing an die Zielgruppe anzupassen und zu vereinfachen. Viele Argumente mussten mit Belegen und kontextuell stärker eingebettet werden. Hier ist insbesondere das Framing zum Thema Industrie und Wirtschaft zu nennen, da mit INTA, IMCO, ITRE und AGRI vier Ausschüsse beratend tätig waren, deren Hauptaugenmerk auf Wirtschaftspolitik liegt. Gleichwohl nutzten nicht nur Interessenvertreter der Industrie wirtschaftliches Framing, sondern auch verbrauchernahe Akteure: „Keeping people healthy and active for longer has a positive impact on productivity and competitiveness“, so die European Respiratory Society (2013-06-20 ERS, C34).

Die Anzahl der einzelnen Frames im Bereich Verpackungsdesign nahm in dieser Phase leicht ab, was sicher dadurch zu begründen ist, dass die Einführung vollkommen neutraler Zigarettenpackungen im Kommissionsvorschlag den Mitgliedstaaten überlassen wird und damit im Gegensatz zu früheren Überlegungen wesentlich abgeschwächt wurde. Dennoch sprechen die sehr hohen Zahlen dafür, dass – wie auch in der Vorphase – ein klarer Schwerpunkt des Framings insgesamt auf dem Thema Verpackungsdesign lag. Industrienaher Interessenvertreter wollten, nachdem *Plain Packaging* vom Tisch war, weitere Einschränkungen in diesem Bereich unbedingt verhindern. Dabei lassen sich Muster erkennen: Viele zweifelten generell den Zusammenhang zwischen Verpackungsdesign und Suchtpotenzial von Zigaretten an oder stellten speziell den Mehrwert von Bildwarnhinweisen für den Gesundheitsschutz infrage, jeweils mit

dem Verweis auf mangelnde wissenschaftliche Belege. Laut dem Deutschen Zigarettenverband „existiert kein überzeugend belegter Wirkungszusammenhang zwischen Verpackungs- und Produktgestaltung und der Entscheidung von Nichtrauchern, mit dem Rauchen zu beginnen“ (2013-02-18 DZV, C5).

Verbrauchernahe Akteure sahen in Bildhinweisen und Standardisierung eine Möglichkeit, das Produkt weniger attraktiv erscheinen zu lassen und Jugendliche damit vom Rauchen abzuhalten. Damit folgten sie dem Framing der Kommission: „The display of trademarks or promotional elements must be avoided [...]. Indeed, studies suggest that this will have a large impact on preventing young adults from trying smoking“, so die European Society of Cardiology (ESC) (2013-06-27 ESC, C36). Dieses Frame war, wie schon in der Vorperiode, eines der wichtigsten im Repertoire verbrauchernahe Akteure. Manche nutzten darüber hinaus Counter Framing, um ihren Standpunkt in Abgrenzung zur Tabakindustrie gegenüber politischen Entscheidungsträgern zu verteidigen:

„The tobacco industry denies the power of branding regarding packaging design but at the same time, is using marketing techniques designed to tempt youth and is tenaciously holding on to package branding“ (2013-06-20 European Respiratory Society, C35).

Die ausgewerteten Dokumente und Positionspapiere zeugen von dem hochpolitisierten Diskurs um einzelne Elemente des Kommissionsvorschlags, wobei sich die Koalitionen von industrienahen und verbrauchernahen Interessenvertretern inhaltlich diametral gegenüberstehen. In der Kategorie Verpackungsdesign zeichnete sich ein regelrechter Schlagabtausch um die Deutungshoheit in diesem Diskurs ab.

Die Anzahl von Frames im Bereich illegaler Handel hat im Vergleich zur Vorperiode stark zugelegt. Das ist damit zu begründen, dass das Framing im Hinblick auf illegalen Handel sehr eng mit Verpackungs- und Produktdesign zusammenhängt.

Einige deutschsprachige Interessenvertreter der Industrie fassten die verschiedenen Standardisierungen hinsichtlich Verpackung und Zigarettdurchmesser sowie das Verbot einiger Inhaltsstoffe in dieser Phase des Gesetzgebungsprozesses unter dem Begriff „Einheitszigarette“ zusammen. Der Begriff spielt auf die Vereinheitlichung von Zigaretten durch die von der Kommission geplanten Änderungen an, durch die aus Sicht einiger Akteure die Unterscheidungsmerkmale von Zigaretten eliminiert würden. Letztlich führe diese Vereinheitlichung zu einer leichteren Fälschbarkeit und mehr Schmuggel. Der Begriff taucht allein in vier und ausschließlich wirtschaftsnahen Positionspapieren in dieser Phase auf (2012-12-18 Taxpayers Association of Europe, C42; 2013-01-08 Initiative Entscheiden Sie selbst, C37; 2013-04-23 Deutsche Benkert, C23; 2013-06-13 Trierenberg Holding, C24). Das industrienah Lager kultivierte mit dem Begriff der Einheitszigarette ein äußerst gängiges Frame, nachdem „Profiteur einer Produkt-

und Packungsstandardisierung und des einhergehenden vereinfachten Produktionsablaufs [...] hingegen die organisierte Kriminalität [sei], da gefälschte Tabakerzeugnisse unter diesen Voraussetzungen einfacher herzustellen wären“ (2013-02-18 DZV, C5). Dieses Frame bezieht sich vorrangig auf Zigaretten und hat insgesamt drei Wirkungsdimensionen: Erstens erhielten Verbraucher nicht nach EU-Standards hergestellte und potenziell gefährliche Ware. Zweitens stärkte die Maßnahme organisierte Kriminalität und drittens entgingen dem Fiskus dadurch Steuereinnahmen in Milliardenhöhe. Insbesondere die beiden letzten Aspekte sind in finanzieller Hinsicht bedeutsam, da nationale Steuerbehörden in der EU durch hohe Tabaksteuern am legalen Verkauf von Zigaretten gut verdienen. Allein dem deutschen Fiskus entgingen durch illegal in Verkehr gebrachte Zigaretten nach damaliger Schätzung pro Jahr bis zu eine Milliarde Euro an Steuereinnahmen (Schaudwet 2010). Durch den Aufbau dieser Drohkulisse als Kombination aus Unterstützung der organisierten Kriminalität, Steuerverlusten und gefährlichen Produkten entstand ein mächtiges Frame. Es bringt den Adressaten dazu, den Mehrwert eines weiter eingeschränkten Verpackungsdesigns zu hinterfragen. INTA und ITRE sind dieser Argumentationslogik der Industrie in ihrer Funktion als beratende Ausschüsse gefolgt (Kazak 2013; Goebbels 2013).

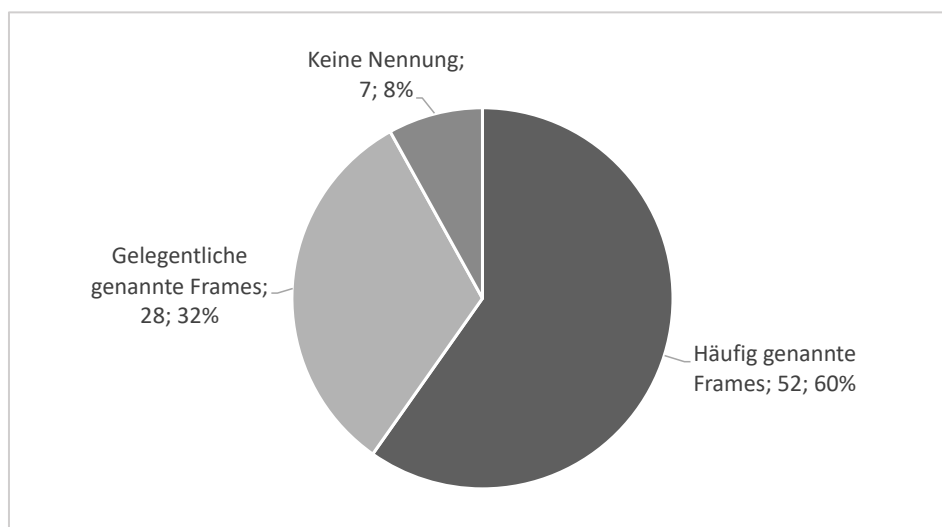


Abbildung 20: Frame Kongruenz zwischen Interessengruppen u. Institutionen in Phase 2.

In Abbildung 20 ist dargestellt, wie sich die Frames der Institutionen (Stellungnahmen der beratenden Ausschüsse, Allgemeine Ausrichtung des Rates und der Bericht des ENVI-Ausschusses) zu den Frames der Interessengruppen verhalten. Insgesamt wurden in den o.g. Dokumenten 85 verschiedene Frames identifiziert. 60 % dieser Frames sind deckungsgleich, also kongruent, mit den Frames, die in mindestens vier verschiedenen Positionspapieren genannt wurden. 32 % der Frames der Institutionen sind deckungsgleich mit Frames, die von weniger Interessengruppen genutzt wurden. Und schließlich finden sich in 8 % der Frames der Institutionen keine

Überschneidungen mit dem Framing von Interessengruppen. Demnach waren in der Ausschussphase 92 % der Frames von institutioneller Seite ebenfalls von einer oder mehreren Interessengruppen genutzt worden. Damit ergibt sich eine Korrelation, die folgende Tendenz nahelegt: Wird ein Frame von vielen verschiedenen Akteuren genutzt, steigt die Wahrscheinlichkeit, dass es von den Institutionen übernommen wird.

Weiter ist zu beobachten, dass nicht nur die Zahl der identifizierten Stellungnahmen zu E-Zigaretten in der Auswertung zugenommen hat; auch die durchschnittlichen Frames pro Positionspapier zu E-Zigaretten haben im Vergleich zur Vorperiode stark zugenommen. E-Zigaretten nahmen nun eine wichtigere Stellung innerhalb der politischen Debatte ein. Deutlich erkennbare Kongruenzen oder Unterschiede im Framing zwischen industrienahen und verbrauchernahen Interessenvertretern manifestierten sich in den ausgewerteten Dokumenten in Phase 1 noch nicht. In Phase 2 ergibt sich hingegen eine deutlich diversere Interessenlage, zum Teil auch innerhalb der o.g. Lager. Neben der Tabakindustrie traten nun die Pharmaindustrie sowie E-Zigaretten-Verbraucherverbände und E-Zigaretten-Industrieverbände als Akteure mit verschiedenen, zum Teil überlappenden Interessen auf. Die größte Konfliktlinie lag dabei im Regulierungsniveau von E-Zigaretten im europäischen Markt.³⁵ Als Derivat aus dieser Interessenlage lassen sich im Hinblick auf E-Zigaretten verschiedene Koalitionen einteilen, die an dieser Stelle näher beleuchtet werden sollen.

Aus den analysierten Positionspapieren sowie Gesprächen und Schriftverkehr der Kommission mit Stakeholdern geht hervor, dass sich die Interessen der E-Zigarettenindustrie und der Tabakindustrie am stärksten überschneiden. Beide Akteursgruppen wollten eine möglichst geringe Regulierung des Produkts erzielen, um sich Anteile an einem wachsenden Markt zu sichern, wobei einige Startups in direkter Konkurrenz zu den großen Tabakkonzernen standen oder bereits übernommen worden waren (2013-07-18 ASH, D9).

Daneben existierten Verbrauchergruppen von E-Zigarettenkonsumenten, die sich für die E-Zigarette als Alternative zum Tabakkonsum aussprachen und eine Regulierung als Medizinprodukt unbedingt zu verhindern suchten. Denn es war damit zu rechnen, dass E-Zigaretten unter einer Arzneimittelrichtlinie in stark abgewandelter Form auf den Markt gekommen wären, sich

³⁵ Zum damaligen Zeitpunkt war die E-Zigarette unter Sicherheitsbestimmungen herkömmlicher Konsumprodukte gefallen und entsprach damit einem sehr geringen Regulierungsniveau, für das keine allgemeinen Standards hinsichtlich Nikotingehalt etc. festgelegt waren; mit der Tabakrichtlinie sollten, aufgrund des enthaltenen Nikotins, erstmals produktspezifische Standards eingeführt werden – die strengsten denkbaren Standards hätte das Produkt über die Regulierung als Arzneimittel oder Medizinprodukt erhalten. Demnach hätten E-Zigaretten eines Herstellers den gleichen Prozess durchlaufen müssen wie bei der Markteinführung eines Medikaments – dies hätte der Pharmaindustrie de facto einen beträchtlichen Wettbewerbsvorteil verschafft.

preislich stark verteuert hätten und eine Abgabe nur noch in Apotheken möglich gewesen wäre (2013-01-18 TVECA, C21).

Innerhalb der Gruppe der verbrauchernahen Akteure gab es zwei Betrachtungsweisen des Themas. Einige Interessengruppen vertraten die Ansicht, E-Zigaretten besäßen das Potenzial, als weniger gefährliche Alternative („*reduced harm*“-Ansatz) den Ausstieg aus dem Rauchen zu erleichtern. E-Zigaretten dürften nicht zu streng reguliert werden, sondern müssten für Raucher leicht zu erwerben sein, um sich als Ausstiegshilfe zu etablieren – sie vertraten eine supportive Perspektive (z.B. 2013-05-14 British Medical Association). Diese Gruppe ist in Abbildung 21 (unten) dargestellt als „Verbrauchernahe Akteure A“.

Andere Gruppen erkannten den „*reduced harm*“-Ansatz ebenfalls an – aber im Gegensatz dazu argumentierten sie, E-Zigaretten enthielten toxisches Nikotin, und die physiologische Langzeitwirkung von E-Zigaretten sei nicht erforscht. Das Produkt müsse auch aus Jugendschutzgründen als Medizinprodukt oder in vergleichbarer Weise zugelassen werden, um Sicherheit zu bieten und seine Wirkung in der Nikotinersatz-Therapie zu entfalten. Es lässt sich also sagen, dass diese zweite Gruppe damit eine präventive Perspektive auf das Thema einnahm (2013-05-28 EPHA, C33; 2013-02-20 Bundesärztekammer, C6). Diese Gruppe ist in Abbildung 21 (unten) dargestellt als „Verbrauchernahe Akteure B“.

Die Matrix veranschaulicht die von den Interessenvertretern präferierten Regulierungsszenarien und verschränkt diese mit der Framing-Perspektive im Diskurs.

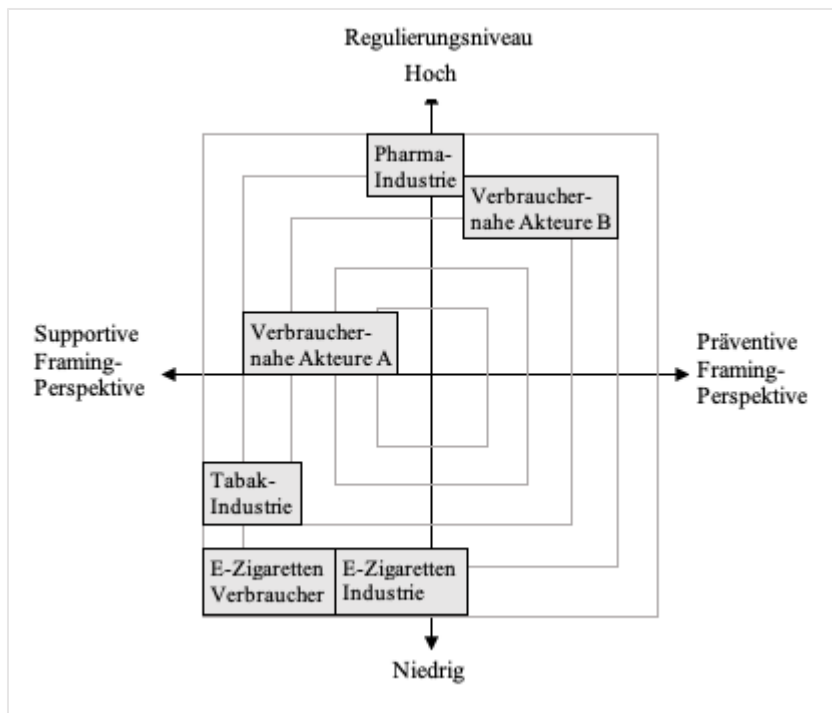


Abbildung 21: Regulierungsziele und Framing-Perspektive der Koalitionen (E-Zigaretten).

Abbildung 21 verdeutlicht, dass sich Tabak- und Pharmaindustrie nicht nur hinsichtlich ihrer Framing-Perspektive unterschieden, sondern auch mit Blick auf ihre politischen Ziele auf entgegengesetzten Seiten standen.

Trotz völlig unterschiedlicher Regulierungspräferenzen lassen sich Überlappungen im Framing erkennen. Wie Tabelle 7 zeigt, nutzten sechs verschiedene Akteure das Frame der Kategorie „E-Zigaretten sind weniger schädlich als konventionelle Zigaretten“.

Tabelle 7: Interessengruppen mit Frame-Kongruenz bei E-Zigaretten.

Datum	Name	Code
2013-05-14	British Medical Association	C11-5
2013-03-13	Europäischer Verband der Arzneimittel-Hersteller AESGP	C16-3
2013-01-18	Tobacco Vapor Electronic Cigarette Association TVECA	C21-2
2012-12-19	Philip Morris GmbH	C27-5
2013-05-28	European Public Health Alliance EPHA	C33-12
2013-01-20	Interessengemeinschaft E-Dampfen	C38-1

Dabei handelt es sich um Stellvertreter aller sechs oben identifizierten Kategorien. Damit ergibt sich eine (ungewollte) Frame-Kongruenz und somit eine unfreiwillige diskursive Koalition zwischen Akteuren, die vollkommen unterschiedliche Ziele verfolgen. Dieses Frame ist deshalb

entscheidend, weil E-Zigaretten zum damaligen Zeitpunkt als relativ neue nikotinhaltige Produktgruppe eine positive Konnotation erhielten. Letztlich schien dies auch die Berichtsteratterin überzeugen zu haben, die im Workshop mit Experten zu E-Zigaretten eine eher skeptische Position bezüglich der freien Zulassung von E-Zigaretten vertreten hatte (Europäisches Parlament 2013b). In ihrem Bericht schlug McAvan vor, die E-Zigarette als Medizinprodukt zu regulieren, legte den Mitgliedstaaten aber nahe, einen Verkauf auch außerhalb von Apotheke zu ermöglichen (McAvan 2013b). Daher kann an dieser Stelle von einem Framing-Effekt gesprochen werden.

5.2.3 Strategische Cleavages zwischen den Koalitionen

Um die zentralen Konfliktlinien der Richtlinie neben E-Zigaretten besser zu veranschaulichen, sind in der folgenden Tabelle, wie bereits in der Vorphase, die von Interessengruppen am häufigsten genannten Frames³⁶ aufgeführt.

Tabelle 8: Konkurrierende Frames Phase 2 (Ausschussphase).

Kategorie	Verbrauchernahe Koalition	Industriennahe Koalition
Allgemeine Einschätzung	Tabakkonsum als Ursache vieler (kardiovaskulärer und/oder Atem-) Erkrankungen und damit Hauptursache für vorzeitige Todesfälle in EU	Keine verstärkte Aufklärung notwendig, da Risiken allgemein bekannt
	Richtlinie notwendig für den Schutz vor Risiken des TK (v.a. bei Jugendlichen)	Wirkung der RL höchst zweifelhaft
	RL wichtig zur Sicherung eines hohen Gesundheits- und Verbraucherschutzniveaus	Wird nicht zum Gesamtrückgang des Tabakkonsums führen
	RL trägt zum Funktionieren des Binnenmarkts bei	Vorschläge sind paternalistisch: Bevormundung der Verbraucher
		Eingriff in bürgerliche Freiheiten, z.B. Informationsfreiheit
		Unverhältnismäßig
		Menge an Delegierten Rechtsakten schafft Rechtsunsicherheit
Bild- und Textwarnhinweise	Abbildungen helfen Konsumenten, Gesundheitsrisiken deutlicher wahrnehmen	Kein Wirkungszusammenhang zwischen Größe der Abbildungen und Informationsvermittlung
	Verbindung von Text und Abbildung ist effektivster Warnhinweis	Kein Wirkungszusammenhang zwischen Verpackungsdesign und Entscheidung, zu rauchen oder aufzuhören
	Je größer die Warnhinweise, desto effektiver	
	Größere Warnhinweise können besonders Jugendliche davon abhalten, mit dem Rauchen anzufangen	
Plain packaging	Aufmachung von Zigarettenverpackungen spielt für Jugendliche eine wichtige Rolle bei	

³⁶ Frames mit ≥ 4 Nennungen in verschiedenen Positionspapieren.

	der Entscheidung, mit dem Rauchen anzufangen		
	Plain packaging hilft Konsumenten, Warnhinweise besser wahrzunehmen		
	Standardisierung trägt dazu bei, dass Zigarettenpackungen weniger attraktiv oder sicher wirken, insb. bei Jugendlichen		
Standardisierung		Standardisierung erleichtert die Produktfälschung	
		Standardisierung als Schädigung der Marke	
		Unterscheidungsmerkmale von Tabakprodukten werden unterbunden	
Charakteristische Aromen und Zusatzstoffe	Charakteristische Aromen sollen TK für bestimmte Zielgruppen attraktiver machen	Verbot der genannten Zusätze kommt einem Produktverbot gleich und/oder ist unverhältnismäßig	
	Geschmack- und als positiv beworbene Zusatzstoffe animieren Jugendliche und/oder erschweren es den Konsumenten, das Rauchen aufzugeben		
	Zusatzstoffe und Aromen lenken von der gesundheitsschädlichen Wirkung des TK ab und sind irreführend		
Markenrecht und geistiges Eigentum		Eingriff in verfassungsrechtliche oder unternehmerische Freiheiten (z.B. Markenrecht)	
Wirtschaftliche Aspekte	Hohe, durch Tabakkonsum verursachte Kosten für Gesellschaft und Gesundheitssysteme	Spill-over auf andere Industrien im Bereich Konsumgüter ist wahrscheinlich	
		Reduzierung der Marken- und Produktvielfalt	
		Einschränkung der freien Marktwirtschaft	
		Richtlinie gefährdet kleinere lokale Händler und/oder Mittelstand	
		Wirtschaftlicher Schaden für die Industrie (Tabak, Verpackung, ...)	
		RL als Handelshemmnis	
		EU-Wirtschaft wird durch RL geschädigt	
		Verlust von Arbeitsplätzen	
		Steuerausfälle	
	Illegaler Handel		RL fördert illegalen Handel/Schmuggel
	E-Zigaretten	<i>Siehe Abbildung 21</i>	<i>Siehe Abbildung 21</i>
	E-Zigaretten sind weniger schädlich als konventionelle Zigaretten.		
	Zulassung von E-Zigaretten unter der Arzneimittelrichtlinie als Voraussetzung für Sicherheit und Qualität.		

Wie in der obigen Gegenüberstellung der meistgenutzten³⁷ Frames zu erkennen ist, konzentrierte sich die verbrauchernahe Koalition vornehmlich darauf, den Mehrwert der Richtlinie für den Gesundheitsschutz Jugendlicher zu betonen. Industrienaher Akteure setzten die Maßnahmen dagegen in Bezug zu potenziell negativen wirtschaftlichen Auswirkungen. Im Folgenden werden die Ergebnisse der Framing-Analyse mit prozessanalytischen Erkenntnissen in Beziehung gesetzt, um eine Annäherung an die verschiedenen Strategien der Koalitionen und letztlich Erklärungsfaktoren für deren Erfolg bzw. Misserfolg zu ermöglichen. Zur Veranschaulichung der strategischen Cleavages werden in den folgenden Unterkapiteln vermehrt Auszüge aus dem empirischen Material herangezogen.

5.2.3.1 Industrienaher Koalition

Im Vergleich zur Vorphase hat sich vor allem die Varianz des Framings geändert. Waren es in der ersten Phase noch sechs wichtige Frames im Themenfeld „Wirtschaftliche Aspekte“, so sind es in der Ausschuss-Phase insgesamt neun verschiedene Frames allein in diesem Themenfeld, die den Diskurs industrienaher Akteure bestimmen (siehe Tabelle 8: Konkurrierende Frames Phase).

Vertreter der Tabakindustrie waren sich durchaus im Klaren darüber, dass sie bei bestimmten Entscheidungsträgern in Parlament und Kommission keinen Erfolg haben würden. Von bestimmten Treffen zwischen Fachpolitikern, Forschern sowie Gesundheits- und Verbraucherschutzakteuren wurden industrienaher Akteure sogar bewusst ausgeschlossen, da ihre Argumente allgemein bekannt waren und die Industrie zudem aufgrund ihrer aggressiven Interessenvertretung bei Gesundheitspolitikern keinen guten Ruf genoss (Interview 4).

Die Tabakindustrie suchte daher einen Weg, ihre Argumente im Diskurs zu halten, ohne selbst aufzutreten. Eine Möglichkeit, dies zu erreichen, war Lobbying über Dritte, die sog. *third-party technique* (Tobacco Tactics/University of Bath 2019). Dritte konnten Kanzleien und Beratungsfirmen sein, aber auch mächtige und gut organisierte Interessengruppen, die nicht so einfach außer Acht zu lassen waren, wie beispielsweise Gewerkschaften. In Deutschland wurde die Gewerkschaft Nahrung, Genuss, Gaststätten (NGG) massiv von der Tabakindustrie instrumentalisiert, um ausgewählte Frames zu reproduzieren. In einer Pressemitteilung der Gewerkschaft zur Revision der TPD wird der damalige Vorsitzende F.-J. Möllenberg wie folgt zitiert: „Hier werden der Wettbewerb eingeschränkt und die Verbraucher in einer Weise bevormundet, die wir ablehnen. Schließlich ist Tabak ein legales Produkt“ (2013-03-01 NGG, C8). Am Ende der Pressemitteilung wird dann auf die Initiative „Entscheiden Sie selbst“ verwiesen, die von den

³⁷ Als „meistgenutzte“ Frames werden hier diejenigen Framing-Kategorien aufgelistet, die in dieser Phase in mindestens vier verschiedenen Positionspapieren vorkamen.

großen Zigarettenfirmen und dem Deutschen Zigarettenverband finanziert wurde (2013-03-01 NGG, C8). In Österreich ergab sich ein ähnliches Muster orchestrierter Kampagnen, hinter denen die Tabakindustrie stand (Interview 2). Gängige Praxis der Tabakindustrie war es außerdem, Bauernverbände, Tabakeinzelhändler und Zulieferer mit politischem Gewicht zu mobilisieren (Zatonski 2013: 38; Interview 2; Interview 4).

Ein weiteres Beispiel für die Interessenvertretung über Dritte stellt ein Positionspapier der International Trademark Association dar, deren Mitglied unter anderem auch Philip Morris ist. Der weltweit größte Verband geschützter Marken reproduzierte in seinem Positionspapier entsprechende Frames der Tabakindustrie, z.B. zu Informationsfreiheit: „If introduced, these provisions could affect the legitimate use of trademarks and their function of allowing consumers to distinguish among products“ (2013-04-03 INTA, C10). Manche Akteure ließen zudem europarechtswissenschaftliche Gutachten erstellen, um ihrer Position mehr Glaubwürdigkeit zu verschaffen. Die Deutsche Benkert, ein Zulieferunternehmen für die Zigarettenindustrie, ließ von Michael Schweitzer, emeritierter wissenschaftlicher Direktor des Centrums für Europarecht an der Universität Passau, ein Gutachten erstellen. Das Gutachten ist an die Kommission gerichtet und bezieht sich direkt auf den Berichtsentwurf von Linda McAvan. Der Gutachter kommt darin zu folgendem Schluss:

„Eine dem McEvan-Änderungsvorschlag [sic!] entsprechende Regelung verstößt gegen die Grundrechte auf Eigentum nach Art. 17 GRCh, die unternehmerische Freiheit nach Art. 16 GRCh und die Freiheit der Meinungsäußerung und die Informationsfreiheit nach Art. 11 GRCh. Die Regelung ist jeweils im Hinblick auf das angestrebte Ziel des Gesundheitsschutzes weder geeignet noch erforderlich und daher unverhältnismäßig“ (2013-04-23 Deutsche Benkert, C23).

Damit reproduzierte der Gutachter genau die Frames, die von der Tabakindustrie bereits vielfach genannt wurden. Ein ähnliches Gutachten erstellte Prof. Dr. Werner Schroeder (Universität Innsbruck) für den Industriezulieferer Tannpapier, der zur Trierenberg Holding gehört (2013-06-13 Trierenberg Holding, C24). Dass zwei Zuliefererunternehmen aus verschiedenen Mitgliedstaaten hier ähnlich vorgegangen sind, spricht für einen hohen Grad an Vernetzung und politischer Organisation untereinander, z.B. über die Koordination durch einen europäischen Dachverband.

Dies sind nur einige Beispiele, die zeigen, wie die Industrie ihre Standpunkte über Dritte gegenüber politischen Akteuren vertrat. Industrienahe Akteure lancierten dabei eigene Standpunkte und zugehörige Frames, ohne dass diese auf den ersten Blick auf die Tabakindustrie oder namhafte Zigarettenhersteller zurückzuführen waren. Diese Strategie diente also auch dazu, die eigenen Anliegen zu objektivieren, wobei Akteure mit höherem Ansehen präsentiert wurden – Gewerkschaften, große internationale Verbände und Rechtswissenschaftler – welche

dieselben Standpunkte vertraten und vor allem die gleichen Frames nutzten. Letztlich verbreitete und diversifizierte die Industrie damit ihre Unterstützerkoalition gegenüber politischen Entscheidungsträgern, um ihre Standpunkte zu legitimieren. Sie nutzte die *third party technique*, um ihre Frames im Diskurs sichtbar zu machen und ihren Positionen damit mehr Glaubwürdigkeit zu verschaffen.

Im untersuchten Material sowie in den Interviews ergeben sich Hinweise darauf, dass die Tabakindustrie alle politischen Ebenen und verfügbaren Kanäle im Mehrebenensystem für die politische Einflussnahme nutzte. Ein Beispiel dafür ist die Debatte um die angeblich fehlende wissenschaftliche Evidenz der vorgeschlagenen politischen Maßnahmen. Industrienähe Akteure versuchten, möglichst viele Entscheidungsträger für ihre Perspektive zu sensibilisieren. In einer 17-seitigen Stellungnahme für das Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz spielt der Deutsche Zigarettenverband die gesundheitspolitischen Hintergründe und Ziele der Richtlinie herunter, diskreditiert von der Kommission zitierte Studien und präsentiert stattdessen Forschungsergebnisse, welche die eigene Verbandsposition widerspiegeln:

„Angesichts der Anzahl von Staaten, die heute die Verwendung von Bildwarnhinweisen vorschreiben, ist der mangelhafte Datenbestand [...] frappierend. Der gegenwärtige Forschungsstand basiert im Wesentlichen auf vermuteten Wirkungen von Warnhinweisen. Im Rahmen einer Auswertung dieses Forschungsstandes zogen die Autoren [...] das Fazit, dass von Bildwarnhinweisen nicht ‚der geringste oder kein Effekt‘ auf das Raucherverhalten zu erwarten sei“ (2013-02-18 DZV; C5).

An anderer Stelle heißt es:

„Für die Behauptung, dass es jungen Menschen mit Menthol-Produkten möglicherweise leichter gemacht werden könnte, mit dem Rauchen anzufangen, bleibt die EU-Kommission jeglichen empirischen Beweis schuldig“ (2013-02-18 DZV; C5).

Dabei ist anzunehmen, dass sich der DZV hier durchaus im Klaren darüber ist, dass es sich bei den Adressaten der Stellungnahme nicht um gesundheitspolitische Experten handelt, sondern um Mitarbeiter des Landwirtschaftsministeriums. Scheinbar ging der DZV davon aus, dass diese Adressaten empfänglicher für das eigene Framing sein könnten, da exakt das Gegenteil von dem behauptet wurde, was gut vernetzte Akteure aus dem Gesundheitswesen in Brüssel proklamierten (siehe unten Abbildung 23: "Position Paper: Why menthol as a tobacco additive should be banned" (2013-07-09 DKFZ, C14).

Dass besonders nationale Kanäle bei der Interessenvertretung für die Tabakindustrie von hoher Bedeutung waren, zeigt sich auch am legislativen Fußabdruck des Berichtsentwurfs der Berichterstatterin. Daraus geht hervor, dass sich sogar der tschechische Landwirtschaftsminister an die Berichterstatterin gewandt hatte (McAwan 2013a); dabei findet die Kompromissfindung von Regierungen eigentlich im Rat statt, für die Konsultation nationaler Parlamente ist die

Möglichkeit eigener Stellungnahmen hinsichtlich Subsidiarität der vorgeschlagenen Maßnahmen vorgesehen. Davon machten das spanische Parlament, der rumänische Senat, der tschechische Senat, der polnische Senat, der österreichische Bundesrat und der deutsche Bundesrat Gebrauch. Während sich die Legislativorgane aus Spanien und Rumänien auf die positive Bestätigung der Subsidiaritätsprüfung beschränkten, hatten der polnische und der tschechische Senat jeweils beträchtliche inhaltliche Einwände bezüglich der Verpackung und der Standardisierung von Zigarettenpackungen, die über eine Subsidiaritätsprüfung eindeutig hinaus gingen. Gleiches gilt für die Positionen des österreichischen und des deutschen Bundesrates.

Wie erfolgreich die Tabakindustrie über die nationale Route war, lässt sich am Beispiel des Begriffs „Einheitszigarette“ konkret veranschaulichen. Der Begriff ist exzellentes Beispiel für ein Frame, das nur aus einem einzigen Wort besteht. Dass der Begriff von wirtschaftsnahen Akteuren intensiv genutzt wurde, zeigt das Beispiel eines Gutachtens, das die Trierenberg Holding bei Prof. Dr. Werner Schroeder von der Universität Innsbruck in Auftrag gegeben hat (2013-06-13 Trierenberg Holding, C24) (siehe Abbildung 22).

C. Gutachterliche Prüfung	12
I. Einheitszigaretten auf der Grundlage der Binnenmarktkompetenz nach Art. 114 AEUV?.....	12
1. Voraussetzungen der Binnenmarktkompetenz.....	12
2. Einheitszigaretten verbessern nicht, sondern behindern das Funktionieren des Binnenmarktes	14
a) Schaffung neuer Handelshemmnisse	14
b) Schaffung neuer Wettbewerbsverzerrungen	15
3. Zwischenergebnis	15
II. Folgenabschätzung als Voraussetzung für Einführung von Einheitszigaretten.....	16
1. Rechtliche Grundlagen einer Folgenabschätzung als Teil der EU-Gesetzgebung	16
2. Folgenabschätzung in der EU-Praxis	17
3. Konsequenzen des Unterlassens einer Folgenabschätzung in Bezug auf Einheitszigaretten.....	18
4. Zwischenergebnis	20
III. Verletzung von Grundrechten durch Einführung von Einheitszigaretten	21
1. Schutz der Grundrechte nach der EU-Grundrechtecharta.....	21

Abbildung 22: Auszug aus einem Gutachten (2013-06-13 Trierenberg Holding, C24).³⁸

Im Beitrag des österreichischen Bundesrates heißt es dazu: „Durch relativ einheitliche Packungen für die Hersteller und somit immer einheitlichere Produkte erhöht sich auch die Wahrscheinlichkeit, dass Tabakprodukte leichter gefälscht werden können“ (Republik Österreich/Bundesrat 2013). Der deutsche Bundesrat lässt das Europäische Parlament wissen, dass

³⁸ Markierung nachträglich eingefügt.

„Einheitsverpackungen“ [...] vom Bundesrat sowohl aus wirtschaftlicher als auch aus gesundheitspolitischer Sicht abgelehnt [werden]. Es sollte nun sichergestellt werden, dass die geplanten kombinierten Warnhinweise [...] den Herstellern ausreichend Möglichkeiten zur Marken- und Produktdifferenzierung bieten. Andernfalls wären eine Zunahme von Produktfälschungen und damit eine Aushöhlung der gesundheitspolitischen Ziele der vorgeschlagenen Richtlinie zu befürchten“ (Bundesrat 2013).

Damit kann gezeigt werden, dass die Länderkammern sowohl in Österreich als auch in Deutschland ein gängiges Frame der Tabakindustrie übernommen haben. Denn „Einheitszigarett“ taucht als Begriff weder in offiziellen Stellungnahmen der europäischen Institutionen, dem Gesetzentwurf oder Positionspapieren der verbrauchernahen Koalition auf. Die Tabakindustrie muss also auch auf Länderebene massiv daran gearbeitet haben, die gesundheitspolitische Kausalität der vorgeschlagenen Maßnahmen im Gesetzentwurf der Kommission umzudeuten. Dieses Beispiel illustriert damit auch die gute Vernetzung der Tabakindustrie und deren Zugang zu Entscheidungsträgern innerhalb der Mitgliedstaaten.

5.2.3.2 Verbrauchernahe Koalition

Viele Akteure aus dem verbrauchernahen Lager setzten hingegen auf Framing in Verbindung mit qualitativ hochwertigen Informationen, wie z.B. die Präsentation wissenschaftlicher Studien und Erkenntnisse, die sie verständlich aufzubereiten versuchten. Empirische Evidenz für die vorgeschlagenen politischen Maßnahmen zu liefern war ein wichtiger Baustein der Strategie dieser Akteure, insbesondere im Hinblick auf das immer wiederkehrende Framing der Tabakindustrie, Maßnahmen seien überzogen und nicht wissenschaftlich fundiert. Verbrauchernahe Interessengruppen formulierten zum Teil Abhandlungen, die auch in ihrer Sprache weniger an Positionspapiere, sondern eher wissenschaftlichen Publikationen ähneln.

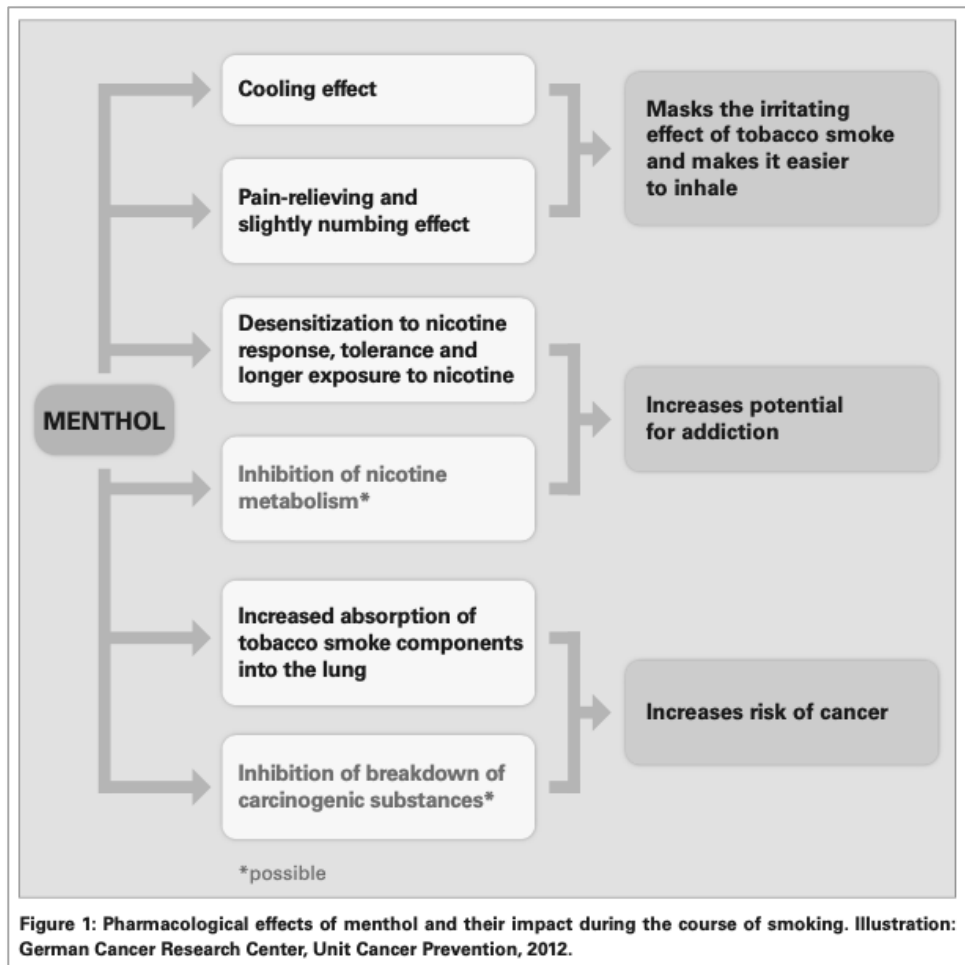


Abbildung 23: "Position Paper: Why menthol as a tobacco additive should be banned" (2013-07-09 DKFZ, C14).

In einem Positionspapier des Deutschen Krebsforschungszentrums wurden die Wirkungsketten von Menthol als Aromastoff in Zigaretten in einem Schaubild dargestellt, um die verschiedenen Dimensionen der Schädlichkeit dieser Substanz besser zu illustrieren (Abbildung 23). Durch wissenschaftliche Argumentation sollte gezeigt werden, dass Menthol-Zigaretten z.B. den Einstieg in das Rauchen erleichtern könnten und damit besonders Jugendliche gefährdeten – derartige Abbildungen waren essentieller Bestandteil des Framing verbrauchernaher Akteure. Bei dieser Strategie war es wichtig, besonders Fakten hervorzuheben und die vorgeschlagenen Maßnahmen nicht nur zu beschreiben, sondern auch zu veranschaulichen. Wie z.B. in Abbildung 24, wo das European Heart Network fordert, Abbildungen und Warnhinweise müssten 80% der Fläche von Zigarettenpackungen bedecken, um wirksam auf die Risiken des Zigarettenkonsums aufmerksam zu machen.

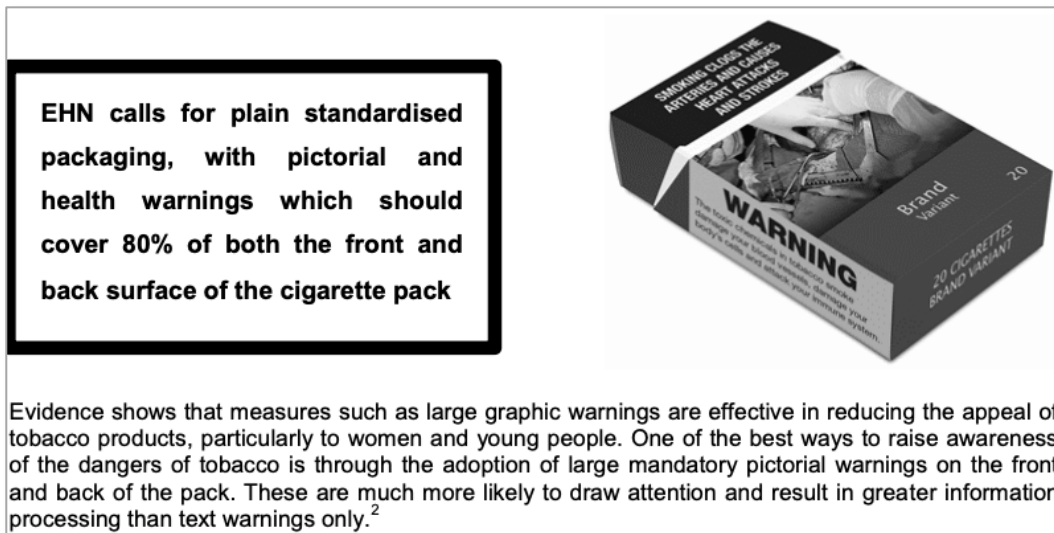


Abbildung 24: "The TPD: The need for larger pictorial health warnings on standardised packaging" (2013-04-17 EHN, C32).



Abbildung 25: "Briefing: TPD. Facts Not Fiction" (1) (2013-03-25 SFP, C39).³⁹

Auf dem Cover dieses Positionspapiers in Abbildung 25 spricht SmokeFree Partnership von „evidence base“ – es ist wichtig, dies zu betonen, da sich einige Akteure der verbrauchernahen Koalition offensiv damit warben, die legitime wissenschaftliche Grundlage für die von der Kommission erwogenen Regulierungsmaßnahmen zu liefern. Damit sahen sie sich in der Lage, essentielle Informationen für Fachpolitiker in den entsprechenden Verhandlungsarenen wie z.B. dem ENVI-Ausschuss bereitzustellen. Die wichtigste Strategie der verbrauchernahen Koalition war es somit in dieser Phase, sich als Stimme der Wissenschaft zu präsentieren.

³⁹ Auf dem „Briefing“ von SmokeFree Partnership ist die TPD als tickende Zeitbombe dargestellt, deren Countdown 2014 endet. Damit wurde auf die kurze verbleibende Zeit angespielt, die politischen Institutionen noch blieb, um vor den Wahlen zum Europäischen Parlament im September 2014 eine Einigung herbeizuführen.

TOBACCO MYTHS

MYTH N° 1:

There is no evidence that the measures in the TPD proposal will work

FACT

There is good evidence that the measures in the TPD are both proportionate in terms of the internal market and will help drive down the number of young people taking up smoking, lead to more adult smokers quitting and help prevent ex-smokers relapsing. See below for a summary of the evidence.

Picture plus text warnings of 75% front and back [3.2; Art. 9]

A systematic review of the evidence shows that health warnings on tobacco packs are effective in discouraging young people from taking up smoking and in motivating smokers to think about quitting. Picture warnings and warnings of 75% and above are significantly more effective than text-

misleading as it encourages consumers to think that some tobacco products are safer or less risky than others.^{13 14} This is untrue, low tar cigarettes are no less likely to kill you than high tar cigarettes.^{15 16} Yet in every Member State smokers are most likely to mention TNCO levels as the best indication of the harmfulness of a brand¹⁷ and smokers, particularly those considering quitting, look at this information regularly.¹⁸ This also supports the need for quitting information to be on all packs as it is clear that smokers wanting to quit look at information on the pack.

Ban on slim cigarettes [3.2, Art.12]

Research into the impact of pack design on young women, including the impact of brand descriptors such as "slims", as well as skinny packs and pink colours finds that such packs are both misleading and significantly more appealing to young women.^{19 20} In particular, such packs can reinforce the belief that smoking helps to control appetite and prevent weight gain as well as being less harmful. This is a growing

MYTH N° 2:

The proposal will increase the illicit market in tobacco

FACT

The tobacco multinationals' concern about illicit trade needs to be evaluated in the context of their history of some manufacturers having facilitated the smuggling of their products.²⁵

^{26 27 28} Since 2004, the four major international tobacco companies have paid billions of dollars in fines and payments to settle cigarette smuggling litigation by the EU and Canada.²⁹

³⁰ Japan Tobacco International is currently under investigation by the EU.³¹

The Impact Assessment confirms that no convincing evidence was submitted by the tobacco industry that larger health warnings, pictorial warnings or standardised packs will lead to an increase in the illicit trade in tobacco, thereby reducing legal sales.² MS which have introduced picture warnings have seen no increase in the illicit trade, in

Abbildung 26: "Briefing: TPD. Facts Not Fiction" (2) (2013-03-25 SFP, C39).

Eine weitere bedeutsame Strategie der Gruppe der verbrauchernahen Akteure, und insbesondere von SmokeFree Partnership, lag darin, direkt auf das Framing der Tabakindustrie einzugehen, und dieses möglichst mit wissenschaftlichen Argumenten zu widerlegen. Durch sogenanntes *Counter Framing* wurde versucht, die Frames der Tabakindustrie als „Mythen“ (Abbildung 25; Abbildung 26) abzuschwächen, die vor allem durch die *thrid party technique* von vielen industrienahen Akteuren reproduziert worden waren.

Im Diskurs war insbesondere das Thema illegaler Handel von Belang, wofür wie im vorangegangenen Kapitel bereits beschrieben, auch Dritte von der Tabakindustrie instrumentalisiert wurden. Die European COPD Coalition veröffentlichte im März 2013 eine Pressemitteilung mit dem Titel „Tobacco Products very unlikely to increase illicit trade“, in der genau dies thematisiert wurde:

„Today tobaccoists and newsagents are demonstrating in Brussels to express their opposition to the draft Tobacco Products Directive (TPD). They claim that, if adopted, the text will increase counterfeiting and the parallel market. [...] Luk Joossens, a leading international tobacco control expert, says: ‘the reality is that at present all packs are easy to counterfeit and that plain packaging will not make any difference’” (2013-03-20 ECC, C1).

Auch zu den wirtschaftlichen Aspekten der Richtlinie tobte ein Kampf um die Deutungshoheit, den verbrauchernahe Akteure ebenfalls durch Counter Framing zu entkräften suchten. Das Deutsche Krebsforschungszentrum veröffentlichte im März 2013 ein Hintergrundpapier mit Informationen zur Strategie der Tabakindustrie.

**Ökonomische Folgen der EU-Tabakproduktrichtlinie –
 Hintergrundinformationen zur aktuellen Kampagne der Tabakindustrie**

**Worum geht es in der neuen EU-Richtlinie
 für Tabakprodukte?**

Die EU-Kommission hat im Dezember 2012 einen Entwurf für eine Überarbeitung der Tabakproduktrichtlinie vorgelegt, über den das EU-Parlament voraussichtlich im Herbst 2013 abstimmen wird. Wie die ursprüngliche Fassung

**Wie viele Arbeitsplätze gibt es tatsächlich
 in der Tabakwirtschaft?**

Tatsächlich sind dem Branchen-Dachverband zufolge in Europa etwa 40.000 Arbeitnehmer in der Zigarettenindustrie beschäftigt⁶. Das entspricht einem Anteil von 0,018 Prozent an der Zahl der Erwerbstätigen insgesamt. Die Warnung vor dem Verlust

Abbildung 27: "Ökonomische Folgen der EU-Tabakproduktrichtlinie" (2013-03-14 DKFZ u. WHO, C31).

Dabei gingen die Verfasser insbesondere auf das Framing der Industrie ein, das negative Folgen der Richtlinie für die europäische Wirtschaft und einen massiven Verlust von Arbeitsplätzen in Aussicht stellte. Die Verfasser setzten hierbei die Zahlen der Tabakindustrie in Kontext, so heißt es im Papier:

„Tatsächlich sind [...] in Europa etwa 40.000 Arbeitnehmer in der Zigarettenindustrie beschäftigt. Das entspricht einem Anteil von 0,018 Prozent an der Zahl der Erwerbstätigen insgesamt. Die Warnung vor dem Verlust von Hunderttausenden von Arbeitsplätzen in Europa beruht im Wesentlichen auf spekulativen Angaben“ (2013-03-14 DKFZ und WHO, C31).

