

EBERHARD KARLS UNIVERSITÄT TÜBINGEN
SOZIAL- UND VERHALTENSWISSENSCHAFTLICHE FAKULTÄT
INSTITUT FÜR POLITIKWISSENSCHAFT

**Die Rolle der Europäischen Kommission bei der
Einführung des Europäischen
Emissionsrechtehandelssystems (EHS)
Agenda Setter und Entrepreneur?**

Schriftliche Arbeit zur Erlangung des Akademischen Grades
"Magister Artium"

Vorgelegt von:
Anne-Dorothe Müller
Im Feuerhägle 1
72072 Tübingen
Tel.: 07071/709992

Vorgelegt bei:
Dr. Martin Große Hüttmann
Prof. Volker Rittberger, Ph.D.

Tübingen, den 05. April 2006

Hiermit bestätige ich, dass ich die vorliegende Arbeit selbständig verfasst und keine anderen als die angegebenen Quellen und Hilfsmittel verwendet habe.

Tübingen, den 05. April 2006

Danksagung

Ich möchte an dieser Stelle die Gelegenheit nutzen, um einigen Menschen zu danken, ohne deren Unterstützung und Hilfe diese Arbeit nicht hätte entstehen können.

Mein tiefster und herzlichster Dank gilt dabei meiner Mutter, die mir – in dieser Phase sowie in meinem ganzen bisherigen Leben – mit ihrer Erfahrung, ihrem Rat und ihrer Zuversicht unermüdlich geholfen, den Rücken gestärkt, Mut gemacht und mich dabei aus so manch verzweifelter Situation befreit hat.

Überaus dankbar bin ich auch meiner Schwester und meinen Großeltern, die mir durch ihre finanzielle Unterstützung so viele Sorgen genommen haben und es mir dadurch ermöglichten, dass ich meine Konzentration ganz der Arbeit widmen konnte.

Für die hilfreichen Korrekturen und nützlichen Tipps bedanke ich mich ganz herzlich bei Beate Barthel und Thomas Stehnken. Dankbar bin ich auch Patricia Ritter, die mir das Tor zur elektronischen Zeitschriftenbank der Tufts University öffnete und somit den Zugang zu vielen und sehr hilfreichen Artikeln ermöglichte. Daniela Röß und Andreas Edele möchte ich danken für ihre tägliche Gesellschaft, Krisenbewältigung, Aufmunterung und ihr Verständnis in „unserer Librarie“. Ohne euch wäre es eine sehr trostlose Zeit gewesen.

Einen besonderen Dank möchte ich Dr. Pawel Karolewski aussprechen, der mich vor und während meines Studiums durch kleine Ratschläge, welche oft in großen Veränderungen mündeten, in den entscheidenden Momenten angeleitet und dabei immer auf den richtigen Weg geführt hat.

Ich möchte diese Arbeit Steven Benjamin Davis widmen, dessen tiefe und – trotz der ozeanweiten Entfernung – unbeirrte Zuneigung mir immer neuen Auftrieb gab und mich auch in schweren Zeiten durchhalten ließ. Vielen Dank dafür!

Inhaltsverzeichnis

	Seite
Abkürzungsverzeichnis	i
Abbildungsverzeichnis	iv
1 Einleitung	1
1.1 Hintergrund und Fragestellung der Arbeit.....	1
1.2 Theoretischer Rahmen, Forschungsstand und Relevanz der Forschungsfrage.....	4
1.3 Methodische Vorgehensweise, Aufbau und Zielsetzung der Arbeit.....	11
2 Institutioneller Rahmen und theoretisches Analyseraster	14
2.1 Theorieperspektiven der europäischen Integration: Die Entwicklung hin zum Neo-Institutionalismus.....	14
2.2 Zu den formellen und informellen Kompetenzen der Europäischen Kommission.....	17
2.2.1 Formelle Kompetenz – Das Initiativrecht der Kommission.....	17
2.2.2 Informelle Kompetenz – Die Rolle des Entrepreneurs im <i>policy-window</i> Modell von John Kingdon.....	19
2.2.3 Die Rolle der Kommission nach Susanne K. Schmidt auf Basis des akteurszentrierten Institutionalismus.....	22
2.2.4 Die Rolle der Kommission nach Mark Pollack auf Basis des historisch-ökonomischen Institutionalismus.....	26
2.3 Variablen und Hypothesen.....	31
3 Der Emissionshandel und seine Einordnung in die Geschichte der europäischen Umweltpolitik	34
3.1 Die europäische Umweltpolitik im Allgemeinen.....	34
3.1.1 Zum Verständnis von EU-Umweltpolitik.....	34
3.1.2 Die institutionelle Entwicklung der EU-Umweltpolitik.....	36
3.2 Der Emissionshandel als umweltpolitisches Instrument im Speziellen.....	45
3.2.1 Der Emissionshandel als Antwort auf den Klimawandel?.....	45
3.2.2 Zu den umweltökonomischen Grundlagen des Klimawandels: Pro Emissionshandel.....	49
3.2.3 Zur Emissionshandeltheorie: Von den USA lernen?.....	51

4	Analyse der Entstehung des EHS und der Rolle der Kommission	57
4.1	Die Einführung marktorientierter Instrumente	
	in der Klimawandel-Politik der EU	57
4.2	Agenda-Setting Phase	61
4.2.1	Die Zeit nach Kyoto	61
4.2.2	Die Veröffentlichung des Grünbuchs	67
4.3	Politikformulierungsphase	69
4.3.1	Der Weg zum Kommissionsvorschlag	69
4.3.2	Der Kommissionsvorschlag zum EHS	72
4.3.3	Der Weg vom Vorschlag zur Richtlinie über das EHS.....	76
4.4	Zwischenfazit: Die Kommission als Agenda Setter und Entrepreneur?	80
5	Analyse zur Einflussnahme anderer Akteure	86
5.1	Mitgliedstaaten der Europäischen Union	86
5.1.1	Die umweltpolitische Position Großbritanniens	
	und seine Einstellung zum EHS: „Schrittmacher“ oder „Bremser“?	86
5.1.2	Die umweltpolitische Position Deutschlands	
	und seine Einstellung zum EHS: „Schrittmacher“ oder „Bremser“?	96
5.2	Die Interessenverbände der Industrie	106
5.3	Zwischenfazit: Die Rolle anderer Akteure?.....	111
6	Ergebnisse und Fazit	113
	Literaturverzeichnis	118

Abkürzungsverzeichnis

ABl.	Amtsblatt der Europäischen Union
ACBE	Advisory Committee on Business and the Environment
ALTENER	Programm der EU zur Förderung Alternativer Energien
Art.	Artikel
AGE	Arbeitsgruppe Emissionshandel zur Bekämpfung des Treibhauseffekts
BAT	Best Available Technology
BATNEEC	Best Available Technology Not Entailing Excessive Economic Costs
BDI	Bundesverband der Deutschen Industrie
bes.	besonders
BMU	Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit
BMVBW	Bundesministerium für Verkehr, Bau und Wohnungswesen (heutiges Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung, BMVBS)
BMWi	Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie
CBI	Confederation of British Industry
CCA	Climate Change Agreements
CCL	Climate Change Levy
CCPM	Common and Coordinated Policies and Measures
CDM	Clean Development Mechanism
CDU	Christlich Demokratische Union
CEFIC	European Chemical Industry Council
CEMBUREAU	European Cement Association
CEPI	Confederation of European Paper Industries
CO ₂	Kohlendioxid
CH ₄	Methan
COP	Conference of the Parties
CSU	Christlich Soziale Union
DEFRA	Department for Environment, Food and Rural Affairs
DETR	Department for Environment, Transport and the Regions
DIHK	Deutscher Industrie- und Handelskammertag
DIW	Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung
DTI	Department of Trade and Industry
EAA	European Aluminium Association