Der Anspruch an die eigene Publikation als Entscheidungs- und Argumentationshilfe für Abgeordnete zeigt sich auch beispielsweise darin, dass das DKFZ seinem Papier den Titel „Aus der Wissenschaft – für die Politik“ gibt und dass SmokeFree Partnership sein Positionspapier „Briefing“ nennt (s. Abbildung 25). Im Framing ist den verbrauchernahen Akteuren gemein, dass die Frames jeweils mittels *Frame amplification* an ein höheres Gut geknüpft werden, wobei es sich in den meisten Fällen um Gesundheitsschutz oder Jugendschutz handelt (siehe Tabelle 8: Konkurrierende Frames Phase, S. 147).

Die aus den Interviews generierten Aussagen einer Gesundheitspolitikerin geben diesem Vorgehen Recht. Eine Abgeordnete aus dem Gesundheitsausschuss sagte, insbesondere SmokeFree Partnership habe sehr gute Unterlagen zu Verfügung gestellt, und die Organisation habe „engagiert gekämpft“ (Interview 4). Durch derartige Interessengruppen bereitgestellte Informationen dienten somit als wichtige Entscheidungshilfe. Darüber hinaus lieferten sie politischen Akteuren relevante Hintergrundinformationen, die zur Begründung bestimmter Regulierungsoptionen dienen konnten.

Einige nationale Akteure wandten sich mit ihren Anliegen direkt an MdEPs, wie am Beispiel einiger medizinischer Fachgesellschaften (2013-02-20 Bundesärztekammer, C6; 2013-07-01

Austrian Society of Pneumology, C13) zu erkennen. Ein Grund dafür könnte besonders im deutschen Sprachraum sein, dass sowohl Deutschland als auch Österreich eine eher industrie-freundliche Position im Rat einnahmen. Dies machte aus Sicht dieser Interessengruppen eine zusätzliche Mobilisierung notwendig, wobei die nationale Ebene explizit umgangen wurde, um europäische Entscheidungsträger direkt mit Informationen zu versorgen und die eigene Position zu lancieren.

Generell lässt sich sagen, dass verbrauchernahe Akteure im Gegensatz zur Tabakindustrie ausgezeichnete Kontakte zu Gesundheitspolitikern in den entscheidenden europäischen Institutionen pflegten. Dieses Netzwerk wurde von manchen verbrauchernahen Organisationen bereits im Vorfeld des Gesetzgebungsverfahrens aufgebaut und in der Ausschussphase intensiv genutzt. Im Zentrum der Aktivitäten standen vor allem Abgeordnete des Gesundheitsausschusses und insbesondere die Berichterstatterin, sowie die Schattenberichterstatter. Die Vertreterin einer verbrauchernahen Organisation sagte in einem Interview: „And we worked, as I said, very closely with all the shadow rapporteurs, and of course, the rapporteur. On a very, very, very close basis” (Interview 7). Dass diese Akteure direkten und sehr guten Zugang zu den Fachpolitikern hatten, zeigt sich auch daran, dass sie zu einem Treffen von MEP Heart Group und Members Against Cancer als Referenten eingeladen wurden, an dem auch Kommissar Borg sowie der Ständige Vertreter für Gesundheitsfragen der Republik Irland, Eugene Lennon, teilnahmen. Die Industrie war von diesem Treffen explizit ausgeschlossen worden (MEP Heart Group 2013; Interview 4). Einflussreiche Akteure aus Verbraucherschutz und Gesundheitswesen hatten sich damit bereits früh den Zutritt zu einem engen Netzwerk aus politischen Schwergewichten im Gesundheitsbereich verschafft und wussten dieses auch für ihre Zwecke zu nutzen, wie die Analyse der Frame Kongruenz (Abbildung 18, S. 139) belegt.

5.2.3.3 Themenfeld E-Zigaretten

Nach Bekanntgabe der beteiligten Ausschüsse im Europäischen Parlament Mitte Januar 2013 wurden Abgeordnete dieser Ausschüsse verstärkt Ziel der Interessenvertretung. Die Strategie der Interessenvertretung variierte zwischen den verschiedenen Fronten zum Teil erheblich.

Zum Thema E-Zigaretten gab es außergewöhnlich viele Einzelanfragen an Abgeordnete zu verzeichnen. Die Abgeordnete Evelyne Gebhardt (DE, S&D), Mitglied des beratenden INTA-Ausschusses, erreichten über die Plattform abgeordnetenwatch.de innerhalb kurzer Zeit 16 Anfragen, die nach einer Beschwerde jedoch von der Plattform entfernt wurden (Gebhardt 2017). Die Anfragen waren Teil einer größeren Kampagne: Nutzer eines deutschsprachigen Internetforums koordinierten diese Anfragen im Februar und März 2013, um möglichst alle deutschen

Abgeordneten der relevanten Ausschüsse zu erreichen. Wie Abbildung 28 zeigt, wurden dort auch Tipps zu Argumentationsmustern und Studien ausgetauscht.

FrankyW	20.02.2013, 19:09
Ok... wer kann gut Englisch? Mrs.Anderson von der Sinn Féin (der politische Arm der IRA ☹) ist die zuständige "Schattenberichterstatterin" der Linken. Geile politische Konstellation ☹ Der kann man auch englisch sprachige Links zu dem Artikel über die Angst vor der e-Zigarette, den Blog vom britischen Nichtraucherverband und Links zu Bill Godshall & Mike Spiegel senden, oder?	
Rursus	21.02.2013, 11:14
Überlass die englischen Politiker ruhig den englischen Dampfern: Die wissen genau was sie tun und sind teilweise sogar besser organisiert als wir.	
Zillatron	21.02.2013, 13:37
Neue Antwort von Matthias Groote (SPD) - im Wesentlichen nichts Neues, aber er hat die Fragen wenigstens gelesen und seine Antwort angepasst. Einen ersten Entwurf für ein Anschreiben an Frau Anderson habe ich hier	
Zillatron	21.02.2013, 15:52
Eine verhalten erfreuliche Antwort von Dr. Thomas Ulmer (CDU) - immerhin kein Standardtext und er hat es anscheinend gelesen, will sich noch nicht festlegen, verspricht aber Details wenn er mehr weiß. Dreist und unverbesserlich wie immer: Mechthild Dyckmans (FDP)	
Zillatron	22.02.2013, 13:01
Noch eine Nachfrage an Birgit Schnieber-Jastram (CDU)	

Abbildung 28: Screenshot eines Chatrooms auf der Webseite des „E-Raumen Forum“ (Februar 2013).

Dass unter den Nutzern nicht nur Privatpersonen, sondern auch Industrieverbandsmitglieder sein könnten, legt der Post eines Nutzers in Abbildung 29 nahe. Dieser verweist auf die politisch sehr gut organisierte E-Zigaretten Szene in Großbritannien, und empfiehlt, sich nur auf deutsche Abgeordnete zu konzentrieren (E-Rauchen Forum 2013).

RA-St.	20.03.2013, 12:06
Daumen hoch, @Rursus. Leider interessiert sich Frau Dyckmans nicht so fürchterlich für Argumente, fürchte ich. Trotzdem ist es natürlich absolut richtig ihr zumindest nachzuweisen, dass sie völlig daneben liegt. Es wäre so verflucht wichtig, durch die Medien die öffentliche Meinug derart pro E-Dampfe zu beeinflussen, dass selbst die "Drogenbeauftragte" Probleme in ihrer Partei bekommt, weil die um den Wahlsieg fürchtet. Und wenn es um den Wahlsieg geht, sind Argumente völlig wurscht ... Haben wir denn nicht solche Professoren wie das Vereinte Königreich? Wenn ich einmal "Die Zeit" analog zur "Times" setze, würde ein veröffentlichter Brief wie in GB sicher die Debatte in unserem Land ähnlich positiv beeinflussen. Dampft denn der Riester nicht? ☺	

Abbildung 29: Screenshot eines Chatrooms auf der Webseite des „E-Raumen Forum“ (März 2013).

Wie in Abbildung 29 zu sehen, beklagt ein weiterer Nutzer, dass die öffentliche Meinung sich noch nicht im Sinne einer freundlichen E-Zigarettenpolitik entwickelt habe, und dass man dies ja durch einen Gastbeitrag eines Wissenschaftlers in einer großen Zeitung schaffen könne.

Und meine Frage an Ismail Ertug (damit endlich auch einer im AGRI geweckt wird) wurde leider nicht freigeschaltet wegen

Zitat:- unangemessen viele Fragen pro Fragesteller

Ich darf also vorerst gar nicht mehr.

Das hier war der Text:

*Zitat:*Guten Tag, Herr Ertug!

Demnächst wird auch vom AGRI-Ausschuss eine Opinion zur Tabakrichtlinie erwartet. Mit Erschrecken las ich den entsprechenden Entwurf des IMCO. Speziell in Punkt 44 (e-Zigarette) scheint sich dieser ausschließlich an den Äußerungen der sogenannten "Experten" zu orientieren, die bei der Anhörung am 25.2. (ENVI) durch verzerrt dargestellte Fakten mit völlig unhaltbaren Ausschmückungen glänzten. Allen voran Frau Dr. Pötschke-Langer mit ihren merkwürdigen Hirngespinnsten am Ende (bei 18:28:48). Von wissenschaftlicher Objektivität war für mich da nichts zu erkennen.

Abbildung 30: Screenshot eines Chatrooms auf der Webseite des „E-Raumen Forum“ (April 2013).

Darüber hinaus spricht ein Nutzer in dieser Anfrage (Abbildung 30) den Abgeordneten Ismail Ertug (DE, S&D) aus dem AGRI-Ausschuss an, und nimmt Bezug auf die Stellungnahme, die erwartet wird. Dabei diskreditiert er in seiner Anfrage die Äußerungen von Dr. Pötschke-Langer (DKFZ) im Rahmen der Anhörung des ENVI-Ausschusses.

Die Auszüge aus dieser Diskussion sprechen dafür, dass es sich hier um eine gut organisierte und schnell agierende Graswurzelbewegung handelte. Die Professionalität, mit welcher der Prozess im Europäischen Parlament verfolgt wurde, lässt jedoch die Vermutung zu, dass das Forum zumindest in Teilen von der E-Zigarettenindustrie unterstützt worden sein könnte. Davon abgesehen sind für das Framing zur Regulierung von E-Zigaretten und der Strategie der Interessenvertretung aus dem ausgewerteten Material erste weitere Muster erkennbar.

Das zentrale Frame der E-Zigarettenindustrie besagte, das Produkt sei eine weniger gefährliche Alternative zu herkömmlichen Zigaretten und werde entsprechend als Konkurrenzprodukt zu Zigaretten vermarktet, nicht als Entwöhnungshilfe (2013-01-18 TVECA, C21). Dabei ging der Verband über Counter-Framing auch auf die Ziele der Pharmaindustrie ein:

„‘Big Pharma‘ benefit from the risks to smokers [...] from selling NRTs⁴⁰ as smoking cessation products (which have an approx. 95 % failure rate). It would be very much in their interest to therefore make e-cigarettes fall within the currently proposed NCP⁴¹ definition (bringing about a *de facto* ban)” (2013-01-18 TVECA, C21).

Damit reproduziert auch der Verband den „*reduced harm*“-Ansatz. Der Verband wollte Entscheidungsträger davon überzeugen, dass E-Zigaretten von Konsumenten nicht gekauft wür-

⁴⁰ NRT = engl. *Nicotine Replacement Therapy*

⁴¹ NCP = engl. *Nicotine Cessation Product*

den, um mit dem Rauchen aufzuhören. Vielmehr handle es sich um ein Genussmittel, das weniger Risiken biete als Zigaretten und das deshalb für diese Zielgruppe nicht zu streng reguliert werden dürfe (2013-01-18 TVECA, C21; 2013-01-20 Interessengemeinschaft E-Dampfen, C38).

Im Gegensatz dazu nutzte die Pharmaindustrie vor allem Jugend- und Verbraucherschutz als Gründe, um die Zulassung von E-Zigaretten als Medizinprodukt zu rechtfertigen und orientierte sich damit am Framing der gesundheits- und verbrauchernahen Koalition. Die Zulassung als Medizinprodukt sei hinsichtlich Zugangsbeschränkung und Produktsicherheit das effektivste politische Mittel der Wahl (2013-03-13 AESGP, C16; 2013-06-28 GSK, C20). Dieses Frame nutzten neben der Pharmaindustrie auch vier weitere verbrauchernahe Akteure mit präventiver Framing-Perspektive (2013-02-20 Bundesärztekammer, C6; 2013-02-13 ABNR, C29; 2013-05-28 EPHA, C33; 2013-06-20 ERS, C35). Es lässt sich nicht belegen, ob die Argumentation zwischen Pharmaindustrie und NGOs in diesem Zusammenhang abgestimmt war oder nicht, also ob die Akteure an dieser Stelle freiwillig oder unfreiwillig kooperierten. Entscheidend ist, dass dadurch eine diskursive Koalition zustande kam. Denn im eigens dafür abgehaltenen parlamentarischen Expertenworkshop zu E-Zigaretten hatte sich angesichts des relativ neuen Produkts und mangelnder Langzeitstudien keine eindeutige politische Empfehlung ergeben – insofern war eine strenge Regulierung also aus gesundheitspolitischer Präventionslogik heraus durchaus vertretbar. Zu diesem Schluss kam jedenfalls die Berichterstatterin – der ENVI-Ausschuss stimmte für die ausnahmslose Einstufung nikotinhaltiger E-Zigaretten als Medizinprodukte. Demnach lässt sich hier ein Framing-Effekt der einen beobachten.

5.2.4 Zwischenergebnisse in Phase 2

Die Allgemeine Ausrichtung des Rates kurz vor dem Ende der irischen Ratspräsidentschaft war ein wichtiger Meilenstein im Hinblick auf eine politische Einigung noch vor dem Ende der Legislaturperiode. Im Rat wurde das Dossier von einer Allianz nord-westeuropäischer und älterer Mitgliedstaaten sowie dem Ratsvorsitz Irlands entscheidend vorangetrieben, letztlich jedoch angesichts wirtschaftlicher Vorbehalte einiger Mitgliedstaaten stark abgeschwächt. Der ENVI-Ausschuss um Berichterstatterin Linda McAvan verabschiedete hingegen einen Bericht, der in einigen Punkten strengere Vorschriften zum Verbraucherschutz vorsah, als im Gesetzentwurf der Kommission. Der Bericht bildete einen wichtigen Wegweiser für die weiteren Beratungen im Parlament, das nach der Sommerpause eine Verhandlungsposition für die Trilog-Verhandlungen verabschieden sollte.

Maßgeblich für die politische Entwicklung in dieser Phase war ein Schulterschluss zwischen den wichtigen handelnden Akteuren. Der irische Gesundheitsminister James O'Reilly, Gesundheitskommissar Tonio Borg und Berichterstatterin Linda McAvan bildeten eine gesundheitspolitisch ambitionierte, institutionenübergreifende Allianz.

Die in dieser Phase hart umkämpften Themen waren Zusatzstoffe und Aromen, Größe und Aufmachung von Verpackungen sowie Produktstandardisierung und E-Zigaretten.

Mit dem Gesetzentwurf der Kommission für eine neue Tabakrichtlinie trat ein, was die Tabakindustrie in jahrelanger Arbeit zu verhindern versucht hatte. Obwohl viele Schlachten bereits vor der Veröffentlichung des Vorschlags geschlagen waren, stand die Tabakindustrie mit dem Rücken zur Wand. Industrienaher Akteure nutzten fortan alle verfügbaren Mittel und Kanäle, um die von der Kommission vorgeschlagenen Maßnahmen abzuschwächen. Hinsichtlich Advocacy Coalitions verstärkte sich die in der Vorphase bereits identifizierte Tendenz, dass industrienaher Akteure die größte Koalition an organisierten Interessenvertretern stellten (siehe Anhang II Verzeichnis Positionspapiere). Diese Koalition war nicht nur auf europäischer, sondern insbesondere über die nationale politische Ebene aktiv, wie sich aus der Debatte im Rat und die weitere Prozessanalyse rekonstruieren lässt. Zwischen industrienahen Vertretern und den beratenden Ausschüssen im Europäischen Parlament lassen sich viele Frame-Kongruenzen identifizieren. Das würde an sich nicht verwundern, da sich IMCO, ITRE, INTA und AGRI inhaltlich per se mit wirtschaftspolitischen Themen befassen. Wäre da nicht der JURI-Ausschuss, der von den Ausschüssen die höchste Frame-Kongruenz mit industrienahen Interessengruppen aufweist, sich aber eigentlich nicht primär mit Wirtschaftspolitik beschäftigt. Daraus ergibt sich der Schluss, dass die Industrie diese Arenen der Meinungsbildung massiv bespielt hat. Die Industrie nutzte zusätzlich Interessenvertretung über Dritte, um ihren Positionen mehr Glaubwürdigkeit zu verschaffen, ihre Unterstützerbasis zu diversifizieren und ihren eigenen schlechten Ruf bei Gesundheitspolitikern und zu umgehen.

Die Koalition aus Gesundheits- und Verbraucherschutzakteuren operierte, abgesehen von ein paar Ausnahmen, hauptsächlich auf der europäischen Ebene, wo einige europäische Verbände und NGOs ein enges Netzwerk unterhielten. Dies spiegelt sich darin wider, dass vereinzelt gemeinsame Statements und Positionspapiere veröffentlicht wurden (2013-01-22 ECC, C1; 2013-06-18 EPHA, C34). Darüber hinaus hatten Mitglieder dieser Koalition exzellenten Zugang zu den führenden Gesundheitspolitikern im ENVI-Ausschuss und Spitzenpolitikern der weiteren beteiligten Institutionen – sie wurden ebenso wie Industrieakteure zur öffentlichen Anhörung im Parlament geladen, darüber hinaus jedoch auch zu Veranstaltungen, zu denen die Tabakindustrie keinen Zugang hatte. Eine besonders auffällige Strategie dieser Koalition bestand darin,

den Gesundheitspolitikern qualitativ hochwertige, wissenschaftliche Informationen bereitzustellen, die deren eigene Position untermauerten. Diese Koalition sah das politische Momentum für die Richtlinie und machte strategischen Gebrauch von seinem engen Netzwerk auf europäischer Ebene.

Diese Beobachtungen zum Verhalten der beiden Hauptkoalitionen decken sich mit den Annahmen, dass Interessengruppen vornehmlich Zugang zu politischen Akteuren suchen, die ideologische Nähe suggerieren (Eising et al. 2017).

Neben diesen beiden Koalitionen entzündete sich zum Thema E-Zigaretten eine Debatte, in der insgesamt sechs verschiedene Koalitionen um die Deutungshoheit stritten. Tabakindustrie, Pharmaindustrie, E-Zigarettenindustrie, E-Zigarettenverbraucherorganisationen sowie Akteure mit präventiver oder supportiver Perspektive hatten jeweils eigene Präferenzen zum möglichen Nutzen dieser Produkte und dem entsprechenden Regulierungsniveau: Die Frage, ob es sich um ein Hilfsmittel zum Ausstieg aus der Abhängigkeit oder ein Einstiegsprodukt für Jugendliche handle, spaltete die beteiligten Interessengruppen, auch innerhalb ansonsten bestehender Koalitionen. Im Hinblick auf E-Zigaretten ergab sich somit eine völlig neue Gemengelage divergierender Interessen, die weitaus weniger klar abgrenzbar waren als beim restlichen Inhalt der Richtlinie. Im Diskurs zu diesem Regelungsaspekt nahmen auch Akteure teil, die monothematisches Interesse an E-Zigaretten hatte, z.B. die Pharmaindustrie. Die strenge Regulierung von E-Zigaretten im Bericht von Linda McAvan ist als Zwischenerfolg der Pharmaindustrie und der verbrauchernahen Koalition mit supportiver Perspektive auf E-Zigaretten zu bewerten.

Bemerkenswert war in diesem Zusammenhang die mutmaßlich von Verbänden orchestrierte Graswurzel-Strategie, bei der Verbraucher mobilisiert wurden, massenweise Anfragen an MdEPs aus beteiligten Ausschüssen zu schicken. Dass sich hier ein sog. *window of opportunity* für Framing bot, ist mit der Uneinigkeit der Experten zur Regelung von E-Zigaretten verbunden: weder Rat noch der ENVI-Ausschuss wollten sich zunächst⁴² auf eine eindeutige Regelung festlegen.

Die Framing-Analyse hat gezeigt, dass die beratenden Ausschüsse eher industriefreundliche Positionen vertraten, wobei der ENVI-Ausschuss und der Rat fast ausschließlich gesundheitsbezogene Frames nutzten. Alle institutionellen Akteure reproduzierten Frames von Interessengruppen und weisen entsprechende Kongruenzen auf.

Das Framing der industrienahen Akteure konzentrierte sich auf negative wirtschaftliche Folgen der Richtlinie. Insbesondere der Anstieg des Zigarettschmuggels infolge verbotener Zutaten

⁴² In ihrem Berichtsentwurf, der von den beratenden Ausschüssen kommentiert worden war, hatte Linda McAvan noch keine abschließende Entscheidung zu E-Zigaretten aufgenommen.

und Standardisierung der Verpackung („Einheitszigarette“) würde eine Schwemme gefälschter und gefährlicher Produkte auf den Markt. Dadurch würden Steuereinnahmen reduziert, die Arbeitslosigkeit steigen und die organisierte Kriminalität unterstützt. Darüber hinaus wurden Grund- und Markenrechtseingriffe postuliert. Eine wichtige Framing-Strategie war es außerdem, empirische Zusammenhänge zwischen den vorgeschlagenen Maßnahmen und deren Wirkung infrage zu stellen.

Über Counter-Framing versuchten gesundheits- und verbrauchernahe Akteure wie schon in der Vorphase, die Argumente der Industrie zu entkräften und zu kontextualisieren. Diese Koalition versuchte, politische Akteure mit Frames zu Gesundheitsschutz, insbesondere den Jugendschutz, zu überzeugen. Marketing und Verpackung sowie künstliche Geschmacksstoffe von Tabakprodukten seien demnach das Werkzeug der Industrie, um Jugendliche, insb. Mädchen, zum Rauchen zu verführen („lipstick packages“). Darüber hinaus mahnte diese Koalition, dass kardiovaskuläre Krankheiten infolge von Tabakkonsum die Hauptursache vermeidbarer Todesfälle in der EU seien, weshalb drastische Maßnahmen erforderlich seien.

Im Bereich E-Zigaretten setzten sich besonders die Frames durch, dass E-Zigaretten weniger schädlich seien als konventionelle Zigaretten und dass diese ein großes Potenzial bei der Rauchentwöhnung hätten.

Chong und Druckman (2007) zufolge werden Frames von verschiedenen Adressaten unterschiedlich aufgenommen. In dieser Phase zeichnet sich ab, dass institutionelle Akteure, die nicht primär mit Gesundheitspolitik zu tun haben, z.B. beratende Ausschüsse, vereinzelt nationale Ministerien, deutlich mehr Frame-Kongruenzen mit der industrienahen Koalition haben als mit der verbrauchernahen Koalition. Gesundheitspolitiker teilen im Gegensatz dazu die meisten Frames mit verbrauchernahen Akteuren. Gesundheitspolitiker haben, auch das zeigt die Analyse, ein Bewusstsein für die *third party technique* und das Framing der Tabakindustrie entwickelt. Sicherlich ist dies einer der wesentlichen Gründe dafür, weshalb die Stellungnahmen der beratenden Ausschüsse vom federführenden ENVI-Ausschuss weitgehend außer Acht gelassen wurden. Damit ergibt sich hier ein erster Hinweis zu einer Bestätigung der Hypothese, dass Frames, die eine gegenteilige Position wiedergeben, bei den politischen Akteuren mit gutem Vorwissen weniger Erfolg haben, als bei denjenigen mit wenig Vorwissen.

Viele Interessengruppen aus beiden wichtigen Koalitionen nutzten Informationen, um den Fachpolitikern eine Entscheidungsgrundlage zu liefern. Die Analyse zeigt, dass die Qualität dieser Informationen für Interessengruppen mit exklusivem Zugang zu Entscheidungsträgern belohnt wurde (Interview 4, Interview 7). Außerdem zeichnet sich in dieser Phase eine Korre-

lation zwischen der Häufigkeit der Nennung von Frames bei Interessengruppen und der Nennung von Frames durch institutionelle Akteure ab. Je mehr Interessengruppen ein Frame nutzen, desto höher wäre die Chance, dass Adressaten dies übernehmen und es zu einer Frame-Kongruenz kommt. Damit ist es wahrscheinlich, dass in dieser Phase neben der Qualität des Framings auch die Quantität eine wichtige Rolle gespielt haben könnte. Ob sich diese Tendenz in den weiteren Analysephasen bestätigt, bleibt zu prüfen.

Frame-Kongruenz, das wurde in dieser Phase gezeigt, ist jedoch nicht mit Erfolg in der Interessenvertretung gleichzusetzen. Im Rat wurde der Kommissionsvorschlag angesichts wirtschaftspolitischer Interessen stark abgeschwächt, die Framing-Analyse ergibt hingegen eine 73-prozentige Framing-Kongruenz mit Interessenvertretern der Gesundheits- und Verbraucherschutzkoalition. Die Dynamik hinter dieser Beobachtung soll in den folgenden Phasen auch mittels Prozessanalyse weiter systematisiert werden.

In der folgenden Tabelle sind die Positionen der Institutionen zu den wichtigsten Punkten der Richtlinie am Ende von Phase 2 zusammengefasst.

Tabelle 9: Positionen der EU-Institutionen im Verlauf des Gesetzgebungsverfahrens (Phasen 1 bis 2).

Erwogene Maßnahmen	Kommissions-Vorschlag 19.12.2012	Allgemeine Ausrichtung d. Rates 21.06.2013	Bericht ENVI-Ausschuss 10.07.2013
Auslageverbot in Geschäften	Keine Anwendung.	Keine Anwendung.	Keine Anwendung.
Größe und Position der Warnhinweise	75% Vorder- und Rückseite, Deckel Umsetzung Mitgliedstaaten; Verpflichtende Bildwarnhinweise; Ausnahmen für Pfeifentabak und Zigarren.	65% Vorder- und Rückseite, platziert an der Oberkante der Packung. Verpflichtende Bildwarnhinweise; Ausnahmen für Pfeifentabak und Zigarren	75% Vorder- und Rückseite, Deckel Umsetzung Mitgliedstaaten; Verpflichtende Bildwarnhinweise; Ausnahmen für Pfeifentabak und Zigarren.
Plain Packaging	Ja, Einführung bleibt aber den Mitgliedstaaten überlassen.	Nein	Ja, Einführung bleibt aber den Mitgliedstaaten überlassen.
Standardisierung	Ja, Verpackung von Zigaretten muss quaderförmig sein (Mindestabmessungen) und mind. 20 Zigaretten enthalten.	Ja, Verpackung von Zigaretten muss quaderförmig sein (Mindestabmessungen) und mind. 20 Zigaretten enthalten.	Ja, Verpackung von Zigaretten muss quaderförmig sein (Mindestabmessungen) und mind. 20 Zigaretten enthalten.
Verbot von Slim Zigaretten (<7,5 mm)	Ja	Nein	Ja
Verbot von charakteristischen Aromen	Ja.	Ja, zusätzlich 3 Jahre Übergangszeit	Ja
Grenzüberschreitender Fernabsatz von Tabakprodukten	Mitgliedstaaten können dies erlauben, verpflichtende Altersüberprüfung	Mitgliedstaaten können den Fernabsatz verbieten.	Verbot
Verkauf von Snus	Verbot beibehalten	Verbot beibehalten	Verbot beibehalten
Zulassung von E-Zigaretten	Als Medizinprodukt abhängig vom Nikotingehalt	Als Medizinprodukt abhängig vom Nikotingehalt	Als Medizinprodukt ungeachtet des Nikotingehalts

5.3 Phase 3: Das EP beschließt ein Verhandlungsmandat

5.3.1 Die entscheidende politische Wende im EP

Nach der Veröffentlichung der Allgemeinen Ausrichtung des Rates und der Abstimmung über den Berichtsentwurf im ENVI-Ausschuss wollte Berichterstatterin Linda McAvan direkt nach der Sommerpause im Parlament über den Bericht abstimmen lassen. Dafür war der 10.09.2013 vorgesehen. Das zügige Vorgehen war wichtig, um bei dem hoch politischen Dossier eine Entscheidung in der laufenden Legislaturperiode herbeizuführen (Interview 3). Am 5. September wurde der Abstimmungstermin um knapp einen Monat auf den 08.10.2013 verschoben. Dafür gestimmt hatte das konservativ-liberale Lager der Fraktionen EVP, ALDE, EKR und EFD (2013-09-06 AIM, D19). Die Verschiebung des Termins war durch innerfraktionelle Konflikte bedingt; insbesondere in der großen EVP-Fraktion gab es im Hinblick auf strittige Punkte keine einheitliche Linie, da die nationalen Delegationen stark divergierende gesundheitspolitische Positionen hatten (Interviews 2, 5, 6, 7; Zatonski 2016). Innerhalb der sonst eher industrie-freundlichen EVP-Fraktion kämpften vor allem Karl-Heinz Florenz (DE) und Françoise Grossetête (FR) für eine strenge Regulierung von Tabakprodukten, in der liberalen ALDE-Fraktion trat Frédérique Ries (BE) für schärfere Regeln ein. Eine Abgeordnete des ENVI-Ausschusses erinnert sich an die damalige Stimmung unter den Abgeordneten:

„[Die Diskussion] ist dann zum Teil auf der einen Seite sehr technisch geführt worden. Und auf der anderen Seite sehr emotional. Also das ist etwas, was wir üblicherweise in dem Ausmaß nicht haben. Wir haben also Dossiers, wo sich generell Kollegen drum annehmen, die Experten sind in dem Bereich, und den Rest des Parlaments berührt es nicht so. Und da [bei der TPD, Anm. der Verfasserin] hatte – so ähnlich wie bei einem Fußballspiel – jeder das Gefühl, er versteht etwas davon. Das heißt es ist im Parlament auch sehr breit diskutiert worden“ (Interview 4).

Bei der Verschiebung des Termins spielte die Uneinigkeit über die Regulierung von E-Zigaretten eine wichtige Rolle (Interviews 5, 6, 7). Dass die E-Zigarettenindustrie mit der Position des Gesundheitsausschusses zu diesem Thema unzufrieden war, geht auch aus einer E-Mail von Interessenvertretern an die Chefs der EP-Fraktionen hervor:

„It is clear from debates and public statements that Members still have little awareness of what medicines regulation would mean for the e-cigarette market. Further concerns arise from the dissent in the opinion committees – for example Legal Affairs found no acceptable legal base for this regulation. [...] For all these reasons we urge you to give Members more time to understand this critical technology and the regulatory options. It has been widely reported that it is the major tobacco firms that want a delay. We have no brief from them or any interest in their objectives. But many public health experts, consumers and small businesses also want a delay so the directive can be scrutinized and revised carefully. A legislature should conduct its business with great care and transparency, and it should not matter whether tobacco companies agree or disagree with its chosen timetable“ (Stimson 2013).

Die Interessenvertreter nahmen dabei direkt Bezug auf die Tabakindustrie, mit der sie zufällig das gleiche Ziel teilten, von der sie sich allerdings abgrenzen. Damit geht der Autor spezifisch darauf ein, dass er in einer diskursiven Koalition mit der Tabakindustrie sein mag, aber nicht mit ihr in Verbindung gebracht werden möchte.

Die Verschiebung des Termins wurde von verbrauchernahen Interessengruppen kritisiert, da diese hier weitere Chancen für die Tabakindustrie sahen, Abgeordnete zu beeinflussen und das Gesetzgebungsverfahren zu verzögern (2013-09-06 AIM, D19; Interview 7). Zunächst sah es daher so aus, als würden in dieser Phase des Gesetzgebungsprozesses entscheidende Passagen des Berichtsentwurfs von Linda McAvan für die Verhandlungen mit dem Rat abgeschwächt (Berger 2013).

Kurz darauf veröffentlichte SmokeFree Partnership interne Unterlagen von Philip Morris, die dem Bündnis anonym zugespielt worden waren (Interview 7). Die Akten enthielten die Strategie zur Interessenvertretung des Unternehmens. Daraus ging hervor, dass Philip Morris bis Juni 2012 bereits 255 Abgeordnete und damit 31 Prozent aller EU-Abgeordneten zum Thema Tabakrichtlinie getroffen hatte, also schon bevor die Kommission ihren Entwurf für eine Richtlinie veröffentlicht hatte. Mitarbeiter von Philip Morris hatten die Hälfte der EVP-Fraktion und weiterer mitte-rechts Fraktionen getroffen, einige Abgeordnete sogar vier bis fünf Mal. Für die Interessenvertretung bei diesem Dossier beschäftigte der Konzern insgesamt 161 Mitarbeiter und Berater, von denen der Großteil nicht im Transparenzregister aufgeführt war, und gab dafür über 1,5 Millionen Euro an Personalkosten und Spesen aus (Le Parisien 2013a). Von Philip Morris war minutiös dokumentiert worden, welche Haltung die aufgeführten Abgeordneten in Bezug auf die TPD einnahmen. Aber auch persönliche Merkmale oder Eigenschaften einzelner Abgeordneter waren in den Akten aufgeführt, wenn sie für die Interessenvertretung von Belang sein konnten. Die Dokumente wurden von Journalisten im Brüsseler Büro von SmokeFree Partnership eingesehen (Interview 7), etliche nationale Leitmedien berichteten zum Teil mehrfach darüber, u.a. The Guardian, Le Parisien und Der Spiegel (Doward 2013; Le Parisien 2013a; Le Parisien 2013b; Simons 2013; Hecking 2013). Für Philip Morris und die Tabakindustrie im Gesamten entwickelte sich die Veröffentlichung der Unterlagen zu einem Marketing-Desaster. Die Treffen mit Abgeordneten und die Systematisierung ihrer Haltung ist eine gängige Methode bei der Interessenvertretung und nicht illegal, doch einige Abgeordnete reagierten angesichts dieses Vorgehens mit Irritation und Verärgerung (Interview 7; Le Parisien 2013b). Die Verschiebung des Abstimmungstermins im Parlament hatte in der nationalen Presse zunächst nur eine geringe Rolle gespielt – die Veröffentlichung der Unterlagen brachten das Thema jedoch

ins Rampenlicht nationaler Berichterstattung, in der die Terminverschiebung als Machtdemonstration der politisch gut vernetzten Tabakindustrie gegenüber einer schwachen Institution gewertet wurde (Doward 2013; Le Parisien 2013a).

Verbrauchernahe Akteure nutzten die mediale Aufmerksamkeit dazu, politischen Druck auszubauen. In einem offenen Brief an Parlamentspräsident Martin Schulz, der von allen elf unterzeichnenden NGOs auf ihren jeweiligen Webseiten veröffentlicht wurde, beschwerten sich diese über den Einfluss der Tabakindustrie im Europäischen Parlament. Die Unterzeichner sahen einen Zusammenhang mit der Verschiebung des Abstimmungstermins und der aggressiven Interessenvertretung durch die Tabakindustrie und wiesen auf ein mögliches Scheitern des Gesetzgebungsverfahrens hin, sollte es während der aktuellen Legislaturperiode keine Einigung geben (2013-10-01 Open Letter about PMI). Der Brief wurde nicht nur einem Großteil der verbrauchernahen Koalition, sondern auch von Corporate Accountability International, Corporate Europe Observatory und Spinwatch unterschrieben – NGOs, die sich für eine Beschränkung des Einflusses multinationaler Konzerne auf politische Entscheidungsträger und für transparente Interessenvertretung einsetzen. Eine Verzögerung bzw. Verschleppung des Gesetzgebungsverfahrens durch die Tabakindustrie sahen auch weitere Akteure aus dem verbrauchernahen Lager als reales Szenario an (2013-09-06 AIM, D19; 2013-09-15 DNF, D20; 2013-09-24 ASH, D23). Die Verschiebung brächte der Tabakindustrie mehr Zeit, unentschlossene Abgeordnete zu überzeugen und den vorliegenden Vorschlag somit weiter zu verwässern (2013-09-15 DNF, D20; 2013-10-01 Open Letter about PMI; 2013-09-30 Ärztl. Arbeitskreis Rauchen und Gesundheit, D11; 2013-09-25_ABNR, D24).

Das Bekanntwerden der Strategie von Philip Morris, die sogenannten PMI-Leaks, stellte einen zentralen Wendepunkt in dieser Phase des Gesetzgebungsverfahrens dar. Abgeordnete, die von dem Konzern besonders umworben worden waren, lasen ihren Namen mit dem Attribut der Empfänglichkeit für bestimmte Argumente der Tabakindustrie plötzlich in der Zeitung. Damit kippte die Stimmung unter den Parlamentariern (Berger 2013). Darüber hinaus drohte dem Parlament eine massive Beschädigung seines Rufes als Institution, die sich für einen Ausgleich zwischen Industrie- und Verbraucherinteressen einsetzte und in der Vergangenheit dahingehend bereits wegweisende Gesetzgebung auf den Weg gebracht hatte. Dies hatten Konsequenzen für die Organisation von Mehrheiten bei der Abstimmung. Vor allem in den Reihen der EVP-Fraktion schwenkten reihenweise Abgeordnete aus Frankreich, Irland und Belgien auf die Linie ihres Berichterstatters aus dem ENVI-Ausschuss ein (Berger 2013)⁴³.

⁴³ Der Linie der Berichterstatterin folgten unter anderem die folgenden EVP-Abgeordneten: Sophie Auconie (FR), Alain Cadec (FR), Philippe Juvin (FR), Agnès Le Brun (FR), Anne Delvaux (BE), Luigi Ciriaco De Mita (IT), Barbara Matera (IT), Tunne Kelam (EE) und weitere (European Parliament 2013).

Die Abstimmung über den Berichtsentwurf von Linda McAvan am 08.10.2013 war also stark in den Fokus der Öffentlichkeit gerückt. Die kritische Berichterstattung setzte das Parlament unter Zugzwang, da sich jede mögliche Entscheidung am Ende in Zusammenhang mit den PMI-Leaks messen lassen musste. Ziel der Abstimmung war es, einen legislativen Entschluss des Parlaments als Verhandlungsgrundlage für den Trilog mit dem Rat und der Kommission herbeizuführen.

Die Aussprache im Plenum war von 08:30 bis 11:00 Uhr angesetzt, wobei um 12:00 Uhr abgestimmt werden sollte. Im Zuge der Debatte machten manche Abgeordnete ihrem Ärger über das Vorgehen der Tabakindustrie Luft.

Der spanische S&D-Abgeordnete Andrés Perelló Rodríguez sagte:

„[A]ngesichts dieses unambitionierten Ziels mussten wir die unanständigste, unehrlichste und heimtückischste Lobbykampagne über uns ergehen lassen, die es je in diesem Parlament gegeben hat, mit Manipulation von Argumenten, mit Lügen und mit allen Arten von Anti-Befürwortern. Und das muss in diesem Parlament angeprangert werden“ (Perelló Rodríguez 2013).

Die niederländische Abgeordnete Kartika Tamara Liotard der Fraktion GUE/GNL sagte:

„Ich habe Hunderte von Briefen erhalten. E-Mails von Tabak- und Verpackungsherstellern. In den letzten Wochen habe ich sogar kostenlose Großpackungen Tabak von Lobbyisten zugeschickt bekommen. Meiner Meinung nach überschreiten solche tödlichen Geschenke eine Grenze [...]. Nun stimmen wir endlich über diesen Vorschlag ab, und ich hoffe, dass sich die öffentliche Gesundheit gegen die Massenlobby durchsetzen wird“ (Liotard 2013).

Die starke Polarisierung des Diskurses setzte einigen Abgeordneten zu, die nicht nur die Aktivitäten der Tabak- sondern auch der Pharmaindustrie in der Interessenvertretung rekapitulierten (Lepage 2013) oder die vermutete Nähe einiger NGOs zur Pharmaindustrie und dem Parlament lamentierten: „[Die Regulierung der E-Zigarette als Medizinprodukt] würde auch der Pharmaindustrie zupasskommen, die ein erstaunlich großes Interesse an diesem Dossier hat, aber im Lobbying niemals selber auftritt. Nein, sie macht das verdeckt, versteckt, über NGOs“ (Sommer 2013).

Sinnbildlich für die Emotionalität, mit der die Debatte geführt wurde, war der innerhalb der EVP-Fraktion offen ausgetragene Streit, nicht nur über die Inhalte der Richtlinie, sondern über die Rechtsgrundlage. Klaus-Heiner Lehne wies in der Debatte erneut auf die scheinbar fehlende Rechtsgrundlage hin, worauf sein Parteikollege Peter Liese entgegnete:

„Natürlich müssen wir auf die Rechtsgrundlagen achten. Aber der Binnenmarktartikel 114 – ich habe ihn gerade noch einmal nachgelesen – verpflichtet uns und auch die Kommission, bei den Binnenmarktregeln ein hohes Gesundheitsschutzniveau anzustreben. Das tun wir heute, und deswegen kann man das auch rechtlich verteidigen“ (Liese 2013).

Neben den 86 Änderungsanträgen (engl. *amendments*), die von der Berichterstatterin über den zuständigen ENVI-Ausschuss vorgenommen wurden, hatten die Abgeordneten mehr als 1800

Änderungsanträge eingebracht, das meiste davon doppelte Einreichungen und Mehrfachnennungen (Hecking 2013). Am Ende lagen neben McAvans Bericht 104 Änderungsanträge von weiteren Abgeordneten und politischen Gruppen zur Abstimmung vor. Für die Annahme eines Änderungsantrags reicht im Plenum eine einfache Mehrheit der Stimmen. Die zuvor beobachtete Tendenz, dass eine linke Koalition aus S&D, Greens/EFA und GUE für strengere Maßnahmen eintreten würden und einer konservativen Koalition aus EVP, EKR und EFD den Kommissionsentwurf eher schwächen würden, manifestiert sich nach der Analyse der Änderungsanträge. Ein Abgleich der eingereichten Änderungsanträge mit dem abgestimmten Text (Europäische Union 2016) gibt Aufschluss über den politischen Erfolg der Gegner strengerer Maßnahmen. Demnach sind Änderungsanträge der mitte-rechts Koalition um die EVP für die Entschärfung zentraler Maßnahmen des Kommissionsvorschlags verantwortlich. So wurden über die mitte-rechts Koalition das Verbot von Slim-Zigaretten gekippt⁴⁴, eine achtjährige Übergangsfrist für das Verbot von Menthol-Zigaretten beschlossen⁴⁵ und die Standardisierung von Packungsgrößen⁴⁶ eingeschränkt.

Diese Abschwächungen gingen manchen Abgeordneten jedoch nicht weit genug. Der deutsche Abgeordnete Hermann Winkler (EVP) meldete sich dazu mit folgendem Beitrag zu Wort:

„Sehr geehrter Herr Präsident, geehrte Kollegen, ich habe heute gegen die Richtlinie gestimmt. [...] Ich wehre mich [...] dagegen, dass hier unter dem Deckmantel der Harmonisierung [...] massiv in den Markt und die Rechte der Unternehmen und der Verbraucher eingegriffen werden soll. Der Vorschlag der EU-Kommission war völlig überzogen. [...] Dabei waren auch eine Menge neue Belastungen für kleine und mittlere Unternehmen. Einiges hat unsere Fraktion verhindern können. [...] Ich möchte mich nicht von denen in die Ecke drängen lassen, die Gesundheitsschutz mit einer massiven Regelungswut betreiben wollen und über alle anderen gerechtfertigten Interessen der Wirtschaft sowie der Verbraucher einfach hinweggehen“ (Winkler 2013).

Die liberale ALDE-Fraktion um Schattenberichterstatterin Frédérique Ries war von entscheidender Bedeutung für die Organisation von Mehrheiten auf der linken Seite des Parteienspektrums (Interview 6). Erklärtes Ziel der ALDE-Fraktion war es jedoch auch, die strenge Regulierung von E-Zigaretten, wie im Bericht von Linda McAvan vorgesehen, zu verhindern. Das Potenzial von E-Zigaretten für die Tabak-Entwöhnung sollte außerdem im Gesetzestext gewürdigt werden (Ries 2013). Aus den Änderungsanträgen geht hervor, dass Ries mithilfe der EVP- und der EKR-Fraktion eine politische Kehrtwende bei den E-Zigaretten erreichte⁴⁷. Im Gegenzug stimmte die ALDE Fraktion für kleinere Warnhinweise auf Zigarettenpackungen in einem Kompromisstext EVP und EKR⁴⁸.

⁴⁴ Änderungsanträge 104, 148

⁴⁵ Änderungsantrag 95

⁴⁶ Änderungsantrag 105

⁴⁷ Änderungsanträge 137/REV, 165, 170

⁴⁸ Änderungsantrag 168

Die bereits erwähnte Fülle von delegierten Rechtsakten im Kommissionsvorschlag wurde bereits im Vorfeld parteiübergreifend kontrovers diskutiert. Mit diesen hatte sich die Kommission vorbehalten, im Nachhinein technische Anpassungen ohne erneute Konsultation des Parlaments vorzunehmen. Insgesamt sieben solcher delegierten Rechtsakte lehnten die Abgeordneten im Zuge der Abstimmung ab (Europäische Union 2018).

Insgesamt lässt sich festhalten, dass das Parlament den Vorschlag der Kommission in fast allen zentralen Punkten entscheidend abschwächte, sei es durch eine Verkleinerung der Warnhinweise, Ausnahmen oder durch lange Übergangsfristen. Im Bereich E-Zigaretten vollzog das Plenum im Vergleich zum Bericht von McAvan sogar eine inhaltliche Kehrtwende. Trotz dieser beträchtlichen Entschärfungen folgten die Abgeordneten der grundsätzlichen Linie ihrer Berichterstatterin, die Tabakindustrie schärfer zu regulieren als bisher, insbesondere was die Verwendung von Aromastoffen und Zusätzen in Zigaretten, sowie das Design von Verpackungen anbelangt.

5.3.2 Frame-Kongruenz: Der Einfluss der verbrauchernahen Koalition schrumpft

In der dritten Analysephase des Gesetzgebungsverfahrens wurde ein Sample mit N=24 Positionspapieren identifiziert und ausgewertet. Die nominelle Anzahl der Positionspapiere ist in dieser Phase deutlich geringer als in der zweiten Phase, was jedoch nicht überrascht: Erstens ist diese Analysephase mit nur drei Monaten (10.07.2013-08.10.2013) nur halb so lang wie die zweite Phase. Zweitens stehen in der zweiten und dritten Phase die Abgeordneten des Europäischen Parlaments als Hauptadressaten der Interessenvertretung im Zentrum, d.h. es ist zu erwarten, dass manche Interessengruppen in dieser dritten Analysephase keine neuen Positionspapiere erstellt oder veröffentlicht haben, da sie ja die gleiche Zielgruppe adressierten wie in der Vorphase.

Betrachtet man die in dieser Phase neu identifizierten Positionspapiere, gibt es im Vergleich zur Vorphase hinsichtlich der thematischen Verteilung des Framings allerdings bemerkenswerte Unterschiede. Übergeordnete Frames zu allgemeinen Aspekten der Richtlinie gingen leicht zurück; ein signifikanter Rückgang ist beim Thema Bild- und Textwarnhinweise zu verzeichnen. In anderen Kategorien wie Standardisierung und Plain Packaging, ebenso Markenrecht und geistiges Eigentum ist der Rückgang moderater.

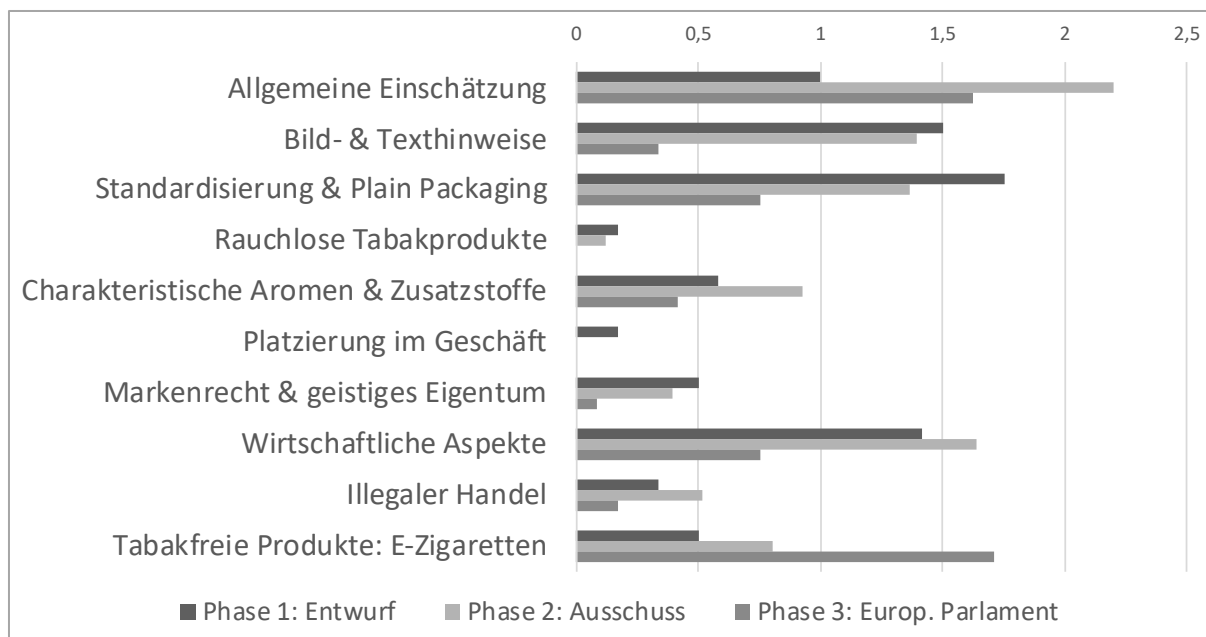


Abbildung 31: Durchschnittliche Frames pro Positionspapier in Phasen 1-3.

Neben dem Rückgang der Frames in allen Kategorien imponiert die starke Zunahme im Themenbereich E-Zigaretten. Interessengruppen nutzten demnach also durchschnittlich mehr als doppelt so häufig Framing zum Thema E-Zigaretten als in der Vorphase.

Wie lässt sich die Abnahme der durchschnittlichen Frames pro Positionspapier erklären? Zunächst ist festzuhalten, dass sich in Phase 2 des Analysezeitraums sowohl der federführende Ausschuss als auch der Rat zum Entwurf der Kommission positioniert hatten. In dieser neuen Situation wurde der Verhandlungsrahmen abgesteckt, da sich in allen oben genannten Kategorien ein Minimalkonsens abgezeichnet hatte. Für die Interessengruppen bedeutete dies eine Reduzierung des Spielraums für zusätzliche Änderungen. Die Interessengruppen passten demnach ihre Argumentation und entsprechend auch ihr Framing an. Durch die selektive Präsentation der prioritären Informationen sollte vor der wegweisenden Abstimmung letztendlich eine Zuspitzung der eigenen Positionen auf das Wesentliche erreicht werden. Da sich beispielsweise die Kommission, der Rat und der federführende Ausschuss im Parlament jeweils für kombinierte Bild- und Textwarnhinweise auf zwischen 65% und 75% der Zigarettenpackungsgröße aussprachen, machte es für Interessenvertreter kaum noch Sinn, die sog. Einführung der „Schockbilder“ zu bekämpfen. Als die Einführung der kombinierten Warnhinweise als sicher galt, betrug die neue Verhandlungsmasse nur noch deren abschließende Größe.

Beim Thema E-Zigaretten zogen die Berichterstatterin, der Rat und die Kommission jeweils unterschiedliche regulatorische Ansätze in Betracht. Da sich die Positionierung der Institutionen hier nicht eindeutig darstellte und somit größerer Spielraum bestand, intensivierten insbesondere die Koalitionen zum Thema E-Zigaretten ihre Aktivitäten und entsprechend auch ihr

Framing gegenüber Abgeordneten, um diese zu überzeugen und somit ein Abstimmungsergebnis im Parlament herbeizuführen, das ihren Interessen zuträglich war. Dies lässt sich auch am stark steigenden prozentualen Anteil von Frames zu E-Zigaretten in dieser Analysephase ablesen.

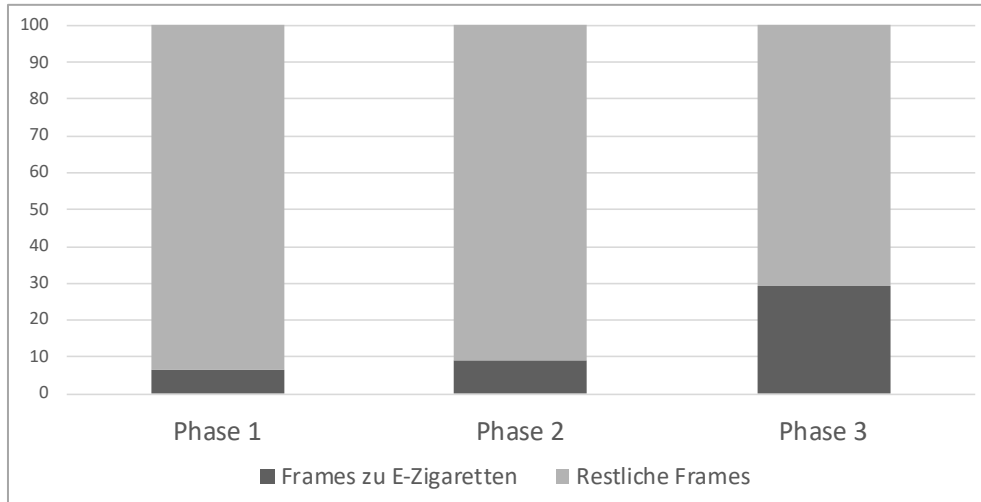


Abbildung 32: Prozentualer Anteil von Frames zu E-Zigaretten bis Phase 3.

Machte der Anteil von Frames zu E-Zigaretten von Interessengruppen in Phase 1 und 2 noch jeweils unter 10 Prozent aus, stieg dieser Anteil in Phase 3 auf knapp 30 %.

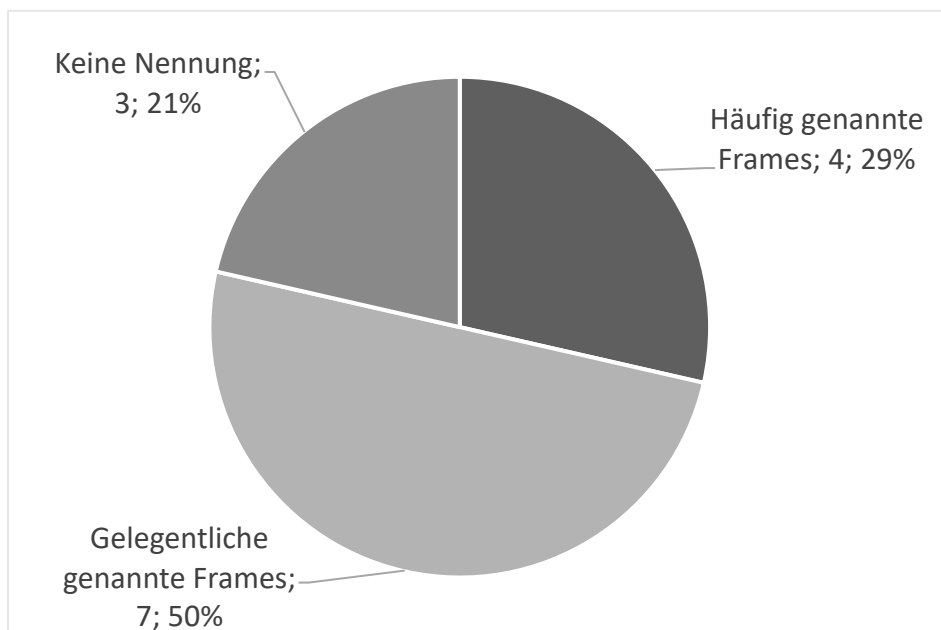


Abbildung 33: Frame-Kongruenz zwischen Interessengruppen u. Institutionen in Phase 3.

Der Abgleich der Kongruenz zwischen dem Abstimmungsergebnis im EU-Parlament und Interessengruppen ergibt eine Frame Kongruenz von 79 %. Das EU-Parlament hat dabei insgesamt elf Frames mit Interessengruppen gemein. Die Frame-Kongruenz besteht dabei ausschließlich mit verbrauchernahen Interessengruppen. Interessant dabei ist, dass im Vergleich zur Aus-

schuss-Phase keine Korrelation zur Häufigkeit der Nennung von Frames durch Interessengruppen zu beobachten ist. Der Grundsatz von Hypothese H5 – *je häufiger Interessengruppen ein Frame nutzen, desto höher ist die Chance, dass Institutionen dies reproduzieren* – kann für diese Analysephase des Gesetzgebungsprozesses nicht uneingeschränkt bestätigt werden. Wie in der Ausschussphase bestand auch in dieser Phase der größte Teil der Frame-Kongruenz zwischen dem Parlament und Interessengruppen der verbrauchernahen Koalition, auch wenn der Anteil der Übereinstimmung insgesamt zurückgegangen ist. Neben der Kongruenz mit den verbrauchernahen Akteuren ist ein wesentlicher Unterschied zur Ausschussphase zu konstatieren: Die Mehrheit der Abgeordneten stimmte für einen Änderungsantrag, der die Rolle von E-Zigaretten bei der Tabakentwöhnung hervorhob. Damit folgte das Parlament dem Framing der Koalition aus Interessengruppen, die sich für eine schwache Regulierung von E-Zigaretten einsetzten, u.a. Industrieverbände, bestimmte Gesundheits-NGOs und Nutzergruppen. Im Vergleich zum Framing des ENVI-Ausschusses vollzog das Parlament damit eine 180-Grad-Wende.

Die Betrachtung der Framing-Kongruenzen gibt demnach auch in dieser Analysephase Aufschluss darüber, welche Interessengruppen bzw. Koalitionen bei den Institutionen Gehör fanden. Trotz überwiegender Frame-Kongruenz mit der verbrauchernahen Koalition schwächte das Parlament den Vorschlag des ENVI-Ausschusses jedoch stark ab. Demnach hatte auch das Framing von gegenläufigen Interessengruppen Erfolg – mit dem Unterschied, dass sich der Erfolg der Interessenvertretung nicht in Frame-Kongruenz manifestiert.

Von Interesse ist daher auch, wie sich das Framing derjenigen Interessengruppen entwickelte, die wenig bzw. gar keine Frame-Kongruenz mit Institutionen aufwiesen.

5.3.3 Koalitionen kämpfen um Deutungshoheit im EP

Die folgende Tabelle zeigt die am häufigsten vorkommenden Frames⁴⁹ der zentralen Koalitionen in der Analysephase.

⁴⁹ Frames mit ≥ 3 Nennungen in verschiedenen Positionspapieren.

Tabelle 10: Konkurrierende Frames Phase 3 (Debatte und Votum im EP).

Kategorie	Verbrauchernahe Koalition	Industriennahe Koalition
Allgemeine Einschätzung	Tabakkonsum als Ursache vieler (kardiovaskulärer und/oder Atem-) Erkrankungen und damit Hauptursache für vorzeitige Todesfälle in EU	Unverhältnismäßig
	Richtlinie notwendig für den Schutz vor Risiken des TK (v.a. bei Jugendlichen)	
	RL wichtig zur Sicherung eines hohen Gesundheits- und Verbraucherschutzniveaus	
Bild- und Textwarnhinweise		
Plain Packaging und Standardisierung		Standardisierung erleichtert die Produktfälschung
		Unterscheidungsmerkmale von Tabakprodukten werden unterbunden
Rauchlose Tabakprodukte		
Charakteristische Aromen und Zusatzstoffe		
Wirtschaftliche Aspekte		Richtlinie gefährdet kleinere lokale Händler und/oder Mittelstand
		Verlust von Arbeitsplätzen
Illegaler Handel		RL fördert illegalen Handel/Schmuggel
E-Zigaretten	<i>Siehe Abbildung 21</i>	<i>Siehe Abbildung 21</i>
	Rechtliche Klarheit zu E-Zigaretten als Voraussetzung für Produktqualität	
	E-Zigaretten können bei der Tabakentwöhnung helfen	
	E-Zigaretten sind weniger schädlich als konventionelle Zigaretten.	
	Regulierung von E-Zigaretten als Medizinprodukt für KMU zu teuer und zu komplex (und schädigt letztlich Verbraucher in diesem Bereich)	
	Zulassung von E-Zigaretten unter der Arzneimittelrichtlinie als Voraussetzung für Sicherheit und Qualität.	

Die Gegenüberstellung der häufigsten Frames in der Tabelle zeigt, dass die industriennahe Koalition häufiger die gleichen Frames genutzt hat als die verbrauchernahe Koalition. Betrachtet man dies auf der Ebene einzelner Frame-Kategorien, gibt es im Framing industrienaher Akteure mehr Frame-Kongruenzen zwischen einzelnen Interessengruppen als in der verbrauchernahen Koalition. Obwohl industriennahe Akteure je nach wirtschaftspolitischen Zielen unterschiedliche Aspekte der Richtlinie kritisierten und entsprechende Argumente nutzten, wies ihr Framing in zentralen Aspekten große Ähnlichkeit auf. Viele industriennahe Akteure sagten beispielsweise auch in dieser Analysephase, die Richtlinie sei „unverhältnismäßig“ oder „gefährde kleinere lokale Händler und/oder Mittelstand“. Die Auswertung der Frame-Häufigkeit auf Ebene der

einzelnen Kategorien zeigt demnach, dass es der industrienahen Koalition in dieser Analysephase gelungen ist, ihr Framing auf eine „gemeinsame Linie“ zu bringen und bestimmten Frames damit im Diskurs mehr Sichtbarkeit zu verleihen.

Das Sample an Positionspapieren in dieser Phase ist wie bereits erwähnt kleiner als in der Vorphase. Bei der Analyse und Einordnung der Framing-Strategien in dieser Phase des Gesetzgebungsprozesses ist entsprechend zu beachten, dass viele Akteure der beiden zentralen Koalitionen ihre Positionierung im Diskurs bereits in der Ausschussphase (Phase 2) vorgenommen und sich anschließend nicht erneut öffentlich überprüfbar geäußert hatten. Die Zielgruppe der Stakeholder-Aktivitäten sind weiterhin die Abgeordneten des Europäischen Parlaments, weshalb es trotz aller angezeigten Unterschieden sicherlich Interessengruppen gab, die ihre Linie weiter verfolgten und in diesem Zeitraum keine neuen Positionspapiere veröffentlicht haben. Somit lässt sich bei der Analyse des Framings keine trennscharfe Abgrenzung vornehmen, die auf eine Veränderung in der Strategie jeder einzelnen Interessengruppe schließen lässt. Für die Gesamtheit der Interessengruppen interessant ist allerdings die Veränderung des generellen Tenors im Framing in den untersuchten Positionspapieren, sowie strategische Anpassungen in der Interessenvertretung, die sich aus dem Sample gut rekonstruieren lassen. Die geringere Datenmenge gibt also durchaus Aufschluss darüber, wie einige Interessengruppen ihre Strategie und insbesondere ihr Framing nach dem Votum im ENVI-Ausschuss an die politisch veränderten Rahmenbedingungen anpassten.

5.3.3.1 Verbrauchernahe Koalition

In dieser Phase des Gesetzgebungsprozesses setzten viele Akteure der verbrauchernahen Koalition mit ihrer Framing-Strategie insbesondere darauf, ihre grundsätzliche Linie und die übergeordneten Ziele zu betonen. Entsprechend finden sich die am häufigsten genannten Frames zwischen Akteuren dieser Koalition in der Kategorie „Allgemeine Einschätzung“.

Nach dem Bekanntwerden der Philip Morris-Leaks gestaltete die verbrauchernahe Koalition ihr Framing insbesondere im Hinblick auf konkurrierendes Framing politischer Gegner deutlich konfrontativer als zuvor. Die verbrauchernahe Koalition nutzte die bekanntgewordene Unternehmensstrategie massiv dazu, die Tabakindustrie zu diskreditieren, sich auch im Framing weiter von diesen Akteuren abzuheben und ihre eigene Position als die moralisch überlegene Position des Verbraucherschutzes zu festigen. Auch nationale Interessengruppen suchten daraufhin direkten Kontakt zur europäischen Ebene, um den Druck zu erhöhen (2013-09-25 DKG, 2013-09-30 Ärtzl. Arbeitskreis Rauchen und Gesundheit).

Das deutsche Aktionsbündnis Nichtrauchen schrieb an die Mitglieder des Europäischen Parlaments:

„The health care organisations affiliated to the German Smoke-Free Alliance [...] are extremely alarmed, both with regard to the postponement of the decision of the European Parliament on the Tobacco Products Directive (TPD) and the enormous amount of lobbying on the part of the tobacco industry. [...] The tobacco industry is attempting through relentless pressure and disinformation to soften and/or prevent the measures proposed by the EU Commission and the ENVI-Committee. [...] Any further postponement coupled with possible failure to implement the TPD would not only be catastrophic from the point of view of health policy, it would also cause lasting damage to the reputation of the Members of the European Parliament – especially in view of the fact that the massive efforts on the part of the tobacco industry to influence the advisory process have become public” (2013-09-25 ABNR).

Diese Interessengruppe brachte damit zum Ausdruck, dass nicht nur gesundheitspolitische Ziele, sondern auch das öffentliche Ansehen des Europäischen Parlaments durch die Beeinflussung und Desinformations-Kampagne der Tabakindustrie Schaden nehmen könnten. Das Aktionsbündnis Nichtrauchen und einige weitere Akteure versuchten, die nationale Ebene systematisch zu umgehen. So sprachen auch die Deutsche Gesellschaft für Kardiologie, Herz- und Kreislaufforschung e.V. sowie der Ärztliche Arbeitskreis Rauchen und Gesundheit e.V. direkt Abgeordnete im EP an, da Deutschland eine äußerst liberale Tabakkontrollpolitik verfolgte und auch im Rat keine eindeutige Position einnahm. Diese Akteure sahen das EP näher an ihren eigenen Präferenzen und damit als Bollwerk gegen Tabakindustrie in Europa, das jedoch durch die Philip Morris-Leaks gelitten habe (2013-09-30 Ärztlicher Arbeitskreis Rauchen und Gesundheit, D11; 2013-09-25 DGK, D13).

Darüber hinaus erweiterte die verbrauchernahe Koalition den Kreis ihrer Unterstützer. Die Kooperation mit NGOs wie Corporate Europe Observatory, wie am Beispiel des Offenen Briefs an Martin Schulz, ist dabei strategisch gewählt: Wie auch die Tabakindustrie erweiterten diese Akteure ihr Netzwerk, um eine breitere Unterstützerkoalition für strenge Regulierung von Tabakprodukten zu bilden und ihrem Anliegen mehr Legitimität zu verleihen.

Die Koalition setzte weiter auf die Bereitstellung von Informationen durch zielgruppengerechte Ansprache. Viele Abgeordnete der EVP-Fraktion wollten die Platzierung der Warnhinweise den Zigarettenherstellern überlassen – diese wollen die Warnungen unbedingt am unteren Rand anbringen, weil diese dann im Regal leicht zu verdecken wären. Am Tag der Abstimmung führen Vertreter von SmokeFree Partnership zum Parlament und stellen in der Nähe des Plenarsaals maßstabsgetreue Modelle von Zigarettenpackungen auf, anhand derer ersichtlich wurde, dass die Festlegung auf Platzierung und Mindestgrößen von Warnhinweisen große Unterschiede machen. Diese Strategie der praktischen Visualisierung erwies sich als äußerst effektiv (Interview 7).

5.3.3.2 Industrienaher Koalition

Die industrienaher Koalition setzte in dieser Phase des Gesetzgebungsverfahrens im Wesentlichen auf ähnliche Framing-Muster wie in der Vorphase. Die Argumentation vieler Akteure hatte sich in dieser Phase des Gesetzgebungsverfahrens hingegen stark zugespitzt. Beim Framing setzten manche Akteure auf zum Teil geschmacklose Übertreibungen, um schärfere Regulierungen zu verhindern. Bereits kurz nach der Abstimmung im ENVI-Ausschuss veröffentlichte der American Council on Science and Health eine Pressemitteilung mit der Überschrift „Beaureaucrats in Brussels Agree To Kill European Smokers“ (2013-07-11 American Council on Science and Health, D1). Je näher die Abstimmung rückte, desto entschiedener kämpfte die Industrie. Zwei Tage vor der Abstimmung bezeichnete der Verband der österreichischen Cigarren- und Pfeifenfachhändler das Vorhaben in einem Brief an alle österreichischen Abgeordneten als Hetzjagd auf Raucher und verglich diese mit der Judenverfolgung durch die Nationalsozialisten: „Die oft völlig unsächliche [sic!] Stimmungsmache gegen den Tabak und seine Konsumenten weckt Radikalismen. [...] Mich erinnern sie an Zeiten, die wir uns alle nicht wieder wünschen.“ (2013-10-06 VCPÖ). Angesichts der drohenden strengeren Regulierung lässt sich dieses Vorgehen als verzweifelter Ankampf bezeichnen, mit dem sich die Industrie zu wehren versuchte.

Wie bereits in Analysephase 2 beschrieben, nutzte die Tabakindustrie auch in dieser Phase Dritte, um ihre Positionen im Diskurs zu halten. Über professionell organisierte Graswurzelbewegungen, die vermeintlich die Position von Bürgern wiedergeben sollten, lancierte die Tabakindustrie ihre Positionen, um den Anschein öffentlichen Widerstands gegen die Richtlinie zu wecken. Diese Art der falschen Graswurzelbewegungen war eine verbreitete Strategie der Tabakindustrie, um dem eigenen Framing einen bürgerlichen Anstrich zu verleihen. Die Initiative „Entscheiden Sie selbst“ im deutschen Sprachraum unterstützten beispielsweise der Bundesverband des Tabakwaren-Einzelhandels e.V. (BTWE), die Gewerkschaft Nahrung-Genuss-Gaststätten (NGG), der Deutsche Zigarettenverband e.V. (DZV), der Verband der deutschen Rauchtobakindustrie e.V. (VdR), der Bundesverband Deutscher Tabakwaren-Großhändler und Automatenaufsteller e.V. (BDTA), die Philip Morris GmbH, der Bundesverband der Zigarrenindustrie e.V. (BdZ) und der Bundesverband deutscher Tabakpflanzer e.V. (BDT).⁵⁰ Darüber hinaus wurde die Webseite „was noch EU?“⁵¹ von der Industrie unterstützt, die einen populistischen Ton anschlug und dies auch in ihre Framing-Strategie übernahm. Die Plattform proklamierte den Verlust von Arbeitsplätzen und Steuereinnahmen sowie die „EU-Regulierungswut“

⁵⁰ www.entscheiden-sie-selbst.de [letzter Zugriff 15.07.2017].

⁵¹ <http://www.was-noch.eu/> [letzter Zugriff 15.07.2017]

– außerdem gebe es „wichtigeres, als mündige Bürger mit immer neuen Vorschriften zu überhäufen (Simons 2013). Die österreichische Initiative „Mein Veto! – Bürger gegen Bevormundung“⁵² nutzte ähnliches Framing, erwähnte allerdings die Tabakrichtlinie mit keinem Wort; dennoch rief sie Bürger auf, sich mit einem vorgefertigten Brief an ihre Abgeordneten im EU-Parlament zu wenden. Laut ihren Unterstützern bot die Initiative

„den Bürgern eine Möglichkeit, sich aktiv gegen Bevormundung und Pseudopolitik zur Wehr zu setzen. [...] Je mehr Unterstützung die Initiative 'Mein Veto! - Bürger gegen Bevormundung' erfährt, desto höher ist die Wahrscheinlichkeit, dass auch ein Umdenken in der Politik erfolgt und unsere Freiheiten gewahrt bleiben“ (Initiative Mein Veto 2013).

Die Initiative wurde unterstützt von British American Tobacco, dem österreichischen Verband der Brauereien und der Verband der Cigarren- und Pfeifenfachhändler (Trend 2013). Eine weitere österreichische Initiative, ebenfalls unterstützt von British American Tobacco, nannte sich „Adults for Adults: Citizens Against Patronizing Politics“ und rückte die Positionen der verbrauchernahen Koalition in die Nähe der Euthanasiepolitik der Nationalsozialisten:

„Wenn Sie die Frage zum Thema machen, welche Kosten Menschen durch ihre Krankheiten verursachen, dann könnte es sehr schnell geschehen, dass die Öffentlichkeit ihrerseits beginnt, nach weiteren zu kostspieligen oder unrentabel gewordenen Menschen zu suchen und über Möglichkeiten von deren Entsorgung nachzudenken. Das haben wir in der Vergangenheit doch bereits erlebt. Wollen Sie wirklich mit diesem Feuer spielen?“ (Berger 2013).

Im englischen Sprachraum war die Plattform „No thank EU“⁵³ aktiv. Diese wurde über die Gruppe FOREST (Freedom Organisation for the Right to Enjoy Smoking Tobacco) maßgeblich von der britischen Tobacco Manufacturers' Association (TMA) unterstützt, deren Mitglieder British American Tobacco, JTI und Imperial Tobacco sind. Mit dieser Initiative spielt die TMA die Interessen britischer Konsumenten mit gängigen populistischen Mustern gegen die EU aus: „These proposals would [d]eny adult consumers their choice of preferred tobacco products [...] [and d]rive the illicit trade in counterfeit and smuggled tobacco, depriving HM Treasury of much needed revenue for public services“ (2013-08-22 TMA, D22).

Die fünf genannten Initiativen dürften nur einen Bruchteil der öffentlichen Kampagnen der Tabakindustrie darstellen. Sie hatten gemein, dass sie länderspezifisches und sehr ähnliches Framing nutzten, stets mit einem Aufruf zum Handeln verbunden und jeweils länderspezifisch zugeschnitten waren. Dies sind Anhaltspunkte dafür, dass es sich hier um die nationale Umsetzung einer Kampagne handelt, die auf Ebene der internationalen Mutterkonzerne koordiniert worden war und hauptsächlich dazu diente, Bürger zum Handeln gegen die geplante Richtlinie

⁵² <http://www.meinveto.at/> [letzter Zugriff 15.07.2017]

⁵³ www.nothank.eu.com [letzter Zugriff 15.07.2017]

zu mobilisieren. Dafür spricht auch, dass alle hier genannten Webseiten nach dem Inkrafttreten der Richtlinie sukzessive offline gingen.⁵⁴

Klassische EU-kritische Stereotype wurden jedoch nicht nur von derartigen Initiativen genutzt. Der American Council on Science and Health, der sich besonders für die freie Verkäuflichkeit von E-Zigaretten einsetzt, proklamierte wie bereits oben schon erwähnt: „Beauraucrats In Brussels Agree To Kill European Smokers“ (2013-07-11 American Council on Science and Health, D1).

Diese Beispiele belegen, dass Vertreter der industrienahen Koalition und der supportiven Koalition zu E-Zigaretten EU-skeptisches und populistisches Framing verwendeten, das nur lose bis gar nicht an den Inhalt des Entwurfs der Richtlinie geknüpft war. Vielmehr ging es darum, die Öffentlichkeit damit für die Anwendung der *third party technique* (s. Kapitel 5.3.2) zu mobilisieren, um dann die Frames der Industrie gegenüber Abgeordneten zu reproduzieren.

Auch in dieser Phase spielten Gewerkschaften eine wichtige Rolle bei der Strategie der Interessenvertretung, insbesondere wenn es darum ging, die wirtschaftlichen Aspekte und negativen Auswirkungen der Richtlinie hervorzuheben. Die Gewerkschaft für Produktion-Technik-Dienstleistung im Österreichischen Gewerkschaftsbund (PRO-GE) wandte sich mit ihrem Anliegen direkt an die sozialdemokratische Abgeordnete Evelyn Regener, die als Mitglied des Rechtsausschusses beratend tätig war:

„Zuallererst würde die Standardisierung der Verpackungen und der Produkte selbst zusammen mit dem Verbot von Slim-Zigaretten zur Aufgabe oder Verkleinerung von Betrieben führen, die in Europa mehr als 50 000 Mitarbeiter beschäftigen“ (2013-09-10 Gewerkschaft PRO-GE, D12).

In Deutschland nutzte der Verband der Rauchtobakindustrie vorformulierte Briefe, die seine Mitgliedsunternehmen über Monate hinweg an deutsche Abgeordnetenbüros im Brüssel schickten (Berger 2013). Damit war der Verband nicht der einzige in Europa, auch niederländische Abgeordnete erhielten bspw. Hunderte Briefe von Unternehmen der Tabakindustrie (Liotard 2013).

Die Betonung der wirtschaftlichen Auswirkungen der Richtlinie und insbesondere das Framing negativer Implikationen für kleine und mittlere Unternehmen sowie die Gefährdung Hunderttausender Arbeitsplätze stand dabei im Zentrum der Strategie der Tabakindustrie, wie die Auswertung in Tabelle 10 bereits zeigte. Viele Akteure aus der industrienahen Koalition folgten der Argumentationslogik, die Richtlinie erleichtere die Produktfälschung, gefährde dadurch

⁵⁴ Die Webseiten der Initiativen sind inzwischen nicht mehr abrufbar, allerdings ist die Existenz der Initiativen durch gesicherte Dokumente, Links und Verweise in Positionspapieren, Pressemitteilungen und Zeitungsartikeln überprüfbar.

den Mittelstand und vernichte damit Arbeitsplätze. Dieses Framing wurde vor allem im Parlament angewandt. Eine Abgeordnete sagte, dass das Thema in einer Weise im Parlament präsent gewesen sei, die plötzlich viele Abgeordnete dazu brachte, sich in die Diskussion einzuschalten (Interview 4). Wichtiges Ziel der Interessenvertretung waren zwar weiterhin die relevanten Abgeordneten, insbesondere des ENVI-Ausschusses, die mit Einsendungen etc. besonders unter Druck gesetzt wurden. Darüber hinaus wurden jedoch viele Politiker angesprochen, die sich als fachfremde Abgeordnete mit den Details der Richtlinie nicht auskannten und dadurch empfänglicher für bestimmte Argumente waren (Interview 4; Hecking 2013; Simons 2013). Gesundheitspolitiker Karl-Heinz Florenz (DE, EVP) beschrieb im Interview mit dem Deutschlandfunk ähnliche Zustände, z.B. dass deutsche Vertreter der Tabakindustrie Sozialpolitikern eingeschärft hätten, in Deutschland gingen durch die TPD 100.000 Arbeitsplätze verloren:

„Wenn aber so etwas in den Raum gestellt wird und dann auch noch in einer populären Zeitung steht, dann kommen natürlich die Sozialpolitiker zu mir und sagen, Karl-Heinz, was machst du denn da? Das ist aber gefährlich, was du da machst“ (Karl-Heinz Florenz in Berger 2013).

Da es im EU-Parlament keine zwingende Fraktionsdisziplin gibt, hatte die Tabakindustrie mit der Ansprache unentschiedener Abgeordneter somit eine vielversprechende Zielgruppe erschlossen. Die PMI-Leaks beweisen, dass allein dieses Unternehmen nicht nur eine klare Strategie, sondern auch die nötigen Ressourcen besaß, um diese umzusetzen. Philip Morris beschäftigte allein 161 Personen, die sich um die Ansprache gesetzgebender Akteure in Brüssel kümmerten. Diese Zahl, die für ein einziges Unternehmen steht, veranschaulicht die finanzielle Übermacht, mit der die Tabakindustrie ihren Einfluss auf das Gesetzgebungsverfahren zu sichern versuchte.

Wie der Abgleich der Frame-Kongruenz mit der prozessanalytischen Auswertung zeigt, ist es der Tabakindustrie mit einer Mischung aus konsequenter Repetition beim Framing und einer Diversifizierung der Unterstützerkoalition sowie breiter Ansprache fachfremder Abgeordneter gelungen, den Entwurf der Kommission in vielen Bereichen zu entkräften.

5.3.3.3 E-Zigaretten

Im Hinblick auf das Framing der verschiedenen Interessengruppen hat die Kategorie E-Zigaretten in dieser Analysephase eine noch wichtigere Rolle gespielt als in der Ausschussphase. Das im Bericht von Linda McAvan angesetzte hohe Regulierungsniveau stieß auf massive Gegenwehr seitens E-Zigarettenindustrie, Konsumentenverbänden, E-Zigarettenindustrie, Tabakindustrie und eines Teils der verbrauchernahen Organisationen. Zur Veranschaulichung der Koalitionen im Themenfeld E-Zigaretten wird unten erneut auf die vorherrschende differenzierte Akteurs-Konstellation (Abbildung 34 identisch zu Abbildung 21 aus Kapitel 4.2.2) verwiesen.

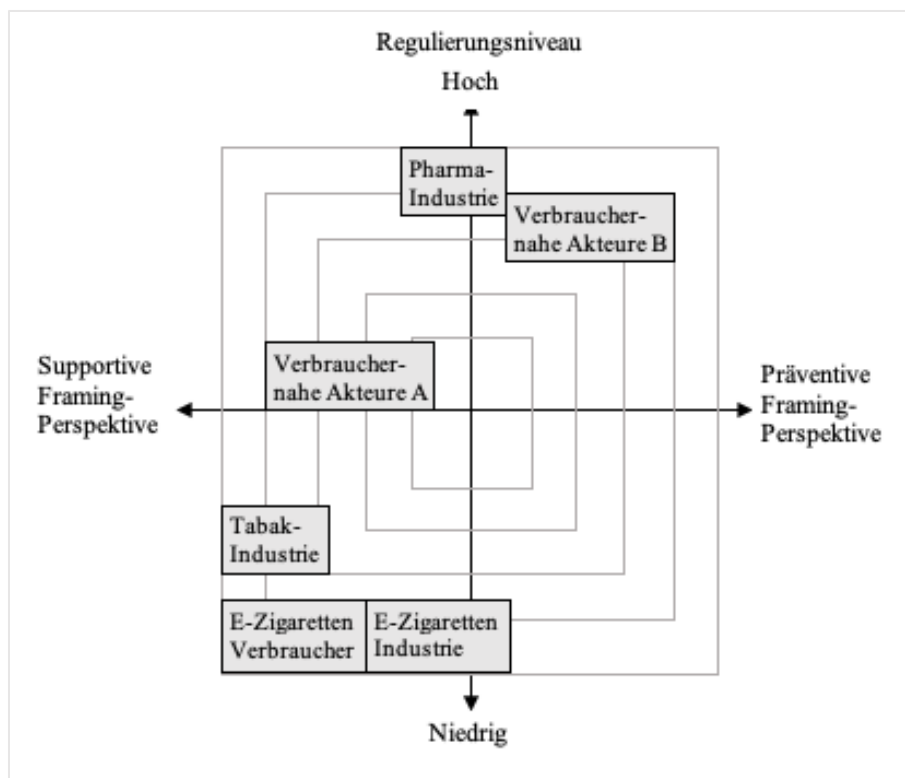


Abbildung 34: Regulierungsziele und Framing-Perspektive der Koalitionen (E-Zigaretten).

Auch in dieser Phase wurde emotional darüber diskutiert, ob E-Zigaretten ein wirksames Mittel zum Ausstieg aus dem Rauchen bzw. der Nikotinabhängigkeit sein könnten, und ob diese damit in Fachgeschäften einfach verfügbar sein sollten (supportive Perspektive) oder ob es sich um ein Suchtmittel handele, das aus Jugendschutzgründen und angesichts potenziell kurativer Eigenschaften als Medizinprodukt zugelassen und nur in Apotheken vertrieben werden sollte (präventive Perspektive).

Die Framing-Strategie von Akteuren, die eine supportive Framing-Perspektive einnahmen, war stark von konfrontativen Frames in Abgrenzung zur Pharmaindustrie geprägt (2013-07-11 American Council on Science and Health, D1; 2013-07-18 VdEH, D3). Das Argument, von einer strengen Regulierung profitiere nur die mächtige Pharmaindustrie, weil diese die Zulassungsverfahren für ein Medizinprodukt stemmen könne, leuchtete vielen Abgeordneten ein (bspw. Yannakoudakis 2013; Davies 2013; Creutzmann 2013). Verbrauchernahe Akteure (A), die sich für eine strenge Regulierung einsetzten und eine präventive Perspektive einnahmen, behaupteten das Gegenteil und bezeichneten die Forderungen der E-Zigaretten-Industrie und der Tabakindustrie als „evident heavy lobbying by opponents of such regulation“ (2013-09-24 ASH et al, D5). Der Diskurs der Interessenvertretung zu diesem Teilaspekt entwickelte sich laut einem Experten zu einem Informationskrieg der Tabak- und E-Zigarettenindustrie gegen die Pharmaindustrie (Interview 1), der sich auch über Vergleiche der vorliegenden Positionspapiere gut nachvollziehen lässt.

Das Verhältnis von Framing und Counter-Framing in der zunehmend polarisierten Debatte lässt sich anhand eines exemplarischen Vergleichs von zwei Positionspapieren illustrieren (s. Tabelle 11).

Tabelle 11: Counter-Framing zwischen E-Zigarettenindustrie u. verbrauchernahen Akteuren.

Verband des E-Zigarettenhandels (2013-07-18 VdeH, D3)	Action on Smoking and Health et al (2013-07-18 ASH, D9)
„Die E-Zigaretten hat ein enormes Potential zur Reduktion der Zahl der durch Tabakrauchen verursachten Sterbefälle.“ „Deutlich weniger schädliche Alternative“	„e-cigarettes have significant potential to help smokers [...] to quit smoking“ “much safer alternatives to smoked tobacco”
„Die Arzneimittelzulassung könnte sich aktuell keines der am Markt agierenden eZigaretten-Unternehmen leisten . Folge: Die elektrische Zigarette würde [...] vom Markt verschwinden.“	„Some e-cigarette companies say medicines regulation would be too expensive and too difficult , but this is a potentially large and very profitable market .“
„Die eZigarette hat nur dann eine Chance, zur Reduktion der immensen Zahl von Tabakopfern beizutragen, wenn sie am gleichen Verkaufsort angeboten wird wie die Tabakzigarette.“	„There is an understandable concern amongst users that [...] e-cigarettes will [dis]continue to be available on general sale [...]. While in jurisdictions they may not be as freely available as cigarettes, smokers will still be able to get hold of them, just as consumers can get hold of the medicines they need.“
„Damit hätte die mächtige Pharmalobby ein wichtiges Ziel erreicht. ‚Durch die Marginalisierung der eZigarette könnten die Pharmakonzerne wieder auf Zuwächse im langfristig fest eingeplanten Umsatz mit Raucherentwöhnungs-Produkten hoffen.‘ [...] Doch auch die Tabakindustrie würde profitieren: ‚Mit der eZigarette würde ein Konkurrent zur klassischen Zigarette an den eigenen Verkaufsständen wegfallen.‘“	„The [...] licensing process does not require expensive clinical trials, but will require e-cigarette manufacturers to prove the quality, safety and efficacy of their product.“

In seiner Analyse zur polnischen Opposition gegen die Tabakrichtlinie machte Zatoncki (2016) eine interessante Beobachtung, indem er die alte Prämisse, nach welcher Gesetzgebung im Bereich der Tabakkontrolle ein Krieg zwischen Gut und Böse sei, relativierte: die Revision der Tabakrichtlinie hätte in vielen Fällen ihre Ziele verfehlt, weil es neben den verbrauchernahen Akteuren auch der Industrie gelungen sei, glaubhafte konkurrierende Studien und Begründungen für ihre Argumente zu liefern und deren Framing somit an Glaubwürdigkeit gewonnen habe (Zatoncki 2016: 38). Die oben genannten Beispiele zeigen in der Tat, dass es zu jeder Handlungsoption zwei vergleichbar glaubwürdige Begründungen gab. Dieser „lack of consensus o-

ver evidence“ (Zatonski 2016: 37) gab den Interessengruppen, die ein niedriges Regulierungsniveau erreichen wollten, den nötigen diskursiven Spielraum, um ihre Ziele mithilfe von Framing ebenso wirksam zu platzieren, wie die Interessengruppen, die ein hohes Regulierungsniveau bevorzugten. Im Gegensatz zu diesen gelang es ihnen, durch *third party lobbying* ihre Ziele effektiv bei den Abgeordneten des Europäischen Parlaments zu platzieren. Dies geschah vor allem durch die Mobilisierung vieler Unterstützer, wie bspw. Konsumentengruppen, die massenweise Kontakt zu Abgeordneten aufnahmen (s. Kap. 5.2.2 f).

Die Interessenvertretung der Koalitionen, die eine niedriges Regulierungsniveau bevorzugten, hatte im Parlament letztlich Erfolg (s. Tabelle 12 in Kap. 5.3.1). Die Aktivitäten führten zu einer Frame-Transformation, also einer Änderung der Bedeutungszuschreibung was den regulatorischen Umgang mit E-Zigaretten betrifft. Die Mehrzahl der Abgeordneten folgten nicht Berichterstatterin McAvan, die E-Zigaretten als nikotinhaltige Produkte mit potenziell süchtig machenden Eigenschaften für Jugendliche framte (McAvan 2013b); der überwiegende Teil der Abgeordneten sprach sich für E-Zigaretten als weniger gefährliche Alternative zu herkömmlichen Zigaretten aus, die bei der Tabakentwöhnung helfen könnten und zu denen daher ein niedrigschwelliger Zugang gewahrt werden müsse (Europäische Union 2016). Die Ursachen des Erfolgs dieser Interessengruppen lassen sich somit aus dem Abgleich der Frame-Kongruenz und der Prozessanalyse rekonstruieren.

5.3.4 Zwischenergebnisse in Phase 3

Die Positionierung des ENVI-Ausschusses unter Führung von Berichterstatterin Linda McAvan war ein Zwischenerfolg für die verbrauchernahe Koalition. Entsprechend intensivierte sich der Gegenwind der Tabakindustrie nach dem Votum des Ausschusses im Juli 2013. Die Verschiebung des Abstimmungstermins war für die verbrauchernahe Koalition eine politische Bedrohung, entsprechend nutzte die Koalition die Veröffentlichung der Unterlagen von Philip Morris, um den ohnehin bereits hoch politisierten Diskurs weiter zu befeuern und durch den offenen Brief an Martin Schulz mehr Abgeordnete auf ihre Seite zu ziehen. Ziel dieser Strategie war es, die Abstimmung im Parlament als eine Abstimmung über den Einfluss der Tabakindustrie zu framen; eine Koalition, die finanziell so gut ausgestattet war, dass sie weit über ein Drittel der Abgeordneten zu persönlichen Gesprächen treffen konnte. Durch die Presseberichterstattung ging die „David-gegen-Goliath“-Strategie der Verbraucherkoalition zumindest in Teilen auf (Berger 2013): Die EVP-Fraktion war als stärkste Fraktion im Parlament hinsichtlich vieler Aspekte der Richtlinie zu stark gespalten, um die wesentlichen, von der industrienahen Koalition kritisierten Vorschläge der Kommission abzulehnen. Dennoch war es die EVP-Fraktion, die im Schulterschluss mit weiteren rechts-konservativen Fraktionen zentrale Punkte des

Vorschlags entschärft hatte; nicht ganz zu Unrecht musste sie sich daher den Vorwurf gefallen lassen, als verlängerter Arm der Tabakindustrie zu agieren (Jacobsen 2013).

Dank übermächtiger personeller Ressourcen, der Strategie der massenhaften Ansprache fachfremder Abgeordneter und des ausgezeichneten Zugangs zu Letzteren gelang es der industrienahe Koalition demnach, den Kommissionsvorschlag in vielen Punkten zu schwächen, wenn auch in einem geringeren Ausmaß als gewünscht. Dabei setzte die Tabakindustrie auf Framing, das sich vor allem auf potenziell negative wirtschaftliche Folgen der Richtlinie konzentrierte und zu einer Politisierung und Emotionalisierung des Diskurses beitrug. Die zentralen Frames waren zuvor von einer heterogenen Unterstützerkoalition massenhaft repetiert worden.

Im Themenbereich E-Zigaretten erreichte die E-Zigarettenindustrie einen beachtlichen Erfolg. Unterstützt durch Konsumentengruppen, die Tabakindustrie und – mutmaßlich unbeabsichtigt – einige Nichtregierungsorganisationen gelang es dieser Koalition, eine komplette Umkehr vom Kurs der Kommission herbeizuführen. Durch massives Framing der E-Zigarette als weniger schädliche Alternative zur Tabakzigarette und ihre potenzielle Rolle als Mittel zur Suchtbekämpfung schaffte es die Industrie mittels einer breiten Unterstützerkoalition eine Frame-Transformation, also eine veränderte Bedeutungszuschreibung herbeizuführen, der viele Abgeordneten folgten. Grund für diesen Effekt war ein stichhaltiges Argument, das eine Zulassung als Medizinprodukt gerechtfertigt hätte.

Das Abstimmungsergebnis im EP hat zu einem Verhandlungsmandat für die Berichterstatterin im Trilog geführt, das politisch näher an den Präferenzen der Industrie lag, als die Positionen des Rates und der Kommission. Dies verwundert, da sich das EP häufig als Bollwerk des Verbraucherschutzes in Europa versteht. Nach prozessanalytischer Auswertung ist dies darauf zurückzuführen, dass es an vielen Teilaspekten des Kommissionsvorschlags ein Vakuum an eindeutigen Forschungsergebnissen und entsprechend klaren politischen Handlungsoptionen gab, insbesondere zum Thema E-Zigaretten. Die Industrie versuchte, dieses Vakuum durch eine Emotionalisierung der Debatte zu füllen. Die industrienahe Koalition errang in dieser Phase vor dem Hintergrund der bestens vernetzten verbrauchernahen Koalition demnach einen Teilerfolg. Die folgende Tabelle subsummiert die Positionen der Institutionen zu den zentralen Aspekten des Gesetzgebungsvorschlags am Ende von Analysephase 3.

Tabelle 12: Positionen der EU-Institutionen im Verlauf des Gesetzgebungsverfahrens (Phase 3).

Erwogene Maßnahmen	Kommissions-Vorschlag 19.12.2012	Allgemeine Ausrichtung d. Rates 21.06.2013	Bericht ENVI-Ausschuss 10.07.2013	Entschiebung EU-Parlament 08.10.2013
Auslageverbot in Geschäften	Keine Anwendung.	Keine Anwendung.	Keine Anwendung.	Keine Anwendung.
Größe und Position der Warnhinweise	75% Vorder- und Rückseite, Deckel Umsetzung Mitgliedstaaten; Verpflichtende Bildwarnhinweise; Ausnahmen für Pfeifentabak und Zigarren.	65% Vorder- und Rückseite, platziert an der Oberkante der Packung. Verpflichtende Bildwarnhinweise; Ausnahmen für Pfeifentabak und Zigarren	75% Vorder- und Rückseite, Deckel Umsetzung Mitgliedstaaten; Verpflichtende Bildwarnhinweise; Ausnahmen für Pfeifentabak und Zigarren.	65% Vorder- und Rückseite, platziert an der Oberkante der Packung. Verpflichtende Bildwarnhinweise; Ausnahmen für Pfeifentabak und Zigarren
Plain Packaging	Ja, Einführung bleibt aber den Mitgliedstaaten überlassen.	Nein	Ja, Einführung bleibt aber den Mitgliedstaaten überlassen.	Nein, Mitgliedstaaten dürfen jedoch strengere Regeln erlassen.
Standardisierung	Ja, Verpackung von Zigaretten muss quaderförmig sein und mind. 20 Zigaretten enthalten.	Ja, Verpackung von Zigaretten muss quaderförmig sein und mind. 20 Zigaretten enthalten.	Ja, Verpackung von Zigaretten muss quaderförmig sein und mind. 20 Zigaretten enthalten.	Ja, Verpackung von Zigaretten muss mind. 20 Zigaretten enthalten.
Verbot von Slim Zigaretten (<7,5 mm)	Ja	Nein	Ja	Nein
Verbot von charakteristischen Aromen	Ja.	Ja, 5 Jahre Übergangszeit	Ja	Ja, 8 Jahre Übergangszeit
Grenzüberschreitender Fernabsatz von Tabakprodukten	Mitgliedstaaten können dies erlauben, verpflichtende Altersüberprüfung	Mitgliedstaaten können den Fernabsatz verbieten.	Verbot	Verbot
Verkauf von Snus	Verbot beibehalten	Verbot beibehalten	Verbot beibehalten	Verbot beibehalten
Zulassung von E-Zigaretten	Als Medizinprodukt abhängig vom Nikotingehalt	Als Medizinprodukt abhängig vom Nikotingehalt	Als Medizinprodukt ungeachtet des Nikotingehalts	Unter Produktsicherheits-Richtlinie

5.4 Phase 4: Trilog und Entscheidung in Erster Lesung

5.4.1 Rat und EP erzielen Kompromiss in letzter Minute

Unmittelbar nach der Abstimmung begannen die Verhandlungen im informellen Trilog zwischen der Kommission, dem Rat und dem Parlament. Für die Kommission verhandelte DG SANCO, der Rat wurde vertreten durch die litauische Präsidentschaft und Berichterstatterin McAvan führte mit einem Team des ENVI-Ausschusses die parlamentarische Verhandlungsdelegation an. Diesem Team gehörten neben der Berichterstatterin auch die Schattenberichterstatter der Fraktionen im ENVI-Ausschuss an.

Der erste Verhandlungstermin war bereits für den 23.10.2013 in Straßburg angesetzt worden und fand damit keine zwei Wochen nach der Abstimmung im Parlament statt. Die verschiedenen Themenbereiche des Gesetzgebungsvorschlags wurden in Blöcken diskutiert und abgestimmt. Dabei kam das Prinzip „nothing is agreed until everything is agreed“ zur Anwendung (Rat der Europäischen Union 2013f). Damals wie heute finden Trilog-Verhandlungen in nicht-öffentlichen Treffen zwischen Vertretern der drei Institutionen statt – inzwischen sind sogenannte Debriefings oder die Veröffentlichung von Zusammenfassungen der einzelnen Sitzungen die Regel; in 2013 waren die Verhandlungen jedoch sehr viel intransparenter. Da der Rat interne Dokumente zur Vorbereitung der Working Party on Public Health inzwischen zur öffentlichen Einsichtnahme freigegeben hat, ist die Dynamik der Trilog-Verhandlungen über diese internen Mitteilungen zwischen der verhandlungsführenden Ratspräsidentschaft und rats-internen Gremien gut nachvollziehbar. Die Präsidentschaft holte als Verhandlungsführerin nach jedem Trilog ein neues Verhandlungsmandat des Ausschusses der Ständigen Vertreter (COREPER) ein, da die Positionen des Rates nach jeder Verhandlungsrunde flexibel bleiben und entsprechend neu abgestimmt werden mussten.

Beim ersten Trilog wurden ausschließlich Kennzeichnung und Aufmachung von Tabakprodukten diskutiert. Dazu wurden Art. 7-14 des Gesetzgebungsvorschlags en bloc besprochen. Obwohl sowohl der Rat als auch das Parlament Warnhinweise in einer Größe von 65 % der Zigarettenpackungen bevorzugten, und damit einer der größten Streitpunkte praktisch schnell ausgeräumt werden konnte, blieben mehrere Punkte offen, die nur scheinbare Details regelten, praktisch jedoch gravierende Implikationen hatten, wie z.B. die genaue Positionierung der Warnhinweise auf den Schachteln (Rat der Europäischen Union 2013g). Die Quellenlage lässt eine gute Rekonstruktion der Verhandlungen zu. So ist nachvollziehbar, wie die Ratspräsidentschaft nach dem ersten Trilog einige Kompromissvorschläge zurück an COREPER gab, um

sich ein politisches Mandat für weitere Verhandlungen mit Kommission und Parlament zu sichern, das in Teilen von der Allgemeinen Ausrichtung abwich, die im Juni beschlossen worden war.