Abkürzungsverzeichnis

ECCP	European Climate Change Programme
EEA	Einheitlichen Europäischen Akte (engl. <i>Single European Act, SEA</i>)
EB	Emissionsberechtigung (engl. <i>EU-Allowances, EUA</i>)
EG	Europäische Gemeinschaft (auf Wirtschaftsintegration bezogen)
EGV	Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft
EHS	Europäisches Emissionsrechtssystem (engl. <i>Emission Trading System, ETS</i>)
EIUG	Energy Intensive User Group
ENDS	Environmental Data Service, Hrsg. des ENDS Environment Daily
EP	Europäisches Parlament
ET	Emission Trading
EU	Europäische Union (Gesamtgebilde, alle drei Säulen)
EUA	Europäische Umweltagentur (engl. <i>European Environment Agency, EEA</i>)
EuGH	Europäischer Gerichtshof
EURELECTRIC	European Electricity Supply Industry
EUROFER	European Confederation of Iron and Steel Industries
EUV	Vertrag über die Europäische Union
EWGV	Vertrag über die Europäische Wirtschaftsgemeinschaft
FAZ	Frankfurter Allgemeine Zeitung
FDP	Freie Demokratische Partei
FTD	Financial Times Deutschland
GASP	Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik
GB	Großbritannien
GD	Generaldirektion
GHG	Greenhouse Gases
HiO	Hervorhebung im Original
HTM	Her Majesty's Treasury
IMA	Interministerielle Arbeitsgruppe
IPCC	Intergovernmental Panel on Climate Change
JI	Joint Implementation
KOM	Europäische Kommission
MR	Ministerrat
NAP	Nationaler Allokationsplan
NEPI	New Environmental Policy Instrument

Abkürzungsverzeichnis

NGO	Non-Governmental Organization, Nicht-Regierungsorganisationen
N ₂ O	Stickstoffdioxid
OGP	Oil and Gas Producers
PA-Ansatz	Principal-Agent Ansatz
QELROs	Quantified Limitation and Reduction Objectives
SAVE	Programm der EU zur Förderung der Energieeffizienz
SO ₂	Schwefeldioxid
SO ₂ ATP	SO ₂ Allowance Trading Program
SPD	Sozialdemokratische Partei Deutschlands
SRU	Sachverständigenrat für Umweltfragen
t	Tonne
THG	Treibhausgase
u.a.	unter anderem
u.ä.	und ähnliche/s
UAG	Unterarbeitsgruppen
UBA	Umweltbundesamt
UNEP	United Nations Environment Programme
UNFCCC	United Nations Framework Convention on Climate Change
UNICE	Union of Industrial and Employers' Confederation
VA	Voluntary Agreement
WMO	World Meteorological Organization
z.B.	zum Beispiel

Abbildungsverzeichnis

	Seite
Abb. 1: Mitentscheidungsverfahren nach Art. 251 (EGV)	42
Abb. 2: Anstieg der Erdtemperatur, des Meeresspiegels, sowie von CO ₂ - und SO ₂ -Emissionen für den Zeitraum 2000-2100 mit Hilfe verschiedener Modelle	47
Abb. 3: Kyoto-Ziele für den Zeitraum 2008 bis 2012 im Vergleich zur 1990 bis 2000 erreichten Reduktion in der EU	64
Abb. 4: Veränderungen der CO ₂ -Emissionen zwischen 1990 und 1999 dargestellt für alle 15 EU-Mitgliedstaaten, für Deutschland und GB zusammen und für die EU-Mitgliedstaaten ohne beide letztere	65
Abb. 5: Prognostizierte THG für Großbritannien bis 2010 Angabe in Mio. t	88
Abb. 6: Kriterien emissionsintensiver Industrie für die Gestaltung des EHS	108

1 Einleitung

Die Globalisierung der Märkte und die Monetarisierung vieler Lebensbereiche haben zu einer unheimlichen Dominanz der Ökonomie geführt. Die Umwelt, die soziale Verarmung, die Moral werden an den Rand gedrängt. Der Markt allein schützt weder den Menschen noch die Umwelt. Und doch ist dieser Schutz nötig. Ihn sicherzustellen und zu sichern, das ist eine der großen Aufgaben im neuen Jahrhundert. Das neue Jahrhundert muss zum "Jahrhundert der Umwelt" werden. (Ernst Ulrich von Weizsäcker in Rogall 2000: 5)

1.1 Hintergrund und Fragestellung der Arbeit

Im Rahmen des Kyoto-Protokolls von 1997, haben sich die teilnehmenden Staaten verpflichtet, die Treibhausgas-Emissionen (THG-Emissionen) in den Jahren 2008-2012 um 5% gegenüber 1990 zu reduzieren. Die Europäische Union (EU¹) strebt für den gleichen Zeitraum eine Minderung der THG um 8% an. Zur Erreichung dieses Ziels wurde innerhalb der EU eine Lastenteilung (*burden sharing*) vereinbart, wobei z.B. Deutschland mit einer zugesagten Minderungsverpflichtung von 21% gegenüber der Basisperiode (1990) eine Vorreiterrolle einnimmt. Die Verabschiedung des Kyoto Protokolls und der darin enthaltene Einsatz von flexiblen Instrumenten², bot die Chance, ein Lizenzsystem für THG auch auf europäischer Ebene zu etablieren.