Demnach akzeptierte der Rat die Platzierung der Warnhinweise am oberen Rand der Zigarettenpackungen, bestand im Gegenzug allerdings darauf, dass Zigarettenpackungen quaderförmig sein müssten. Darüber hinaus legte die Präsidentschaft den Mitgliedstaaten Kompromisstexte über die meisten weiteren Artikel des Kommissionsvorschlags vor (Rat der Europäischen Union 2013f). Demnach waren nach dem ersten Trilog für den Rat auch intern noch folgende Themen offen: Inhaltsstoffe (Art. 5 und 6), Sicherheitsmerkmale, Rückverfolgbarkeit von Tabakprodukten und grenzüberschreitender Fernabsatz (Art. 14; 16) sowie E-Zigaretten (Art. 18) und die Möglichkeit für Mitgliedstaaten, strengere Regeln zu erlassen (Art. 24).

Beim zweiten Trilog am 12. November 2013 wurde zwischen Rat und Parlament Konvergenz in vielen Themenbereichen sichtbar, unter anderem was Verpackung und Beschriftung, Rückverfolgbarkeit und Sicherheitsmerkmale anbelangte. Die Präsidentschaft hatte sich zum Ziel gesetzt, gleich zu Beginn bei so vielen Artikeln wie möglich einen Kompromiss zu erzielen und einen entsprechenden Kompromisstext zu liefern (Rat der Europäischen Union 2013f). Dies begünstigte im weiteren Verlauf eine Konzentration der Verhandlung auf Punkte, bei denen sich erhebliches Reibungspotenzial zwischen Rat und Parlament abzeichnete. Substanzielle Divergenzen zwischen diesen Institutionen zeigten sich in der Regulierung der Inhaltsstoffe und charakteristischen Aromen sowie bei E-Zigaretten (Rat der Europäischen Union 2013h).

Am 25. November trafen sich Rat, Kommission und Parlament zu einem zusätzlichen technischen Meeting, um Details der Art. 1-14 festzulegen, mit Ausnahme von Art. 5 und 6 (Rat der Europäischen Union 2013k).

Während des informellen Trilogs waren die Verhandlungsparteien weiterhin im Austausch mit Interessenvertretern, wie aus dem analysierten E-Mail-Verkehr mit DG SANCO hervorgeht. Dabei ging es für Interessenvertreter vor allem um den Austausch zu strittigen Punkten in der Richtlinie. DG SANCO holte parallel zu den Trilog-Verhandlungen weitere Informationen zu Marktanteilen von E-Zigaretten-Herstellern ein – unter anderem bei NGOs (Arnott 2013).

CECCM, der Verband der europäischen Zigarettenhersteller, bat DG SANCO Ende November 2013 um ein gemeinsames Treffen unter Einbeziehung von Philip Morris, die kein Mitglied des Verbands waren. Im Rahmen des Meetings wollten CECCM und PMI die Änderungsanträge des Parlaments zu Artikel 6 und 14 des Gesetzgebungsvorschlags diskutieren (Inhaltsstoffe und Rückverfolgbarkeit von Tabakprodukten). DG SANCO setzte jedoch auch die Diskussion von

Artikel 18 (E-Zigaretten) auf die Tagesordnung und forderte von allen am Meeting teilnehmenden Zigarettenherstellern, ihre aktuellen Aktivitäten und Pläne für die Markterschließung und Produktentwicklung im Bereich E-Zigaretten im Vorfeld des Meetings auf vertraulicher Basis gegenüber der Kommission darzulegen. Als nach mehrmaliger Erinnerung die Informationen von PMI noch immer nicht geliefert worden waren, sagte DG SANCO das für den 5. November 2013 geplante Meeting ab. Erst nachdem PMI die Informationen geliefert hatte, wurde ein neuer Termin für den 27. November vereinbart (DG SANCO 2013a). Auch für ein Treffen mit Japan Tobacco International (JTI) war die Kommission mit den gelieferten Informationen nicht zufrieden und drohte, das Meeting abzusagen, sollten die Informationen nicht eingehen (DG SANCO 2013b).

Beim dritten Trilog am 3. Dezember 2013 sollten insbesondere im Hinblick auf die beiden Themen Inhaltsstoffe und charakteristische Aromen sowie E-Zigaretten endlich Fortschritte erzielt werden. Das Parlament hatte sich für eine sog. Positivliste an Zusatzstoffen ausgesprochen – damit dürften Zigarettenhersteller nur Stoffe verwenden, die auf dieser Liste stehen. Der Rat und die Kommission verfolgten eine Linie, nach der den Zigarettenherstellern alle verwendeten Zusatzstoffe melden müssten, und sprachen sich für eine Prioritätenliste von Zusatzstoffen aus, zu der es eine umfassendere Meldepflicht geben sollte – ebenso wie für Sanktionen, sollte die Tabakindustrie diesen Verpflichtungen nicht nachkommen. Ein zentralisiertes EU-Melderegister für Inhaltsstoffe wurde von einigen Mitgliedsstaats-Delegationen im Rat vorgeschlagen, allerdings verständigte man sich Rats-intern zunächst darauf, dies der Kommission zur Prüfung im Rahmen einer Machbarkeitsstudie zu überlassen (Rat der Europäischen Union 2013h). Obwohl die Verhandlungen im dritten Trilog nicht zu einer endgültigen Einigung führten, erreichten die Beteiligten doch ein gemeinsames Verständnis in einigen Punkten. Das EP gab seine Idee einer Positivliste im Sinne der Kompromissfindung auf und begrüßte die Machbarkeitsstudie für ein zentrales Melderegister, um die Tabakindustrie hinsichtlich verwendeter Zusatzstoffe stärker in die Pflicht zu nehmen. Außerdem wurde Konsens erreicht über eine sog. Negativliste an Zusatzstoffen, wie z.B. Vitamine, Koffein und Farbstoffe, deren Verwendung fortan verboten sein sollte (EVP-Fraktion 2013). Es wurde keine Einigung bezüglich einer Übergangsfrist für Menthol-Zigaretten herbeigeführt – das Parlament hatte sich für eine längere Übergangsfrist ausgesprochen, was mit der regelrechten Umsetzungsfrist der Richtlinie zu einer insgesamt achtjährigen Übergangsfrist für diese Produktgruppe führen würde. Der Rat lehnte dies ab und hielt an maximal 5 Jahren fest (EVP-Fraktion 2013).

Beim Thema E-Zigaretten bewegten sich die Verhandlungsparteien aufeinander zu. Obwohl diese in einigen Mitgliedstaaten bereits wie Medizinprodukte behandelt wurden, rückte der Rat

von der „Pharma Route“ (Rat der Europäischen Union 2013h) ab und ließ sich auf Absprachen bezüglich einer freien Erhältlichkeit ein, die im Wesentlichen vom Nikotingehalt abhing. Die Kommission schlug vor, diese Grenze bei maximal 20 mg/ml zu setzen, da diese bereits in einigen Mitgliedstaaten vorgeschrieben war. Hierbei konnte keine Einigung erzielt werden, da der Rat diesen Wert für zu hoch hielt. Der Rat knüpfte Zugeständnisse an Einschränkungen bei der Werbung und Vermarktung, z.B. daran, dass E-Zigaretten nicht mit Markennamen bestimmter Tabakfirmen und zugehöriger Markennamen in Verbindung gebracht werden dürften (Rat der Europäischen Union 2013h). Weitere strittige Punkte bestanden in der Regulierung von Nachfüllbehältern für sog. E-Zigaretten Liquids und den Einsatz von Geschmacksstoffen (EVP-Fraktion 2013).

Rat, Kommission und Parlament trafen sich zusätzlich am 6. Dezember zu einem technischen Meeting, um Details bei der Regulierung von E-Zigaretten zu diskutieren (EVP-Fraktion 2013). Das Ergebnis dieses Treffens floss in Form eines konsolidierten Vorschlags der Präsidentschaft in den vierten Trilog ein (Rat der Europäischen Union 2013i). Hierüber war die Pharmaindustrie bestens informiert. Eine Vertreterin von GSK schrieb dem zuständigen Mitarbeiter von DG SANCO am gleichen Tag, dass man sich der grundlegenden neuen Dynamik der Debatte bewusst sei, und gerne dabei behilflich wäre, eine andere Regelung zu formulieren als die, die das Parlament befürworte (GSK 2013-12-06, E27).

Beim vierten Trilog am 11. Dezember 2013 stand zunächst die textliche Ausgestaltung von Art. 24 auf dem Programm, der den Mitgliedstaaten das Recht einräumte, in allen Bereichen der Richtlinie strengere Regulierungen einzuführen, sofern diese der öffentlichen Gesundheit zuträglich seien und nicht in Widerspruch zur Harmonisierung stünden. Vor allem sollte rechtliche Unsicherheit ausgeräumt werden. Dieser Punkt war aus juristischer Perspektive äußerst bedeutsam für alle drei Institutionen, da die rechtliche Anfechtbarkeit der Richtlinie vor dem Europäischen Gerichtshof – insbesondere durch die Industrie – so weit wie möglich ausgeschlossen werden sollte⁵⁵. Die EU besitzt keine Gesetzgebungskompetenz im Bereich Gesundheitspolitik – daher musste die Wortwahl im Text entsprechend gestaltet werden, damit nicht der Eindruck entsteht, die Richtlinie lege Mindeststandards im Bereich Gesundheitspolitik fest (Working Party on Public Health 2013). Praktisch gesehen galt der Artikel auch als Hintertür für einige Mitgliedstaaten, z.B. Frankreich, das bereits im Juni 2013 während der Verhandlungen der Mitgliedstaaten im Rat angekündigt hatte, strengere Regeln einzuführen.

⁵⁵ Philip Morris International und andere Tabakunternehmen hatten bereits andere Staaten, wie z.B. Uruguay, vor internationalen Schiedsgerichten verklagt, da diese Plain Packaging eingeführt hatten. Zum Zeitpunkt des Gesetzgebungsverfahrens wurden die Verfahren, die vor internationalen Schiedsgerichten verhandelt wurden, noch nicht abgeschlossen (Olaso 2015).

Darüber hinaus gab es beim vierten Trilog eine Einigung hinsichtlich der Inhaltsstoffe. Einzig ausstehender Punkt blieb die spezielle Übergangsfrist für Menthol-Zigaretten, bei der das Parlament auf seinem Standpunkt (generelle Umsetzungsfrist plus fünf Jahre) beharrte, während der Rat diesem bis auf ein Jahr entgegenkam (generelle Umsetzungsfrist plus vier Jahre).

Hinsichtlich E-Zigaretten einigte man sich darauf, die Geschmackszusätze in E-Zigaretten den Mitgliedstaaten zu überlassen und Nachfüllbehälter mit begrenztem Volumen zu erlauben; der Grenzwert für die Nikotinkonzentration wurde provisorisch auf 20 mg/ml festgelegt, sollte formell aber beim fünften Trilog entschieden werden. Diesen Kompromissvorschlag hatte die Kommission in die Verhandlungen eingebracht, als klar wurde, dass sich zwischen Parlament (Regulierung nach Produktsicherheitsstandards) und Rat (Regulierung als Medizinprodukt) keine Einigung ergeben würde. Die Stakeholder im Themenbereich E-Zigaretten waren über die Dynamik der trilateralen Verhandlungen bestens informiert. Der europäische E-Zigaretten Verband, der sich sehr nahe an der Position des Parlaments sah, schrieb der Ratspräsidentschaft, dass man vor dem letzten Trilog sehr besorgt um die letzten Entwicklungen der Verhandlungen sei, und bezog sich dabei auf einen vertraulichen Kompromisstext des Rates (2013-12-16 TVECA, E31).

Als letzter, und besonders für den Rat wichtiger Punkt wurden im Bereich Standardisierung die quaderförmige Verpackung für Zigaretten festgelegt, mit der Einschränkung, dass diese abgerundete Kanten haben dürfe, solange die Warnhinweise im gleichen Umfang wie bei Packungen mit Kanten abgebildet werden könnten. Dies ist insbesondere als Erfolg für die Verpackungsindustrie zu werten, die sich in dieser Phase mit besonderer Vehemenz gegen stärkere Regulierungen ihrer Geschäftsgrundlage wehrte. Ein österreichisches Mitgliedsunternehmen bat eine S&D-Abgeordnete während der Trilog-Verhandlungen sogar, die Berichterstatterin ihrer Fraktion vom geplanten Verbot abgerundeter Ecken abzubringen; außerdem möge sie das Unternehmen doch über den Ausgang des Gesprächs informieren (2013-11-11 Meyr Melnhof Packaging, E34).

Hinsichtlich Tabak-Verpackungen bestand das Parlament auf eine Mindestpackungsgröße von 20 g für Tabak zum Selbstdrehen. Die Ratspräsidentschaft schlug mit Hinblick auf den letzten Trilog eine standardisierte Füllmenge von mindestens 30 g pro Packung vor (Rat der Europäischen Union 2013j).

Der letzte Trilog fand am 16. Dezember 2013 statt. In den Verhandlungen konnte sich die Präsidentschaft mit ihrer Forderung im Bereich Standardisierung der Tabakpackungen zum Selbstdrehen durchsetzen (Art. 13). Im Gegenzug akzeptierte der Rat eine Übergangsfrist für Menthol-Zigaretten von sechs Jahren nach Inkrafttreten der Richtlinie (Art. 6). Insbesondere für

Menthol-Zigaretten sollte diese Vorkehrung als sog. Phase-Out dafür sorgen, dass Verbraucher genug Zeit hätten, auf alternative Produkte umzusteigen.

Im Themenbereich E-Zigaretten einigten sich die Verhandlungsparteien auf eine maximale Nikotinkonzentration von 20 mg/ml; Nachfüllbehälter blieben in festgelegten Größen erlaubt. E-Zigaretten bedürften folglich nur dann einer Zulassung als Medizinprodukte, wenn diese entweder als Nikotinersatztherapeutikum beworben würden oder mit einer höheren Konzentration von Nikotin ausgestattet wären (Europäisches Parlament 2014).

Insgesamt lagen der Rat als auch das Parlament sowohl intern als auch im Trilog in vielen Punkten so weit auseinander, dass bestimmte Vorschläge der Kommission es gar nicht in die abschließende Richtlinie schafften. Slim-Zigaretten blieben weiterhin erlaubt, die Einführung neutraler Zigarettenverpackungen musste auf Ebene der Mitgliedstaaten beschlossen werden und die kombinierten Warnhinweise aus Bild und Text fielen kleiner aus als von der Kommission gefordert. Dennoch konnte die Kommission viele Vorschläge in der Richtlinie unterbringen. Dazu zählen das Verbot irreführender Verpackungseigenschaften, z.B. Beschriftungen wie „natürlich“ oder „biologisch“, und das Verbot von Aromastoffen wie Menthol, Schokolade und andere, wobei für Menthol eine lange Übergangsfrist gestattet wurde. Der entscheidende Kompromiss lag in der Regulierung der E-Zigaretten. Dieser wurde erst beim letzten Trilog getroffen (Rat der Europäischen Union 2013l).

Der Rat stimmte dem Kompromiss am 18. Dezember 2013 beim Treffen der Ständigen Vertreter (COREPER) zu (Rat der Europäischen Union 2013l). Das Europäische Parlament stimmte dem Gesetzentwurf am 26. Februar 2014 zu. Der Rat nahm den Gesetzentwurf formell am 13. April 2014 an – bis auf Polen (Gegenstimme) stimmten alle Mitgliedstaaten dem Gesetzentwurf zu.

5.4.2 Frame-Kongruenz: E-Zigaretten bestimmen das Framing

In der vierten und letzten Analysephase des Gesetzgebungsverfahrens wurden N=47 Positionspapiere identifiziert und ausgewertet. Die Analyse ergab insgesamt 200 Frames. Im Vergleich zur Vorphase (N=24 Positionspapiere) hat sich die Zahl der analysierten Positionspapiere nahezu verdoppelt, die Anzahl der Frames stieg jedoch nicht in gleichem Maße. Mit 4,3 Frames pro Positionspapier sank die Anzahl von Frames sogar nochmals deutlich im Vergleich zu den vorangegangenen Analysephasen (5,8 Frames pro Positionspapier). Die gestiegene Anzahl von Positionspapieren hängt sicherlich mit dem vergleichsweise längeren Analysezeitraum von 8. Oktober 2013 bis 24. Februar 2014 zusammen, der fast fünf Monate umfasst. Mit der erneut gesunkenen Anzahl von Frames pro Positionspapier bestätigt sich der schon in der Vorphase

beobachtete Trend, dass mit voranschreiten des Gesetzgebungsprozesses der Gestaltungsspielraum von Interessengruppen in vielen Bereichen schwindet. Diese Tendenz lässt sich auch in Abbildung 35 erkennen.

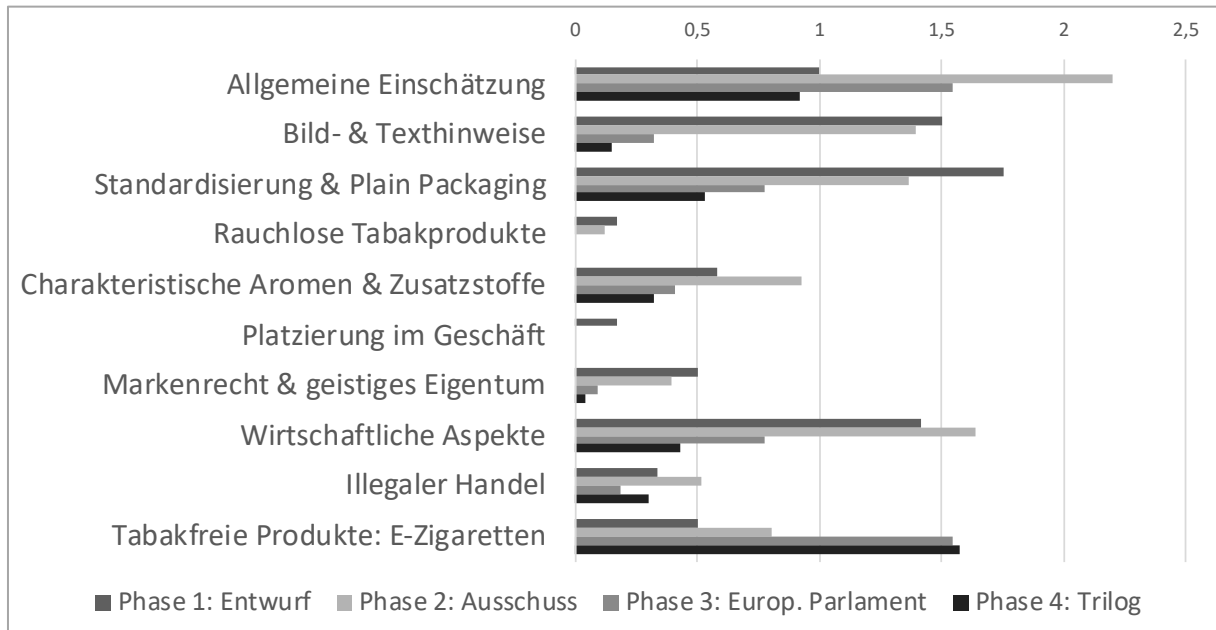


Abbildung 35: Durchschnittliche Frames pro Positionspapier in Phasen 1-4.

Aus dieser Grafik geht hervor, dass in Phase 4 die Anzahl der Frames in jedem der thematischen Bereiche der Richtlinie zurückging, außer im Bereich illegaler Handel und im Bereich E-Zigaretten. Verglichen mit anderen Themenfeldern, welche die Richtlinie abdeckt, waren anteilig gesehen nun die meisten Frames Themenfeld E-Zigaretten zu finden – dieser Gegenstandsbe-
reich der Richtlinie hatte sich im Diskurs somit sukzessive zur dominierenden Thematik entwi-
ckelt (s. Abbildung 36).

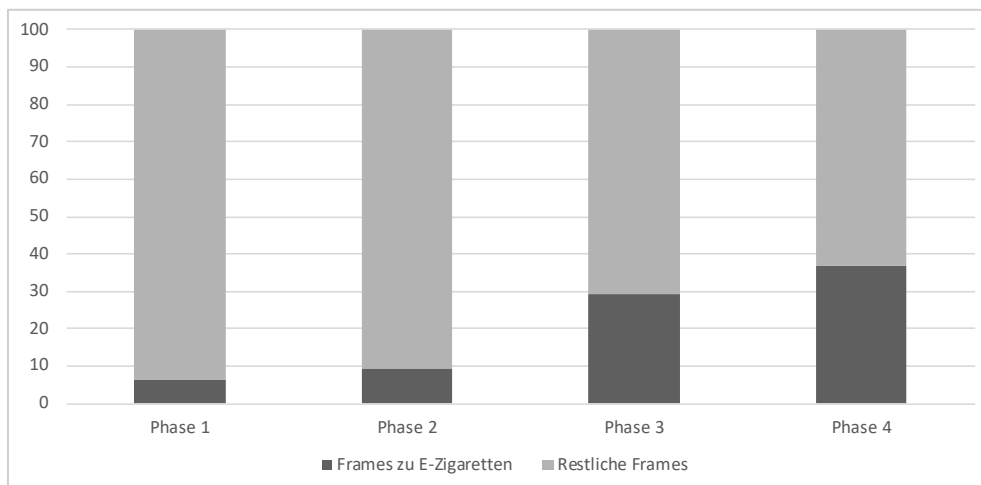


Abbildung 36: Prozentualer Anteil von Frames zu E-Zigaretten bis Phase 4.

Der Grund hierfür liegt zweifelsohne darin, dass sich die Institutionen in den Trilog-Verhandlungen erst gegen Ende mit E-Zigaretten befassten und erst in der letzten Verhandlungsrunde ein entsprechender Kompromiss gefunden wurde. Dies bedeutet, dass das Zeitfenster für die Einflussnahme viel länger geöffnet war als bei anderen Themen, wie z.B. Größe der Warnhinweise auf Zigarettenpackungen.

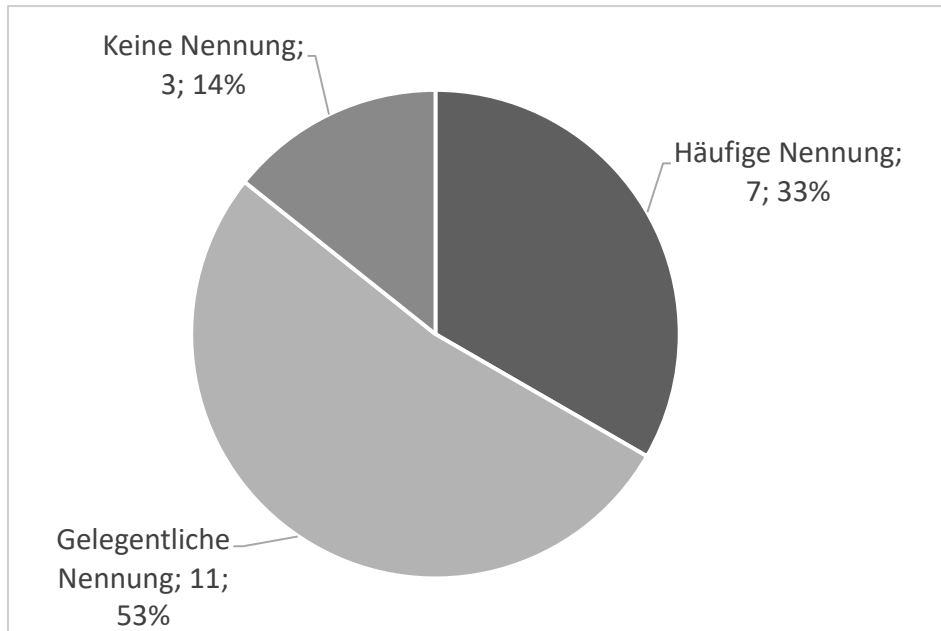


Abbildung 37: Frame-Kongruenz zwischen Interessengruppen u. Institutionen in Phase 4.

Auch in dieser Phase war die Frame-Kongruenz zwischen Institutionen und Interessengruppen sehr hoch. Wie Abbildung 37 zeigt, wiesen 86 % der Frames von Institutionen eine Kongruenz mit dem Framing von Interessengruppen auf. Die Kongruenz ist damit sieben Prozentpunkte höher als in Phase 3. Auch der Anteil der Frames, die von Interessengruppen häufig genannt und von Institutionen reproduziert wurden – wo also Kongruenz besteht – stieg in dieser Phase mit 33 % im Vergleich zur Vorphase leicht.

5.4.3 Industrie-Akteure zwischen Populismus und Kooperation

Die Gegenüberstellung der meistgenannten Frames⁵⁶ in Tabelle 13 zeigt die zunehmende Verlagerung des Framings insgesamt auf den Bereich E-Zigaretten. Damit setzt sich der Trend aus der vorangegangenen Phase des Gesetzgebungsprozesses fort. Die wirtschaftsnahe Koalition setzte auf allgemeines Framing und die Betonung vorwiegend wirtschaftlicher Aspekte, während die häufigsten Frames der verbrauchernahen Koalition weiterhin auf fast alle Kategorien verteilt waren. Auch dieser Gegensatz hat sich bereits in der Vorphase abgezeichnet.

⁵⁶ Frames mit ≥ 4 Nennungen in verschiedenen Positionspapieren.

Tabelle 13: Konkurrierende Frames in Phase 4 (Trilog und Abstimmung im EP).

Kategorie	Verbrauchernahe Koalition	Industriennahe Koalition
Allgemeine Einschätzung	Tabakkonsum als Ursache vieler (kardiovaskulärer und/oder Atem-) Erkrankungen und damit Hauptursache für vorzeitige Todesfälle in EU	Unverhältnismäßig
	Richtlinie notwendig für den Schutz vor Risiken des TK (v.a. bei Jugendlichen)	Umsetzungsfristen sind technisch nicht einzuhalten und sollten verlängert werden
	RL wichtig zur Sicherung eines hohen Gesundheits- und Verbraucherschutzniveaus	
Bild- und Textwarnhinweise		
Plain Packaging und Standardisierung	Slim-Zigaretten sind besonders für junge Frauen attraktiv und wirken weniger gesundheitsschädlich	
	Die Verpackung von Slim-Zigaretten zielt auf junge Frauen ab und lässt das Produkt weniger gesundheitsschädlich erscheinen	
Rauchlose Tabakprodukte		
Charakteristische Aromen und Zusatzstoffe	Charakteristische Aromen sollen TK für bestimmte Zielgruppen attraktiver machen	
Wirtschaftliche Aspekte	Hohe, durch Tabakkonsum verursachte, Kosten für Gesellschaft und Gesundheitssysteme	Richtlinie gefährdet kleinere lokale Händler und/oder Mittelstand
		Wirtschaftlicher Schaden für die Industrie (Tabak, Verpackung,...)
Illegaler Handel		Track & Trace ist bürokratisch und in der geplanten Umsetzungsfrist wirtschaftlich für mittelständische Unternehmen nicht zu stemmen
E-Zigaretten	<i>Siehe Abbildung 21 bzw. 34</i>	<i>Siehe Abbildung 21 bzw. 34</i>
	E-Zigaretten können Kinder zum Rauchen und Experimentieren mit Zigaretten verleiten	
	Rechtliche Klarheit zu E-Zigaretten als Voraussetzung für Produktqualität	
	E-Zigaretten können bei der Tabakentwöhnung helfen	
	E-Zigaretten sind weniger schädlich als konventionelle Zigaretten.	
	Starke Reglementierung von E-Zigaretten könnte sich im Markt kontraproduktiv auswirken/bietet Anreize für den Konsum herkömmlicher Zigaretten	
	Bei zu geringem Nikotingehalt in E-Zigaretten werden Konsumenten nicht von konventionellen Zigaretten auf die weniger schädliche Alternative umsteigen	
	Regulierung als Medizinprodukt ist de-facto Verbot von E-Zigaretten	

Wie bereits in vorangegangenen Phasen des Gesetzgebungsvorhabens gibt es auch in dieser Phase Belege dafür, dass die wirtschaftsnahe Koalition das (inter-)institutionelle Vorgehen sehr eng verfolgte und Zugang zu vertraulichen Dokumenten hatte. Dass die Industrie hervorragend vernetzt war, zeigt unter anderem ein Schreiben des E-Zigarettenverbands an die Ratspräsidentschaft, in dem direkt auf Ergebnisse einzelner Verhandlungstermine Bezug genommen wird

(2013-12-16 TVECA, E31). Diese Vernetzung führte auch zum Bekanntwerden von Zwischenergebnissen aus den Trilog-Verhandlungen, die nicht im Sinne der Industrie waren. Die Pläne der Ratspräsidentschaft zur Platzierung von Warnhinweisen auf Zigarrenschachteln löste beim europäischen Zigarrenverband ECMA regelrechte Panik aus. Parallel dazu versuchte der Verband, einen Termin bei den Verhandlungsführern der Kommission aus DG SANCO zu erhalten. DG SANCO weigerte sich, den aktuellen Verhandlungsstand zu kommentieren und verweigerte ein Gespräch mit Verweis auf den straffen Zeitplan (E-Mail von DG SANCO an Marcel Crijnen vom 13.12.2013, E25). Danach wandte sich Verbandspräsident Marcel Crijnen mit seinem Anliegen direkt an Industriekommissar Tajani (2013-11-11 ECMA Cigar, E19). Das tschechische ECMA-Mitgliedsunternehmen DanCzek Teplice wandte sich an den ebenfalls tschechischen Erweiterungskommissar Štefan Füle, offensichtlich in der Hoffnung, über den Landsmann Einfluss zu gewinnen (2013-11-11 DanCzek Teplice, E20). Mit dieser Strategie wollte der Verband die ablehnende Haltung in DG SANCO umgehen und gleichzeitig Druck aufbauen. Dazu bespielte der Verband möglichst viele Kanäle der Interessenvertretung zur gleichen Zeit; unabhängig davon, wie relevant die Zielgruppe für das Gesetzgebungsverfahren war. Ziel dieser Strategie war es ohne Zweifel, die eigenen Argumente samt Framing über die Diversifizierung der institutionellen Ansprechpersonen im Diskurs zu halten und somit innerhalb der Kommission Druck auf DG SANCO aufzubauen.

Im Anschluss an die Trilog-Verhandlungen setzte die Industrie weiter darauf, den Diskurs zu beeinflussen und damit die Kontrolle über das Framing zurückzugewinnen. Insbesondere die Verpackungsindustrie war in dieser Phase überaus aktiv. Wie wichtig das Framing bestimmter regulatorischer Maßnahmen war, wird durch einen Brief des Verbands der Europäischen Verpackungsindustrie (ECMA) vom Januar 2014 deutlich. Das britische Gesundheitsministerium hatte einen unabhängigen Gutachter vom King's College London beauftragt, eine Studie zum gesundheitlichen Nutzen von Plain Packaging bei Zigaretten zu prüfen. Verbandspräsident Andreas Blaschke schrieb dem Gutachter Sir Cyril Chantler:

“As experts in packaging [...] it is the considered view of ECMA's membership that standardized packaging could have important negative and unintended consequences on UK Health Policy if the production and sale of counterfeit product is not properly addressed” (2014-01-10 ECMA Carton).

In dem vierseitigen Brief geht der Verband detailreich auf das methodische Vorgehen des Gutachters und mögliche unerwünschte Effekte von Plain Packaging auf das Konsumverhalten ein (2014-01-10 ECMA Carton). Dieser Brief an den unabhängigen Gutachter steht exemplarisch dafür, mit welcher Vehemenz die Industrie versuchte, sich gegen bestimmte Maßnahmen zur Wehr zu setzen. Dem Verband reichte die Ansprache legislativer Akteure nicht aus, sie ver-

suchten sogar, unabhängige Gutachter zu beeinflussen. Einen Prozess auf Ebene der Mitgliedstaaten weiterzuverfolgen und in einer derartigen Detailtiefe zu adressieren, zeigt den enormen Handlungsdruck, unter dem sich die Industrie zu diesem Zeitpunkt befand, und das Ausmaß an finanziellen und personellen Ressourcen, die für die Interessenvertretung zur Verfügung standen. Der Brief ist ein Paradebeispiel für den Versuch der Industrie, das Framing aller relevanter Stakeholder zu diesem Thema sowie den Diskurs als Ganzes zu beeinflussen, um sogar Schadensbegrenzung zu betreiben – in diesem Fall sogar auf Ebene einzelner Mitgliedstaaten.

Auch die Aktionen der falschen Graswurzelbewegungen liefen in dieser Phase des Gesetzgebungsverfahrens weiter. Im Anschluss an das Votum des Europäischen Parlaments mobilisierte die von der Tabakindustrie über die Initiative FOREST finanzierte britische Kampagne „No thank EU“ ihre Unterstützer, indem sie ein vorgefertigtes Schreiben zur Verfügung stellte. Darin wurden vor allem das Verbot kleiner Packungsgrößen von Zigaretten und Tabak zum Selbstdrehen kritisiert. Den vorformulierten Brief sollten Bürger an britische Abgeordnete aus ihrem Wahlkreis schicken, mit der Bitte, den britischen Staatssekretär und die britische Gesundheitsministerin darauf anzusprechen (2013-10-09 No thank EU, E1), um Druck auf die britische Position im Rat auszuüben. Dieses Vorgehen stellt einen erneuten Versuch der Industrie dar, der Interessenvertretung einen bürgerlichen Anstrich zu verleihen. Den besonders in Großbritannien grassierenden EU-Skeptizismus machte sich diese Initiative einige Wochen später zunutze, indem sie das Feindbild der EU-Bürokratie mit ihren politischen Zielen verknüpfte und über ihre Webseite populistische Klischees reproduzierte:

„The European Commission (unelected bureaucrats in Brussels) has proposed sweeping and draconian revisions to the Tobacco Products Directive. On October 8th 2013 MEPs from across Europe voted to agree with many of the proposals made by the bureaucrats. If they are introduced they will affect tens of millions of consumers throughout Europe, including the United Kingdom” (2013-11-01 No thank EU, E1).

Die Tabakindustrie intensiviert ihre Bemühungen demnach in dieser Phase noch einmal, um in diesem Fall möglichst viele Menschen zu sensibilisieren und somit Druck auf britische Entscheidungsträger aufzubauen.

Unterdessen versuchten viele Akteure der verbrauchernahen Koalition, ihre Präsenz im Diskurs weiterhin als diejenige der moralisch überlegenen Akteure zu behaupten. In diesem Sinne zielte das Framing wie in den Vorphasen bereits sehr stark auf die Abschreckungswirkung von Tabakprodukten für Kinder und Jugendliche ab. Durch die geschickte Verknüpfung von Begriffen, wie z.B. „Lipstick Packages“ (ABNR 2014-02-27, E12) versuchte die Koalition, Entscheidungsträger auf die Vermarktungsstrategie der Tabakindustrie hinzuweisen. Denn die Industrie

hatte ihre Produkte schon seit Jahren mit auffälligen, Make-up-ähnlichen Verpackungsmarketing insbesondere auf junge Frauen zugeschnitten (Manko Association 2013).

Mögliche wirtschaftliche Implikationen der Richtlinie, auf denen die Industrie beharrte, wurden von dieser Koalition entweder negiert oder in Relation zu den Kosten gesetzt, die für Gesundheitssysteme durch die Behandlung von Rauchern entstünden. Langfristig, so argumentierten einige verbrauchernahe Akteure, sparten die Staatskassen der Mitgliedstaaten durch eine strengere Tabakgesetzgebung sogar Geld.

5.4.4 Zwischenergebnisse in Phase 4

Von allen untersuchten Analysephasen des Gesetzgebungsverfahrens war diese vierte Analysephase diejenige, in der es für Interessenvertreter den geringsten Spielraum zur Einflussnahme gab. Die Institutionen hatten ihre Positionen bereits zuvor festgelegt; in vielen Teilen der Richtlinie ging es in dieser Phase, insbesondere während der Trilog-Verhandlungen, nur noch um deren Flexibilität in Detailfragen. Der letzte verbliebene Streitpunkt war jedoch das Thema E-Zigaretten, bei dem Rat und Parlament diametral entgegengesetzte Positionen einnahmen. Die Kommission schlug daraufhin einen Kompromiss vor, der relativ nahe an der ursprünglichen Formulierung des Gesetzentwurfs lag und den Durchbruch bei den Verhandlungen ermöglichte. Die darauffolgende Einigung auf einen gemeinsamen Text besiegelte die Verabschiedung der Richtlinie vor Ende der Legislaturperiode 2014. Das harte Ringen innerhalb der Institutionen zeigt sich an der Opposition Polens im Rat, das trotz beträchtlicher Zugeständnisse der anderen Mitgliedstaaten gegen die Richtlinie stimmte.

Der legislative Output konnte als Erfolg für die verbrauchernahe Koalition gewertet werden, da viele Regelungen, die die Industrie unbedingt hatte verhindern wollen, Eingang in den finalen Text gefunden hatten. Exemplarisch dafür sind große Bild- und Texthinweise auf Zigaretten- und Tabakpackungen. Die Industrie hat es hingegen geschafft, den Text an entscheidenden Stellen zu entschärfen. Es ist ihr gelungen, einige Ausnahmen von den Regelungen zu erwirken und auch strenge Vorgaben zur Form der Zigarettenpackungen zu verhindern. Den größten Erfolg konnte jedoch die aus äußerst heterogenen Akteuren bestehende E-Zigaretten-Koalition für sich verbuchen, die sich für eine liberale Regulierung dieser Produktgruppe eingesetzt hatte. Die freie Verkäuflichkeit blieb ebenso gewahrt wie der Einsatz von Geschmacksstoffen und Nachfüllkartuschen. Die freie Verkäuflichkeit von E-Zigaretten stellte für die Pharmaindustrie eine Niederlage auf ganzer Linie dar, da man sich im Bereich der Medizin- und Nikotinersatz-Therapie-Produkte ein vielversprechendes, potenziell äußerst lukratives Marktsegment erhofft hatte. Um eine strenge Regulierung zu rechtfertigen, hatte die Pharmaindustrie auch in der Kommunikation stets auf den notwendigen Jugendschutz hingewiesen. Die Kombination aus

Graswurzel-Mobilisierung und erfolgreichem Framing der E-Zigarette als weniger schädliche Alternative zu Tabak bescherte der E-Zigaretten-Koalition diskursives Kapital und ermöglichte es letztlich, die Pharmaindustrie auszustechen. Dies war vor allem vor dem Hintergrund eines Evidenz-Vakuums eindeutiger wissenschaftlicher Empfehlungen möglich.

Die Herangehensweise der beiden zentralen Koalitionen ist in dieser Phase als äußerst divergent zu beschreiben. Die verbrauchernahe Koalition hatte durch den PR-Coup um die PMI-Leaks in der Vorphase ihr wichtiges Ziel erreicht, die Industrie zu diskreditieren und sich als moralisch überlegene Stakeholder-Gruppe darzustellen. Im Framing beharrten die Akteure auf ihrer Taktik, Gesundheitsschutz und Prävention von Kindern und Jugendlichen in den Vordergrund zu stellen, und hauptsächlich wirtschaftliche Gegenargumente als unwahr zu bezeichnen. Die Position dieser Koalition war zwar durch das ernüchternde Votum im Parlament in der Vorphase leicht geschwächt, aber durch ihre exzellenten Kontakte und entscheidende Allianzen in den Institutionen dennoch um einiges komfortabler als die der Tabakindustrie, die mit ihrem miserablen Ruf mit dem Rücken zur Wand stand.

Bemerkenswert war im Gegensatz dazu die Taktik der Tabakindustrie, die sich auf allen ihr zur Verfügung stehenden Kanälen gegen die Maßnahmen zur Wehr setzte. In dieser Phase wurde das starke Gefälle zwischen Verbraucher- und Industriekoalition im Hinblick auf die finanzielle Macht besonders deutlich, veranschaulicht am Beispiel des Verpackungsverbands ECMA, der versuchte, unabhängige nationale Gutachter von ihrer Position zu überzeugen. Dies ist nur einer von vielen Belegen dafür, wie engmaschig die Industrie neben den europäischen auch die relevanten nationalen Vorgänge innerhalb der EU-Mitgliedstaaten verfolgte – und zu beeinflussen suchte. Denn der Versuch, in allen Diskursen präsent zu sein und das Narrativ sogar im Kleinsten zu kontrollieren, dürfte ohne Zweifel äußerst kostspielig gewesen sein. Ihr Framing passte die industrienaher Koalition an die jeweiligen Kontexte an, wobei die einzelnen Formulierungen in dieser Phase an Schärfe und Zuspitzung gewannen. Dies ermöglichte es der Koalition, viele und vor allem diverse Zielgruppen anzusprechen. Die diskursive Omnipräsenz der Tabakindustrie brachte auch die Kommission dazu, die Muskeln spielen zu lassen und einem Meeting während der Trilog-Verhandlungen nur im Austausch gegen Informationen zuzustimmen – ein Deal, dem die Industrie nur zähneknirschend nachkam. Betrachtet man die Gesamtheit der verabschiedeten Maßnahmen, ist die Richtlinie im Hinblick auf Interessenvertretung als klare Niederlage für die Tabakindustrie zu werten.

In Tabelle 14 sind die Positionierungen der institutionellen Hauptakteure im Verlauf des Gesetzgebungsverfahrens zusammengefasst.

Tabelle 14: Positionen der EU-Institutionen im Verlauf des Gesetzgebungsverfahrens (Phase 4).

Erwogene Maßnahmen	Kommissions-Vorschlag 19.12.2012	Allgemeine Ausrichtung d. Rates 21.06.2013	Bericht ENVI-Ausschuss 10.07.2013	Entschließung EU-Parlament 08.10.2013	Beschluss im EU-Parlament (1. Lesung) 26.02.2014
Auslageverbot in Geschäften	Keine Anwendung.	Keine Anwendung.	Keine Anwendung.	Keine Anwendung.	Keine Anwendung.
Größe und Position der Warnhinweise	75% Vorder- und Rückseite, Deckel Umsetzung Mitgliedstaaten; Verpflichtende Bildwarnhinweise; Ausnahmen für Pfeifentabak und Zigarren.	65% Vorder- und Rückseite, platziert an der Oberkante der Packung. Verpflichtende Bildwarnhinweise; Ausnahmen für Pfeifentabak und Zigarren	75% Vorder- und Rückseite, Deckel Umsetzung Mitgliedstaaten; Verpflichtende Bildwarnhinweise; Ausnahmen für Pfeifentabak und Zigarren.	65% Vorder- und Rückseite, platziert an der Oberkante der Packung. Verpflichtende Bildwarnhinweise; Ausnahmen für Pfeifentabak und Zigarren	65% Vorder- und Rückseite, platziert an der Oberkante der Packung. Verpflichtende Bildwarnhinweise; Ausnahmen für Pfeifentabak und Zigarren
Plain Packaging	Ja, Einführung bleibt aber den Mitgliedstaaten überlassen.	Nein	Ja, Einführung bleibt aber den Mitgliedstaaten überlassen.	Nein, Mitgliedstaaten dürfen jedoch strengere Regeln erlassen.	Nein, Mitgliedstaaten dürfen jedoch strengere Regeln erlassen.
Standardisierung	Ja, Verpackung von Zigaretten muss quaderförmig sein und mind. 20 Zigaretten enthalten.	Ja, Verpackung von Zigaretten muss quaderförmig sein und mind. 20 Zigaretten enthalten.	Ja, Verpackung von Zigaretten muss quaderförmig sein und mind. 20 Zigaretten enthalten.	Ja, Verpackung von Zigaretten muss mind. 20 Zigaretten enthalten.	Ja, Verpackung von Zigaretten muss mind. 20 Zigaretten enthalten.
Verbot von Slim-Zigaretten (<7,5 mm)	Ja	Nein	Ja	Nein	Nein
Verbot von charakteristischen Aromen	Ja	Ja, 5 Jahre Übergangszeit	Ja	Ja, 8 Jahre Übergangszeit	Ja, 8 Jahre Übergangszeit
Grenzüberschreitender Fernabsatz von Tabakprodukten	Mitgliedstaaten können dies erlauben, verpflichtende Altersüberprüfung	Mitgliedstaaten können den Fernabsatz verbieten.	Verbot	Verbot	Mitgliedstaaten können dies erlauben, verpflichtende Altersüberprüfung
Verkauf von Snus	Verbot beibehalten	Verbot beibehalten	Verbot beibehalten	Verbot beibehalten	Verbot beibehalten
Zulassung von E-Zigaretten	Als Medizinprodukt abhängig vom Nikotingehalt	Als Medizinprodukt abhängig vom Nikotingehalt	Als Medizinprodukt ungeachtet des Nikotingehalts	Produktsicherheits-Richtlinie	Produktsicherheits-Richtlinie, als Medizinprodukt nur >Nikotin-Grenzwert v. 20mg/ml

5.5 Fazit: Gewinner und Verlierer im Gesetzgebungsprozess

In diesem Kapitel wurden Positionspapiere verschiedener Interessengruppen auf Framing untersucht und auf ihre Kongruenz mit Institutionen hin ausgewertet. Das Gesetzgebungsverfahren wurde mittels Prozessanalyse rekonstruiert und insbesondere hinsichtlich relevanter informeller politischer Interaktion zwischen Institutionen und Interessengruppen ausgewertet. Diese Vorgehensweise kam über vier Phasen des Gesetzgebungsprozesses zur Anwendung, um die Dynamik der Interessenvertretung im Gesetzgebungsverfahren abbilden zu können. Dies geschah nicht nur mit dem Ziel, nachzuvollziehen, wo die größte Schnittmenge zwischen der beschlossenen Richtlinie und der Positionen bzw. Präferenzen der Interessengruppen lag; darüber hinaus stand im Fokus, wie sich diese Schnittmenge über den Gesetzgebungsprozess hinweg verändert hat.

Als Fazit aus den Zwischenergebnissen der vier Analysephasen wird im Folgenden zusammengefasst, welche Koalitionen und Interessengruppen aus dem Gesetzgebungsprozess als Gewinner (Richtlinie liegt nahe an den eigenen Präferenzen) oder Verlierer hervorgehen (Richtlinie entspricht nicht den eigenen Präferenzen).

Tabelle 15: Gewinner im Gesetzgebungsprozess.

Erwogene Maßnahmen	Beschluss im EU-Parlament 26.02.2014	Gewinner
Ausstellungs-/Werbeverbot an Verkaufsf lächen	Keine Anwendung.	Tabakindustrie bzw. industrie-nahe Koalition
Größe und Position der Warnhinweise	65% Vorder- und Rückseite, platziert an der Oberkante der Packung. Verpflichtende Bildwarnhinweise; Ausnahmen für Pfeifentabak und Zigarren	Verbrauchernahe Koalition
Plain Packaging	Nein, Mitgliedstaaten dürfen jedoch strengere Regeln, wie Plain Packaging, erlassen.	Tabakindustrie bzw. industrie-nahe Koalition
Standardisierung	Ja, Verpackung von Zigaretten muss mind. 20 Zigaretten enthalten.	Verbrauchernahe Koalition
Verbot von Slim-Zigaretten (<7,5 mm)	Nein	Tabakindustrie bzw. industrie-nahe Koalition
Verbot von charakteristischen Aromen	Ja, 8 Jahre Übergangszeit	Verbrauchernahe Koalition
Grenzüberschreitender Fernabsatz von Tabakprodukten	Mitgliedstaaten können dies erlauben, verpflichtende Altersüberprüfung	Verbrauchernahe Koalition
Verkauf von Snus	Verbot beibehalten	Verbrauchernahe Koalition
Zulassung von E-Zigaretten	Unter Produktsicherheits-Richtlinie, als Medizinprodukt nur über Nikotin-Grenzwert von 20mg/ml und sofern als Medizinprodukt beworben	E-Zigaretten Koalition (supportive Perspektive)
Nachverfolgbarkeit von Tabakprodukten	Ja, Zigarettenpackungen müssen mit zusätzlichen Sicherheitsmerkmalen ausgestattet sein	Verbrauchernahe Koalition

Der Abgleich der Präferenzen der zentralen Interessens-Koalitionen mit dem Inhalt der Richtlinie ergibt, dass die verbrauchernahe Koalition ihre Position in sechs von zehn zentralen Aspekten der Richtlinie durchsetzen konnte. Die Tabakindustrie konnte ihre Präferenzen in drei Bereichen realisieren, und die Koalition zu E-Zigaretten, die sich monothematisch für eine liberale (supportive) Regulierung von E-Zigaretten stark machte, erreichte ihr Ziel – hiervon profitierte jedoch auch die Tabakindustrie.

Die verbrauchernahe Koalition ist unter dem Strich somit die Gewinnerin, musste jedoch inhaltliche Abschwächungen ihrer Forderungen in Kauf nehmen – die Bildwarnhinweise auf den Verpackungen fielen bspw. kleiner aus als erhofft. Auch die industrienaher Koalition konnte nicht nur uneingeschränkte Erfolge vermelden: Die gefürchtete Einführung neutraler Zigarettenverpackungen (Plain Packaging) konnte verhindert werden, aber einige Mitgliedstaaten, darunter Frankreich und Irland, planten, diese Maßnahme im Sinne einer strengeren Regelung dennoch einzuführen. Die E-Zigaretten-Koalition um den Industrieverband TVECA und einige Konsumentengruppen hatten ihr politisches Ziel erreicht. Sie stachen damit die mächtige Pharmaindustrie aus, die am Ende als große Verliererin bezeichnet werden kann.

6. Diskussion: Zentrale Befunde und Interpretation

Fast zehn Jahre nach der Veröffentlichung des Gesetzesvorschlags durch die Kommission wagt dieses Kapitel zunächst einen Blick auf den gesundheitspolitischen Ertrag der Tabakrichtlinie und ihre Implementierung. Dabei soll auch die Frage beantwortet werden, ob die verbraucher-schutzpolitische Agenda der Kommission einen messbaren Einfluss auf die Prävalenz des Rauchens hatte.

Im Anschluss werden die zentralen Befunde dieser Arbeit gebündelt vorgestellt. Zunächst werden dabei die zentralen Eigenschaften und Schlüsselakteure der identifizierten Koalitionen präsentiert, die eine wichtige Grundlage für die weitere Ergebnisdarstellung bilden. Die darauffolgende zusammenfassende Diskussion und Interpretation der empirischen Befunde orientierten sich an den in Kapitel 3 erarbeiteten Hypothesen. Diese sind in Kapitel 6.3 eingangs noch einmal aufgelistet. Zum Ende des Kapitels werden sowohl der praktische als auch der methodische Ertrag der Arbeit dargestellt.

6.1 Implementierung und gesundheitspolitischer Mehrwert

Die in dieser Arbeit behandelte Überarbeitung der Tabakrichtlinie von 2012 bis 2014 hatte zum Ziel, neue Marktentwicklungen wie Produktinnovationen, wie z.B. E-Zigaretten, zu regulieren, im Binnenmarkt einheitliche Bedingungen für Inhaltsstoffe und Aufmachung von Tabakerzeugnissen – insbesondere Zigaretten – zu schaffen und dadurch die Prävalenz des Rauchens unter Jugendlichen in der Europäischen Union zu senken (Europäische Kommission 2012e).

Die 2014 verabschiedete Richtlinie hatte für die EU jedoch zunächst ein rechtliches Nachspiel. Wie auch bereits in Uruguay und Australien endete der Kampf der Industrie nicht mit dem Inkrafttreten der Richtlinie. Philip Morris, British American Tobacco und andere Konzerne sowie E-Zigaretten-Hersteller klagten in Großbritannien in teils separaten Verfahren gegen die Einschränkungen des Verpackungsdesigns. Polen, das im Rat gegen die Richtlinie gestimmt hatte, zog mit der Unterstützung Rumäniens vor den EuGH, um das Verbot von Menthol-Zigaretten zu kippen. Am 4. Mai 2016 bestätigte der EuGH die Zulässigkeit der 2014 von Rat und Parlament beschlossenen Tabakrichtlinie und wies die Klagen Polens und der Industrie ab (Europäischer Gerichtshof 2016). Zahlreiche weitere Klagen gegen bestimmte Bilder oder spezifische technische Regelungen wurden im weiteren Verlauf ebenfalls abgewiesen (Europäische Kommission 2021a).

Die Umsetzung der Tabakrichtlinie in nationales Recht erfolgte in einigen Mitgliedstaaten nicht fristgemäß bis Mai 2016, weshalb die Kommission zahlreiche Vertragsverletzungsverfahren einleitete, die bis Ende 2020 jedoch alle beigelegt werden konnten. Bei der Transposition der

Richtlinie in nationales Recht ergeben sich in einigen Anwendungsbereichen Probleme: So fehlte es einigen nationalen Behörden an Ressourcen, um Verstöße gegen die Richtlinie zu überwachen oder angemessen zu ahnden, beispielsweise beim grenzüberschreitenden Fernabsatz von Tabakprodukten. Andererseits ergaben sich technische Umsetzungsschwierigkeiten bei der Größe der Warnhinweise und der Verpackungsform in einigen Mitgliedstaaten. Hier gehen die Mitgliedstaaten zum Teil sehr unterschiedlich vor, daher weist die Kommission in ihrem Bericht zur Umsetzung der Richtlinie auf weiteres Harmonisierungspotenzial hin (Europäische Kommission 2021a).

Seit der Verabschiedung der Tabakrichtlinie haben acht Mitgliedstaaten von der Möglichkeit Gebrauch gemacht, strengere Regelungen zu erlassen und Plain Packaging eingeführt – also komplett generische Zigarettenpackungen ohne Markenlogos, darunter Frankreich und Irland (ebd.).

Mit der Überarbeitung der Tabakrichtlinie wollte die Kommission die Prävalenz des Rauchens innerhalb von fünf Jahren nach dem Inkrafttreten neuer Regelungen um zwei Prozentpunkte senken (Europäische Kommission 2012 f). Die Raucherprävalenz wurde von der Kommission als Indikator für den Erfolg der Tabakrichtlinie ausgerufen. Zum Zeitpunkt ihres Inkrafttretens im Mai 2016 betrug die Raucherprävalenz in der EU insgesamt 26 %, im Jahr 2020 nur noch 23 %. Die Raucherprävalenz bei Jugendlichen fiel nach einem Peak in 2017 (29 %) auf 20 % in 2020. Damit wurde das wichtigste Ziel der Tabakrichtlinie erreicht.

In ihrem Bericht über die Anwendung der Richtlinie stellt die Kommission jedoch gleichzeitig fest, dass Jugendliche verstärkt E-Zigaretten konsumieren (Europäische Kommission 2021a). Eine weitere Produktinnovation, der sog. Tabakerhitzer, liegt zunehmend im Trend. Dabei wird Tabak nur elektrisch erhitzt und nicht verbrannt – auf diese Weise können viele Regelungen, die für Zigaretten gelten, wie z.B. das Verbot charakteristischer Aromen oder genormte Verpackungen mit Schockbildern, umgangen werden (ebd.). Die Tabakindustrie nutzt diese Schlupflöcher konsequent aus: Philip Morris vertreibt bspw. Tabakerhitzer unter der Marke „IQOS“, British American Tobacco hat „glo“ auf den Markt gebracht. Die bunten Produkte mit Geschmacksrichtungen tragen Phantasienamen wie „Vibrant Velvet Switch“ und werden auf der Produkt-Webseite als „weniger schädliche Alternative zum Rauchen“ (British American Tobacco 2021) angepriesen. Die steigende Beliebtheit von E-Zigaretten und Tabakerhitzen bei Jugendlichen bezeichnet die Kommission als „worrying trends“ (Europäische Kommission 2021a). Manch ein Mitgliedstaat geht inzwischen sogar gerichtlich gegen die von NGOs als irreführend und aggressiv beschriebene Vermarktung der Tabakerhitzer vor (Le Monde 2021).

Nicht nur diese Entwicklungen geben der Kommission Anlass für weitere Schritte in der Tabakkontrollpolitik. Mit dem „Beating Cancer Plan“ hat die Kommission ein umfangreiches Konzept zur Gesundheitsförderung und zur Verhinderung nichtansteckender Krankheiten in der EU vorgelegt (Europäische Kommission 2021b). Die EU stellt ein Zehntel der Weltbevölkerung, aber ein Viertel aller Krebspatienten weltweit. Ca. 40 % dieser Krebsfälle haben vermeidbare Ursachen. Dazu gehört auch Tabakkonsum (ebd.).

Tabakkontrolle hat sich durch völkerrechtliche Verträge und internationale Foren, in denen die Mitgliedstaaten von der EU vertreten werden, zu einem etablierten Kompetenzfeld der Europäischen Kommission entwickelt. Wie wichtig europäische Anstrengungen gerade im Bereich Tabakkontrolle für den Verbraucherschutz in der EU sind, zeigt das Beispiel Deutschland: Die Bundesrepublik ist der letzte EU-Mitgliedstaat, in dem das Verbot von Außenwerbung für Tabakprodukte, z.B. auf Plakaten, noch keine Anwendung findet. Ein Beispiel dafür, dass die Bundesregierung im Vergleich zu anderen nord- und westeuropäischen Mitgliedstaaten als äußerst tabakfreundlich gilt. Erst im Spätherbst 2019 gab die Unionsfraktion im Bundestag ihren Widerstand auf – mit der Plakatwerbung für Zigaretten wird allerdings frühestens in 2022 Schluss sein (Rosenfelder 2019).

6.2 Koalitionsbildung als strategisch-diskursiver Bestandteil von Interessenvertretung

Bevor die Hypothesen vor dem Hintergrund des analytischen Ertrags diskutiert werden, widmet sich dieses Kapitel der Charakterisierung der wichtigsten Koalitionen und ihren Handlungsdynamiken. Dieses Vorwissen ist nötig, um die zentralen Befunde der Arbeit besser nachvollziehen zu können.

Wie bereits mehrfach erwähnt, weist der politische Diskurs über die Revision der Tabakrichtlinie eine starke Polarisierung in zunächst zwei Lager auf: Die beiden wichtigsten *advocacy coalitions*, die sich an beiden Polen bildeten, sind die industriennahe Koalition und die verbrauchernahe Koalition. Beide Koalitionen lassen sich hinsichtlich drei verschiedener Kriterien voneinander unterscheiden. Erstens gibt es pro Koalition jeweils eine mehr oder weniger homogene Gruppe an Haupt- und Nebenakteuren, die ein politisches Ziel teilen. Zweitens zeigen die Strategien der Interessenvertretung der jeweils agierenden Akteure innerhalb der Koalitionen eine auffällige Ähnlichkeit, was für ein abgestimmtes Vorgehen spricht. Drittens ergab die Framing-Analyse beträchtliche Parallelen im Framing mit Kongruenzen in einigen zentralen Punkten. Im Folgenden werden die beiden Hauptkoalitionen hinsichtlich zentraler Akteure, Strategie und Framing zusammenfassend charakterisiert.

Die Hauptakteure der industrienahen Koalition waren die vier großen multinationalen Tabakkonzerne und Zigarettenhersteller Philip Morris, British American Tobacco, Imperial Tobacco und Japan Tobacco International. Diese wurden parallel dazu mit Ausnahme von Philip Morris durch den europäischen Dachverband CECCM sowie nationale Verbände, wie z.B. den deutschen DZV, repräsentiert. Philip Morris verfolgte dabei eine äußerst aggressive Strategie der Interessenvertretung. Im Bereich Zigarren war der europäische Dachverband ECMA zentraler Koordinator aller Aktivitäten. Aus der Zulieferindustrie ist insbesondere der gleichnamige europäische Dachverband der Kartonhersteller, ECMA, zu nennen, der parallel zu einigen Mitgliedsunternehmen eine zentrale Figur der Koalition darstellte.

Die Strategie dieser Akteure bestand darin, das Gesetzgebungsverfahren wo immer möglich zu verlangsamen sowie eine öffentliche und institutionelle Opposition zu mobilisieren, um eine drastische Regulierung des Kerngeschäfts der Branche zu verhindern. Zentrale Elemente dieser Strategie waren die förmliche Überschwemmung des Konsultationsverfahrens mit Tausenden automatisierten Einreichungen, die massenhafte Ansprache von Abgeordneten des Parlaments sowie die permanente Anzweiflung der unionsrechtlichen Grundlage für die Richtlinie, u.a. durch intensive Beeinflussung des JURI-Ausschusses. Weitere distinguierte Merkmale der Koalition waren die Diversifizierung der Unterstützerbasis und die Instrumentalisierung von Dritten wie Gewerkschaften, marktliberaler Think Tanks und die Gründung fingierter Graswurzelbewegungen.

Die diskursive Angleichung innerhalb dieser Koalition konnte durch die Framing-Analyse umfassend nachgewiesen werden. Das Framing der industrienahen Koalition zeichnete sich durch eine starke Betonung negativer wirtschaftlicher Konsequenzen und eine strategische und notorische Negierung der wissenschaftlichen Grundlage der erwogenen Maßnahmen aus.

Die verbrauchernahe Koalition wurde wesentlich durch die tonangebende NGO SmokeFree Partnership und relevante Partnerorganisationen wie dem European Heart Network, der European Respiratory Society und Action on Smoking and Health geprägt, die ebenfalls Büros und Netzwerke in Brüssel unterhielten und auch in die Mitgliedstaaten hinein hervorragend vernetzt waren. Ein weiterer zentraler Akteur war das Deutsche Krebsforschungszentrum (DKFZ), das insbesondere für die wissenschaftliche Beratung und Positionierung zuständig war. Zur verbrauchernahen Koalition zählten darüber hinaus eine Vielzahl nationaler medizinischer Fachgesellschaften, die sich lose an der Interessenvertretung beteiligten.

Das Hauptmerkmal der Strategie dieser Koalition bestand in der intensiven Nutzung eines Netzwerks federführender Abgeordneter in Parlament und Rat, sowie guter Kontakte zu Mitarbei-

tern von DG SANCO in der Kommission. Hier zeichnete sich die Verbraucher-Koalition insbesondere durch exklusiven Zugang und die proaktive Bereitstellung relevanter wissenschaftlicher Evidenz, Studien und empirisch belegter Wirksamkeit politischer Handlungsoptionen aus. Insbesondere durch eine Framing-Strategie, die hauptsächlich auf wissenschafts-gestützte Argumente und die Dämonisierung der Tabakindustrie setzte, gelang es der Verbraucherkoalition, sich eher als Partner der Politik denn als Interessenvertreter zu positionieren. Ihre finanziell unterlegene Stellung nutzte die Koalition aktiv, um sich im Sinne eines „David-gegen-Goliath“ zu stilisieren, und um sich Glaubwürdigkeit und moralische Überlegenheit im Diskurs zu verschaffen.

Im Gegensatz zu diesen klar voneinander abgrenzbaren Koalitionen mit jeweils recht homogenem Vorgehen und gleichen politischen Zielen, zeigte sich im Themenbereich E-Zigaretten ein völlig anderes Bild. Hier wurden mindestens sechs verschiedene kleinere Koalitionen aus Akteuren identifiziert, die zum Teil in den Hauptkoalitionen vertreten sind, zum Teil aber auch monothematisches Interesse an E-Zigaretten haben. Die Unterscheidung der politischen Ziele hinsichtlich des Regulierungsniveaus erlaubt eine Aufteilung in mindestens sechs Koalitionen (s. Abbildung 33).

Sowohl die E-Zigaretten-Verbraucher als auch die Industrieverbände wählten eine Strategie der massenhaften Ansprache von Abgeordneten im Parlament. Die Pharmaindustrie suchte den engen Austausch und Kontakt mit der Kommission. Für die weiteren Akteure lieferte das empirische Material keine Hinweise auf ein bestimmtes strategisches Vorgehen.

Bezieht man Framing in diese Klassifizierung mit ein, wird die Lage noch unübersichtlicher. Einige Koalitionen nutzen ähnliche Frames, um jedoch völlig unterschiedliche Regulierungsoptionen zu begründen. Der Kampf um die Deutungshoheit entzündete sich an der Frage, ob eine freie Verkäuflichkeit von E-Zigaretten mit den Zielen des Jugendschutzes vereinbar sei. Einig waren sich alle Koalitionen darin, dass E-Zigaretten beim Ausstieg aus dem Rauchen potenziell hilfreich sein könnten. In der weiteren Differenzierung des Framings hinsichtlich Regulierungsoptionen standen manche Verbraucherschützer plötzlich in einer Argumentationslinie mit E-Zigaretten- und Tabakindustrie. Gleichzeitig fraternisierten sich wiederum andere Verbraucherschutz-Akteure im Framing ungewollt mit der Pharmaindustrie. Diese sich überlagernden diskursiven Koalitionen hatten ein Abgrenzungsproblem, das für die politischen Entscheidungsträger eine Herausforderung bei der Identifikation der günstigsten Handlungsoptionen darstellte.

Zusammengefasst zeigt sich hinsichtlich Koalitionsbildung ein gemischtes Bild. Im Bereich Tabakprodukte entstand eine klare Aufspaltung der handelnden Akteure in zwei große Hauptkoalitionen, deren politische Ziele, Strategie und Framing polarisierten. Im Bereich E-Zigaretten bildeten sich mindestens sechs ad-hoc Koalitionen, die sich zum Teil nur schwer voneinander unterscheiden ließen.

6.3 Zentrale Befunde: Erklärungspotenziale von Framing- und Prozessanalyse

Ziel dieser Arbeit war es, am Fallbeispiel der Tabakrichtlinie Erfolgsfaktoren für den Einfluss bestimmter Interessengruppen bzw. Koalitionen bei der Interessenvertretung in europäischen Gesetzgebungsverfahren zu untersuchen. Dazu wurden fünf Hypothesen formuliert:

***Hypothese H1:** Interessengruppen und Nichtregierungsorganisationen aus den Bereichen Gesundheit und Verbraucherschutz haben die meisten Frames mit dem Europäischen Parlament gemein.*

***Hypothese H2:** Um Gesetzgeber von ihrer Position zu überzeugen, nutzen Interessengruppen Frames, die im Feld ihrer eigenen, bereichsspezifischen Expertise liegen, um ihren eigenen Anliegen mehr Salienz zu verleihen.*

***Hypothese H3:** Im Fall der Tabakrichtlinie haben Interessengruppen aus dem Verbraucherschutz- und Gesundheitsspektrum bevorzugten Zugang zu Abgeordneten des Europäischen Parlaments gehabt.*

***Hypothese H4:** Die Fähigkeit zur Bereitstellung relevanter Informationen gegenüber den gesetzgebenden Institutionen im komplexen Regelungsbereich der Tabakrichtlinie fungiert als „Türöffner“ und ist eine Grundvoraussetzung für die Einflussnahme von Interessengruppen.*

***Hypothese H5:** Häufig genutzte Frames von verschiedenen Interessenvertretern generieren mehr Frame-Kongruenz mit Institutionen als einzeln oder selten genutzte Frames.*

Zur Diskussion der Hypothesen wurde eine methodische Kombination aus Prozessanalyse und Framing-Analyse genutzt, um sowohl die prozessuale als auch die diskursive Ebene der Verhandlungen abzubilden. Dieses Vorgehen erlaubte aufschlussreiche Einsichten in ein Gesetzgebungsverfahren, dem durch seine hohe Politisierung und Polarisierung vergleichsweise großes öffentliches Interesse zuteilwurde. Durch einen Skandal um mögliche Schmiergeldzahlungen musste der zuständige maltesische Gesundheitskommissar bereits vor Veröffentlichung des Gesetzesvorschlags zurücktreten. Die sog. Dalli-Affäre drohte, das Gesetzesvorhaben zu begraben. Als auf politischen Druck hin unter einem neuen Kommissar doch noch ein Vorschlag veröffentlicht wurde, drohte die politische Debatte ausgerechnet im Europäischen Parlament

zugunsten der Tabakindustrie zu kippen. Dabei lieferten sich zwei zentrale Koalitionen um industriennahe Akteure und Verbrauchergruppen einen offenen Schlagabtausch um die Deutungshoheit im politischen Diskurs. Framing kam dabei eine wesentliche Rolle zu.

Trotz einer aggressiven Strategie der Tabakindustrie gelang es Verbraucherkoalition angesichts ihrer exzellenten Reputation und ihres belastbaren Netzwerks mit politischen Schlüsselfiguren, den Einfluss der Tabakindustrie zu begrenzen. Dadurch wurden trotz einiger Abschwächungen viele präventive Maßnahmen des Kommissionsvorschlags in die finale Richtlinie übernommen. Die Diskussion zu E-Zigaretten entwickelte sich im Verlauf des Verfahrens zu einem bedeutenden Nebenschauplatz. Die Abwesenheit wissenschaftlicher Erkenntnisse und die Fragmentierung der agierenden ad-hoc Koalitionen schufen eine unübersichtliche Gemengelage, die letztlich eine strenge Regulierung von E-Zigaretten verhinderte.

Wie bereits im empirischen Teil dieser Arbeit deutlich wurde, nimmt das Europäische Parlament eine besondere Rolle in diesem Gesetzgebungsverfahren ein; nicht nur, weil das Dossier Ausschuss-übergreifend so kontrovers diskutiert wurde, sondern vor allem weil der Diskurs durch eine starke Polarisierung gekennzeichnet war. Interessenvertretung wird zwar in der Praxis häufig in der Konsultationsphase im Vorfeld eines Kommissionsvorschlags als essentiell angesehen. Ist ein Gesetzgebungsvorschlag veröffentlicht, verringert sich der verbleibende Spielraum für Interessenvertretung. Im vorliegenden Fall war dies jedoch kein Anlass für abflauende Aktivitäten der Interessenvertretung, sondern der Beginn eines intensiven öffentlichen Schlagabtausches industrieller und gesundheitspolitischer Interessengruppen. Angesichts der hohen Politisierung des Sujets war es daher oberstes Ziel der Interessengruppen, möglichst viel diskursive Macht zu mobilisieren, um die inter-institutionelle Debatte und insbesondere die Meinungsbildung des Parlaments zu beeinflussen.

Theoretischen Annahmen folgend wurde in Kapitel 3 **Hypothese H1** aufgestellt: *Interessengruppen und Nichtregierungsorganisationen aus den Bereichen Gesundheit und Verbraucherschutz haben die meisten Frames mit dem Europäischen Parlament gemein.* Die Framing-Analyse hat gezeigt, dass dies nicht uneingeschränkt der Fall ist. Als Referenz-Dokumente für die Diskussion dieser Hypothese wurden sowohl der Bericht der Berichterstatterin McAvan, sowie die Stellungnahmen der beratenden Ausschüsse und die im Parlament beschlossene Verhandlungsposition für den Trilog herangezogen. Weitgehend kongruentes Framing zwischen der Verbraucherschutz-Koalition und dem Parlament lässt sich insbesondere im Bericht der Berichterstatterin des ENVI-Ausschusses finden sowie im Text, den das Parlament mit vielen Änderungen als Verhandlungsmandat beschloss. Blickt man jedoch auf die Stellungnahmen der

beratenden Ausschüsse im Parlament (siehe Abbildung 14 in Kapitel 4.2.1), ist das Bild sehr viel differenzierter. Lediglich der Ausschuss für Binnenmarktangelegenheiten hat viele Frames mit der Verbraucherschutz-Koalition gemein; die anderen vier beratenden Ausschüsse nutzen Frames beider Koalitionen oder überwiegend industrienahes Framing. Obgleich das Parlament unterm Strich wohl mehr kongruente Frames mit der verbrauchernahen Koalition gemein hat, konnte die Industrie dennoch einige ihrer Anliegen erfolgreich platzieren, wie die Analyse der Stellungnahmen der beratenden Ausschüsse zeigt. Das Framing der Industrie findet sich zwar nicht im vom Parlament verabschiedeten Text wieder – es hat jedoch dazu beigetragen, den Gesetzentwurf in vielen Punkten abzuschwächen.

Die Diskussion von Hypothese H1 liefert somit zwei interessante Erkenntnisse:

Erstens haben industrienahen Interessengruppen enormen Einfluss ausgeübt – trotz einer für den Erfolg des Kommissionsvorschlags äußerst günstigen institutionenübergreifenden Konstellation aus gesundheitspolitisch progressiven Akteuren in Kommission, Parlament und Ratsvorsitz. Den messbar größten Einfluss hatte die Industrie ausgerechnet im als verbraucherfreundlich geltenden Europäischen Parlament. Das zeigen sowohl Framing-Analyse als auch prozessanalytische Auswertung des empirischen Materials, inklusive der Interviews. Die Betrachtung von Frame-Kongruenz kann – vorausgesetzt, sie wird an den passenden Stellen eingesetzt – Aufschluss darüber geben, wie sich die beteiligten Akteure innerhalb des Parlaments positionierten und welche Interessengruppen hier höchstwahrscheinlich den größten Einfluss nahmen. Im vorliegenden Fall war dies der Tabakindustrie besonders in den vier beratenden Ausschüssen gelungen, die eine sehr industriefreundliche Position einnahmen und sogar auffällig viele gleichlautende Formulierungen nutzten.

Zweitens ist die Relevanz der Frame-Kongruenz als Indikator für erfolgreiche Interessenvertretung zwar gegeben, aber differenziert zu betrachten. Denn die isolierte Betrachtung der Frage, ob Frame-Kongruenz vorherrscht, gibt nicht automatisch Aufschluss über die Realisierung politischer Präferenzen von Interessengruppen. Grundsätzlich lässt sich aus der Framing-Analyse schließen, dass eine identifizierte Frame-Kongruenz, wie z.B. zwischen der verbrauchernahen Koalition und dem Europäischen Parlament, eine hinreichende Bedingung für erfolgreiche Interessenvertretung ist. Umgekehrt zeigt dieser Fall aber auch: Die Abwesenheit von Frame-Kongruenz bedeutet nicht, dass keine oder teilweise Übernahme von Positionen stattgefunden haben kann. Denn nur weil keine Kongruenz vorherrscht, bedeutet das noch keinen Misserfolg für Interessengruppen. Das vom Parlament beschlossene Verhandlungsmandat für die Trilog-Verhandlungen beispielsweise spiegelt den Einfluss der Tabakindustrie nicht

adäquat wider – es stellt einen Kompromisstext dar, in dem einige inhaltlich-technischen Aspekte abgeschwächt oder komplett gestrichen wurden.

Daher lässt sich zusammenfassend sagen, dass Frame-Kongruenz zwischen Interessengruppen und Institutionen eine hinreichende, aber keine notwendige Bedingung für politische Einflussnahme darstellt.

Mit welcher Art von Frames Interessenvertreter versuchen, besagte Kongruenz durch Framing Effekte zu erzielen, variierte beträchtlich zwischen den verschiedenen Koalitionen. **Hypothese H2** besagt, *dass Interessengruppen Frames nutzen, die im Feld ihrer eigenen, bereichsspezifischen Expertise liegen, um ihren Anliegen mehr Salienz zu verleihen und Gesetzgeber von ihrer Position zu überzeugen.* Ein Abgleich der am häufigsten genutzten Frames erfolgte in jeder Analysephase. Der Abgleich zeigt in Analysephase 1 zunächst ein diffuses Bild, bei dem sowohl die verbrauchernahe als auch die industrienahen Koalition Frames in fast allen Kategorien einsetzen. Ab Analysephase 2 zeigen sich beträchtliche Unterschiede zwischen beiden Koalitionen. Während die Industrieakteure mehrheitlich wirtschaftliche Aspekte betonen, finden sich in den Positionspapieren von NGOs und Verbrauchergruppen eher Frames im Bereich Gesundheit. Die erhobenen Daten bestätigen somit die mit H2 getroffene Annahme weitgehend. Davon abweichend gab es auf beiden Seiten vereinzelt sog. Counter-Framing, mit dem die konkurrierenden Koalitionen die jeweils entgegengesetzten Positionen zu entkräften versuchten. Blickt man auf zentrale Akteure in beiden Koalitionen, so gilt dies umso mehr. Wie zu erwarten, werden hier von den beiden zentralen Koalitionen recht allgemeine Frames genutzt, die an Grundeinstellungen ihrer politischen Zielgruppen appellierten und letztlich zu einer Abwägung zwangen: Die verbrauchernahe Koalition stellte den Gesundheitsschutz vor allem von Jugendlichen in den Vordergrund, die Industrie unternehmerische Freiheit und bürgerliche Eigenverantwortung. Getreu dem Sprichwort „Schuster, bleib bei deinen Leisten“ nutzten die Interessengruppen hauptsächlich Frames, die im Rahmen ihrer eigenen Kernkompetenzen lagen.

Die Prozessanalyse hat ergeben, dass jedoch genau dies für die Tabakindustrie ein Problem darstellte. Die industrienahen Akteure waren ab der Veröffentlichung des Gesetzesvorschlags und im weiteren Verlauf mit den PMI-Leaks von den informelleren Foren einflussreicher Akteure praktisch ausgeschlossen und somit nicht in der Lage, ihre Anliegen vorzubringen. Da sich mit beschädigtem Ruf die Zielgruppe schlecht erreichen ließ, versuchte die Industrie über Dritte ihre Botschaften in den Diskurs zu streuen. Mit angeblich neutralen Gutachten aber auch über Gewerkschaften, Think Tanks oder fingierten Graswurzelbewegungen diversifizierte die Industrie ihre Koalition, um größeren öffentlichen Druck auf politische Entscheidungsträger

auszuüben. Die genannten Akteure bzw. Gruppen hatten dabei miteinander gemein, dass sie vordergründig nicht mit der Tabakindustrie in Verbindung gebracht werden konnten. Interessant war für die Industrie an dieser Strategie jedoch nicht nur die Koalition, die besseren Zugang zu politischen Entscheidungsträgern sichern sollte. Auf diese Weise wurde auch der Kreis der Zielgruppen größer und das Framing der Tabakindustrie deutlich heterogener. Insofern lässt sich sagen, dass das bereichsspezifische Framing im Bereich der eigenen Expertise auf die Tabakindustrie zutrifft – diese wusste jedoch, ihre Expertise strategisch durch Dritte zu erweitern. Im Bereich E-Zigaretten konnten einige Interessengruppen eine liberale Regulierung durchsetzen. Sie schlugen politisch Profit aus einer sehr heterogenen, zum Teil unfreiwilligen diskursiven Koalition aus Industrie, Forschern, NGOs und Graswurzelbewegungen, wobei diesen Gruppen die unübersichtliche Gemengelage zum Thema E-Zigaretten in die Karten spielte. Die Erfolgsfaktoren waren schlussendlich die gleichen, der Unterschied zur Strategie der Tabakindustrie bestand lediglich in der weitgehend fehlenden zentralen Koordination der Aktivitäten aufgrund divergierender politischer Ziele.

Dass diese Strategie zum Erfolg geführt hat, zeigen die Analysephasen 2-4. Sie veranschaulichen, dass die Diversifizierung der Unterstützerkoalition und darauf aufbauend auch die Erweiterung des Framings über die eigene Expertise hinaus eine erfolgversprechende Strategie der Interessenvertretung in einem hochpolitisierten Kontext darstellen kann. Im Gegensatz dazu ist eine ähnliche Diversifizierung bei der verbrauchernahen Koalition nicht zu beobachten.

Die Strategie der Diversifizierung scheint also insbesondere dann relevant, wenn eine Interessengruppe aus der Defensive heraus argumentieren muss – im vorliegenden Fall stand die Tabakindustrie mit dem Rücken zur Wand.

Das Europäische Parlament gilt angesichts einiger Entscheidungen als wichtige Bastion des Verbraucherschutzes in der Europäischen Union. Daher lag auch im vorliegenden Fall die Annahme nahe, dass Interessengruppen aus dem Verbraucherschutz- und Gesundheitsspektrum bevorzugten Zugang zu Abgeordneten des Parlaments haben und folglich größeren Einfluss ausüben würden als industrienahen Gruppen (*Hypothese H3*). Die Prozess- und die Framing-Analysen haben ergeben, dass es starke Anhaltspunkte für den Einfluss der Verbraucherschutz-Koalition gab; insgesamt war es jedoch die industrienahen Koalition, die den Diskurs im Parlament zu ihren Gunsten prägen konnte.

Bereits zu einem frühen Zeitpunkt im Prozess hatten Akteure aus beiden Hauptkoalitionen in Stakeholder-Meetings mit DG SANCO unter Kommissar Dalli geplante Optionen für eine Revision der Tabakrichtlinie besprochen. Einige der erwogenen Maßnahmen waren darin nicht

mehr berücksichtigt worden, wie z.B. verbindliches Plain Packaging oder das Auslageverbot von Zigaretten in Geschäften. Eigentlich wäre zu erwarten gewesen, dass das Parlament vor diesem Hintergrund auf eine strengere Regulierung drängt, als von der Kommission vorgeschlagen. Letztendlich haben die Abgeordneten im Plenum jedoch für eine starke Abschwächung des Kommissionsvorschlags gesorgt, die selbst der Rat zum Teil nicht mittragen wollte. Auch die Interviews haben ergeben, dass sich führende Gesundheitspolitiker im Parlament nicht mit dem Ergebnis zufrieden zeigten, es sei „mehr drin gewesen“ (Interview 4; vgl. auch Interview 3). Wie kam es dazu?

Zentrale Akteure aus dem Verbraucherschutz-Lager standen sowohl in der Konsultationsphase als auch nach Veröffentlichung des Kommissionsvorschlags in engem Austausch mit entscheidenden gesundheitspolitischen Akteuren der EU. Insbesondere zum federführenden ENVI-Ausschuss hatte die Koalition exzellenten Zugang. Die verbrauchernahe Koalition nutzte dieses Netzwerk, um ihre Themen inhaltlich voranzutreiben. Dies belegt einerseits die vergleichsweise hohen Frame-Kongruenz zwischen verbrauchernahen Akteuren und dem Report der Berichterstatterin, andererseits die Ergebnisse der Prozessanalyse. Die Strategie der verbrauchernahen Koalition bestand angesichts mangelnder Ressourcen darin, den Diskurs über ein Netzwerk an einflussreichen Fachpolitikern gezielt zu beeinflussen (s. dazu Kap. 5.2.3.2; Interview 7). Diese Strategie der selektiven Ansprache war unter den Fachpolitikern äußerst erfolgreich. Das Votum des ENVI-Ausschusses sah eine deutliche Verschärfung des Kommissionsvorschlags vor, doch im Plenum fanden die entscheidenden Änderungsanträge größtenteils keine Mehrheit.

Wie bereits im empirischen Teil dieser Arbeit ausführlich dargestellt, setzte die Tabakindustrie im Gegensatz dazu aus ihrer defensiven Position heraus ebenfalls auf das Parlament – allerdings mit dem Ziel, den Kommissionsentwurf weiter abzuschwächen. Dazu setzte sie im Licht des hoch politisierten Diskurses auf eine massenhafte Ansprache von größtenteils fachfremden Abgeordneten – und zwar vor und nach der Veröffentlichung des Gesetzentwurfs. Wie die Prozessanalyse ergab, fanden zwischen industrienaher Koalition und Abgeordneten Hunderte persönliche Treffen statt. Auch dieses Vorgehen war äußerst erfolgreich.

Somit hatten die beiden wichtigsten Gegner im Gesetzgebungsverfahren beide exzellenten Zugang zu den Abgeordneten des Parlaments, wobei völlig unterschiedliche Zielgruppen angesprochen wurden. Die Industrie hatte im Unterschied zu ihren politischen Opponenten durch ihre materielle Überlegenheit einen klaren Vorteil. Wo die verbrauchernahe Koalition möglichst effizient arbeiten musste, um mit wenig Ressourcen größtmögliche Reichweite zu erzie-

len, konnte es sich die Industrie leisten, allein auf den quantitativen Effekt massenhafter Ansprache zu setzen und schon früh eine Opposition zum Vorschlag der Kommission zu formieren.

Wäre nun die Tabakrichtlinie ein weniger politisiertes Dossier, hätte die Strategie der verbrauchernehen Koalition mit hoher Wahrscheinlichkeit zum Erfolg geführt. Denn in der Regel folgen die Abgeordneten der Fraktionslinie, da die Dossiers häufig viel zu komplex für eine gezielte Einarbeitung sind. Der vorliegende Fall ist auch deshalb ein Meilenstein, weil er zeigt, mit welcher Vehemenz die Interessenvertretung im Parlament ablief und dass sich die Vehemenz der Industrie politisch bezahlt machte. Die direkte Ansprache von Abgeordneten spielte eine entscheidende Rolle für die industrienahen Koalition, allen Rückschlägen wie den PMI-Leaks zum Trotz. Die verbrauchernehe Koalition kam trotz bester Voraussetzungen und eines starken Netzwerks nicht in allen Kernbereichen gegen die massive Kampagne der Tabakindustrie im Parlament an. Dieses Ergebnis überrascht, hat das Parlament doch den Ruf, die verbraucherfreundliche Bastion in der EU darzustellen.

Erklärungsfaktoren hierfür liefert die Prozessanalyse. Die Revision der Tabakrichtlinie blieb den interviewten Abgeordneten aus zwei Gründen im Gedächtnis: Erstens, weil die Interessenvertretung der Stakeholder deutlich intensiver war als üblich und zweitens, weil sich die Debatte auf das gesamte Parlament ausgedehnt hatte und die berechenbare Formation von Mehrheiten erschwerte. Dabei waren nicht nur fraktions- bzw. parteipolitische Präferenzen, sondern auch nationale Positionen innerhalb der Fraktionen entscheidende Faktoren. Diese Fallstudie deutet darauf hin, dass das Parlament bei einem besonders breit diskutierten Dossier zu weniger berechenbaren politischen Entscheidungen kommen kann. Im Fall der Tabakrichtlinie zeigte sich das Parlament äußerst anfällig für Kampagnen und Einflussnahme der Tabakindustrie.

Die Bereitstellung hochwertiger und besonders relevanter Informationen gehört neben dem Zugang zu Entscheidungsträgern zu den wesentlichen Erfolgsfaktoren für Interessenvertretung. Die Bedeutung der Informationsbereitstellung im Fall der Tabakrichtlinie soll anhand von **Hypothese H4** diskutiert werden. *Diese besagt, dass die Fähigkeit zur Bereitstellung relevanter Informationen gegenüber den gesetzgebenden Institutionen im komplexen Regelungsbereich der Tabakrichtlinie als „Türöffner“ fungiert und somit ein entscheidendes Element politischer Einflussnahme darstellt.* Denn Informationen gelten als Währung des politischen Tausches. Politische Akteure benötigen Wissen, um Entscheidungen zu treffen. Dabei ist die Qualität der Informationen – und das zugehörige Framing, das die Interessengruppen liefern können – eng mit ihren Chancen auf Einflussnahme verbunden.

Dieser politische Tausch lässt sich an mehreren Stellen im Gesetzgebungsverfahren veranschaulichen. Ein Paradebeispiel ist das Verhältnis zwischen der verbrauchernahen Koalition und dem ENVI-Ausschuss. Dass diese Koalition durch ihre Fachkenntnis hervorragenden Zugang zum Ausschuss hatte, wurde bereits belegt. Die Prozessanalyse ergab, dass Mitglieder dieser Koalition von den Abgeordneten insbesondere aufgrund ihrer Fähigkeit geschätzt wurden, besonders relevantes Informationsmaterial bereitzustellen und damit eine bessere Entscheidungsgrundlage zu schaffen. Die Mitglieder des ENVI-Ausschusses waren dadurch in der Lage, bestimmte politische Optionen zu begründen und gängige Frames bzw. Argumente der Tabakindustrie einzuordnen. Die verbrauchernahe Koalition agierte durch ihre Informationskampagne im ENVI-Ausschuss somit aus einer diskursiven Machtposition heraus. Dies zeigt sich auch an der hohen Anzahl kongruenter Frames zwischen verbrauchernaher Koalition und dem Bericht von Linda McAvan, den der Ausschuss verabschiedete.

Die Tabakindustrie kam mit ihren Informationen beim ENVI-Ausschuss nicht besonders weit, da die Abgeordneten deren gängigste Argumente bereits kannten und sich hierfür nicht empfänglich zeigten. Die Akteure der industrienahen Koalition platzierten ihre Informationen also bei Abgeordneten, die weder mit dem Dossier noch mit Gesundheitspolitik vertraut waren. Sie erhielten Zugang zu diesen Abgeordneten, indem sie die Tabakrichtlinie als wirtschaftliche und juristische Grundsatzangelegenheit framteten. Dies belegen mehrere von Akteuren der Industrie in Auftrag gegebene Gutachten, die sich alleine mit Aspekten des Binnenmarktes, scheinbar fehlender Kompetenz der Kommission und der Rechtsgrundlage der Richtlinie auseinandersetzten. Diese Informationen, gepaart mit Appellen an potenzielle Arbeitsplatzverluste, haben bei fachfremden Politikern einen Framing-Effekt bewirkt, sodass sich im Parlament Widerstand gegen einige von der Kommission vorgeschlagene Maßnahmen formierte. Diese Beobachtung manifestiert sich insbesondere durch die Stellungnahmen der beratenden Ausschüsse, in denen sich viele Frames der Industrie-Koalition wiederfinden.

Der politische Tausch ist allerdings kein eindimensionaler Vorgang, bei dem Interessengruppen ihre Informationen feilbieten, um Zugang zu Entscheidungsträgern oder im besten Fall Einfluss zu erlangen. Auch die Institutionen spielen dabei eine wichtige Rolle und fordern aktiv Informationen ein. Ihrer Funktion als Gatekeeper zu politischem Einfluss sind sie sich hier durchaus bewusst. Dies veranschaulicht das Beispiel der Kommission, die erst bereit war, sich während des Trilogs mit Vertretern der industrienahen Koalition zu treffen, wenn alle Beteiligten vorher Informationen über ihre Pläne zur Entwicklung von E-Zigaretten offenlegen würden. Hier fand demnach ein Tauschhandel statt.

Diese Beispiele machen deutlich, dass Informationen in der Tat als „Türöffner“ für Zugang zu politischen Entscheidungsträgern fungieren. Im vorliegenden Fall waren sie, verpackt in adäquate Frames, für Interessengruppen und politische Entscheidungsträger jedoch auch zentral im Kampf um die Deutungshoheit in der politischen Debatte. Somit stellten Informationen ein konstituierendes Element diskursiver Macht dar und trugen entscheidend dazu bei, über den politischen Tauschhandel letztlich auch Framing-Effekte herbeizuführen und Einfluss auf politische Entscheidungen zu nehmen.

Das Konzept des politischen Tausches hat sich für den situativen Kontext in dieser Fallanalyse als hilfreich erwiesen, um die Handlungslogik der Akteure während des Gesetzgebungsverfahrens entsprechend in der Analyse abzubilden. Die Signifikanz der Qualität von Informationen als Währung des politischen Tausches, und somit auch als Erfolgsfaktor für Interessenvertretung, kann im vorliegenden Fall als sehr hoch eingestuft werden. In vielen Regelungsbereichen der Tabakrichtlinie spielten Statistiken, wissenschaftliche Studien, Gutachten sowie Erfahrungswerte aus dem europäischen Ausland eine wesentliche Rolle bei der Meinungsbildung in den Institutionen und der Begründung politischer Entscheidungen. Dies gilt umso mehr, als die Debatte zum Teil emotional geführt wurde. Dafür spricht auch, dass fehlende Informationen dazu führen, dass bestimmte regulatorische Maßnahmen verworfen werden. Das eklatante Vakuum an wissenschaftlicher Evidenz und Erfahrungswerten hat auf diese Weise zu einer sehr liberalen Regelung bei E-Zigaretten beigetragen. Die rationalistische Perspektive auf Interessenvertretung in der Europäischen Union stellte während der Analyse einen wichtigen Ankerpunkt dar. Sie ermöglichte es, das Verhalten von Institutionen und Interessengruppen vor dem Hintergrund der zum Teil unübersichtlichen Gemengelage in Teilaspekten der Tabakrichtlinie zu erklären.

Das organisationstheoretische Moment in dieser Dynamik sieht für die handelnden Akteure jeweils unterschiedlich aus. Während des Gesetzgebungsverfahrens versuchten alle Akteure, ihre jeweiligen Präferenzen zu realisieren, um ihren Fortbestand zu sichern. Für die Industrie ist dies relativ leicht ersichtlich: Es liegt im ureigenen Interesse der Tabakindustrie, für eine schwache Regulierung ihres Kerngeschäfts zu sorgen, da weltweit schrumpfender Absatz das Überleben der beteiligten Unternehmen gefährdet. Für die E-Zigaretten-Industrie hätte eine Regulierung ihrer Produkte als Medizinprodukte das Ersticken im Keim bedeutet, da teure und aufwändige Zulassungsverfahren kleinere Hersteller aus dem Markt gedrängt und dem Wachstum der Pharmakonzerne in die Hände gespielt hätten. Die Pharmaindustrie wollte mit E-Zigaretten ihre Produktportfolio erweitern und sich angesichts der diskutierten Wirkungslosigkeit von Nikotinersatzprodukten auf einem neuen Wachstumsmarkt etablieren.

Viele NGOs und Fachgesellschaften aus dem Gesundheitswesen – zum Teil finanziert aus EU-Geldern – hatten seit Jahren strengere Regeln gefordert und mussten sich nun als fähig erweisen, ein ziviles und schlagkräftiges Gegengewicht zur Tabakindustrie zu formieren, um ihre *raison d'être* und in Teilen auch ihre Rolle als Agenten des Verbraucherschutzes und der öffentlichen Gesundheitsförderung in der EU zu untermauern. Vernetzung mit Institutionen, öffentliche Sichtbarkeit und wissenschaftlich fundierte Politikberatung sind zweifelsohne auch zentrale Voraussetzungen für die finanzielle Förderfähigkeit ihrer Aktivitäten.

Die nach organisationstheoretischer Lesart wichtigste Treibkraft der Kommission als Initiatorin des Gesetzgebungsprozesses lag darin, Gesetzgebungskompetenz im Bereich Tabakkontrolle im Speziellen, und perspektivisch möglicherweise auch im Politikfeld Gesundheit generell, zu unterstreichen. Das zentrale Element war dabei das Outcome, nämlich einen Vorschlag für eine Richtlinie vorzulegen, der den Sachverhalt Tabakkontrolle ambitionierter und mit Blick auf den Binnenmarkt effizienter regelt, als dies von den Mitgliedstaaten jeweils individuell getan werden könnte. Eine ähnliche Motivation kann dem Parlament und dem Rat (zumindest der Mehrheit der Mitgliedstaaten) zugeschrieben werden.

Schließlich ging diese Fallstudie der Frage nach, wie genau sich Framing im politischen Diskurs auf die Meinungsbildung bzw. Positionierung der beteiligten Institutionen auswirkt. Dem liegt das Verständnis zugrunde, dass Interessengruppen kommunikative Macht mobilisieren, um ihre eigenen Präferenzen durchzusetzen. Im Hinblick auf Framing liegt daher die Vermutung nahe, dass Interessengruppen über dominierende Frames im Diskurs eher in der Lage sind, politischen Einfluss auszuüben. Daher wurde untersucht, ob die Wiederholung oder das gehäufte Vorkommen bestimmter Frames eher Framing Effekte erzeugt, als die Nennung einzelner Frames. **Hypothese H5** lautet: *Häufig genutzte Frames von verschiedenen Interessenvertretern generieren mehr Frame-Kongruenz mit Institutionen als einzeln oder selten genutzte Frames.* Dazu wurden für jede Phase der empirischen Analyse die Frame-Kongruenzen, also ähnlich lautende Formulierungen in begründeten Argumenten zwischen Interessengruppen und Institutionen, identifiziert und Kongruenzen im Anschluss auf potenzielle Häufungen untersucht.

In den vier Analysephasen ist keine generelle Korrelation zwischen häufig genannten Frames und der Wahrscheinlichkeit, dass Frames von Institutionen übernommen wurden, erkennbar. In Phase 1 wurde über die Hälfte der von der Kommission genannten Frames in den Positionspapieren überhaupt nicht genannt. In den Phasen 3 und 4 überwog die Kongruenz mit gelegentlich genannten Frames. Lediglich in Phase 2 gibt es starke Anhaltspunkte dafür, dass dominierende,

also von Interessengruppen häufig genannte Frames, auch von den Institutionen übernommen wurden. Die Übereinstimmung dieser dominierenden Frames mit den Frames der Institutionen ist hier gut doppelt so hoch wie in Phase 3 oder 4. Wie lässt sich dieses Ergebnis erklären?

Zwei Faktoren spielen hier eine wesentliche Rolle: Erstens unterscheidet sich Phase 2 von den übrigen Phasen durch eine breitere und diversere Basis an institutionellen Referenzdokumenten. Für den Abgleich der Frame-Kongruenz wurden sowohl der Bericht des ENVI-Ausschusses wie auch die Stellungnahmen der vier beratenden Ausschüsse sowie die Allgemeine Ausrichtung des Rates betrachtet. Die bereits beschriebene starke Polarisierung des Diskurses trat besonders in der Ausschussphase zutage, in der sich die Co-Gesetzgeber auf ihre jeweiligen Positionen einigten. Daher sind die Verhandlungspositionen der einzelnen institutionellen Akteure im Gesetzgebungsprozess naturgemäß pointiert formuliert – vor allem mit Blick auf eine möglichst günstige Ausgangslage für den darauffolgenden Trilog. Zweitens sind die Institutionen in dieser Phase der Meinungsbildung in besonderer Weise vom Input externer Experten und Interessengruppen abhängig. Wenn Interessengruppen Informationen liefern zielt ihr Framing darauf ab, möglichst zu beeinflussen, wie ein Problem von den Adressaten verstanden und eingeordnet wird. Wenn bestimmte Frames und Botschaften darüber hinaus von vielen Interessengruppen reproduziert werden, entsteht diskursive Macht, die sich in politischen Netzwerken zu einer herrschenden Meinung entwickeln kann. Die dadurch bei institutionellen Akteuren entstehenden Framing-Effekte determinieren politische Entscheidungen. Die praktischen Auswirkungen des politischen Tauschs zeigen sich deshalb besonders gut in Phase 2, in der politische Akteure im Rahmen der institutionellen Meinungsbildung besonders empfänglich für die Botschaften von Interessengruppen sind.

Daher lässt sich durchaus eine Korrelation zwischen der Dominanz von Frames im politischen Diskurs und der Übernahme dieser Frames durch die Institutionen bzw. institutionelle Akteure feststellen. Ausschlaggebend für die Validität dieser Beobachtung ist jedoch der präzise Analysezeitraum des Framings, der zugrunde gelegt wird. Hier scheint insbesondere der Zeitraum der intra-institutionellen Meinungsbildung relevant. Die Korrelation zwischen häufig genannten Frames und deren Übernahme durch die Institutionen ist in den Phasen 3 und 4, in denen Kompromisstexte zum Abgleich der Kongruenz herangezogen werden, deutlich geringer. In Phase 1 wurden nur vergleichsweise wenige Positionspapiere identifiziert – das kleinere Sample dürfte sich hier mit einiger Wahrscheinlichkeit negativ auf die Identifikation einer potenziellen Korrelation ausgewirkt haben.

Somit lässt sich sagen, dass die Häufigkeit von im Diskurs vorgebrachten Frames eine messbare Auswirkung auf die Positionierung der Institutionen im Gesetzgebungsverfahren hatte. Je mehr

Interessengruppen ähnlich lautende Frames nutzen, desto größer waren deren Chancen, dass diese von den Institutionen übernommen werden. Das Zeitfenster, in dem dieser Framing-Effekt stattfinden kann, ist im vorliegenden Fall jedoch auf die Ausschuss-Phase beschränkt. Dieses Ergebnis deckt sich auch mit zentralen Erkenntnissen aus der einschlägigen Literatur: Je weiter ein EU-Gesetzgebungsverfahren voranschreitet, desto geringer wird die Chance für Interessengruppen, Einfluss auszuüben. Denn wenn die Institutionen sich erst positioniert haben, schwinden die Chancen auf politische Einflussnahme und Handlungsspielraum.

6.4 Zusammenfassung und Interpretation: Welche Faktoren bestimmen Einfluss?

In diesem Unterkapitel soll nun eine theoriegeleitete Zusammenfassung und Interpretation der Befunde erfolgen. Darüber hinaus werden die Ergebnisse im Zusammenhang mit der Operationalisierung der theoretischen Erwartungen und der methodenspezifischen Erkenntnisse präsentiert.