„Die Mengensteuerung von Schadstoffemissionen mit flexiblem Zertifikatehandel ist in der umweltökonomischen Diskussion seit langem als ein wirksames und kostengünstiges bzw. kosteneffizientes Instrument im Umwelt- und Klimaschutz herausgestellt worden.“ (Öko-Institut u.a. 2002: 3). Dennoch konnte es sich in Europa lange nicht gegen ordnungspolitische (*command and control*) Instrumente durchsetzen. Zu diesen zählen u.a. direkte Regulierung und Forschungs- und Entwicklungsprogramme über alternative Energiebereitstellungen oder zur Energieeffizienz (vgl. Caspari 1995: 162-165). Bisher wurde in Europa solchen Instrumenten Vorrang gegeben.

¹ Die EU wurde mit dem Vertrag von Maastricht gegründet (EU-Vertrag, EUV), der 1993 in Kraft trat. Um die Begrifflichkeit einfach zu gestalten, wird im Folgenden durchweg von der EU gesprochen, auch wenn sich Ausführungen auf vorhergehende Zeiträume beziehen.

² Zu den flexiblen Instrumenten im Rahmen des Kyoto-Protokolls zählen neben dem Handel mit Emissionen auch die so genannten *Joint Implementation* (JI, Gemeinsame Umsetzung von Klimaschutzprojekten), sowie *Clean Development Mechanism* (CDM, Mechanismus für umweltverträgliche Entwicklung). Letzteres bezeichnet die Möglichkeiten für Staaten oder Unternehmen, mit Klimaschutzprojekten in Entwicklungs- und Schwellenländern (ohne Kyoto Reduktionsverpflichtung) Emissionsgutschriften zu erwerben, die auf die eigenen Verpflichtungen angerechnet werden können. JI bieten wiederum die Möglichkeit, mit Projekten in anderen Unterzeichnerstaaten des Kyoto-Protokolls Emissionsgutschriften zu erwerben, die dann auf die eigenen Verpflichtungen angerechnet werden können (vgl. Lucht 2005: 9f.). Durch die Richtlinie 2004/101/EG sind Zertifikate aus diesen beiden Kyoto Mechanismen auch im Rahmen des EHS verwendbar (Europäische Gemeinschaft 2004).

Marktorientierte Instrumente³, wie die europäische Kohlendioxid-Steuer, scheiterten am fehlenden Konsens und der fehlenden Bereitschaft von Mitgliedstaaten wie Großbritannien⁴, Steuerrechte an die Europäische Gemeinschaft abzutreten (Zito 2002). In den USA und anderen Ländern gibt es hingegen schon seit längerer Zeit durchaus positive Erfahrungen mit marktbasierenden Instrumenten wie dem Emissionshandel (Bader 2000; Stavins 2001). Der am 01. Januar 2005 gestartete EU-weite Handel mit Emissionsrechten, so genannten Emissionsberechtigungen (EB)⁵, stellt demnach eine zentrale Maßnahme zur Erreichung des EU Emissionsminderungszieles sowie einen Wandel in der bisherigen umweltpolitischen Praxis dar.