Die Diskussion der Hypothesen motiviert die Hervorhebung von drei Schlüsselfaktoren, die in diesem Fallbeispiel den Erfolg für politische Einflussnahme determinierten: Die Zugehörigkeit zu einer Koalition bzw. *advocacy coalition*, der Zugang zu politischen Entscheidungsträgern und die Präsentation von Informationen im Rahmen des politischen Tauschs. Diese drei Faktoren werden im Folgenden näher erläutert und interpretiert.

Das Advocacy Coalition-Framework hatte für die Analyse weniger eine inhaltlich-theoretische als eine grundsätzlich rahmende Funktion, da Interessenvertretung als kollektiver Prozess verstanden und analysiert werden muss.

Angesichts der großen Zahl an beteiligten Interessengruppen war das Konzept zur Systematisierung und Gruppierung der Akteure und ihrer politischen Ziele in dieser Fallstudie äußerst hilfreich. Begünstigt durch den hohen Grad an Polarisierung der Tabakrichtlinie, erfolgte eine organische Einordnung der meisten identifizierten Interessengruppen in die industriennahe oder die verbrauchernahe Koalition.

Es finden sich keine Hinweise darauf, dass der Grad der Formalisierung der Zusammenarbeit (z.B. formelle Allianzen) per se eine erfolgversprechende Eigenschaft einer Koalition darstellt. Die gelebte Praxis der Koalitionsbildung ist, wie diese Fallstudie zeigt, dynamisch und erfolgt zum Teil formalisiert, zum Teil ad hoc – je nach aktuellem Mehrwert für die beteiligten Interessengruppen. Der Formalitätsgrad der Koalition scheint keine Auswirkung auf die Einflussnahme zu haben. Wie das Beispiel E-Zigaretten zeigt, ist bereits eine diskursive Koalition – ob beabsichtigt oder nicht – in der Lage, Framing-Effekte bei politischen Entscheidungsträgern zu generieren. Partikularinteressen haben es hingegen schwer, da Entscheidungsträger mit so vielen verschiedenen Anfragen und Botschaften konfrontiert werden, dass singuläre Frames von

einzelnen Interessengruppen nicht zugeordnet werden können und entsprechend auch nicht als relevant wahrgenommen werden. Ausschlaggebend ist daher nicht, ob formelle Koalitionen bestehen, sondern dass Interessengruppen von politischen Akteuren diskursiv zu einer Koalition gehörend wahrgenommen und erkannt werden. Dazu gehört ebenso die Abgrenzung zu konkurrierenden Positionen und ggf. Koalitionen.

In strategischer Hinsicht ist es für Koalitionen daher bedeutsam, auf eine Angleichung des Framings in der Außenkommunikation zu achten. Wie in der Ausschussphase demonstriert, generieren politische Botschaften umso mehr diskursive Macht, je häufiger diese in der Debatte platziert werden. Ideale Bedingungen hierfür bietet eine heterogene Koalition aus Unterstützern, die den politischen Botschaften zusätzliche Legitimität verleiht. Durch die Wiederholung zentraler Frames versuchen die Akteure innerhalb einer Koalition demnach, ihren Forderungen mehr Sichtbarkeit gegenüber konkurrierenden Botschaften und Koalitionen zu verschaffen. Teil dieses Vorgehens ist auch die strategische Erweiterung der Koalition. Voraussetzungen dafür sind ein gewisses Maß an strategischer Koordination und interner Absprache sowie Anpassungsfähigkeit an den Gesetzgebungsprozess. Je nach inter-institutioneller Machtkonstellation ergeben sich in Gesetzgebungsprozessen verschiedene Gelegenheitsfenster – in diesem Fall war dies die Ausschussphase im Parlament (s. Kapitel 5.2.1). Zur Identifikation und Nutzung dieser Gelegenheitsfenster bedarf es allerdings eines hohen Grads an Professionalisierung der Interessenvertretung, die Einzelakteure in der Regel nicht leisten können. Die Zugehörigkeit von Interessengruppen zu einer Koalition ist demnach ein wichtiger Erfolgsfaktor für politische Einflussnahme, sowohl unter Gesichtspunkten der Legitimation als auch hinsichtlich ihrer Ressourcen.

Als weiterer äußerst bedeutsamer Faktor für erfolgreiche Interessenvertretung erwies sich im vorliegenden Fall der Zugang zu politischen Entscheidungsträgern. Der Zugang zu Akteuren der Institutionen, also direkter Kontakt zu Kommission, Parlament und Rat, ist eine Voraussetzung für die Platzierung politischer Botschaften, der Artikulation von Positionen und damit auch für die Lancierung von Frames. Im vorliegenden Fall war die Selektion der Zugangskanäle und Ansprechpartner der Koalitionen in den Institutionen zentraler strategischer Baustein der Interessenvertretung. Um Einfluss auszuüben, streben Interessengruppen danach, natürliche Allianzen innerhalb und mit den Institutionen zu bilden. Dies sind typischerweise politische Akteure mit Schlüsselfunktionen im Gesetzgebungsprozess sowie Regierungen der Mitgliedstaaten (im Rat) und Abgeordnete in Fraktionen, zu denen ideologische Nähe besteht. Im vorliegenden Fall orientierten sich Interessengruppen zwar an ihren natürlichen Verbündeten in

Rat und Parlament; das Vorgehen der Industriekoalition zeigt jedoch, dass insbesondere im Parlament unter erheblichem Aufwand auch institutionelle Allianzen jenseits altbekannter Zielgruppen geschmiedet wurden – mit Erfolg. Die Ansprache fachfremder institutioneller Akteure, die nur geringe thematische Überschneidungen mit einem Sujet haben, können von Interessengruppen mobilisiert werden. Dadurch tragen sie zur Bildung einer intrainstitutionellen Opposition bei (s. Kapitel 5.3 Phase 3: Das EP beschließt ein Verhandlungsmandat). Das gilt in erster Linie für das Parlament und den Rat, doch auch in der Kommission gibt es für derartige Bündnisse Potenzial, da jedem Gesetzentwurf eine Dienststellen-übergreifende Abstimmung vorausgeht, bei der begründete Zweifel an Politikoptionen vorgebracht und diskutiert werden.

Im Mehrebenensystem sind es jedoch nicht nur die primär am Gesetzgebungsprozess beteiligten Institutionen, sondern auch beratende europäische (Experten-) Gremien und nationale und subnationale Akteure, die an der Meinungsbildung beteiligt sind. Die Vernetzung und der Zusammenschluss über europäische Plattformen und Dachverbände sichert Interessengruppen normalerweise Kontakte, Know-how und zielgerichtete Ansprache von Institutionen auf europäischer Ebene. Wenn für eine Koalition politisch jedoch genug auf dem Spiel steht, kann sich die Mobilisierung und der Zugang über alle verfügbaren Kanäle lohnen – dies zeigt die Fallstudie anschaulich am Beispiel der Tabakindustrie. Dieses Vorgehen ist hinsichtlich des Outcomes für Koalitionen vielversprechend, hinsichtlich Ressourcen jedoch angesichts des hohen Koordinationsaufwands nur finanziell schlagkräftigen Akteuren vorbehalten.

Ein weiteres Erfolgsrezept für Interessengruppen liegt in der Unterhaltung möglichst exklusiver Zugangs- und Kommunikationskanäle zu Entscheidungsträgern. Der Zugang wird hier weniger durch Argumente kultiviert, sondern durch die Reputation der Interessengruppe(n), die sich aus unterschiedlichen Quellen speisen kann, bspw. besondere fachliche Expertise, ideologische Nähe oder Übereinstimmung hinsichtlich politischer Ziele. Quasi-exklusiver Zugang ist insbesondere zu politischen Schlüsselakteuren wertvoll, da die Abwesenheit konkurrierender Frames der beteiligten Koalition oder den Interessengruppen mehr diskursive Macht verschafft. Dies versetzt sie in eine ausgezeichnete Position, um Framing-Effekte zu erzielen und auf diese Weise Einfluss auszuüben.

Der Zugang zu politischen Akteuren in den Institutionen ist für Interessengruppen somit eine entscheidende Basis für die Einflussnahme und kann über Erfolg und Niederlage in der Interessenvertretung entscheiden. Die meisten organisierten Interessen verlassen sich auf ihre natürlichen Verbündeten in den Institutionen. Ein Blick über den Tellerrand der themen- und parteigebundenen üblichen Verdächtigen kann sich für eine Koalition jedoch lohnen – insbeson-

dere, wenn Opposition gegen bestimmte politische Maßnahmen formiert werden soll. Am Beispiel der Tabakrichtlinie ist zu sehen, wie die industrienahen Koalitionen zumindest den Kontakt zu fachfremden Kommissaren suchte. Bei der Bildung von Allianzen mit institutionellen Akteuren ist jedoch, wie bereits beschrieben, der Zeitpunkt der Intervention entscheidend, da sich die Gelegenheitsfenster und damit die Erfolgsaussichten im Verlauf des Gesetzgebungsprozesses zunehmend verkleinern.

Als dritter entscheidender Erklärungsfaktor für erfolgreiche Interessenvertretung wurde in der vorliegenden Fallstudie die Fähigkeit zur Bereitstellung relevanter Informationen identifiziert. Wie bereits ausführlich dargelegt, sind Informationen die Währung des politischen Tauschs. Die Institutionen benötigen Informationen, um eine Folgenabschätzung verschiedener politischer Maßnahmen vornehmen zu können. Die Bereitstellung von Informationen dient aus Sicht der Interessenvertreter vorrangig dem Zweck, politische Entscheidungsträger von der Bedeutung der eigenen Perspektive zu überzeugen. Es geht darum, Aspekte eines Sachverhalts im politischen Diskurs als wichtig oder vernachlässigbar einzustufen. Die Verbindung zur Informationsvermittlung ist dabei zu betonen, da Informationen im politischen Diskurs nicht objektiv präsentiert, sondern – insbesondere durch Framing – aus einem rationalen Motiv heraus sozial konstruiert werden. Sie bestimmen letztlich den Rahmen, in dem politische Entscheidungen getroffen werden. Dass Framing einen Effekt auf den Diskurs und damit die politische Kommunikation aller beteiligten Akteure hat, ist in der Forschung unbestritten. Die Bereitstellung von Informationen ist in der Interessenvertretung deshalb praktisch untrennbar mit Framing verbunden. Im vorliegenden Fall nutzten Interessengruppen Framing, um Entscheidungsträgern ihre Interpretation der Problemzuschreibung und entsprechender Lösungsstrategien im Hinblick auf die Regulierung von Tabakprodukten näherzubringen. Dabei wurde gezeigt, dass Framing kein diskurstheoretisches Randphänomen ist. Es wird nicht vereinzelt und von bestimmten Interessengruppen genutzt. Framing erfährt vielmehr systematische und kollektive Verwendung, und zwar unabhängig vom Typus der Interessengruppe. In dieser Arbeit konnte gezeigt werden, dass Framing entscheidend mit der Zielgruppe der Kommunikation zusammenhängt und sich an den politisch legitimierbaren Positionen der jeweiligen Interessengruppen einer Koalition orientiert. Interessengruppen innerhalb von Koalitionen nutzen ähnliche Frames, um ihren Anliegen mehr Legitimität zu verleihen. Für eine strategische Angleichung des Framings innerhalb von Koalitionen sprechen die auffälligen Überschneidungen, die mittels Framing-geleiteter Inhaltsanalyse ermittelt wurden. Wie bereits beschrieben, kann Framing ein determinierender Faktor zur Ermittlung der Koalitionszugehörigkeit einer Interessengruppe sein.

Durch Framing eines Sachverhalts versuchen Koalitionen von Interessengruppen in der Kommunikation mit Entscheidungsträgern diskursive Macht aufzubauen, um politische Positionen zu rechtfertigen und als herrschende Meinung zu etablieren. Manifestieren sich einzelne Frames in der politischen Debatte und werden diese insbesondere von politischen Entscheidungsträgern reproduziert, kann von Framing-Effekten ausgegangen werden. Diese deuten auf politischen Einfluss hin. Die Chance, Framing-Effekte zu erzielen, ist besonders hoch, wenn sich Entscheidungsträger noch keine dezidierte Meinung zu einem Sujet gebildet haben und/oder ein Evidenzvakuum herrscht, das keine eindeutige wissenschaftliche oder empirische Begründung für bestimmtes politisches Handeln anzeigt. Wie diese Arbeit gezeigt hat, ist das Zeitfenster hierfür vor allem in den frühen Phasen eines Gesetzesvorhabens angesiedelt.

Neben dem Framing hinsichtlich eigener politischer Präferenzen nutzen Interessengruppen Framing nicht nur zur Einordnung von Informationen und der eigenen Positionsbestimmung; wie die empirische Analyse zeigt, kann Framing in diesem Kontext auch genutzt werden, um sich von anderen Koalitionen strategisch abzugrenzen. Die Reflektion der Positionen politischer Gegner, die bis zur Diskreditierung konkurrierender Akteure reichen kann, ist für die institutionelle Wahrnehmung der gesendeten Botschaften essentiell – insbesondere, um die Bedeutung der jeweiligen Realitätszuschreibung hervorzuheben, welche die Einordnung der bereitgestellten Informationen ermöglicht. Framing erfüllt in dieser Hinsicht eine differenzierende Funktion.

Zusammenfassend bestimmten im untersuchten Fall drei Faktoren den Erfolg politischer Interessenvertretung. Erstens die Zugehörigkeit zu einer *advocacy coalition*, zweitens Zugang und Qualität der Kontakte einer Koalition zu politischen Entscheidungsträgern und drittens die Fähigkeit, relevante Informationen mittels Framing so zu verpacken, dass diese von politischen Entscheidungsträgern reproduziert werden.

6.5 Denkanstöße und Implikationen für Interessenvertretung in der EU

Neben der zweifelsfrei hohen Bedeutung von Framing ist der Faktor „Macht“ im Gesetzgebungsverfahren nur unter Einbeziehung einer prozessanalytischen Betrachtung zu belegen. Für diskursive Macht, also die Fähigkeit meinungsbildenden Einfluss auszuüben, bedarf es einer Basis, auf die Interessengruppen zurückgreifen müssen, um überhaupt Frames platzieren zu können. Der Zugang zu politischen Entscheidungsträgern ist die Grundvoraussetzung dafür. Darüber hinaus ist das Potenzial von Interessenvertretern entscheidend, für das Gesetzgebungsverfahren relevante Informationen zu liefern. Der vorliegende Fall ist jedoch auch ein anschauliches Beispiel dafür, wie viel Zugang durch finanzielle Ressourcen möglich wird. Die verbraucht

chernae Koalition verschaffte sich exklusiven Zugang zum Zirkel der politischen Schlüsselfiguren und somit eine exzellente Basis für ihren Einfluss. Die Tabakindustrie setzte hingegen auf eine kostenintensive Strategie der breiten Ansprache politischer Akteure auf allen Ebenen. Letztlich hatten beide Koalitionen mit ihrer Taktik zumindest teilweise Erfolg.

Dies gibt Anlass für einige Interpretationen:

Erstens stellt sich die Frage nach der Bedeutung der Beeinflussung politischer Schlüsselakteure der drei Institutionen. Sind die Erfolgsaussichten der Einflussnahme hier gering, können Interessengruppen auf andere Routen ausweichen und institutionelle Allianzen abseits besagter Schlüsselakteure bilden. Die industrienae Koalition hat es in diesem Fall dank koalitionsinterner Koordination und ihrer finanziellen Schlagkraft geschafft, intra-institutionelle und öffentliche Opposition zu mobilisieren. Die Industrie konnte mit dieser Strategie die günstige Ausgangsposition der verbrauchernahen Koalition und ihrem Netzwerk zumindest in Teilen wettmachen. Vor dem Hintergrund hoch politisierter Gesetzgebungsverfahren könnte dies somit ein Anzeichen für die Relativierung der Macht federführender politischer Akteure wie beispielsweise des Berichterstatters im Gesetzgebungsprozess sein.

Diese Art der politischen Mobilisierung motiviert jedoch zwangsläufig auch die Betrachtung finanzieller Ressourcen und ihrer Bedeutung in der Interessenvertretung und dem politischen Willensbildungsprozess. Die Interessen der Tabakindustrie, ihre Produkte weiterhin unter möglichst geringem Regulierungsniveau zu vertreiben, sind aus unternehmerischer Sicht durchaus legitim; die finanzielle Dominanz der Industrie im vorliegenden Gesetzgebungsverfahren und damit auch das Macht-Ungleichgewicht im Vergleich zur verbrauchernahen Koalition war jedoch so frappierend, dass kaum von einem Ausgleich zwischen industrie- und gesundheitspolitischen Erwägungen gesprochen werden kann. Dass finanziell potente Akteure daher mittels Mobilisierung Dritter und massiver Präsenz auf allen Kanälen der Einflussnahme enormen politischen Druck ausüben können – und zwar ganz legal – kann unter den Gesichtspunkten von Transparenz und demokratischer Legitimation der dadurch erzielten Policy Outcomes durchaus kritisch betrachtet werden.

Zweitens kann die Stellung des Europäischen Parlaments als natürlicher Bündnispartner von Verbraucherinteressen (Greenwood 2017: 160) infrage gestellt werden. Die industrienae Koalition hat mit einer massiven Kampagne und geschicktem Framing im Parlament ihre legitimen Interessen vertreten und nachweisbar politischen Einfluss ausgeübt. Dies hat dazu geführt, dass ausgerechnet das Parlament im Plenum die industriefreundlichste Position aller am Gesetzgebungsprozess beteiligten Institutionen vertrat. Dieses Ergebnis kann man in vielerlei Hinsicht im Kontext einer von der Norm abweichenden Fallstudie, also eines *deviant case* im Sinne von

Gerring/Seawright (2007) betrachten; dennoch wirft das Ergebnis die grundlegendere Frage nach der Anfälligkeit des Parlaments für hierarchische, effektiv gesteuerte und üppig finanzierte Kampagnen auf. Es bedarf nicht viel Phantasie anzunehmen, dass das Regulierungsniveau der Tabakrichtlinie wohl noch deutlich niedriger ausgefallen wäre, hätte der Rat nicht in letzter Minute eine richtungsweisende Einigung erzielt. Neben der Tabakrichtlinie sind weitere Fälle bekannt, in denen das Europäische Parlament von seiner umwelt- bzw. verbraucherfreundlichen Haltung abwich. Prägnante Beispiele hierfür sind die Emissions-Verordnung für Vans⁵⁷ oder die Chemikalien-Verordnung REACH⁵⁸.

Drittens ist in diesem Zusammenhang die Verknüpfung zwischen der Koalitionsbildung verschiedener Interessengruppen und dem Auftreten von Framing-Effekten interessant. Die Tabakindustrie hat ihren Unterstützerkreis um Dritte erweitert, um die eigene Position zu legitimieren und politischen Druck aufzubauen. Die verbrauchernahe Koalition nutzte diese Strategie nur in einem nachgewiesenen Fall. Wie die beschriebenen Framing-Effekte in der Ausschussphase des Gesetzgebungsprozesses zeigen, kann sich dieses Vorgehen jedoch lohnen. Denn je mehr Interessengruppen ein Frame nutzen, desto größer ist – zumindest in dieser Phase – die Chance, dass Entscheidungsträger diese Frames übernehmen. Die Unterstützerstruktur von Koalitionen spielt daher eine zentrale Rolle bei der Lancierung meinungsbildender Frames und bei der Generierung diskursiver Macht. Die industrienaher Koalition setzte hierbei auf Beratungsunternehmen, aber auch auf Gewerkschaften, Universitätsprofessoren und Think Tanks – also Akteure, deren Nähe zu einer bestimmten Industrie nicht unbedingt naheliegt oder belegbar ist. Der Reputation von Interessengruppen kommt daher eine äußerst wichtige Rolle zu. Viertens konnte gezeigt werden, dass Fachinformationen auch in diesem Gesetzgebungsverfahren eine wichtige Rolle beim politischen Tausch einnahmen und somit auch zur Generierung diskursiver Macht der Interessengruppen bzw. Koalitionen beitrugen. Allerdings lässt sich auf Basis der empirischen Analyse keine Aussage darüber treffen, ob die Qualität der Informationen über erfolgreiche Interessenvertretung entscheidet. Framing hilft Interessengruppen bei der Selektion relevanter Aspekte der Realität um ihre Anliegen als prioritär einzustufen. Allerdings kann Framing auch dazu beitragen, die Realität verzerrt darzustellen. Ein anschauliches Beispiel dafür ist in dieser Fallstudie die strategische Anzweiflung bestimmter Zusammenhänge, wie bspw. die Wirkung von Marketing und Produktaufmachung auf Konsumententscheidungen.

⁵⁷ Im Rahmen der Verhandlungen zur Verordnung (EU) 510/2011 schwächte das Europäische Parlament den Gesetzesvorschlag der Kommission an den entscheidenden Stellen ab (Kluger Dionigi 2017).

⁵⁸ Der Gesetzgebungsprozess zur ersten europäischen Chemikalien-Verordnung (EC) 1907/2006 wurde Ziel einer massiven Kampagne unter der Führung der großen Chemie-Konzerne Deutschlands, Frankreichs und des Vereinigten Königreichs. Die Ziele der Verordnung wurden in der Folge sowohl in der Entwurfs- als auch in der Parlaments-Phase substantziell ausgehöhlt (Corporate Europe Observatory 2005).

Die verbrauchernahe Koalition versuchte, die Tabakindustrie, die ja durchaus legitime Interessen vertritt, bei jeder sich bietenden Gelegenheit zu dämonisieren. Die falschen Graswurzel-Bewegungen im Vereinigten Königreich setzten auf eine generell EU-kritische Argumentation, die das Klischee der Brüsseler Bürokratie bemühte. Aus gesellschaftspolitischer Sicht können die langfristige Wirkung und der Einsatz von Framing durchaus kritisch betrachtet werden. Diese Art der zielgerichteten Abgrenzung und Polarisierung kann, wie der vorliegende Fall zeigt, durch Framing zumindest begünstigt werden. Dazu zählt insbesondere die Diskreditierung konkurrierender Positionen. Wie der Fall der Tabakrichtlinie zeigt, kann die Emotionalisierung politischer Debatten ein erhebliches Konfliktpotenzial freisetzen. Diese Polarisierung infolge zunehmend extremer politischer Rhetorik könnte sich langfristig negativ auf den gesellschaftlichen Zusammenhalt in Europa auswirken.

6.6 Methodischer Ertrag: ein Präzedenzfall für die Anwendung in Fallstudien?

Im Rahmen dieser Arbeit wurden einige methodische Erkenntnisse erzielt, die in diesem Unterkapitel subsummiert werden.

Die empirischen Ergebnisse zeigen, dass die Analyse von Frame-Kongruenz in Verbindung mit Prozessanalyse einen erkenntnistheoretischen Mehrwert bietet – unter der Voraussetzung, dass die Methoden jeweils sorgfältig und stringent angewandt werden.

Die prozessanalytische Betrachtung des Gesetzgebungsverfahrens hilft, Höhe- und Wendepunkte zu identifizieren und die handelnden Akteure sowie potenzielle Akteurs- und Macht-Konstellationen zu erfassen. Darüber hinaus können hierdurch informelle diskursive Strategien und Erwägungen berücksichtigt werden. Besonders hilfreich war die Prozessanalyse, um Entstehung und Wandel der zentralen Koalitionen von Interessengruppen zu rekonstruieren.

Die ergänzende Betrachtung des Framings von Interessengruppen und Institutionen ermöglicht die komplementäre Analyse politischer Debatten, die Identifikation diskursiver Koalitionen und diskursiver Macht. Frame-Kongruenz ist dabei ein Indikator für die diskursive Performanz von Koalitionen und ihren zentralen handelnden Akteuren, und gibt somit Hinweise auf politische Einflussnahme.

Bei der Operationalisierung des Forschungsdesigns im Hinblick auf den Gesetzgebungsprozess ist die Berücksichtigung politischer und verfahrensspezifischer Dynamiken zwingend notwendig. Für die Anwendung der Methodenkombination hat sich die Unterteilung des Verfahrens in vier Phasen bewährt. Je nach politischen Rahmenbedingungen sind mehr Phasen denkbar, bspw. anlässlich der Erstellung einer Folgenabschätzung, auf deren Basis die Kommission einen Vorschlag erarbeitet oder einer zweiten Lesung im Parlament. Die Einteilung in Phasen trägt auch dazu bei, strategisches Akteursverhalten vor den jeweiligen politisch interessanten

Meilensteinen des Prozesses zu systematisieren. Dadurch werden Unterschiede und Gemeinsamkeiten erkennbar, die Schlussfolgerungen und unter Umständen eine Verallgemeinerung ermöglichen. Die methodische Sequenzierung des Gesetzgebungsprozesses erfüllt somit mehrere Funktionen: Sie systematisiert die Daten für Framing- und Prozessanalyse, bildet ein fest definiertes Zeitfenster als Rahmen für die Durchführung der empirischen Arbeit und schafft eine nachvollziehbare Ausgangslage für die Validierung der wissenschaftlichen Erkenntnisse. Darüber hinaus ist bestenfalls bereits in der Phase der Fallauswahl die Datenlage als Kriterium mit einzubeziehen. Ohne ausreichend vorliegende Positionspapiere und Stellungnahmen von Interessengruppen und ein möglichst ausgewogenes, die Realität abbildendes Sample sind zwangsläufig Verzerrungen zu erwarten. Auch die Abgrenzungen des Framing-Begriffs sowie eine Festlegung auf die Detailtiefe der Analyseeinheit sind von essentieller Bedeutung, da eine unpräzise Verwendung hier ebenfalls unerwünschte empirische Ergebnisverzerrungen hervorrufen und somit die Aussagekraft der Ergebnisse beeinträchtigen kann. Trotz jeglicher methodischen Sorgfalt geht es bei der Prozessanalyse nicht darum, die Realität in aller Detailtiefe abzubilden, sondern eine Annäherung an die entscheidenden bzw. kritischen Punkte eines Prozesses zu ermöglichen.

Die Kombination aus Frame-Analyse und Prozessanalyse ist angesichts ihres Erklärungspotenzials für spezifische Policy Outcomes als hilfreiches Tandem anzusehen.

Angesichts steigender Anforderungen an Interessengruppen, wie z.B. erweiterte Auskunftspflichten im Transparenzregister, die Veröffentlichung legislativer Fußabdrücke und einen verbindlichen Verhaltenskodex für die Interaktion mit Institutionen, steigt auch Qualität der allgemeinen Datenlage zur Erforschung von Interessenvertretung in der EU. Dies wird durch die öffentlichen Konsultationen im Rahmen europäischer Gesetzgebungsverfahren zusätzlich begünstigt, die seit einigen Jahren Usus sind. Ein Gesetzgebungsverfahren muss daher nicht mehr besonders kontrovers sein, um Forschenden hinsichtlich der Datenlage eine günstige Ausgangsposition zu verschaffen. Einer Anwendung dieser Methodenkombination auf weitere institutionelle Meinungsbildungsprozesse im Rahmen von Fallstudien und Small-N Verfahren steht demnach nichts im Wege.

7. Schlussbetrachtungen

Diese Arbeit hat verschiedene Erfolgsfaktoren für Interessenvertretung auf EU-Ebene beleuchtet. Dem lag die Leitthese zugrunde, dass Interessengruppen diskursive Macht mobilisieren, um auf politische Diskurse und Akteure einzuwirken und ihre politischen Präferenzen zu realisieren. Anhand einer Kombination aus Prozess- und Framing-Analyse wurden verschiedene Faktoren und Strategien identifiziert, die zur Konstituierung diskursiver Macht beitragen.

Die Bezüge dieses Vorhabens zu existierenden Forschungsergebnissen sind vielfältig, aber an einigen Stellen sicher nur eingeschränkt vergleichbar, da sich die Forschungsdesigns und die Datenbasis zum Teil sehr stark voneinander unterscheiden. Dies motiviert eine Betrachtung der Vorzüge der Methodenkombination als besonderer Mehrwert der Arbeit in Kapitel 6.2. Daneben gibt es dennoch einige interessante Erkenntnisse der Arbeit, die mithilfe anderer existierender Studien in Kontext gesetzt werden können und in einigen Fällen eine differenziertere Betrachtung der Dynamik von Interessenvertretung ermöglichen. Darüber hinaus wird der methodische und konzeptionelle Ertrag in diesem Kapitel einer kritischen Betrachtung unterzogen, und eingeordnet, um entsprechende Ansätze für weitergehende Vorhaben aufzuzeigen.

7.1 Reflektion der Ergebnisse im Rahmen existierender Konzepte

Heike Klüver setzte 2013 mit ihren Forschungsergebnissen einen neuen Standard in der Konzeptualisierung politischer Einflussnahme von Interessengruppen auf EU-Ebene. In einem derartigen Setting ist der Entscheidungsfindungsprozess von politischem Tausch und rationalem Akteurshandeln geprägt (2013a). Dabei versuchen insbesondere Interessengruppen, politische Debatten in ihrem Sinn zu beeinflussen. Andere Lesarten, wie bspw. der diskursive Institutionalismus, konzeptualisieren die handelnden Institutionen als sozial konstruierte Entitäten, die im ständigen Diskurs mit weiteren Akteuren Transformation ermöglichen. Im Mittelpunkt steht hier der Diskurs selbst, dessen Untersuchung zur Erklärung politischer Veränderung oder Kontinuität beitragen soll (Campbell 2004; Schmidt 2008; Schleicher 2021). An dieser Stelle sei nochmals betont, dass diese Arbeit in Abgrenzung dazu jedoch nicht den Diskurs als solchen, sondern Interessengruppen in den Blick nimmt, die durch die Mobilisierung diskursiver Macht Einfluss auf politische Entscheidungsträger nehmen. Ebendies geschieht in einem Setting des politischen Tauschs. Institutionen benötigen bestimmte Ressourcen, im Gegenzug erhoffen sich Interessengruppen Einfluss (Michalowitz 2004; Chalmers 2011; Wonka 2017). Laut Klüver sind für Einfluss vor allem drei Tauschgüter wichtig: Wer qualitativ hochwertige Informationen liefern, potenzielle Wähler hinter sich versammeln und wirtschaftliche Macht aufbringen kann, hat beste Chancen auf erfolgreiche Einflussnahme (Klüver 2013a).

Das vorliegende Ergebnis entspricht diesen theoretischen Erwartungen nur in Teilen. Obwohl die Industrie-Koalition all diese Faktoren bündeln konnte – indem sie Bürgerinitiativen mobilisiert, die Gewerkschaften hinter sich gebracht, auf ihre Rolle als Arbeitgeber hingewiesen und wichtige Informationen zur Verfügung gestellt hatte – ist es ihr nicht gelungen, das Gesetzgebungsvorhaben konstant in ihrem Sinne zu beeinflussen. Natürlich hatte die Industrie Teilerfolge. Dies deckt sich auch mit der Beobachtung von Mahoney, die besagt, dass politische Einflussnahme kein Nullsummenspiel sei und Teilerfolge für konkurrierende Interessengruppen eher die Regel (Mahoney 2007). Allerdings muss man bedenken, dass die Richtlinie ein de-facto Marketing-Verbot für Zigaretten bedeutete und für die Industrie eine Katastrophe darstellte. Gemessen am Endergebnis in Kapitel 4.5 war die verbrauchernahe Koalition erfolgreicher, die durch ihr Selbstverständnis als wissenschaftlicher Partner ein Netzwerk aus politischen Schlüsselakteuren unterhielt und diese beständig mit Informationen und Expertise versorgte. Die von Klüver (2013a) genannten Bedingungen für erfolgreiche Einflussnahme greifen für den vorliegenden Fall demnach zu kurz – das bedeutet nicht, dass diese Faktoren keine Relevanz besitzen. Auf Basis der Kombination aus Prozess- und Framing-Analyse kann für diese Fallstudie jedoch eine andere Gewichtung von Faktoren konstatiert werden, welche die Einflussnahme maßgeblich geprägt bzw. ermöglicht haben: Dies sind effektive Bereitstellung von Informationen, Zugang zu Entscheidungsträgern sowie die Zugehörigkeit bzw. das kollektive Verhalten von Interessengruppen in Koalitionen.

Grundlegend kann bestätigt werden, dass Interessengruppen Informationen liefern müssen, um überhaupt Zugang zu politischen Entscheidungsträgern zu erhalten. Die Fähigkeit, Informationen zu selektieren und diese zielgruppenspezifisch und nutzenbringend einzusetzen, ist für den Erfolg von Interessengruppen dabei zentral. Dieses Ergebnis weist somit in eine ähnliche Richtung wie systematische Untersuchungen zum Zusammenhang zwischen Informationsvermittlung und Einflussnahme (De Bruycker 2016b; Chalmers 2011). Da die Informationsvermittlung auf empirischer Ebene eine wesentliche Rolle zur Erklärung des Outcomes gespielt hat, werden die Ergebnisse dieser Arbeit im Folgenden in den Kontext anderer vergleichender Studien eingeordnet und vor diesem Hintergrund bewertet.

Bereits De Bruycker wies nach, dass Interessengruppen ihre Botschaften an Verlauf und Adressaten anpassen. Dabei werden die angesprochene politische Ebene sowie der gewählte Kommunikationskanal als Faktoren für die Selektion von Information durch Interessengruppen genannt (De Bruycker 2016b). Die vorliegende Arbeit zeigt nicht nur, dass Interessengruppen auch ihr Framing an der Dynamik des Gesetzgebungsprozesses und ihre jeweiligen Ansprechpersonen anpassen. Sie liefert auch einen stärker nuancierten Befund: Neben der Institution und

dem gewählten Kommunikationskanal sind es auch der Typus von Interessengruppen – in diesem Fall die Koalitionen – sowie der Zeitpunkt der Intervention, welche die Selektion und vor allem die Präsentation von Informationen determinieren. Im Rahmen von Fallanalysen ist dies eine bedeutsame Beobachtung und hat Implikationen für künftige Forschungsvorhaben, in denen Positionspapiere als Primärquelle zur Bestimmung der Präferenzen und der Analyse des Framings von Interessengruppen herangezogen werden. Denn es bedeutet, dass sich das Framing bspw. zu Beginn eines Vorhabens vom Framing am Ende eines Vorhabens stark unterscheiden kann.

Laut De Bruyckers (2016b) Beobachtungen schneiden einflussreiche Interessengruppen die Ansprache von Abgeordneten des Parlaments auf deren spezifische Bedürfnisse zu. Da die meisten Abgeordneten wenig Zeit haben, sich in Themen einzuarbeiten, sind die Botschaften der Interessengruppen tendenziell gekennzeichnet durch eine starke Vereinfachung bei gleichzeitiger Politisierung. In Anknüpfung an die empirischen Ergebnisse dieser Arbeit ergibt sich hier sicherlich ein Erklärungsfaktor für die erfolgreiche Strategie der Tabakindustrie im Parlament.

Diese Fallstudie hat gezeigt, dass der Modus und die Qualität des Zugangs zu Entscheidungsträgern *im Verlauf* des Gesetzgebungsverfahrens von elementarer Bedeutung waren – und zwar sowohl bezüglich des gewählten Zeitpunkts – vorzugsweise in einer Phase, in der sich Entscheidungsträger eine Meinung bildeten – als auch bei der Selektion der politischen Ansprechpartner. Die Zielgruppe bestimmt letztlich auch die Botschaft der Interessengruppen.

Um ihre Botschaften zu verpacken, nutzen Interessengruppen bei der Informationsvermittlung Framing (Lenz 2018). Vorhaben, die das Framing-Konzept im Rahmen Policy-zentrierter Forschung in den vergangenen Jahren in den Blick nahmen, weisen tendenziell in dieselbe Richtung: Framing beeinflusst europäische Gesetzgebung, es wirkt sich auf den Grad an Politisierung eines Dossiers aus (Daviter 2007; De Bruycker 2016b) und kann politische Kurswechsel begünstigen (Kangas et al 2014). Die theoretisch-konzeptionelle Betrachtung von Framing (Entman 1993; Chong/Druckman 2007) eignete sich in besonderer Weise zur inhaltlichen Positionsbestimmung und Spezifikation der handelnden Akteure und ihrer Präferenzen (Pollack 2003). In der empirischen Analyse gab Framing darüber hinaus aufschlussreiche Einsichten in die Architektur und strukturelle Unterschiede der Argumentation verschiedener Interessengruppen: Framing-Analyse trug dazu bei, die kommunikative Handlungslogik der verschiedenen Koalitionen klarer voneinander abzugrenzen und ermöglichte die Identifikation koalitionspezifischer Muster bei der Selektion bestimmter Frames. Die zentrale Leistung des Konzepts be-

zogen auf die empirischen Beobachtungen ist die diskursive Annäherung zwischen Interessengruppen und politischen Entscheidungsträgern, die im Rahmen dieser Arbeit sichtbar gemacht wurde.

Für die methodische Operationalisierung war das Konzept der Frame-Kongruenz (Boräng/Naurin 2015) insofern hilfreich, als es eine theoriegeleitete und gleichzeitig fallzentriert-induktive Bestimmung der Kategorien für die qualitative Inhaltsanalyse ermöglichte. Die dadurch erzielten Ergebnisse erlauben Rückschlüsse auf die Strategiebildung von Interessenvertretern. Die Angleichung des Framings innerhalb einer Koalition scheint dabei kein Zufall zu sein. Denn wie bereits Junk und Rasmussen argumentierten, ist dabei insbesondere das kollektive Framing von Interessengruppen einer Koalition ausschlaggebend für Einflussnahme (Junk/Rasmussen 2019). Eine Interessengruppe, so zeigt auch dieser Fall, hat eine deutlich höhere Chance, ihre politischen Präferenzen zu realisieren, wenn sie – entweder diskursiv oder formell – einer Koalition beitrifft.

Die Bildung und strategische Erweiterung von Koalitionen können sich positiv auf die Mobilisierung diskursiver Macht auswirken. Hier stimmen die Beobachtungen der Fallstudie mit Klüvers Annahmen überein. Dabei sind es nicht Partikularinteressen, die Einfluss ausmachen, sondern die aggregierte diskursive Performanz von Koalitionen aus Interessengruppen (Klüver 2013a). Vor allem die Fähigkeit einer Koalition, mit einer Stimme zu sprechen, ist für den Erfolg ausschlaggebend (Junk/Rasmussen 2019). Die empirischen Ergebnisse dieser Arbeit deuten darauf hin, dass Koalitionen gut beraten sind, für erfolgreiche Einflussnahme auf eine Diversifizierung und entsprechende Koordination ihrer Unterstützer zu setzen.

Im Rahmen dieser Untersuchung ergeben sich demnach zusammengefasst Befunde mit konzeptioneller Relevanz, die existierende Forschungsergebnisse einerseits validieren und nuancieren, andererseits infrage stellen. Erstens ist die Zugehörigkeit zu einer abgrenzbaren (heterogenen) Koalition die wichtigste Voraussetzung für Wahrnehmung durch die Gesetzgeber und Gestaltung des Diskurses. Zweitens bestimmt sich erfolgreiche Interessenvertretung durch die Fähigkeit einer Koalition, Zugang zu relevanten institutionellen Ansprechpartnern zu sichern und sich möglichst als beratender Partner zu etablieren. Drittens ist die Bereitstellung von Informationen, die sich an den spezifischen Bedürfnissen der angesprochenen Entscheidungsträger orientieren, als politisches Tauschgut mit hervorgehobener Bedeutung zu sehen. Die Präsentation dieser Informationen mittels zielgruppenspezifischem Framing des zu verhandelnden politischen Sachverhalts hat dabei enormen Einfluss darauf, wie ein Dossier von Entscheidungsträgern wahrgenommen wird.

7.2 Methodisch-konzeptioneller Beitrag zum Forschungsfeld

Wie das vorangegangene Kapitel zeigt, thematisieren die meisten Studien zum Thema Interessenvertretung und Einflussnahme nur Ausschnitte und Teilaspekte des Themas, einzelne Dynamiken wie Zugangslogik, Framing oder Koalitionen. Diese Fallstudie nimmt viele dieser Erkenntnisse auf und setzt die existierenden konzeptionellen Puzzleteile zusammen. Einige Beobachtungen und konzeptionellen Lesarten erweisen sich dabei als hilfreich, andere wiederum als wenig praktikabel, um den Einfluss von Interessengruppen kausal zu erklären oder adäquat vorauszusagen. Die Anwendung der Ergebnisse von Large-N-Studien in qualitativen Untersuchungen wurde bereits vorgeschlagen (Dür 2008), Beispiele für derartige Vorhaben finden inzwischen jedoch Eingang in die Forschungslandschaft zu Interessenvertretung im europäischen Mehrebenensystem. Der Zusammenhang zwischen Interessenvertretung und Framing gewinnt dabei zunehmend an Bedeutung.

Voltolini (2015) beleuchtete mit einer Kombination aus Framing-Analyse und Prozessanalyse Interessenvertretung in der EU-Außenpolitik über einen längeren Zeitraum hinweg, um am Beispiel des Nahostkonflikts einen schleichenden Paradigmenwechsel der EU zu erklären.

In drei vergleichenden Fallstudien⁵⁹ untersuchte Daniel Rasch (2018), ob unterschiedliche Frames erfolgreiche Interessenvertretung beeinflussen. Die 203 analysierten Positionspapiere ergaben, dass die Nutzung von Frames jeweils gegenstandsspezifisch erfolgt, Unterschiede im Framing nicht per se Länder- oder Akteurs-spezifisch zu erklären sind und dass bestimmte Arten von Frames – je nach Phase des Gesetzgebungsprozesses – durchaus erfolgsversprechender sind als andere (Rasch 2018: 141).

Farrand (2015) setzte sich in einer Fallstudie mit dem Anti-Produktpiraterie-Abkommen (engl. Abkürzung ACTA) auseinander. Das Europäische Parlament hatte den Beitritt zu ACTA angesichts weltweiter Proteste im Jahr 2012 abgelehnt. Anhand dieses Falls untersuchte Farrand systematisch, wie intensive öffentliche Debatten und die Salienz bestimmter Botschaften europäische Gesetzgebungsprozesse – und insbesondere die Meinungsbildung im Europäischen Parlament – beeinflussen können.

Costa et al (2014) machten die als aggressiv wahrgenommene Strategie der Interessenvertretung der großen Tabakunternehmen im Rahmen der Tabakrichtlinie zum Gegenstand einer Fall-

⁵⁹ Die Studie umfasste die folgenden Gesetzgebungsakte: Richtlinie über die Verwalter alternativer Investmentfonds (engl. Abkürzung AIFMD), Richtlinie über Elektro- und Elektronik-Altgeräte (engl. Abkürzung WEEE), und Richtlinie über Patientenrechte in der grenzüberschreitenden Gesundheitsversorgung.

studie. Ziel war es, inhaltliche Übereinstimmung zwischen der Tabakindustrie und europäischen Institutionen zu belegen und zu quantifizieren – das verwendete Sample bezog sich dabei auf 20 Positionspapiere von vorselektierten Interessengruppen.

Diese Studien zeigen trotz ihrer unterschiedlichen Fokussierungen, dass Interessenvertretung als kommunikativer Prozess verstanden werden kann. Die Berücksichtigung der diskursanalytischen Perspektive spielt bei der fallbasierten Erforschung von Einflussnahme im europäischen Mehrebenensystem keine ergänzende, sondern eine tragende Rolle. Die vorliegende Arbeit bildet somit einen sinnvollen Brückenschlag, indem sowohl zentrale Erkenntnisse quantitativer Vorhaben als auch Herangehensweisen und Fragestellungen einer Reihe jüngerer Fallstudien empirisch einbezogen werden. Die folgenden Seiten beleuchten daher den methodisch-konzeptionellen Ertrag der Fallstudie.

Die methodische Relevanz der Arbeit speist sich in großen Teilen aus dem reichhaltigen Datensample, das die Basis und Voraussetzung der geleisteten empirischen Analyse bildet. Das Datensample in der vorliegenden Arbeit umfasst 125 Positionspapiere⁶⁰ von mindestens 86 verschiedenen Interessengruppen⁶¹. Da in diesem Sample jegliche verfügbaren Positionspapiere von Akteuren aus den relevanten Sektoren der Industrie und des Verbraucherschutzes analytisch berücksichtigt wurden, wird von einer Repräsentanz eines breiten Spektrums der damaligen Positionen ausgegangen. Die Abbildung aller relevanten Interessengruppen wurde durch die Prozessanalyse und Auswertung zahlreicher Primärquellen und Schlüsseldokumente abgesichert und über einen Abgleich mit Sekundärquellen verifiziert. Die Diversität des Samples half, potenziellen analytischen Verzerrungen aufgrund mangelnder Datengrundlage vorzubeugen und das Ergebnis zu validieren.

In den meisten zitierten theoriebildenden Studien konzentriert sich die politische Einflussnahme auf die Positionierung von Interessengruppen in den Konsultationsverfahren der europäischen Kommission (z.B. Klüver/Mahoney/Opper 2015; Klüver/Braun/Beyers 2015; Klüver 2013a). Dies mag methodische Hintergründe haben, die durch quantitative Forschungsdesigns determiniert sind und mit einer geringeren Zahl an Variablen auskommen (müssen). Es bedeutet jedoch auch, dass die Positionierung von Interessengruppen als eher statisch wahrgenommen wird, da sie ausschließlich im Rahmen der Formulierung des Legislativvorschlags durch die Kommission erfasst werden. Diese Fallstudie beschäftigt sich hingegen mit der Dynamik der Interessenvertretung im *Verlauf* des Gesetzgebungsprozesses und nimmt dabei die Interaktion

⁶⁰ Zum Vergleich: die quantitative Analyse von drei Gesetzgebungsverfahren in der Studie von Rasch (2018) umfasst N=203 Positionspapiere, die Studie von Costa et al (2014) umfasst N=20 Positionspapiere.

⁶¹ Hier ist davon auszugehen, dass einige Akteure als Verbände bzw. europäische Dachorganisationen handeln – nationale Mitglieder in wurden in diesen Konstellationen nicht einzeln aufgeführt.

zwischen Institutionen und Interessengruppen, wodurch mehrere Erklärungsfaktoren berücksichtigt werden können. Dies geschieht sowohl auf diskursiver als auch auf strategischer Ebene. Dieses Vorgehen ergibt ein äußerst differenziertes Bild von der Zugangslogik zu Institutionen und politischen Einflussrouten von Interessengruppen. Somit stellt diese Arbeit einen ersten Anwendungsfall dar, in dem politischer Einfluss von Interessengruppen anhand eines konkreten Gesetzgebungsprozesses nachvollzogen und nachgewiesen wird. Interessenvertretung wird dabei als dynamischer Prozess von der Konsultationsphase bis zur formellen Abstimmung im Parlament betrachtet.

Die systematische Analyse mittels Einteilung in vier Phasen ermöglichte die Beleuchtung der Einflussnahme vor den jeweiligen Meilensteinen im Gesetzgebungsprozess. Dabei erwies sich die intra-institutionelle Meinungsbildung im Europäischen Parlament als äußerst aufschlussreich. Die daraus gewonnenen Erkenntnisse trugen wesentlich zur Erklärung des abweichenden bzw. überraschenden Outcomes (vgl. Gerring und Seawright 2007: 105) des Gesetzgebungsverfahrens bei.

Ziel der vorliegenden Arbeit war es, mithilfe einer Methodenkombination ein neues Licht auf politische Dynamik und Erfolgchancen von Interessenvertretung im europäischen Gesetzgebungsprozess zu werfen.

Die Befunde verdeutlichen, dass Prozess- und Framing-Analyse sich in vielen Aspekten sinnvoll komplementieren, indem sie ergänzende Erklärungsfaktoren liefern und somit erkenntnistheoretischen Mehrwert liefern. Ein Beispiel dafür ist der Einfluss der verbrauchernahen Koalition um SmokeFree Partnership (SFP) im ENVI-Ausschuss. Die Prozessanalyse ergab, dass SFP und weitere Akteure im Rahmen bestimmter Veranstaltungen exklusiven Zugang zu Entscheidungsträgern aus Parlament, Rat und Kommission hatten. Außerdem erinnerte sich eine Abgeordnete in den Interviews dezidiert an qualitativ hochwertige Informationsmaterialien von SFP. Die Framing-Analyse ergab zusätzlich eine hohe Kongruenz zwischen dem Framing des ENVI-Ausschusses und der verbrauchernahen Koalition. Somit ist davon auszugehen, dass hier nicht nur erfolgreiche Interessenvertretung, sondern auch ein Framing-Effekt stattgefunden hat, der im Rahmen dieses Netzwerkers aus NGOs und Entscheidungsträgern über einen längeren Zeitraum kultiviert wurde.

Diese Prüfung lässt sich zwar in ihrer Detailtiefe wahrscheinlich nicht in jedem beliebigen Gesetzgebungsvorhaben vornehmen, doch es gibt auch Hinweise auf systematische Auswirkungen von Akteursverhalten: Im Europäischen Parlament werden Dossiers in der Regel nicht so breit und von fachfremden Abgeordneten diskutiert wie die Tabakrichtlinie. Gleichzeitig konnte durch Prozessanalyse gezeigt werden, dass Vertreter der Tabakindustrie massenhaft fachfremde

Politiker zu Gesprächen trafen. Die Framing-Analyse ergab eine frappierend hohe Kongruenz zwischen beratenden fachfremden Ausschüssen und der industrienahen Koalition, zum Teil wurden ganze Formulierungen übernommen. Auch hier ist im Sinne der prozessanalytischen Kriterien für Kausalität von erfolgreicher Einflussnahme auszugehen.

Die Identifikation derartiger Kausalmechanismen mittels Kombination der beiden Methoden trägt somit dazu bei, Einfluss von Zufall zu unterscheiden, da sich hier das Akteursverhalten auf ein politisches Ergebnis ausgewirkt hat (vgl. dazu Klüver 2013a: 7 und Abb. 3).

Ein großer Mehrwert der Arbeit liegt demnach in der Erprobung der methodischen Kombination aus Prozessanalyse und Framing-Analyse im Rahmen eines konkreten EU-Gesetzgebungsprozesses nach dem ordentlichen Gesetzgebungsverfahren (s. Kapitel 4.3 Kombination und Operationalisierung von Prozess- und Framing-Analyse). Die Methodenkombination macht Einfluss zwar nicht quantitativ messbar, aber sie eignet sich dazu, Einfluss nachzuweisen.

Denn zunächst hat diese Fallstudie die Vermutung bestätigt, dass Framing-Analyse allein nicht in der Lage ist, ausreichende Erklärungsfaktoren für politische Einflussnahme zu liefern, sondern stets im Kontext betrachtet werden muss (Boräng/Naurin 2015: 512). Es besteht keine nennenswerte Frame-Kongruenz zwischen der industrienahen Koalition und europäischen Institutionen (Kommission, Rat, Parlament; außer mit beratenden Ausschüssen). Dennoch haben industrienaher Akteure nachweislich Einfluss auf den Gesetzgebungsprozess genommen. In dieser Arbeit konnte jedoch gezeigt werden, dass Framing-Analyse ihr Potenzial in einer Methodenkombination mit der Prozessanalyse wirksam ausschöpfen kann. Dabei kann die Identifikation von Frame-Kongruenz eine hinreichende Bedingung für die Einflussnahme von Interessengruppen darstellen. Framing-Analyse kann hinsichtlich Untersuchung von Interessenvertretung in der EU als wichtiges Instrument zur Triangulation von prozessanalytischen Ergebnissen dienen. Die Betrachtung von Framing hilft, den Diskurs systematisch zu analysieren und zu strukturieren und trägt somit zur Darstellung diskursiver Machtkonstellationen bei. In Ergänzung zum prozessanalytischen Vorgehen kann so die Dynamik eines Gesetzgebungsverfahrens abgebildet werden. Dadurch werden Rückschlüsse auf die Handlungslogik und Motivation der Akteure möglich, die hinter politischen Entscheidungen liegen. Für die weitere Beforschung von Interessenvertretung eignet sich dieser Ansatz, Kausalbeziehungen zwischen der Aktivität von Interessengruppen und einem bestimmten politischen Outcome herzustellen und somit Einfluss von Zufall zu unterscheiden.

Die Kontextualisierung der Arbeit durch bestehende Forschungsvorhaben motiviert die Betrachtung der Ergebnisse in drei Dimensionen – einer empirischen, konzeptionellen und einer methodischen Ergebnisdimension.

Die empirische Dimension des Ergebnisses hat den Nachweis erbracht, dass politische Einflussnahme nachvollziehbar an einem Fallbeispiel dargestellt werden kann. Hervorzuheben sind hierbei insbesondere das Erklärungspotenzial in Bezug auf die politischen Dynamiken im Gesetzgebungsverfahren und zur Bildung sowie dem Effekt diskursiver Koalitionen. Denn der Abgleich der identifizierten Frames in den jeweiligen Kategorien lieferte überraschende Einsichten in die Angleichung politischer Positionen zwischen Institutionen und Interessengruppen im Verlauf des Gesetzgebungsverfahrens. Dabei war insbesondere die inhaltlich-diskursive Annäherung zwischen Interessengruppen und Entscheidungsträgern von Bedeutung.

Die konzeptionelle Ergebnisdimension bezieht sich auf die drei identifizierten Erfolgsfaktoren für Interessenvertretung: Die Zugehörigkeit einer Interessengruppe zu einer Koalition erhöht dabei die Erfolgchancen beträchtlich. Darüber hinaus müssen erfolgreiche Fraktionen Zugang zu Entscheidungsträgern finden, um in eine konstruktive politische Tauschbeziehung zu ermöglichen. Und drittens sollten Koalitionen in der Lage sein, den Institutionen fachlich und politisch relevante Informationen zu liefern. Ihre Botschaften sollten dabei hinsichtlich des Framings möglichst eine erkennbare Kohärenz aufweisen. Koalitionen aus Interessengruppen fungierten dabei als entscheidende Multiplikatoren für Framing und die Mobilisierung diskursiver Macht.

Die methodische Ergebnisdimension liegt in der Erprobung einer Kombination aus Prozessanalyse und Framing-Analyse mit dem Ziel, politischen Einfluss als Folge von Interessenvertretung sichtbar zu machen und Wissenslücken zu schließen. Diese Methodik kann Ansätze für Forschende bieten, die sich künftig mit dem Verhalten von Interessengruppen und -Koalitionen auseinandersetzen, und insbesondere deren Strategien und Anpassungsleistungen an den Gesetzgebungsprozess sowie deren gegenseitige Abgrenzung im Kampf um die Deutungshoheit im politischen Diskurs beleuchten.

7.3 Grenzen und kritische Betrachtung

Die vorliegende Arbeit hat den Nachweis dafür erbracht, dass Einfluss von Interessengruppen trotz informeller Politik nachvollziehbar und nachweisbar ist, und Faktoren für den Erfolg von Interessenvertretung identifiziert.

Der Eindruck, Institutionen seien ein willenloser Spielball organisierter Interessen, täuscht jedoch. Wie bereits in Kapitel 2 beschrieben, haben Institutionen ebenfalls eigene (politische)

Interessen, die ihr Handeln im inter-institutionellen Setting antreiben und prägen. Kommissionspräsident Barroso war im vorliegenden Fall durch die Dalli-Affäre politisch geschwächt; die Blitz-Nominierung eines neuen Kommissars sowie die Veröffentlichung des Gesetzentwurfs kurz nach dessen Amtsantritt zeigen, wie viel politischer Druck sich aufgebaut hatte. So dürfte die Nominierung der gestandenen linken Gesundheitspolitikerin Linda McAvan als Berichterstatterin durchaus kein Zufall gewesen sein, genauso wenig wie das beherzte Engagement der irischen Ratspräsidentschaft, die einen diplomatischen Erfolg brauchte und wenige Tage vor der Übergabe des Ratsvorsitzes an Litauen eine Allgemeine Ausrichtung im Rat erzielte. Grundsätzlich gilt es daher zu beachten, dass jedes Gesetzgebungsverfahren individuell in seinem politischen Kontext und in seiner Zeit gesehen werden muss; denn institutionelle (Macht-) Konstellationen und die Besetzung von Schlüsselpositionen innerhalb der Institutionen müssen bei der Frage nach Einflussnahme eine wichtige Rolle spielen. Diese Bemerkungen sollen verdeutlichen, vor welchem Hintergrund sich der „Lobbying-war“ (Interview 7) der Tabakrichtlinie abspielte.

Diese Arbeit erhebt trotz stringenter Anwendung der beschriebenen Methodenkombination und Auswertung der identifizierten und bei den Institutionen angeforderten Dokumente keinen Anspruch auf die realitätsgetreue Rekonstruktion des Gesetzgebungsprozesses. Die Analyse ist vielmehr als erkenntnistheoretisch geleitete Annäherung an die Realität zu verstehen. Im Zentrum des Interesses lag folglich nicht die rein deskriptive Nacherzählung des Verfahrens, sondern die Identifikation der wesentlichen Dynamiken und kritischen Punkte, die den Gesetzgebungsprozess prägten und die Rückschlüsse auf Faktoren für erfolgreiche Interessenvertretung erlauben.

Neben den Aktivitäten der Interessengruppen auf europäischer Ebene wurden die zuständigen Ministerien der Mitgliedstaaten zweifelsohne ebenfalls Ziel einer massiven Kampagne der Industrie, aber möglicherweise auch von nationalen NGOs. Hierfür finden sich in der Analyse einige Anhaltspunkte. Dies dürfte naturgemäß Einfluss auf die Positionierung der Mitgliedstaaten im Rat gehabt haben. Auf eine Analyse dieser 28 verschiedenen Positionen wurde aus forschungspragmatischen Gründen verzichtet. Die sog. nationale Route der Interessenvertretung (Greenwood 2017) ist auch in dieser Fallstudie von allen anderen Möglichkeiten der Einflussnahme für Forschende schwer im Blick zu behalten. Damit verbunden ist auch die unzureichende Beleuchtung der Strategie von Interessengruppen auf nationaler Ebene. In einigen Fällen (z.B. Österreich, Deutschland, Vereinigtes Königreich) ist dies gelungen, allerdings nur punktuell und ausschließlich mit Blick auf die industrienähe Koalition.

Aus forschungspragmatischer Perspektive ist die aufwendige Identifikation und Codierung der Frames im Rahmen der qualitativen Inhaltsanalyse als klarer Nachteil und limitierender Faktor für eine Erprobung der Methodenkombination in makro-qualitativen Studien zu nennen. Die manuelle Analyse bindet im Vergleich zur Anwendung automatisierter Worterkennungsprogramme deutlich mehr Ressourcen. Daher ist die Anwendung des Verfahrens abgesehen von Fallstudien oder Small-N Vorhaben ökonomisch sicherlich nicht darstellbar. Eine Möglichkeit, den Aufwand bei der manuellen Identifikation von Frames zumindest einzugrenzen, wäre die Betrachtung ausgewählter Interessengruppen im Rahmen verschiedener Gesetzgebungsverfahren eines bestimmten Politikfelds (z.B. Fokus auf Automobilindustrie im Bereich Umwelt- und Klimapolitik).

Fallstudien sehen sich noch immer häufig mit dem Vorwurf konfrontiert, keine verallgemeinerbaren Aussagen treffen zu können. Das trifft in gewissem Maß auch auf die vorliegende Arbeit zu. Einerseits liegt nicht im Erkenntnisinteresse dieser Arbeit, verallgemeinerbare theoretische Aussagen über Gesetzgebungsprozesse auf EU-Ebene zu tätigen. Andererseits kann die Tabakrichtlinie als Fall exemplarisch für eine Reihe stark politisierter Dossiers stehen, die ein ähnlich hohes Aufkommen an Interessenvertretung verzeichneten. Ergänzende Möglichkeiten der Verallgemeinerung ergeben sich durch die Einbettung und Diskussion der Ergebnisse im Rahmen existierender Forschungsdiskurse. Mittels Fallstudie erzielte Ergebnisse sind im Vergleich zu anderen Herangehensweisen somit nicht zwingend in ihrer Validität eingeschränkt.

Alternative Verfahren, die einige wenige Fälle oder eine mittlere Anzahl an Fällen einbeziehen, gingen – hypothetisch auf den vorliegenden Fall bezogen – jedoch ebenfalls mit Abstrichen einher. Mittels qualitativ-komparativer Analyse (QCA) (Ragin 1987) ließen sich zwar auch mehrere Variablen betrachten, gleichzeitig bürge dieses Verfahren durch sein „deterministisches Kausalitätsverständnis“ (Egner 2019) die Gefahr, mögliche Erklärungsfaktoren für ein bestimmtes Outcome schon zu Beginn auszublenden. Dies betreffe insbesondere einige anwendungsbezogene Fragestellungen bei der Systematisierung des Datenmaterials und damit letztlich auch die Ergebnisoffenheit.

Vielmehr ist es daher die Ergänzung, Validierung oder Diskussion von Erkenntnissen aus quantitativen und makro-qualitativen Vorhaben, die Fallstudien in ihrer empirischen und methodischen Anpassungsfähigkeit konkret leisten können. Sie decken damit auch konzeptionell-methodische Schwächen oder Lücken auf und tragen zu deren Weiterentwicklung bei.

Die ausgezeichnete Datenlage im vorliegenden Fall ermöglicht durchaus aufschlussreiche Einsichten in den Maschinenraum europäischer Entscheidungsfindungsprozesse und erlaubt es,

politischen Einfluss durch Interessenvertretung fallbasiert nachzuvollziehen. Gerade im Forschungsbereich der Interessenvertretung auf EU-Ebene wurden durch makro-qualitative und quantitative Studien klare Tendenzen hinsichtlich der jeweils betrachteten Variablen⁶² für Einflussnahme erarbeitet. Doch wie bereits in der Literaturdiskussion dargestellt, weisen die Erkenntnisse der vorwiegend quantitativen Studien durch ein völlig anderes Set limitierender Faktoren ebenfalls einen gewissen Grad an Unschärfe auf. Letztlich ist es gerade die Mischung aus quantitativen, makro-qualitativen und einzelfallbasierten Studien, die ein differenziertes Bild der Erklärungsfaktoren für politische Einflussnahme im europäischen Mehrebenensystem zeichnen kann. Somit tragen auch Fallstudien dazu bei, das Feld empirisch und konzeptionell besser zu erschließen.

7.4 Ansätze für künftige Vorhaben im Forschungsbereich Interessenvertretung

Basierend auf den vorliegenden Erkenntnissen sollen im Folgenden noch einige potenzielle Ansätze und Fragestellungen für künftige Forschungsvorhaben vorgeschlagen und andiskutiert werden.

Eine methodische Nutzbarmachung der im Rahmen dieser Arbeit erzielten Ergebnisse für quantitative Vorhaben ist denkbar. So könnte diese Methodenkombination als Ergänzung zu Large-N Verfahren herangezogen werden, um je nach Erkenntnisinteresse im Rahmen von Stichproben zusätzliche Validierung zu sichern. Darüber hinaus könnten Frames manuell identifiziert werden, und besonders prägnante Frames bei bestimmten Gesetzgebungsverfahren auch mittels Worterkennungsoftware in verschiedenen Phasen weiterverfolgt werden.

Aus erkenntnistheoretischer Perspektive mögen die von Klüver (2013a) vorgeschlagenen Tauschgüter als aggregierte Kenngröße in quantitativen Studien Aussagekraft entfalten. Im Rahmen der vorliegenden Fallstudie war von den drei Faktoren wirtschaftliche Macht (1), öffentliche Unterstützung (2) und Informationen (3) jedoch nur der Dritte von Bedeutung, um das abweichende Outcome bzw. erfolgreiche Interessenvertretung zu erklären. Daneben war der Zugang zu Entscheidungsträgern (Eising 2007; Bouwen 2002) eine wichtige Variable bei der Analyse, die einige spannende Potenziale einlösen konnte. Der Einsatz dieser Variablen bei künftigen Small- oder Medium-N Designs könnte dazu dienen, die Anhaltspunkte für deren Relevanz weiter zu untermauern.

Im Rahmen dieser Arbeit zeigten sich Indizien dafür, dass die Nationalität und Parteizugehörigkeit der Abgeordneten im Europäischen Parlament in manchen Gesetzesvorhaben unerwar-

⁶² Beispielsweise Akteurstypen, Zugang zu Entscheidungsträgern, Zeitpunkt der Intervention, Salienz bestimmter Begriffe im Diskurs, etc.

tete Konfliktlinien und Allianzen birgt und damit bedeutsam für die Erforschung der Zugangslogik und der Erfolgchancen von Interessenvertretung sein können. Hier kam es zu mitunter ambivalenten Beobachtungen. Die Verfasserin der Stellungnahme des Binnenmarktausschusses aus Polen war EVP-Abgeordnete und hätte nach dieser Maßgabe eigentlich eine viel tabakfreundlichere Stellungnahme formulieren müssen. Für derartige Ambivalenzen gibt es weitere Beispiele in dieser Arbeit. Daher drängt sich die Frage auf, in welchem Maß nationale Interessen versus Parteizugehörigkeit eine Rolle bei der Interaktion mit Interessengruppen im Europäischen Parlament spielen.

In der bestehenden Literatur zu Framing und zum Erfolg von Interessenvertretung auf europäischer Ebene steht wie bereits ausführlich dargelegt die Kommission als Initiatorin der Gesetzesvorlagen im Fokus. Wie diese Arbeit zeigt, entfaltet der Entscheidungsfindungsprozess im Parlament aber auch im Rat eine Dynamik, die für das Forschungsfeld von enormer Bedeutung sein kann. Grundsätzlich bleibt hier zu fragen, ob das Parlament als Co-Gesetzgeber in der Literatur zu Interessenvertretung im Mehrebenensystem bisher vernachlässigt wurde. In diesem Sinne wäre auch zu klären, ob die häufig postulierte Bezeichnung des Parlaments als Bollwerk zum Schutz europäischen Verbraucherinteressen weiterhin Gültigkeit besitzt.

Wie bereits beschrieben steht die nationale Route der Interessenvertretung auch in der vorliegenden Arbeit nicht im Zentrum des Forschungsinteresses. Allerdings wirken sich nationale Aktivitäten von Interessengruppen ohne Zweifel auf die Positionierung der zuständigen Ministerien und somit auf die Position der Mitgliedstaaten im Rat aus. Vergleichende Studien könnten die Strategien wichtiger Koalitionen auf Ebene der Mitgliedstaaten in den Blick nehmen, um auf diese Weise den nationalen Entscheidungsfindungsprozess hinter der Positionierung des Rates stärker zu beleuchten. Denn wie die Prozessanalyse zeigte, besitzt die Ratspräsidentschaft hier wesentliches Gestaltungspotenzial und ist daher nicht zuletzt im Rahmen einer vergleichenden Betrachtung in der Verbraucherschutzpolitik ein von der Forschung bisher unterbelichteter Akteur.

Grundsätzlich interessant wäre auch die Reflektion der vorliegenden Ergebnisse im Rahmen quantitativer Studien. Welche der beiden großen Koalitionen – Industrie oder Verbraucher – hat hinsichtlich ihres Einflusses langfristig die Nase vorn? Industrielle Akteure haben die finanzielle Übermacht, können alle Arenen des Mehrebenensystems gleichzeitig bespielen. NGOs und Verbraucherschützer haben zwar weniger Ressourcen, dafür aber – zumindest im vorliegenden Fall – besseren Zugang zu mächtigen Schlüsselfiguren in den Institutionen. Daher drängt sich die Frage auf, ob sich diese beiden Pole Industrie- und Verbraucherinteressen langfristig vielleicht sogar ausgleichen.

7.5 Ausblick

Interessengruppen nutzen die Mobilisierung kommunikativer Macht zur Durchsetzung ihrer Präferenzen in EU-Gesetzgebungsverfahren. Framing spielt dabei eine wesentliche Rolle als Kommunikationsinstrument, das von Interessengruppen aber auch Institutionen strategisch eingesetzt wird. Das Erkenntnisinteresse dieser Arbeit bestand darin, den Einfluss von Interessengruppen auf den europäischen Gesetzgebungsprozess am Beispiel der Tabakrichtlinie nachzuvollziehen. Anknüpfend an existierende Forschungsdiskurse wurden aus der empirischen Untersuchung Erfolgsfaktoren für erfolgreiche Interessenvertretung auf EU-Ebene abgeleitet. Die Kombination aus Prozess- und Framing-Analyse eignet sich demnach bei ausreichender Datengrundlage dazu, Dynamiken diskursiver Macht zu identifizieren und in den politischen Kontext einzuordnen. Es gibt Wissenschaftlern ein Instrument in die Hand, mit dem bei der Interessenvertretung Einfluss von Zufall unterschieden werden kann. Die Ergebnisse dieser Arbeit können künftige Vorhaben somit empirisch, konzeptionell und methodisch inspirieren.

Durch inzwischen gestiegene Anforderungen an Transparenz in europäischen Gesetzgebungsprozessen bei gleichzeitig vermehrter Aktivität von Interessengruppen finden sich zahlreiche weitere potenzielle Fälle mit ähnlicher empirischer Datenlage für die künftige Erprobung und Weiterentwicklung dieses Instruments.

Darüber hinaus haben die Ergebnisse praktische Implikationen für die Interessenvertretung. Sie zeigen, dass auch Verbraucherschutz-Gruppen und NGOs trotz ihrer finanziellen und personellen Unterlegenheit gegenüber multinationalen Konzernen erfolgreich europäische Politik mitgestalten können. Dazu müssen sie es verstehen, sich als sachkundige Berater zu profilieren. Generell sind Interessengruppen gut beraten, bereits in einem frühen Stadium des Gesetzgebungsprozesses Anschluss an eine sich abzeichnende Koalition zu suchen und ihre Strategie entsprechend abzustimmen – auch um sich von konkurrierenden oder Partikularinteressen abzugrenzen. Dazu gehören insbesondere die Definition und das Framing des Problemverständnisses in einem Gesetzesvorhaben. Der Zugang zu politischen Entscheidungsträgern ist von essentieller Bedeutung. Der Aufbau guter Arbeitsbeziehungen zu einflussreichen Entscheidungsträgern sichert Kommunikationskanäle und ist dabei als Marathon, nicht als Sprint zu verstehen. Um auch für Entscheidungsträger einen Mehrwert zu bringen, müssen Interessengruppen jedoch vor allem in der Lage sein, relevante Informationen über den Gegenstand des Gesetzgebungsvorhabens und potenzielle sachliche und politische Auswirkungen bestimmter legislativer Optionen zu liefern. Die Route der Einflussnahme, also über nationale oder europäische Entscheidungsträger zu agieren, hängt dabei eng mit politisch günstigen Konstellationen und ideologischer Nähe zusammen.

Bei der Tabakrichtlinie handelt es sich um einen politisch äußerst konfliktbeladenen Prozess, der in Gänze möglicherweise nicht symbolisch für die alltägliche Entscheidungsfindung auf europäischer Ebene steht. Durch die hohe Polarisierung legt diese Arbeit jedoch strategische Unterschiede zwischen konkurrierenden Interessengruppen und politischen Kräften offen, an denen sich bestimmte Dynamiken exemplarisch gut veranschaulichen lassen.

Mit Blick auf aktuelle Vorhaben gewinnen die Lehren aus der Revision der Tabakrichtlinie von 2012 bis 2014 erneut an Relevanz. Denn die Kommission hat mit der Veröffentlichung des „Beating Cancer Plan“ eine neue Strategie als Grundlage für gesundheitliche Prävention vorgelegt, die kurz- und mittelfristig auch Implikationen für die Tabakkontrollpolitik haben wird. Die Kommission kündigt darin an, eine tabakfreie Generation anzustreben und entsprechende regulatorische Stellschrauben anzuziehen (Europäische Kommission 2021b: 9). Zunächst steht die Anpassung der europäischen Richtlinie zur Tabaksteuer an (Europäische Kommission 2020). Auch eine Anpassung der Tabakrichtlinie steht im Raum. Indes haben sich die zentralen Stakeholder längst in Stellung gebracht. Der europäische Zigarettenverband CECCM, der sich inzwischen in *Tobacco Europe* umbenannt hat, postulierte bereits kurz nach der Einführung neutraler Verpackungen im Vereinten Königreich: „UK plain packaging [is] showing no impact“ (Tobacco Europe 2018). SmokeFree Partnership veröffentlichte im Oktober 2021 das erste Positionspapier zur anstehenden Überarbeitung der Tabakrichtlinie. Der Kampf um Tabakprävention in der EU, so scheint es, geht bereits in die nächste Runde.

Literaturverzeichnis

- Abels, Gabriele/Behrens, Maria (2009): ExpertInnen-Interviews in der Politikwissenschaft. Eine sekundäranalytische Reflexion über geschlechter-theoretische und politikfeldanalytische Effekte, in: Bogner, Alexander/Littig, Beate/Menz, Wolfgang (Hrsg.): Experteninterviews. Theorien, Methoden, Anwendungsfelder, 3. Auflage, Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, S. 159-180.
- Balzan, Jurgen (2012): Tonio Borg nominated as new EU Commissioner, resigns as PN deputy leader, Malta Today Online, 20.10.2012, <https://www.maltatoday.com.mt/news/national/21991/tonio-borg-favourite-to-land-dalli-s-job-20121020> [letzter Zugriff: 09.12.2021].
- Baumgartner, Frank R./ Mahoney, Christine (2008): The Two Faces of Framing. Individual-Level Framing and Collective Issue-Definition in the European Union, in: European Union Politics, Vol. 9, Nr. 3, S. 435-449.
- Baumgartner, Frank R./Berry, Jeffrey M./Hojnacki, Marie/Kimball, David C./Leech, Beth L. (2009): Lobbying and Policy Change: Who Wins, Who Loses, and Why, Chicago: University of Chicago Press.
- Baumgartner, Frank R./Jones, Bryan D. (1993): Agendas and Instability in American Politics, Chicago: The University of Chicago Press.
- Beach, Derek/Pedersen, Rasmus Brun (2013): Process-Tracing Methods. Foundations and Guidelines, Ann Arbor: The University of Michigan Press.
- Benford, Robert D. (1997): An insider's critique of the social movement framing perspective, in: Sociological Inquiry, Vol. 67, S. 409-430.
- Benford, Robert D./Snow, David A. (2000): Framing Processes and Social Movements. An Overview and Assessment, in: Annual Review of Sociology, Vol. 27, S. 611-639.
- Bennett, Andrew/Checkel, Jeffrey T. (2015): Process tracing: from philosophical roots to best practices, in: Dies. (Hrsg.): Process Tracing From Metaphor to Analytical Tool, Cambridge: Cambridge University Press.
- Berger, Alois (2013): Unter Druck der Lobbyisten, Deutschlandfunk vom 08.12.2013, https://www.deutschlandfunk.de/eu-tabakrichtlinie-unter-druck-der-lobbyisten.724.de.html?dram:article_id=271371 [letzter Zugriff 28.02.2021].
- Bernhagen, Patrick/Dür, Andreas/Marshall, David (2014): Measuring lobbying success spatially, in: Interest Groups & Advocacy, Vol. 3, Nr. 2, S. 202–218.
- Beyers, Jan (2004): Voice and Access. Political Practices of European Interest Associations, in: European Union Politics, Vol. 5, Nr. 3, S. 211-240.
- Beyers, Jan/Eising, Rainer/Maloney, William (2008): Researching Interest Group Politics in Europe and Elsewhere: Much We Study, Little We Know?, in: West European Politics, Vol. 31, Nr. 6, S. 1103-1128.
- Beyers, Jan/Kerremans, Bart (2012): Domestic Embeddedness and the Dynamics of Multilevel Venue Shopping in Four EU Member States, in: Governance, Vol. 25, Nr. 2, S. 263–290.
- Blatter, Joachim/Langer, Phil C./Wagemann, Claudius (2018): Qualitative Methoden in der Politikwissenschaft. Eine Einführung, Wiesbaden: Springer Fachmedien.

- Boessen, Sandra/Maarse, Hans (2008): The impact of the treat basis on health policy legislation in the European Union: A case study on the tobacco advertising directive, in: *BMC Health Services Research* Vol. 8, Nr. 77.
- Boessen, Sandra/Maarse, Hans (2009): *A Ban on Tobacco Advertising: The Role of Interest Groups*, in: Coen, David/Richardson, Jeremy: *Lobbying the European Union: Institutions, Actors, and Issues*, New York: Oxford University Press.
- Boräng, Frida/Eising, Rainer/Klüver, Heike/Mahoney, Christine/Naurin, Daniel/Rasch, Daniel/Rozbicka, Patrycja (2014): Identifying frames: A comparison of research Methods, in: *Interest Groups & Advocacy*, Vol. 3, Nr. 2, S. 188–201.
- Boräng, Frida/Naurin, Daniel (2015): ‘Try to see it my way!’ Frame congruence between lobbyists and European Commission officials, in: *Journal of European Public Policy*, Vol. 22, Nr. 4, S. 499-15.
- Bouwen, Pieter (2002a): *A Comparative Study of Business Lobbying in the European Parliament, the European Commission and the Council of Ministers*, MPIfG Discussion Paper 02/7, Köln: Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung.
- Bouwen, Pieter (2002b): Corporate lobbying in the European Union: the logic of access, in: *Journal of European Public Policy*, Vol. 9, Nr. 3, S. 365-390.
- Bouwen, Pieter (2004): The Logic of Access to the European Parliament: Business Lobbying in the Committee on Economic and Monetary Affairs, in: *Journal of Common Market Studies*, Vol. 42, Nr. 3, S. 473–495.
- Bouwen, Pieter (2005): *Zugangslogik in der Europäischen Union: Der Fall des Europäischen Parlaments*, in: Eising, Rainer/Kohler-Koch, Beate: *Interessenpolitik in Europa*, Baden-Baden: Nomos.
- Bouwen, Pieter (2009): *The European Commission*, in: Coen, David/Richardson, Jeremy: *Lobbying the European Union: Institutions, Actors, and Issues*, New York: Oxford University Press.
- Brandsma, Gijs Jan/Hoppe, Alexander (2021): He who controls the process controls the outcome? A reappraisal of the relais actor thesis, in: *Journal of European Integration*, Vol. 43, Nr. 3, S. 347-363.
- Brandsma, Gijs Jan/Roederer-Rynning, Christilla (2022): *Strong bicameralism. Pressures for change in inter-institutional legislative negotiations in the European Union, the Unites States of America, and Gemany*, European Parliament: Directorate-General for Parliamentary Research Services.
- British American Tobacco (2021): *Neo Sticks*, <https://www.discoverglo.com/de/de/neo-sticks/> [letzter Zugriff 07.09.2021].
- Bundesrat (2013): *Beschluss des Bundesrates Drucksache 820/12, 22.03.2013*, [https://www.europarl.europa.eu/RegData/docs_autres_institutions/parlements_nationaux/com/2012/0788/DE_BUNDESRAT_CONT1-COM\(2012\)0788_DE.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/docs_autres_institutions/parlements_nationaux/com/2012/0788/DE_BUNDESRAT_CONT1-COM(2012)0788_DE.pdf) [letzter Zugriff 09.12.2021].
- Callanan, Mark (2011): EU decision-making: reinforcing interest group relationships with national governments? In: *Journal of European Public Policy*, Vol. 18, Nr. 1, S. 17-34.
- Campbell, John L. (2002): Ideas, politics, and public policy, in: *Annual Review of Sociology*, Vol. 28, S. 21-38.
- Campbell, John L. (2004): *Institutional Change and Globalization*, Princeton: Princeton University Press.

- Chalmers, Adam William (2011): Interests, Influence and Information: Comparing the Influence of Interest Groups in the European Union, in: Journal of European Integration, Vol. 33, Nr. 4, S. 471-486
- Chalmers, Adam William (2013): Trading information for access: informational lobbying strategies and interest group access to the European Union, in: Journal of European Public Policy, Vol. 20, Nr. 1, S. 39-58.
- Chong, Dennis/Druckman, James N. (2007): Framing Theory, in: Annual Review of Political Science, Vol. 10, S. 103-126.
- Coen, David (2009): Business Lobbying in the European Union, in: Ders./Richardson, Jeremy: Lobbying the European Union: Institutions, Actors, and Issues, New York: Oxford University Press.
- Coleman, James Samuel (1990): Foundations of Social Theory, Cambridge: The Balknap Press of Harvard University Press.
- Committee on the Environment, Public Health and Food Safety (2013a): Meeting with Representatives of Stakeholders in the Tobacco Products Supply Chain, 19 March 2013, 12.30 - 14.30, <https://www.europarl.europa.eu/cmsdata/191283/20130410ATT64347EN-original.pdf> [letzter Zugriff: 09.12.2021].
- Committee on the Environment, Public Health and Food Safety (2013b): Meeting with Representatives of the Electronic Cigarette Industry, 19 March 2013, 16.00 - 17.00, <https://www.europarl.europa.eu/cmsdata/191281/20130319ATT63511EN-original.pdf> [letzter Zugriff: 09.12.2021].
- Corlett, Neill (2013): Parliament Agenda: ALDE Priorities for the week of 23 Sept. 2013, <http://www.vIEWS.eu/previews/parliament-agenda-alde-priorities-for-the-week-of-23-sept-2013/> [letzter Zugriff 09.12.2021].
- Corporate Europe Observatory (2005): Bulldozing REACH: the industry offensive to crush European chemicals regulation, <http://archive.corporateeurope.org/lobbycracy/BulldozingREACH.html> [letzter Zugriff 27.01.2022].
- Costa, Hélia/Gilmore, Anna B./Peeters, Silvy/McKee, Martin/Stuckler, David (2014): Quantifying the influence of tobacco industry on EU governance: automated content analysis of the EU Tobacco products directive, Tobacco Control 23/2014, S. 473-478.
- Creutzmann, Jürgen (2013): Wortmeldung in der Aussprache des Europäischen Parlaments zu Herstellung, Aufmachung und Verkauf von Tabakerzeugnissen und verwandten Erzeugnissen am 08.10.2013, https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/CRE-7-2013-10-08-ITM-005_EN.html [letzter Zugriff 13.03.2021].
- Crombez, Christophe (2002): Information, Lobbying and the Legislative Process in the European Union, in: European Union Politics, Vol. 3, Nr. 1. S. 7–32.
- Croteau, David/Hicks, Lindsay (2003): Coalition Framing and the Challenge of a Consonant Frame Pyramid: The Case of Collaborative Response to Homelessness, in: Societal Problems, Vol. 50, Nr. 2, S. 251-272.
- Daniel, William T. (2015): Career Behaviour and the European Parliament. All Roads Lead through Brussels? Oxford: Oxford University Press.
- Davies, Chris (2013): Wortmeldung in der Aussprache des Europäischen Parlaments zu Herstellung, Aufmachung und Verkauf von Tabakerzeugnissen und verwandten Erzeugnissen am 08.10.2013, https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/CRE-7-2013-10-08-ITM-005_EN.html [letzter Zugriff 16.04.2021].

- Daviter, Falk (2007): Policy Framing in the European Union, in: *Journal of European Public Policy*, Vol. 14, Nr. 4, S. 654-666.
- De Bruycker, Iskander (2016a): Power and position: Which EU party groups do lobbyists prioritize and why?, in: *Party Politics* Vol. 22, Nr. 4, S. 552–562.
- De Bruycker, Iskander (2016b): Pressure and Expertise: Explaining the Information Supply of Interest Groups in EU Legislative Lobbying, in: *Journal of Common Market Studies* Vol. 54, Nr. 3, S. 599–616.
- De Bruycker, Iskander (2017): Framing and advocacy: a research agenda for interest group studies, in: *Journal of European Public Policy*, Vol. 24, Nr. 5, S. 775-787.
- De Vreese, Claes H. (2005): News framing. Theory and typology, in: *Information Design Journal + Document Design*, Vol. 13, Nr. 1, S. 51-62.
- Delreux, Tom/Laloux, Thomas (2018): Concluding Early Agreements in the EU: A Double Principal-Agent Analysis of Trilogue Negotiations, in: *Journal of Common Market Studies*, Vol. 56, Nr. 2, S. 300–317.
- Dialer, Doris/Richter, Margarethe (2014): *Lobbying in der Europäischen Union*, Wiesbaden: Springer Fachmedien.
- Dinan, William/Wesselius, Erik (2010): Brussels: A Lobbying Paradise?, in: *Alliance for Lobbying Transparency and Ethics Regulation in the EU (ALTER-EU): Bursting the Brussels Bubble. The Battle to Expose Corporate Lobbying at the Heart of the EU*, Brussels: ALTER-EU.
- Doward, Jamie (2013): Tobacco giant Philip Morris 'spent millions in bid to delay EU legislation', in: *The Guardian*, 07.09.2013, <https://www.theguardian.com/business/2013/sep/07/tobacco-philip-morris-millions-delay-eu-legislation> [letzter Zugriff 09.12.2021].
- Druckman, James N. (2001): On the Limits of Framing Effects: Who Can Frame? In: *Journal of Politics*, Vol. 63, Nr. 4, S. 1041-1066.
- Druckman, James N. (2004): Political Preference Formation: Competition, Deliberation, and the (Ir)relevance of Framing Effects, in: *American Political Science Review*, Vol. 98, Nr. 4, S. 671-686.
- Dür, Andreas (2008): Measuring Interest Group Influence in the EU: A Note on Methodology, in: *European Union Politics*, Vol. 9, Nr. 4, S. 559–576.
- Dür, Andreas/Bernhagen, Patrick/Marshall, David (2015): Interest Group Success in the EU: How and Why Does Business Lose?, in: *Comparative Political Studies*, Vol. 48, Nr. 8, S. 951-983.
- Dür, Andreas/De Bièvre, Dirk (2007): The Question of Interest Group Influence, in: *Journal of Public Policy*, Vol. 27, Nr. 1, S. 1–12.
- Egner, Börjn (2019): *Methoden der Politikwissenschaft*, München: UVK Verlag.
- Einhorn, Hillel J./Kleinmuntz Don N./Kleinmuntz, Benjamin (1979): Linear regression and process-tracing models of judgment, in: *Psychological Review*, Vol.86, Nr. 5, S. 465-485.
- Eising, Rainer (2004): Der Zugang von Interessengruppen zu den Organen der Europäischen Union: eine organisationstheoretische Analyse, in: *Politische Vierteljahresschrift* Vol. 45, Nr. 4, S. 494–518.
- Eising, Rainer (2007): Institutional Context, Organizational Resources and Strategic Choices. Explaining Interest Group Access in the European Union, in: *European Union Politics*, Vol. 8, Nr. 3, S. 329-362.

- Eising, Rainer/Rasch, Daniel/Rozbicka, Patrycja (2015): Institutions, policies, and arguments: context and strategy in EU policy framing, in: Journal of European Public Policy, Vol. 22, Nr. 4, S. 516-533.
- Eising, Rainer/Rasch, Daniel/Rozbicka, Patrycja/Finc-Hafner, Danica/Hafner-Fink, Mitja/Novak, Meta (2017): Who says what to whom? Alignments and arguments in EU policy-making, in: West European Politics, Vol. 40, Nr. 5, S. 957-980.
- Entman, Robert M. (1993): Framing: Towards Clarification of a Fractured Paradigm, in: Journal of Communication, Vol. 43, Nr. 4, S. 51-58.
- Entman, Robert M. (2004): Projections of Power: Framing News, Public Opinion, and U.S. Foreign Policy, Chicago: The University of Chicago Press.
- Europäische Kommission (2000): Discussion Paper: „The European Commission and Non-Governmental Organisations: Building a Stronger Partnership“, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52000DC0011&from=EN> [letzter Zugriff 19.06.2018].
- Europäische Kommission (2010a): Meeting with stakeholders on the study "Assessing the Impacts of Revising the Tobacco Products Directive" prepared by RAND Europe; Meeting with Health NGOs, https://ec.europa.eu/health/sites/health/files/tobacco/docs/ev_20101019_mingo_en.pdf [letzter Zugriff: 09.12.2021].
- Europäische Kommission (2010a): Meeting with stakeholders on the study "Assessing the Impacts of Revising the Tobacco Products Directive" prepared by RAND Europe; Meeting with Health NGOs, https://ec.europa.eu/health/sites/health/files/tobacco/docs/ev_20101019_mingo_en.pdf [letzter Zugriff: 09.12.2021].
- Europäische Kommission (2010a): Meeting with stakeholders on the study "Assessing the Impacts of Revising the Tobacco Products Directive" prepared by RAND Europe; Meeting with Tobacco Industry, https://ec.europa.eu/health/sites/health/files/tobacco/docs/ev_20101020_mitobacco_en.pdf [letzter Zugriff: 09.12.2021].
- Europäische Kommission (2010b): Meeting with stakeholders on the study "Assessing the Impacts of Revising the Tobacco Products Directive" prepared by RAND Europe; Meeting with Pharmaceutical Industry, https://ec.europa.eu/health/sites/health/files/tobacco/docs/ev_20101020_mipharma_en.pdf [letzter Zugriff: 09.12.2021].
- Europäische Kommission (2010b): Meeting with stakeholders on the study "Assessing the Impacts of Revising the Tobacco Products Directive" prepared by RAND Europe; Meeting with Pharmaceutical Industry, https://ec.europa.eu/health/sites/health/files/tobacco/docs/ev_20101020_mipharma_en.pdf [letzter Zugriff: 09.12.2021].
- Europäische Kommission (2010c): Meeting with stakeholders on the study "Assessing the Impacts of Revising the Tobacco Products Directive" prepared by RAND Europe; Meeting with Tobacco Industry, https://ec.europa.eu/health/sites/health/files/tobacco/docs/ev_20101020_mitobacco_en.pdf [letzter Zugriff: 09.12.2021].
- Europäische Kommission (2011): Anhang zur Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen, Arbeitsprogramm der Kommission für 2012, KOM(2011) 777, <http://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2011/DE/1-2011-777-DE-F1-1-ANNEX-1.Pdf> [letzter Zugriff 09.12.2021].
- Europäische Kommission (2011a): Anhang zur Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss

- der Regionen, Arbeitsprogramm der Kommission für 2012, KOM(2011) 777, <http://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2011/DE/1-2011-777-DE-F1-1-ANNEX-1.Pdf> [letzter Zugriff 09.12.2021].
- Europäische Kommission (2011b): Minutes of the Meeting on 21 November 2011 with Health NGOs, https://ec.europa.eu/health/sites/health/files/tobacco/docs/ev_20111121_mi_en.pdf [letzter Zugriff: 09.12.2021].
- Europäische Kommission (2011b): Minutes of the Meeting on 21 November 2011 with Health NGOs, https://ec.europa.eu/health/sites/health/files/tobacco/docs/ev_20111121_mi_en.pdf [letzter Zugriff: 09.12.2021].
- Europäische Kommission (2012): Press statement on behalf of the European Commission, 16.10.2012, http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-12-788_en.htm [letzter Zugriff 09.12.2021].
- Europäische Kommission (2012a): Press statement on behalf of the European Commission, 16.10.2012, http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-12-788_en.htm [letzter Zugriff 09.12.2021].
- Europäische Kommission (2012b): Minutes of Commissioner Dalli's Meeting with Health NGOs on 29 February 2012, https://ec.europa.eu/health/sites/health/files/tobacco/docs/ev_20120229_mi_en.pdf [letzter Zugriff 09.12.2021].
- Europäische Kommission (2012b): Minutes of Commissioner Dalli's Meeting with Health NGOs on 29 February 2012, https://ec.europa.eu/health/sites/health/files/tobacco/docs/ev_20120229_mi_en.pdf [letzter Zugriff 09.12.2021].
- Europäische Kommission (2012c): Minutes of the Meeting Between Commissioner Dalli and Representatives of the Economic Stakeholders Active in Tobacco Products on 7 March 2012, https://ec.europa.eu/health/sites/health/files/tobacco/docs/ev_20120307_mi_en.pdf [letzter Zugriff 09.12.2021].
- Europäische Kommission (2012c): Minutes of the Meeting Between Commissioner Dalli and Representatives of the Economic Stakeholders Active in Tobacco Products on 7 March 2012, https://ec.europa.eu/health/sites/health/files/tobacco/docs/ev_20120307_mi_en.pdf [letzter Zugriff 09.12.2021].
- Europäische Kommission (2012d): Proposal for a DIRECTIVE OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL on the approximation of the laws, regulations and administrative provisions of the Member States concerning the manufacture, presentation and sale of tobacco and related products, Brussels, 19.12.2012 COM(2012) 788 final, 2012/0366 (COD), https://ec.europa.eu/health/sites/default/files/tobacco/docs/com_2012_788_en.pdf [letzter Zugriff 27.08.2021].
- Europäische Kommission (2012e): EXECUTIVE SUMMARY OF THE IMPACT ASSESSMENT, Accompanying the document Proposal for a DIRECTIVE OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL on the approximation of the laws, regulations and administrative provisions of the Member States concerning the manufacture, presentation and sale of tobacco and related products, Brussels, 19.12.2012 SWD(2012) 453 final, https://ec.europa.eu/health/sites/default/files/tobacco/docs/com_2012_788_summary_ia_en.pdf [letzter Zugriff 07.09.2021].
- Europäische Kommission (2012f): IMPACT ASSESSMENT, Accompanying the document Proposal for a DIRECTIVE OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL on the approximation of the laws, regulations and administrative provisions of

- the Member States concerning the manufacture, presentation and sale of tobacco and related products, Brussels, 19.12.2012 SWD(2012) 452 final, https://ec.europa.eu/health/sites/default/files/tobacco/docs/com_2012_788_ia_en.pdf [letzter Zugriff 07.09.2021].
- Europäische Kommission (2017): Better Regulation Guidelines, <https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/better-regulation-guidelines.pdf> [letzter Zugriff 09.12.2021].
- Europäische Kommission (2017): Better Regulation Guidelines, <https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/better-regulation-guidelines.pdf> [letzter Zugriff 09.12.2021].
- Europäische Kommission (2020): Inception Impact Assessment on the Revision of Directive 2011/64/EU on the structure and rates of excise duty applied to manufactured tobacco, Ref. Ares(2020)7441440.
- Europäische Kommission (2021a): Report from the Commission, the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions on the application of Directive 2014/40/EU concerning the manufacture, presentation and sale of tobacco and related products, Brussels, 20.5.2021 COM(2021) 249 final, [https://www.europarl.europa.eu/RegData/docs_autres_institutions/commission_europeenne/com/2021/0249/COM_COM\(2021\)0249_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/docs_autres_institutions/commission_europeenne/com/2021/0249/COM_COM(2021)0249_EN.pdf) [letzter Zugriff 07.09.2021].
- Europäische Kommission (2021b): Communication from the Commission to the European Parliament and the Council, Europe's Beating Cancer Plan, SWD(2021) 13 final, https://ec.europa.eu/health/sites/default/files/non_communicable_diseases/docs/eu_cancer_plan_en.pdf [letzter Zugriff 07.09.2021].
- Europäischer Gerichtshof (2016): Judgments in Cases C-358/14 Poland v Parliament and Council C-477/14 Pillbox 38(UK) Limited v Secretary of State for Health and C-547/14 Philip Morris Brands SARL and Others v Secretary of State for Health, The new EU directive on tobacco products is valid, PRESS RELEASE No 48/16, Luxembourg, 4 May 2016, <https://curia.europa.eu/jcms/upload/docs/application/pdf/2016-05/cp160048en.pdf> [letzter Zugriff 07.09.2021].
- Europäisches Parlament (2009): Geschäftsordnung 7. Wahlperiode, Juli 2009, <https://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//NONSGML+RULES-EP+20090714+0+DOC+PDF+V0//DE&language=DE> [letzter Zugriff 09.12.2021].
- Europäisches Parlament (2009): Geschäftsordnung 7. Wahlperiode, Juli 2009, <https://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//NONSGML+RULES-EP+20090714+0+DOC+PDF+V0//DE&language=DE> [letzter Zugriff 09.12.2021].
- Europäisches Parlament (2013a): Recorded Session of the Meeting of Committee on the Environment, Public Health and Food Safety of 25.02.2013, https://www.youtube.com/watch?v=_BtGZ_TPFA [letzter Zugriff 08.02.2022].
- Europäisches Parlament (2013b): Workshop on Electronic Cigarettes, IP/A/ENVI/WS/2013-04 July 2013 PE 507.452, Brussels, 7 May 2013, [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/workshop/join/2013/507452/IPOL-ENVI_AT\(2013\)507452_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/workshop/join/2013/507452/IPOL-ENVI_AT(2013)507452_EN.pdf) [letzter Zugriff 09.12.2021].
- Europäisches Parlament (2013c): Manufacture, presentation and sale of tobacco and related products ***I, Amendments adopted by the European Parliament on 8 October 2013 on the proposal for a directive of the European Parliament and of the Council on the approximation of the laws, regulations and administrative provisions of the Member States concerning the manufacture, presentation and sale of tobacco and related products (COM(2012)0788 – C7-

- 0420/2012 – 2012/0366(COD)), https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-7-2013-0398_EN.pdf [letzter Zugriff 08.03.2021].
- Europäisches Parlament (2013d): Debate, Tuesday, 8 October 2013, Strasbourg, item 10.8. Manufacture, presentation and sale of tobacco and related products (A7-0276/2013 – Linda McAvan), https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/CRE-7-2013-10-08-ITM-010-08_EN.html?textTabled=A-7-2013-0276 [letzter Zugriff 04.09.2021].
- Europäisches Parlament (2014): Manufacture, presentation and sale of tobacco and related products ***I, European Parliament legislative resolution of 26 February 2014 on the proposal for a directive of the European Parliament and of the Council on the approximation of the laws, regulations and administrative provisions of the Member States concerning the manufacture, presentation and sale of tobacco and related products (COM(2012)0788 – C7-0420/2012 – 2012/0366(COD)), P7_TA(2014)0160, https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-7-2014-0160_EN.pdf [letzter Zugriff 04.09.2021].
- Europäische Union (2001): Richtlinie 2001/37/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 5. Juni 2001 zur Angleichung der Rechts- und Verwaltungsvorschriften der Mitgliedstaaten über die Herstellung, die Aufmachung und den Verkauf von Tabakerzeugnissen, Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften vom 18.07.2001, L 194/26 – 34.
- Europäische Union (2001): Richtlinie 2001/37/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 5. Juni 2001 zur Angleichung der Rechts- und Verwaltungsvorschriften der Mitgliedstaaten über die Herstellung, die Aufmachung und den Verkauf von Tabakerzeugnissen, Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften vom 18.07.2001, L 194/26 – 34.
- Europäische Union (2016): Abänderungen des Europäischen Parlaments vom 8. Oktober 2013 zu dem Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates zur Angleichung der Rechts- und Verwaltungsvorschriften der Mitgliedstaaten über die Herstellung, die Aufmachung und den Verkauf von Tabakerzeugnissen und verwandten Erzeugnissen (COM(2012)0788 — C7-0420/2012 — 2012/0366(COD)), in: Amtsblatt der Europäischen Union vom 19.05.2016.
- Europäische Union (2018): Entscheidungsverfahren der EU, https://europa.eu/european-union/eu-law/decision-making/procedures_de [letzter Zugriff 09.12.2021].
- Europäische Union (2018): Entscheidungsverfahren der EU, https://europa.eu/european-union/eu-law/decision-making/procedures_de [letzter Zugriff 09.12.2021].
- Europäische Union (2019a): Warum ein Transparenzregister? Transparenzregister der EU, http://ec.europa.eu/transparencyregister/public/staticPage/displayStaticPage.do?locale=de&reference=WHY_TRANSPARENCY_REGISTER [letzter Zugriff 09.12.2021].
- Europäische Union (2019a): Warum ein Transparenzregister? Transparenzregister der EU, http://ec.europa.eu/transparencyregister/public/staticPage/displayStaticPage.do?locale=de&reference=WHY_TRANSPARENCY_REGISTER [letzter Zugriff 09.12.2021].
- Europäische Union (2021): Transparenz-Register, Statistiken, <https://ec.europa.eu/transparencyregister/public/consultation/statistics.do?action=prepareView&locale=de#de> [letzter Zugriff 20.11.2021].
- EuroparlTV (2012a): Committee Meeting, Video: Hearing on Tonio Borg, Commissioner-designate for Health and Consumer Policy, https://multimedia.europarl.europa.eu/en/press-point-tonio-borg-european-commissioner-designate_20121113-1815-SPECIAL_vd [letzter Zugriff 11.12.2021].