Es war die Europäische Kommission, welche bereits 1998 in ihrer Mitteilung an den Rat und das Europäische Parlament zum Thema „Klimaänderungen – Zu einer Strategie nach Kyoto“ darauf hinwies, dass die flexiblen Mechanismen einen wesentlichen Beitrag dazu leisten können, die Verpflichtungen von Kyoto kostengünstiger zu erfüllen (vgl. Europäische Kommission 1998: 5). Darauf aufbauend veröffentlichte sie im Jahr 2000 ihr Grünbuch zum Handel mit THG-Emissionen in der EU. In diesem unterbreitete die Kommission ihren Vorschlag, ab 2005 – in Vorbereitung auf das weltweite Emissionshandelssystem ab 2008 – ein innergemeinschaftliches System für den Handel mit Emissionszertifikaten einzuführen. Das Grünbuch sollte den Diskussionsprozess zur Ausgestaltung des EU-weiten Emissionshandels in Gang setzen (Europäische Kommission 2000a). Ihre Bestrebungen endeten im „Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates über ein System für den Handel mit THG-Emissionsberechtigungen in der Gemeinschaft“ im Jahr 2001. Als Ergebnis steht die vom Rat und Parlament verabschiedete Richtlinie 2003/87/EG vom 13. Oktober 2003 (Europäische Gemeinschaft 2003), welche das System für den Handel mit THG-Emissionszertifikaten (EU-Emissionshandelssystem, EHS) in der Gemeinschaft schuf. Bei einer ersten Betrachtung scheint die Europäische Kommission also der entscheidende Akteur bei der Schaffung des EHS gewesen zu sein. Diese

³ Marktorientiert bedeutet, bei umweltpolitischen Maßnahmen ökonomische Instrumente einzusetzen. Bei dem Einsatz solcher werden die Kosten für Umweltverbesserungen explizit deutlich, wohingegen sie bei Regulierungen oft verdeckt bleiben (vgl. Europäische Kommission 2000b: 6).

⁴ In der Arbeit wird der Einfachheit halber von Großbritannien die Rede sein, obwohl sich auf das Vereinigte Königreich Großbritannien (England, Wales, Schottland) und Nordirland bezogen wird (englisch: United Kingdom, UK).

⁵ Eine EB berechtigt zum Ausstoß von einer Tonne (t) CO₂ (vgl. Art. 3 in Europäische Gemeinschaft 2003: 34). Grundgedanke des Emissionshandels ist die Festlegung einer absoluten Mengenbeschränkung, zunächst nur für CO₂-Emissionen (*cap and trade*-System, *cap* = Begrenzung Anzahl zugewiesener Zertifikate), welche mit den im Kyoto-Protokoll eingegangenen Verpflichtungen vereinbar ist (vgl. Europäische Gemeinschaft 2003: 32).

Schlussfolgerung wird durch die immer wieder auftretende Aussage unterstützt, die Kommission sei der „Motor der Integration“ (Cini 1996: 18). Eine Vertiefung der Integration erscheint für die Kommission sinnvoll, da sie dadurch ihre Kompetenzen konsolidieren und ausweiten kann (vgl. Pollack 1998: 219; Schmidt 2000: 45). Es kann davon ausgegangen werden, dass innerhalb der Umweltpolitik die Kommission hohe Regulierungen bevorzugt, da diese ein Mittel darstellen, mit dem sie ihre eigenen Kompetenzen und Legitimität erhöhen kann (vgl. Schmidt 2001a: 129).

In der vorliegenden Arbeit soll die Rolle der Europäischen Kommission näher untersucht und der Frage nachgegangen werden, welchen Einfluss sie bei der Einführung des EHS tatsächlich hatte und inwieweit sie sich gegenüber anderen Akteuren wie den Mitgliedstaaten durchsetzen konnte. Dadurch kann die anfängliche Vermutung – dass die Kommission der entscheidende Akteur war – bestätigt oder widerlegt werden. Folgende Teilfragen sind somit von Bedeutung:

Wie kam es zum Abschluss des EHS, da es doch bislang Vorbehalte gegen ein Emissionshandelssystem nach dem U.S.-amerikanischen Modell gab? Inwieweit wurde das erfolgreiche amerikanische Lizenzierungsmodell als Vorbild und Argumentationsgrundlage verwendet? Welche Bedingungen waren gegeben, die einen Einfluss der Kommission möglich machten oder behinderten? Wie hat die Kommission in diesem Fall ihr Initiativrecht genutzt? Welchen Einfluss haben Mitgliedstaaten sowie Interessengruppen gehabt? Wie hat sich die Kommission gegenüber der Auffassung der Mitgliedstaaten durchgesetzt? Wurden ihre Vorschläge vom Europäischen Rat und Parlament übernommen bzw. verändert?