- European Parliament Legal Service (2013): Legal Opinion Re: Tobacco Products – Proposal for a Directive to repeal and replace Directive 2001/37/EC – Legal Basis Article 113 TFEU – Article 168 (5) TFEU, 22 March 2013, SJ-0151/13.
- European Voice (2012): John Dalli resigns, European Voice Online, 16.10.2012, <https://www.politico.eu/article/john-dalli-resigns/> [letzter Zugriff 09.12.2021].
- Farrand, Benjamin (2015): Lobbying and Lawmaking in the European Union: The Development of Copyright Law and the Rejection of the Anti-Counterfeiting Trade Agreement, in: Oxford Journal of Legal Studies, Vol. 35, Nr. 3, S. 487–514.
- Fischaleck, Felix/Müller, Björn (2012): „Lobbying auf EU-Ebene ist Champions League“, in: Politik & Kommunikation, September 2012.
- Fligstein, Neil (2001): Institutional Entrepreneurs and Cultural Frames. The case of the European Union's Single Market Program, in: European Societies, Vol. 3, Nr. 3, S. 261-287.
- Gamson, William A. (1992): Talking Politics, Cambridge: Cambridge University Press.
- Generaldirektion für Gesundheit und Verbraucherschutz (2011): Report on the public consultation on the possible revision of the Tobacco Products Directive (2001/37/EC), https://ec.europa.eu/health/sites/health/files/tobacco/docs/consultation_report_en.pdf [letzter Zugriff 09.12.2021].
- George, Alexander L./Bennet, Andrew (2005): Case Studies and Theory Development in the Social Sciences, Cambridge and London: MIT Press.
- Gerring, John (2007): Case Study Research. Principles and Practices, Cambridge: Cambridge University Press.
- Gläser, Jochen/Laudel, Grit (2010): Experteninterviews und qualitative Inhaltsanalyse, 4. Auflage, Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, Springer Fachmedien.
- Glatz, Hanns R. (2014): Consultancies: Wirtschaftsdiplomatie, nicht Lobbying!, in: Dialer, Doris/Richter, Margarethe (Hrsg.): Lobbying in der Europäischen Union. Zwischen Professionalisierung und Regulierung, Wiesbaden: Springer Fachmedien.
- Glennan, Stuart S. (1996): Mechanisms and the Nature of Causation, in: Erkenntnis, Vol. 44, Nr. 1, S. 49-71.
- Goebbels, Robert (2013): Opinion of the Committee on Industry, Research and Energy of the Committee on Industry, Research and Energy for the Committee on the Environment, Public Health and Food Safety on the proposal for a directive of the European Parliament and of the Council on the approximation of the laws, regulations and administrative provisions of the Member States concerning the manufacture, presentation and sale of tobacco and related products 2012/0366(COD), 08.007.2013, https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/ITRE-AD-508180_EN.pdf?redirect [letzter Zugriff 05.02.2022].
- Goehring, Rebekka (2002): Interest Representation and Legitimacy in the European Union: The New Quest for Civil Society Formation, in: Warleigh, Alex/Fairbrass, Jenny (Hrsg.): Influence and Interests in the European Union: The New Politics of Persuasion and Advocacy, London: Taylor & Francis.
- Goffman, Erving [1974] (1986): Frame analysis: An essay on the organization of experience, Boston: Northeastern University Press.
- Gorden, Raymond L. (1975): Interviewing. Strategies, techniques and tactics, Homewood, Illinois: The Dorsey Press.

- Grabitz, Markus (2012): Das große Zittern der Tabakindustrie, in: Stuttgarter Nachrichten Online, 12.07.2012, <https://www.stuttgarter-nachrichten.de/inhalt.eu-kommission-das-grosse-zittern-der-tabakindustrie.26095c4a-57df-4439-bfe6-e8b043ec0dfd.html> [letzter Zugriff 09.12.2021].
- Greens/European Free Alliance (2013): CECCM Letter to Ms Harms – with comments and info presented at the ENVI Committee public hearing on the revision of the Tobacco Product Directive, gesendet am 02.04.2013, https://www.greens-efa.eu/legacy/fileadmin/dam/Documents/Background_notes/Health_Envi/Tobacco_directive/CECCM_%20letter_to_MEP_Harms_02.04.2013.pdf [letzter Zugriff 09.12.2021].
- Greenwood, Justin (2003): Interest Representation in the European Union, 1. Auflage, Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Greenwood, Justin (2011): Interest Representation in the European Union, 3. Auflage, Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Greenwood, Justin (2017): Interest Representation in the European Union, 4. Auflage, Basingstoke: Palgrave.
- Greenwood, Justin/Grote, Jürgen R./Ronit, Karsten (1992): Organized interests and the European Community, London: Sage.
- Hall, Richard L./Deardorff, Alan V. (2006): Lobbying as a Legislative Subsidy, in: The American Political Science Review Vol. 100, Nr. 1, S. 69-84.
- Handzlik, Małgorzata (2013): Opinion of the Committee on the Internal Market and Consumer Protection for the Committee on the Environment, Public Health and Food Safety on the proposal for a directive of the European Parliament and of the Council on the approximation of the laws, regulations and administrative provisions of the Member States concerning the manufacture, presentation and sale of tobacco and related products 2012/0366(COD), 20.06.2013, https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/IMCO-AD-508048_EN.pdf [letzter Zugriff 09.12.2021].
- Hänggli, Regula/Kriesi, Hanspeter (2012): Frame construction and frame promotion (strategic frame choices), in: American Behavioural Scientist, Vol. 56, Nr. 3, S. 260-278).
- Hansen, John Mark (1991): Gaining Access. Congress and the Farm Lobby 1919-1981, Chicago and London: University of Chicago Press.
- Hartlapp, Miriam/Metz, Julia/Rauh, Christian (2013): Linking Agenda Setting to Coordination Structures. Bureaucratic Politics Inside the European Commission, in: Journal of European Integration, Vol. 35, Nr. 4, S. 425-441.
- Hayes-Renshaw, Fiona (2009): Least Accessible but not Inaccessible: Lobbying the Council and the European Council, in: Coen, David/Richardson, Jeremy: Lobbying the European Union: Institutions, Actors, And Issues, New York: Oxford University Press.
- Hecking, Christian (2013): Wie die Zigarettenslobby Europas Tabakgesetze entschärft, in: Der Spiegel 03.10.2013, <https://www.spiegel.de/wirtschaft/soziales/eu-abgeordnete-wollen-tabakgesetze-aufweichen-a-925712.html> [letzter Zugriff 17.01.2021].
- Hecking, Claus (2013): Wie die Zigarettenslobby Europas Tabakgesetze entschärft, DER SPIEGEL online, 03.10.2013, <https://www.spiegel.de/wirtschaft/soziales/eu-abgeordnete-wollen-tabakgesetze-aufweichen-a-925712.html> [letzter Zugriff: 10.05.2020].
- Henning, Christian H. C. A./Wald, Andreas (2000): Zur Theorie der Interessenvermittlung: Ein Netzwerkansatz dargestellt am Beispiel der Gemeinsamen Europäischen Agrarpolitik, in: Politische Vierteljahresschrift, Vol. 41, Nr. 4, S. 647-676.

- Hix, Simon (2002): Constitutional Agenda-Setting Through Discretion in Rule Interpretation: Why the European Parliament Won at Amsterdam, *British Journal of Political Science*, Vol. 32, Nr. 2, S. 259-280.
- Hix, Simon/Høyland, Bjorn (2011): *The Political System of the European Union*. 3. Auflage, Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Hogarth, Robin M./Klayman, Joshua (1988): Hillel J. Einhorn (1941-1985), in: *American Psychologist*, Vol. 43, Nr. 8, S. 656.
- Hüttemann, Bernd (2014): Lobbyismus in der partizipativen Demokratie, in: Weidenfeld, Werner/Wessels, Wolfgang (Hrsg.): *Jahrbuch der Europäischen Integration 2014*, Baden-Baden: Nomos.
- Initiative Mein Veto (2013): Robert Pfaller und Franz Wuketits präsentieren die Initiative "Mein Veto! - Bürger gegen Bevormundung", https://www.ots.at/presseaussendung/OTS_20130528_OT0208/robert-pfaller-und-franz-wuketits-praesentieren-die-initiative-mein-veto-buerger-gegen-bevormundung-bild [letzter Zugriff 05.04.2021].
- Irish Presidency of the Council of the European Union (2013): Programm des irischen Vorsitzes im Rat der Europäischen Union, 1. Januar bis 30. Juni 2013, http://eu2013.ie/media/eupresidency/content/documents/EU-Pres_Prog_GERMAN_A4.pdf [letzter Zugriff 09.12.2021].
- Jacobsen, Henriette (2013): Parliament waters down EU tobacco directive, sparking left-right tensions, 09.10.2013 on Euractiv.com, <https://www.euractiv.com/section/health-consumers/news/parliament-waters-down-eu-tobacco-directive-sparking-left-right-tensions/> [letzter Zugriff: 08.08.2021].
- Jungherr, Andreas/Posegga, Oliver/An, Jisun (2019): Discursive Power in Contemporary Media Systems: A Comparative Framework, in: *The International Journal of Press/Politics*, Vol. 24, Nr. 4, S. 404-425.
- Junk, Wiebke M./Rasmussen, Anne (2019): Framing by the Flock: Collective Issue Definition and Advocacy Success, in: *Comparative Political Studies*, Vol. 52, Nr. 4, S. 483-513.
- Kaiser, Robert (2009): Verbände und Interessenvertretung, in: Weidenfeld, Werner/Wessels, Wolfgang (Hrsg.): *Europa von A-Z*, 12. Auflage, Bonn: Bundeszentrale für politische Bildung.
- Kangas, Olli E./Niemelä, Mikko/Varjonen, Sampo (2014): When and why do ideas matter? The influence of framing on opinion formations and policy change, in: *European Political Science Review*, Vol. 6, Nr. 1, S. 73-92.
- Kanter, Olaf (2012): Dallis Rücktritt schlägt mächtige Wellen, in: *Handelsblatt* 22.10.2012, <https://www.handelsblatt.com/politik/international/einbruch-bei-anti-tabak-lobby-dallis-ruecktritt-schlaegt-maechtige-wellen/7284774.html> [letzter Zugriff 12.07.2022].
- Karr, Karolina (2007): *Democracy and Lobbying in the European Union*, Frankfurt am Main: Campus Verlag.
- Kazak, Metin (2013): Opinion of the Committee on International Trade or the Committee on the Environment, Public Health and Food Safety on the proposal for a directive of the European Parliament and of the Council on the approximation of the laws, regulations and administrative provisions of the Member States concerning the manufacture, presentation and sale of tobacco and related products 2012/0366(COD), 19.06.2013, <https://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//NONSGML+COMPARL+PE-510.734+03+DOC+PDF+V0//EN&language=EN> [letzter Zugriff 09.12.2021].

- Keating, Dave (2014): Parliament adopts new EU tobacco rules, European Voice Online, 26.02.2014, <https://www.politico.eu/article/parliament-adopts-new-eu-tobacco-rules/> [letzter Zugriff 09.12.2021].
- Kluger Dionigi, Maja (2017): Lobbying in the European Parliament, London: Palgrave Macmillan.
- Klüver, Heike (2012): Die Macht der Informationen: eine empirische Analyse von Lobbying-erfolg in der Europäischen Union, in: Politische Vierteljahresschrift Vol. 53, Nr. 2, S. 211-239.
- Klüver, Heike (2013a): Lobbying in the European Union. Interest Groups, Lobbying Coalitions, and Policy Change, London: Oxford University Press.
- Klüver, Heike (2013b): Lobbying as a collective enterprise: winners and losers of policy formulation in the European Union, in: Journal of European Public Policy, Vol. 20, Nr. 1, S. 59–76.
- Klüver, Heike/Braun, Caelesta/Beyers, Jan (2015): Legislative lobbying in context: towards a conceptual framework of interest group lobbying in the European Union, Journal of European Public Policy, Vol. 22, Nr. 4, S. 447-461.
- Klüver, Heike/Mahoney, Christine (2015): Measuring interest group framing strategies in public policy debates, Journal of Public Policy, Vol. 35, Nr. 2, S. 223-244.
- Klüver, Heike/Mahoney, Christine/Opper, Marc (2015): Framing in context: how interest groups employ framing to lobby the European Commission, in: Journal of European Public Policy, Vol. 22, Nr. 4, S. 481-498.
- Kohler-Koch, Beate (1995): Die Gestaltungsmacht organisierter Interessen, MZES Working Papers Nr. 14/1995, Mannheim: Mannheimer Zentrum für Europäische Sozialwissenschaften.
- Kohler-Koch, Beate (1997): Organized Interests in the EC and the European Parliament, in: European Integration Online Papers Vol. 1, Nr. 9.
- Kohler-Koch, Beate/Kotzian, Peter/Quittkat, Christine (2017): The multilevel interest representation of national business associations, in: West European Politics, Vol. 40, Nr. 5, S. 1046-1065.
- Le Parisien (2013a): Lobby du tabac : Philip Morris fiche les eurodéputés, in: Le Parisien 21.09.2013, <https://www.leparisien.fr/societe/les-fichiers-secrets-du-lobby-du-tabac-21-09-2013-3156603.php> [letzter Zugriff 17.01.2021].
- Le Parisien (2013b): Lobby du tabac : choc et suspicion chez les eurodéputés, in: Le Parisien 23.09.2013, <https://www.leparisien.fr/societe/les-fichiers-secrets-du-lobby-du-tabac-21-09-2013-3156603.php> [letzter Zugriff 17.01.2021].
- Lehne, Klaus-Heiner (2013): Opinion of the Committee on Legal Affairs for the Committee on the Environment, Public Health and Food Safety on the proposal for a directive of the European Parliament and of the Council on the approximation of the laws, regulations and administrative provisions of the Member States concerning the manufacture, presentation and sale of tobacco and related products 2012/0366(COD), 25.06.2013, <https://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//NONSGML+COMPARL+PE-510.591+02+DOC+PDF+V0//EN&language=EN> [letzter Zugriff 09.12.2021].
- Lelieveldt, Herman/Princen, Sebastiaan (2015): The Politics of the European Union, Second Edition, Cambridge: Cambridge University Press.

- Lenz, Tobias (2018): Frame diffusion and institutional choice in regional economic cooperation, in: *International Theory* Vol. 10, Nr. 1, S. 31-70.
- Lepage, Corinne (2013): Wortmeldung in der Aussprache des Europäischen Parlaments zu Herstellung, Aufmachung und Verkauf von Tabakerzeugnissen und verwandten Erzeugnissen am 08.10.2013, https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/CRE-7-2013-10-08-ITM-005_EN.html [letzter Zugriff: 04.09.2021].
- Liese, Peter (2013): Wortmeldung in der Aussprache des Europäischen Parlaments zu Herstellung, Aufmachung und Verkauf von Tabakerzeugnissen und verwandten Erzeugnissen am 08.10.2013, https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/CRE-7-2013-10-08-ITM-005_EN.html [letzter Zugriff 13.03.2021].
- Liotard, Kartika Tamara (2013): Wortmeldung in der Aussprache des Europäischen Parlaments zu Herstellung, Aufmachung und Verkauf von Tabakerzeugnissen und verwandten Erzeugnissen am 08.10.2013, https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/CRE-7-2013-10-08-ITM-005_EN.html [letzter Zugriff 13.03.2021].
- Lowery, David/Gray, Virginia (2004) A Neopluralist Perspective on Research on Organized Interests, in: *Political Research Quarterly*, Vol. 57, Nr. 1, S. 163-175.
- Lucet, Elise (2014): Cash Investigation, Saison 3 Episode 1: Industrie du tabac, la grande manipulation, Erstausstrahlung 17.10.2014, FRANCE 2, <https://vimeo.com/107920732> [letzter Zugriff 11.12.2021].
- Luhmann, Niklas (2000): *Organisation und Entscheidung*, Opladen/Wiesbaden: Westdeutscher Verlag.
- Lundblad, Emmy (2017): Framing the vote for Brexit. The Leave campaign and the EU-referendum, Lund University, <http://lup.lub.lu.se/luur/download?func=downloadFile&recordId=8896889&fileId=8899025> [letzter Zugriff 09.12.2021].
- Mahoney, Christine (2007): Lobbying Success in the United States and the European Union, in: *Journal of Public Policy*, Vol. 27, Nr. 1, S. 35-56.
- Mahoney, Christine (2008): *Brussels versus the Beltway: Advocacy in the United States and the European Union*, Washington D.C.: Georgetown University Press.
- Mander, Benedict (2016): Uruguay defeats Philip Morris test case lawsuit, *Financial Times Online*, 08.07.2016, <https://www.ft.com/content/1ae33bc8-454e-11e6-9b66-0712b3873ae1> [letzter Zugriff 09.12.2021].
- Manko Association (2013): *PR and CSR Practices of the Tobacco Industry in Poland*, Krakau: Manko Association.
- March, James G./Simon, Herbert A. (1958): *Organizations*, New York: Wiley.
- Marshall, David (2015): Explaining Interest Group Interactions with Party Group Members in the European Parliament: Dominant Party Groups and Coalition Formation, in: *Journal of Common Market Studies*, Vol. 53, Nr. 2, S. 311-329.
- Marshall, David/Bernhagen, Patrick (2017): Government-business relations in multilevel systems: the effect of conflict perception on venue choice, in: *West European Politics*, Vol. 40, Nr. 5, S. 981-1003.
- Mayring, Philipp (2015): *Qualitative Inhaltsanalyse: Grundlagen und Techniken*, Weinheim; Basel: Beltz.
- McAvan, Linda (2013a): Draft Report on the proposal for a directive of the European Parliament and of the Council on the approximation of the laws, regulations and administrative

- provisions of the Member States concerning the manufacture, presentation and sale of tobacco and related products (COM(2012)0788 – C7-0420/2012 – 2012/0366(COD)), Committee on the Environment, Public Health and Food Safety, 10.04.2013, <https://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//NONSGML+COMPARL+PE-508.085+03+DOC+PDF+V0//EN&language=EN> [letzter Zugriff 09.12.2021].
- McAvan, Linda (2013b): Report on the proposal for a directive of the European Parliament and of the Council on the approximation of the laws, regulations and administrative provisions of the Member States concerning the manufacture, presentation and sale of tobacco and related products (COM(2012)0788 – C7-0420/2012 – 2012/0366(COD)), Committee on the Environment, Public Health and Food Safety, 24.07.2013, <https://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?reference=A7-2013-0276&type=REPORT&language=EN&redirect> [letzter Zugriff 09.12.2021].
- MEP Heart Group (2013): Summary of the meeting “The Battle Against Tobacco, Cancer and Heart Disease”, 19.02.2013, <http://www.mepheartgroup.eu/index.php/meetings-activities/item/52-the-battle-against-tobacco-cancer-and-heart-disease> [letzter Zugriff 12.10.2020].
- Meuser, Michael/Nagel, Ulrike (2009): Experteninterview und der Wandel der Wissensproduktion, in: Bogner, Alexander/Littig, Beate/Menz, Wolfgang (Hrsg.): Experteninterviews. Theorien, Methoden, Anwendungsfelder, 3. Auflage, Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, S. 35-60.
- Michalowitz, Irina (2004): EU Lobbying. Profis mit begrenzter Wirkung – Warum der Einfluss der Interessenvertreter in Brüssel überschätzt wird, DIPapers 01/2004, Potsdam: Deutsches Institut für Public Affairs.
- Misoch, Sabina (2015): Qualitative Interviews, Berlin: De Gruyter.
- Moravcsik, Andrew (1993): Preferences and Power in the European Community: A Liberal Intergovernmentalist Approach, in: Journal of Common Market Studies, Vol. 31, Nr. 4. S. 473-524.
- Nelson, Thomas, E./Oxley, Zoe M. (1999): Issue Framing Effects on Belief, Importance and Opinion, in: Journal of Politics, Vol. 61, No. 4, S. 1040-1067.
- Nullmeier, Frank (2021): Kausale Mechanismen und Process Tracing: Perspektiven der qualitativen Politikforschung, Frankfurt/New York: Campus Verlag.
- O’Keefe, Daniel J. (1990): Persuasion, Newbury Park: Sage.
- Olaso, Francisco (2015): Philip Morris gegen Uruguay: Rauchverbot-Vorzeigeland vor Gericht, in: Deutschlandfunk Kultur vom 30.09.2015, <https://www.deutschlandfunkkultur.de/philip-morris-gegen-uruguay-rauchverbot-vorzeigeland-vor-100.html> [letzter Zugriff 01.02.2022].
- Orloff, Ann Shola/Skocpol, Theda (1984): Why Not Equal Protection? Explaining the Politics of Public Social Spending in Britain, 1900–1911, and the United States, 1880s–1920. American Sociological Review Vol. 49, Nr. 6, S. 726–750.
- Pappi, Franz Urban (1990): Politischer Tausch im Politikfeld „Arbeit“ – Ergebnisse einer Untersuchung der deutschen Interessengruppen und politischen Akteure auf Bundesebene, in: Ellwein Thomas/ Hesse, Joachim Jens/Mayntz, Renate/Scharpf, Fritz W.(Hrsg.): Jahrbuch zur Staats- und Verwaltungswissenschaft, Band 4, S. 157-189, Baden-Baden: Nomos.
- Pappi, Franz Urban/Henning, Christian H. C. A. (1998): Policy Networks: More Than a Metaphor?, in: Journal of Theoretical Politics, Vol. 10, Nr. 4, S. 553-575.

- Pauly, Christoph (2013): Angriff der Rauch-Melder, in: Der Spiegel Nr. 36/2013, S. 80-81.
- Peeters, Silvy/Costa, Hélia/Stuckler, David/McKee, Martin/Gilmore, Anna B. (2015): The revision of the 2014 European tobacco products directive: an analysis of the tobacco industry's attempts to 'break the health silo', Tobacco Control 0/2015, S. 1-10.
- Perelló Rodríguez, Andrés (2013): Wortmeldung im Namen der S&D-Fraktion in der Aussprache des Europäischen Parlaments zu Herstellung, Aufmachung und Verkauf von Tabakerzeugnissen und verwandten Erzeugnissen am 08.10.2013, https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/CRE-7-2013-10-08-ITM-005_EN.html [letzter Zugriff 13.03.2021].
- Pfadenhauer, Michaela (2009): Auf gleicher Augenhöhe. Das Experteninterview – ein Gespräch zwischen Experte und Quasi-Experte, in: Bogner, Alexander/Littig, Beate/Menz, Wolfgang (Hrsg.): Experteninterviews. Theorien, Methoden, Anwendungsfelder, 3. Auflage, Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, S. 99-116.
- Pfeffer, Jeffrey (1997): New Directions for Organization Theory, New York: Oxford University Press.
- Pfeffer, Jeffrey/Salancik, Gerald R. [1978] (2003): The External Control of Organizations. A Resource Dependence Perspective, Stanford Business Classics, Stanford: Stanford University Press.
- Pollack, Mark (1997): Delegation, agency and agenda setting in the EU, in: International Organization, Vol. 51, Nr. 1, S. 99–134.
- Pollack, Mark (2003): The Engines of European Integration: Delegation, Agency, and Agenda-Setting in the EU. Oxford: Oxford University Press.
- Przeworski, Adam/Wallerstein, Michael (1988): Structural Dependence of the State on Capital, in: American Political Science Review Vol. 82, Nr. 1, S. 11–29.
- Radaelli, Claudio M. (1995): Corporate Direct Taxation in the European Union: Explaining the Policy Process, in: Journal of Public Policy, Vol. 15, Nr. 2, S. 153-181.
- Ragin, Charles C. (1987): The Comparative Method: Moving beyond Qualitative and Quantitative Strategies. Berkeley: University of California Press, 198
- Rasch, Daniel (2018): Lobbying Success in the European Union: The Role of Information and Frames, London: Routledge.
- Rat der Europäischen Union (2012): Tonio Borg appointed new commissioner for health and consumer policy, Pressemitteilung 28.11.2012, http://europa.eu/rapid/press-release_PRES-12-496_en.htm [letzter Zugriff 09.12.2021].
- Rat der Europäischen Union (2013a): Note from Presidency to Permanent Representatives Committee (Part I), Subject: Preparation of the Council meeting (Employment, Social Policy, Health and Consumer Affairs) on 20-21 Juni 2013, Brussels, 7 June 2013, Document Number 10335/13, <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-10335-2013-INIT/en/pdf> [letzter Zugriff 09.12.2021].
- Rat der Europäischen Union (2013b): Note from Presidency to the Council, Subject: Council (Employment, Social Policy, Health and Consumer Affairs) General Approach on 20-21 June 2013, Brussels, 18 June 2013, Document Number 10382/13, <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-10335-2013-INIT/en/pdf> [letzter Zugriff 09.12.2021].

- Rat der Europäischen Union (2013c): Employment, Social Policy, Health and Consumer Affairs Council (EPSCO) - Legislative Deliberations, Friday, 21 June 2013 10:00 CET, Webstreaming, https://video.consilium.europa.eu/event/en/20972?start_time=0 [letzter Zugriff 11.12.2021].
- Rat der Europäischen Union (2013d): Employment, Social Policy, Health and Consumer Affairs Council (EPSCO) - Legislative Deliberations, Friday, 21 June 2013 12:50 CET, Webstreaming, https://video.consilium.europa.eu/event/en/20975?start_time=0 [letzter Zugriff 11.12.2021].
- Rat der Europäischen Union (2013e): Outcome of Proceedings: General approach reached by the Council (EPSCO) on 21 June 2013, Document Number 11483/13, <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-11483-2013-INIT/en/pdf> [letzter Zugriff 09.12.2021].
- Rat der Europäischen Union (2013f): Note from Presidency to Permanent Representatives Committee (Part 1) – Preparation for the informal trilogue, 6 November 2013, Document Number 15564/13, <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-15546-2013-INIT/en/pdf> [letzter Zugriff 02.05.2021].
- Rat der Europäischen Union (2013g): Note from Presidency to Working Party on Public Health, 25 October 2013, Document Number 15163/13, <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-15163-2013-INIT/en/pdf> [letzter Zugriff 16.05.2021].
- Rat der Europäischen Union (2013h): Note from Presidency to Permanent Representatives Committee (Part 1) – Preparation for the informal trilogue, 28 November 2013, Document Number 16170/13, <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-16170-2013-INIT/en/pdf> [letzter Zugriff 16.05.2021].
- Rat der Europäischen Union (2013i): Note from Presidency to Permanent Representatives Committee (Part 1) – Preparation for the informal trilogue, 9 December 2013, Document Number 17373/13, <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-17373-2013-INIT/en/pdf> [letzter Zugriff 16.05.2021].
- Rat der Europäischen Union (2013j): Note from Presidency to Permanent Representatives Committee (Part 1) – Preparation for the informal trilogue, 12 December 2013, Document Number 17506/13, <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-17506-2013-INIT/en/pdf> [letzter Zugriff 16.05.2021].
- Rat der Europäischen Union (2013k): Note from Presidency to Delegations – Preparation of the meeting of the Working Party on Public Health, 20 November 2013, Document Number DS 1972/13, [limitierter Zugriff].
- Rat der Europäischen Union (2013l): Council approves compromise on tobacco directive, Document Number 17905/13, https://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/EN/genaff/140146.pdf [letzter Zugriff 16.05.2021].
- Rat der Europäischen Union (2018a): Ordentliches Gesetzgebungsverfahren, Schritt 1: Gesetzgebungsvorschlag, <http://www.consilium.europa.eu/de/council-eu/decision-making/ordinary-legislative-procedure/legislative-proposal/> [letzter Zugriff 09.12.2021].
- Rat der Europäischen Union (2018a): Ordentliches Gesetzgebungsverfahren, Schritt 1: Gesetzgebungsvorschlag, <http://www.consilium.europa.eu/de/council-eu/decision-making/ordinary-legislative-procedure/legislative-proposal/> [letzter Zugriff 09.12.2021].
- Rat der Europäischen Union (2018b): Ordentliches Gesetzgebungsverfahren, Schritt 2: Erste Lesung, <http://www.consilium.europa.eu/de/council-eu/decision-making/ordinary-legislative-procedure/first-reading/> [letzter Zugriff 09.12.2021].

- Rat der Europäischen Union (2018c): Ordentliches Gesetzgebungsverfahren, Schritt 4: Vermittlung, <http://www.consilium.europa.eu/de/council-eu/decision-making/ordinary-legislative-procedure/conciliation/> [letzter Zugriff 09.12.2021].
- Rat der Europäischen Union (2018d): Ordentliches Gesetzgebungsverfahren, Schritt 5: Dritte Lesung, <http://www.consilium.europa.eu/de/council-eu/decision-making/ordinary-legislative-procedure/third-reading/> [letzter Zugriff 11.02.2018].
- Republik Österreich/Bundesrat (2013): Mitteilung an das Europäische Parlament und den Rat des EU-Ausschusses des Bundesrates vom 13. März 2013, [https://www.europarl.europa.eu/RegData/docs_autres_institutions/parlements_nationaux/com/2012/0788/AT_BUNDESRAT_CONT1-COM\(2012\)0788_DE.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/docs_autres_institutions/parlements_nationaux/com/2012/0788/AT_BUNDESRAT_CONT1-COM(2012)0788_DE.pdf) [letzter Zugriff 09.12.2021]
- Richard, Laurent (2015): Cash Investigation „Industrie du tabac : la grande manipulation“, Erstausstrahlung am 07.10.2014 auf France 2, <https://www.youtube.com/watch?v=DNjJbR1q30Q> [letzter Zugriff 23.07.2019].
- Ries, Frédérique (2013): Wortmeldung im Namen der ALDE-Fraktion in der Aussprache des Europäischen Parlaments zu Herstellung, Aufmachung und Verkauf von Tabakerzeugnissen und verwandten Erzeugnissen am 08.10.2013, https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/CRE-7-2013-10-08-ITM-005_EN.html [letzter Zugriff 13.03.2021].
- Ringe, Nils (2010): Who Decides, and How? Preferences, Uncertainty, and Policy Choice in the European Parliament, Oxford: Oxford University Press.
- Roederer-Rynning, Christilla/Greenwood, Justin (2015): The culture of trilogues, in: Journal of European Public Policy, Vol. 22, Nr. 8, S. 1148-1165.
- Roger, Léa (2016): Voice(s) in the European Parliament. Deliberation and Negotiation in EP Committees, Baden-Baden: Nomos.
- Rosenfelder, Lydia (2019): Union macht den Weg frei für Tabakwerbeverbot, in: Der Spiegel 10.12.2019, <https://www.spiegel.de/politik/deutschland/tabakwerbung-union-macht-weg-frei-fuer-verbot-a-1300639.html> [letzter Zugriff: 26.09.2021].
- Sabatier, Paul A. (1998): The advocacy coalition framework: revisions and relevance for Europe, Journal of European Public Policy, Vol. 5, Nr. 1, S. 98-130.
- Saurugger, Sabine (2009): COREPER and National Governments, in: Coen, David/Richardson, Jeremy: Lobbying the European Union: Institutions, Actors, and Issues, New York: Oxford University Press, S. 105–127.
- Schaudwet, Christian (2010): Wie die EU den Zigarettenschmuggel stoppen will, Wirtschaftswoche Online, 09.10.2020, <https://www.wiwo.de/politik/ausland/organisierte-kriminalitaet-wie-die-eu-den-zigarettenschmuggel-stoppen-will/5677858-all.html> [letzter Zugriff 09.12.2021].
- Schimmelfennig, Frank (2001): The Community Trap: Liberal Norms, Rhetorical Action, and the Eastern Enlargement of the European Union, International Organization Vol. 55, Nr. 1, S. 47–80.
- Schleicher, Katharina (2021): Von alternativen Paradigmen zur umfassenden Transformation. Analyse transformativer Forschungsprojekte anhand des diskursiven Institutionalismus, Wiesbaden: Springer VS.
- Schmidt, Vivien (2008): Discursive Institutionalism: The Explanatory Power of Ideas and Discourse, in: Annual Review of Political Science, Vol. 11, S. 303-326.

- Schmidt, Vivien (2010): Democracy and Legitimacy in the European Union Revisited: Output, Input and Throughput, KFG Working Paper Series, No. 21, November 2010, Berlin: Kolleg-Forschergruppe (KFG) "The Transformative Power of Europe", Freie Universität Berlin.
- Schulz, Jakob (2015): Philip Morris verliert Schiedsverfahren gegen Australien, Süddeutsche Zeitung Online, 23.12.2015, <http://www.sueddeutsche.de/wirtschaft/tabakkonzern-philip-morris-verliert-schiedsverfahren-gegen-australien-1.2794967> [letzter Zugriff 09.12.2021].
- Scientific Committee on Emerging and Newly Identified Health Risks SCENIHR (2010): Addictiveness and Attractiveness of Tobacco Additives, 12.11.2010, Brussels: European Union, https://ec.europa.eu/health/sites/default/files/scientific_committees/emerging/docs/scenihr_o_031.pdf [letzter Zugriff: 23.11.2021].
- Scientific Committee on Emerging and Newly Identified Health Risks SCENIHR (2008): Health Effects of Smokeless Tobacco Products, 06.02.2008, Brussels: European Union, https://ec.europa.eu/health/ph_risk/committees/04_scenihr/docs/scenihr_o_013.pdf [letzter Zugriff: 23.11.2021].
- Simons, Stefan (2013): Die Schnüffler von der Tabaklobby, in: Der Spiegel, <https://www.spiegel.de/wirtschaft/unternehmen/zigarettenhersteller-philip-morris-legt-liste-von-abgeordneten-an-a-924220.html> [letzter Zugriff 17.01.2021].
- Smith, Mitchell P. (2008): All Access Points are Not Created Equal: Explaining the Fate of Diffuse Interests in the EU, in: British Journal of Politics and International Relations, Vol. 10, S. 64-83.
- Sommer, Renate (2013): Wortmeldung in der Aussprache des Europäischen Parlaments zu Herstellung, Aufmachung und Verkauf von Tabakerzeugnissen und verwandten Erzeugnissen am 08.10.2013, https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/CRE-7-2013-10-08-ITM-005_EN.html [letzter Zugriff: 04.09.2021].
- Speth, Rudolf (2010): Das Bezugssystem Politik – Lobby – Öffentlichkeit, in: Aus Politik und Zeitgeschichte 19/2010, S. 9-15.
- Starke, Peter (2015): Prozessanalyse, in Wenzelburger, Georg/Zohlnhöfer, Reimut (Hrsg.): Handbuch Policy Forschung, Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, 453-482.
- Stimson, Gerry (2013): For immediate attention: Tobacco Products Directive, E-Mail an die Vorsitzenden der EP-Fraktionen vom 4. September 2013.
- Streeck, Wolfgang/Schmitter, Philippe C. (1991): From National Corporatism to Transnational Pluralism: Organized Interests in the Single European Market, in: Politics and Society, Vol. 19, S. 133-164.
- Tabajdi, Csaba Sándor (2013): Opinion of the Committee on Agriculture and Rural Development for the Committee on the Environment, Public Health and Food Safety on the proposal for a directive of the European Parliament and of the Council on the approximation of the laws, regulations and administrative provisions of the Member States concerning the manufacture, presentation and sale of tobacco and related products 2012/0366(COD), 27.06.2013, <https://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//NONSGML+COM-PARL+PE-507.956+03+DOC+PDF+V0//EN&language=EN> [letzter Zugriff 09.12.2021].
- Thiessen, Jan et al (2010): Assessing the Impacts of Revising the Tobacco Products Directive. Study to support a DG SANCO Impact Assessment, Cambridge: RAND Europe, https://ec.europa.eu/health/sites/health/files/tobacco/docs/tobacco_ia_rand_en.pdf [letzter Zugriff 09.12.2021].
- Tobacco Tactics/University of Bath (2019): Third Party Techniques, <https://tobaccotactics.org/wiki/third-party-techniques/> [letzter Zugriff 09.12.2021].

- Trend (2013): "Mein Veto": Wer steckt hinter der seltsamen Initiative?, in: trend.at vom 29.05.2013, <https://www.trend.at/news/oesterreich/mein-veto-wer-initiative-359283> [letzter Zugriff 11.04.2021].
- van Schendelen, Rinus (2013): More Machiavelli in Brussels: The Art of Lobbying the EU, Amsterdam: Amsterdam University Press.
- Versteegh, Matthijs/Ortwijn, Wija (2013): Report on the Workshop on Electronic Cigarettes, Brussels 7 May 2013, Brussels: Policy Department Economic and Scientific Policy, European Parliament.
- Voltoni, Benedetta (2015). Lobbying in EU foreign policy-making: The case of the Israeli-Palestinian conflict. London: Routledge.
- von Ondarza, Nicolai (2017): Rat der Europäischen Union, in: Weidenfeld, Werner/Wessels, Wolfgang (Hrsg.): Jahrbuch der Europäischen Integration 2017, Baden-Baden: Nomos.
- WHO (2015): The WHO Framework Convention on Tobacco Control: an overview, http://www.who.int/fctc/WHO_FCTC_summary_January2015_EN.pdf [letzter Zugriff 09.12.2021].
- Winkler, Hermann (2013): Wortmeldung in der Aussprache des Europäischen Parlaments zu Herstellung, Aufmachung und Verkauf von Tabakerzeugnissen und verwandten Erzeugnissen am 08.10.2013, https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/CRE-7-2013-10-08-ITM-010-08_EN.html?textTabled=A-7-2013-0276 [letzter Zugriff 04.09.2021].
- Wonka, Arndt (2017): German MPs and interest groups in EU multilevel policy-making: the politics of information exchange, in: West European Politics, Vol. 40, Nr. 5, S. 1004-1024.
- Yannakoudakis, Marina (2013): Wortmeldung in der Aussprache des Europäischen Parlaments zu Herstellung, Aufmachung und Verkauf von Tabakerzeugnissen und verwandten Erzeugnissen am 08.10.2013, https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/CRE-7-2013-10-08-ITM-005_EN.html [letzter Zugriff 16.04.2021].
- Zatonski, Mateusz (2016): Evidence-based policy making? The case of Polish opposition to the EU Tobacco Products Directive, in: Journal of Health Inequalities, Vol. 2, Nr. 1, S. 36-39.
- Ziedler, Christopher (2012): Mehr Warnung, weniger Werbung, in Der Tagesspiegel Online, 11.09.2012, <https://www.tagesspiegel.de/wirtschaft/zigaretenschachteln-mehr-warnung-weniger-werbung/7116898.html> [letzter Zugriff 09.12.2021].

Verzeichnis zusätzlicher Primärquellen

- Arnott, Deborah (2013): E-Mail an DG SANCO vom 12.12.2013.
- DG SANCO (2013a): E-Mail-Verkehr zwischen CECCM und DG SANCO zwischen 22.10.2013 und 04.11.2013.
- DG SANCO (2013b): E-Mail-Verkehr mit JTI vom 03.11.2013.
- EVP-Fraktion (2013): Zusammenfassung der Ergebnisse nach dem 3. Trilog „TPD 3rd Trilogue Overview“.
- Gebhardt, Evelyne (2017): E-Mail von Evelyne Gebhardt zu E-Dampfen Forum vom 08.11.2017.
- Working Party on Public Health (2013): Communication from the Council Working Party on Public Health to the national delegations about the Trilogue negotiations 09.12.2013.

Anhang

Anhang I. Verzeichnis der Positionspapiere

Verzeichnis verwendeter Positionspapiere, geordnet nach Phasen 1-4		
Code	Datum	Name
Phase 1: Veröffentlichung Gesetzgebungsvorschlag durch Kommission (Proposal) Bis 19.12.2012		
B1	2012-09-05	ECMA (European Carton Makers Association)
B2	2012-09-07	Deutscher Zigarettenverband DZV
B3	2012-12-06	European Magazine Media Association
B4	2012-12-07	Propoerty Rights Alliance
B5	2012-12-05	Institute for Market Economics
B6	2012-05-24	Association of European Cancer Leagues, Smoke Free Partnership
B7	2012-08-05	Deutscher Zigarettenverband DZV
B8	2012-11-01	ECMA (European Carton Makers Association)
B9	2012-12-12	Business Europe
B10	2012-07-04	SmokeFree Partnership
B11	2012-02-29	SmokeFree Partnership, European Public Health Alliance, European Heart Network, Cancer Research UK, Association of European Cancer Leagues, European Respiratory Society; DG SANCO MEETING
B12	2012-12-15	Europäischer Verband der Arzneimittel-Hersteller AESGP
Phase 2: Abstimmung über Bericht im Gesundheitsausschuss des EP (Vote Committee) Bis 10.07.2013		
C1	2013-01-22	European Chronic Obstructive Pulmonary Disease Coalition, Association of European Cancer Leagues, European Public Health Alliance, Smoke Free Partnership, Cancer Research UK
C2	2013-01-16	PJ Carroll (BAT)
C3	2013-01-31	Bundesverband der Zigarrenindustrie BdZ
C4	2013-02-06	Wirtschaftsverbände Papierverarbeitung e.V.
C5	2013-02-18	Deutscher Zigarettenverband DZV
C6	2013-02-20	Bundesärztekammer
C7	2013-02-20	Reemtsma, NGG
C8	2013-03-01	NGG
C9	2013-04-02	Verband der Cigarren- und Pfeifenfachhändler Österreichs
C10	2013-04-03	International Trademark Association INTA
C11	2013-05-14	British Medical Association BMA
C12	2013-06-05	Mayr Melnhof Packaging
C13	2013-07-01	Austrian Society of Pneumology
C14	2013-07-09	DKFZ
C15	2013-03-19	Confédération Européenne des Détaillants en Tabac CEDT
C16	2013-03-13	Europäischer Verband der Arzneimittel-Hersteller AESGP
C17	2013-02-14	ECMA (European Cigar Manufacturers Association)
C18	2013-02-11	DKFZ
C19	2013-06-18	ECMA (European Cigar Manufacturers Association)
C20	2013-06-28	GSK
C21	2013-01-18	Tobacco Vapor Electronic Cigarette Association TVECA

C22	2013-03-07	European Smoking Tobacco Association ESTA
C23	2013-04-23	Deutsche Benkert
C24	2013-06-13	Trierenberg Holding
C25	2012-12-19	Deutscher Zigarettenverband DZV
C26	2012-12-19	European Chronic Obstructive Pulmonary Disease Coalition
C27	2012-12-19	Philip Morris GmbH
C28	2012-12-19	Verband der deutschen Rauchtobakindustrie e.V. VdR
C29	2013-02-13	ABNR (Aktionsbündnis Nichtraucher)
C30	2013-02-05	Deutsches Krebsforschungszentrum & WHO
C31	2013-03-14	Deutsches Krebsforschungszentrum & WHO
C32	2013-04-17	European Heart Network EHN
C33	2013-05-28	EPHA (European Public Health Alliance)
C34	2013-06-18	European Public Health Alliance, European COPD Coalition, Smoke Free Partnership, European Heart Network, European Network for Smoking Prevention, Health Forum Lithuania, NTAKK Lithuania, European Respiratory Society, Standing Committee of European Doctors
C35	2013-06-20	European Respiratory Society
C36	2013-06-27	European Society of Cardiology
C37	2013-01-08	Initiative „Entscheiden Sie selbst“
C38	2013-01-20	Interessengemeinschaft E-Dampfen
C39	2013-03-25	Smoke Free Partnership
C40	2013-02-20	Business Europe, AmCham (American Chamber of Commerce)
C41	2012-02-21	Imperial Tobacco
C42	2020-12-18	Taxpayers Association of Europe TAE
Phase 3: Debatte im EP und Votum über Verhandlungsmandat (EP Debate and Vote) Bis 08.10.2013		
D1	2013-07-11	American Council on Science and Health
D2	2013-07-12	Institute of Economic Affairs
D3	2013-07-18	Verband des eZigarettenhandels
D4	2013-09-02	Fertin Pharma
D5	2013-09-24	Action on Smoking and Health ASH, Trading Standards Institute, Royal College of Physicians
D6	2013-09-25	JTI (Japan Tobacco International) (Austria)
D7	2013-10-01	Association of European Cancer Leagues, Cancer Research UK, Corporate Accountability International, Corporate Europe Observatory, European Public Health Alliance, Comité national contre le Tabagisme, Alliance contre le tabak, Friends of the Earth Europe, Health and Environment Alliance, Smoke Free Partnership, Spinwatch
D8	2013-10-07	WHO (World Health Organisation)
D9	2013-07-18	Action on Smoking and Health ASH, Royal College of Physicians
D10	2013-09-13	Mayr Melnhof Packaging Betriebsrat
D11	2013-09-30	Ärztl. Arbeitskreis Rauchen und Gesundheit
D12	2013-09-10	Gewerkschaft Pro GE
D13	2013-09-25	Deutsche Gesellschaft für Kardiologie
D14	2013-09-30	Association of European Cancer Leagues
D15	2013-08-16	Trierenberg Holding
D16	2013-10-07	ECMA (European Carton Makers Association)

D17	2013-10-06	Verband der Cigarren- und Pfeifenfachhändler Österreichs
D18	2013-09-24	Action on Smoking and Health ASH
D19	2013-09-06	Association Internationale de la Mutualité (AIM)
D20	2013-09-05	Droits de non fumeurs (DNF)
D21	2013-10-03	Standing Committee of European Doctors/Comité Permanent des Médecins Européens CPME
D22	2013-08-22	TMA (Tobacco Manufacturers' Association)
D23	2013-07-18	Action on Smoking and Health ASH
D24	2013-09-25	ABNR (Aktionsbündnis Nichtraucher)
Phase 4: Abstimmung über gemeinsamen Text aus Trilog im EP (Adoption, End of Trilogue) Bis 24.02.2014		
E1	2013-10-09	No Thank EU / FOREST
E2	2013-10-18	European Public Health Alliance
E3	2013-10-24	ECMA (European Carton Makers Association)
E4	2013-10-30	Fertin Pharma
E5	2013-12-12	Confederation of European Community Cigarette Manufacturers CECCM
E6	2013-01-10	ECMA (Carton Makers Association)
E7	2014-02-26	Alliance contre le tabac
E8	2014-02-26	European Public Health Alliance
E9	2014-02-26	WHO (World Health Organisation)
E10	2014-02-26	Deutscher Zigarettenverband DZV
E11	2014-02-26	Verband der deutschen Rauchtobakindustrie e.V. VdR
E12	2014-02-27	ABNR (Aktionsbündnis Nichtraucher)
E13	2013-10-30	GSK
E14	2013-10-31	CECCM and Philip Morris International
E15	2013-10-31	JTI (Japan Tobacco International)
E16	2013-11-01	No thank EU / FOREST
E17	2013-11-04	Nicoventures (BAT)
E18	2013-11-08	Philip Morris International
E19	2013-11-11	ECMA (European Cigar Manufacturers Association)
E20	2013-11-11	DanCzek Teplice
E21	2013-11-20	Fertin Pharma
E22	2013-11-26	Smoke Free Partnership, Cancer Research UK
E23	2013-11-27	British American Tobacco, Japan Tobacco International, Imperial Tobacco, Philip Morris International, CECCM (DG SANCO MEETING)
E24	2013-11-28	CECCM and Philip Morris International
E25	2013-11-24	ECMA (European Cigar Manufacturers Association)
E26	2013-11-30	Nicoventures (BAT)
E27	2013-12-06	GSK (GlaxoSmithKline)
E28	2013-12-10	British American Tobacco BAT
E29	2013-12-12	Confederation of European Community Cigarette Manufacturers CECCM
E30	2013-11-05	ECMA (European Carton Makers Association)
E31	2013-12-16	TVECA
E32	2013-11-29	Electronic Cigarette Consumer Association ECCA UK
E33	2013-12-11	Interessengemeinschaft E-Dampfen IG-ED

E34	2013-11-11	Mayr Melnhof Packaging
E35	2013-12-11	European Coalition for Vision ECV
E36	2013-11-19	European Institute of Womens Health EIWH
E37	2014-02-26	E-Zigaretten Koalition, Centaurus Communications
E38	2013-11-11	NJOY
E39	2013-11-26	SICPA
E40	2013-11-27	Brick Court Chambers (für SICPA)
E41	2013-12-01	Centrum für Europäische Politik
E42	2013-10-08	Droits des Non Fumeurs DNF, Alliance contre le Tabagisme ACT, La ligue contre le cancer LNCC CNCT
E43	2013-10-08	Cancer Research UK, Comité National contre le Tabagisme, Standing Committee of European Doctors, Association of European Cancer Leagues, European Heart Network, European Public Health Alliance, European Respiratory Society, Smoke Free Partnership
E44	2013-10-08	Philip Morris International
E45	2013-10-08	Verband der deutschen Rauchtobakindustrie VdR
E46	2013-10-09	Association Internationale de la Mutualité AIM
E47	2013-10-09	Standing Committee of European Doctors CPME

Anhang II. Übersicht über Auswertung: Framing nach Kategorie

Themenfeld/Kategorie	1. Phase		2. Phase		3. Phase		4. Phase		Total
	Frames	Frames pro Positionspapier	Frames	Frames pro Positionspapier	Frames	Frames pro Positionspapier	Frames	Frames pro Positionspapier	
Allgemeine Einschätzung	12	1,00	95	2,32	39	1,63	43	0,91	
Bild- & Texthinweise	18	1,50	59	1,44	8	0,33	7	0,15	
Standardisierung & Plain Packaging	21	1,75	57	1,39	18	0,75	25	0,53	
Rauchlose Tabakprodukte	2	0,17	5	0,12	0	0,00	0	0,00	
Charakteristische Aromen & Zusatzstoffe	7	0,58	40	0,98	10	0,42	15	0,32	
Platzierung im Geschäft	2	0,17	0	0,00	0	0,00	0	0,00	
Markenrecht und geistiges Eigentum	6	0,50	16	0,39	2	0,08	2	0,04	
Wirtschaftliche Aspekte	17	1,42	70	1,71	18	0,75	20	0,43	
Illegaler Handel	4	0,33	23	0,56	4	0,17	14	0,30	
Tabakfreie Produkte: E-Zigaretten	6	0,50	37	0,90	41	1,71	74	1,57	
Frames gesamt	95	7,92	402	9,80	140	5,83	200	4,26	837
Anzahl Positionspapiere	12		42		24		47		125