Die Kernfrage ist also, ob die Kommission bei der Durchsetzung des EHS die Rolle des Agenda Setters⁶ und Entrepreneurs übernommen hat.

Es soll untersucht werden, inwieweit die Kommission daran beteiligt war, das Thema Emissionshandel auf die Agenda der EU zu bringen und inwieweit sie in der Lage war, dieses Thema innerhalb ihrer Politikvorschläge zu unterbreiten und durchzusetzen. Über den Begriff des Entrepreneurs (frz. Unternehmer) besteht in der Wissenschaft und Praxis keine Einigung, jedoch wird Entrepreneurship oft als die Entwicklung einer unternehmerischen Idee und ihre Umsetzung am Markt durch einen Akteur bezeichnet (Faltin 2001). Im Zusammenhang dieser Arbeit soll untersucht werden, inwieweit die

⁶ Der Begriff des Agenda Setting stammt ursprünglich aus der Massenkommunikations- und Medienwirkungsforschung und bezeichnet die Auf- und Feststellung einer Tagesordnung. Im politischen Entscheidungsfindungsprozess bezeichnet er die Fähigkeit eines politischen Akteurs, des Agenda Setters, die Inhalte und Abläufe politischer Tagesordnungen zu bestimmen (vgl. Schubert 2004a: 5).

Kommission die Idee des Emissionshandels für Europa nutzbar gemacht hat. Der Begriff Entrepreneur wird hier im Sinne von Kingdon (1984, 1995) verwendet. „(...) entrepreneurs [are] advocates who are willing to invest their resources – time, energy, reputation, money – to promote a position in return for anticipated future gain in the form of material, purposive, or solidary benefits.“ (Kingdon 1995: 179). In der vorliegenden Arbeit gilt zu klären, ob die Kommission als Entrepreneur mit Aussicht auf den Nutzen der voranschreitenden Integration, den Emissionshandel in Europa vorangetrieben hat.

Eine positive Beantwortung dieser Fragen würde den vermuteten Einfluss der Kommission bestätigen. Die Frage nach dem Einfluss der Kommission innerhalb der EU und ihrer Kompetenz in Abgrenzung zu anderen Akteuren, wie den Mitgliedstaaten, führt direkt in die Thematik der europäischen Integrationstheorien. Sie bilden den theoretischen Rahmen, in dem die Arbeit verortet ist. Jedoch ist das Feld der Integrationstheorien breit gefächert. Daher werden nun die theoretisch konzeptuellen Überlegungen erläutert, durch welche die vorliegende Arbeit angeleitet wird.

1.2 Theoretischer Rahmen, Forschungsstand und Relevanz der Forschungsfrage

Lange Zeit war die Diskussion der europäischen Integrationstheorien durch den traditionellen theoretischen Konflikt zwischen der neo-funktionalistischen bzw. supranationalistischen (Haas 1964; Sandholtz 1993; Sandholtz/Stone-Sweet 2000a) und der intergouvernementalistischen bzw. liberal-intergouvernementalistischen (Hoffmann 1966; Moravcsik 1993, 1998) Auffassung bestimmt. Die sich daraus ergebenden Hypothesen – die Rolle der Kommission im europäischen Politikprozess wird auf der einen Seite hervorgehoben und auf der anderen Seite heruntergespielt – können hier nur als grobe Orientierung dienen. Eine Alternative dazu bietet der Neo-Institutionalismus, der eine voreilige Über- bzw. Unterbewertung von Akteuren wie der Kommission vermeidet. Es gibt verschiedene Ansätze innerhalb des Neo-Institutionalismus, die sich u.a. darin unterscheiden, dass sie von einem je anderen Verständnis von Institutionen, deren Wirkungen und einem je anderen Verhältnis zwischen Akteur und Institution ausgehen.⁷ Da der Fokus dieser Arbeit auf der Rolle und Bedeutung der Kommission als Akteur innerhalb eines Politikbereiches liegt, wird davon ausgegangen, dass

⁷ Zur Entwicklung des Neo-Institutionalismus und seinen verschiedenen Ausprägungen siehe Kapitel 2.1.

akteurszentrierte neo-institutionalistische Ansätze am besten geeignet scheinen diesen Fall zu untersuchen.

Wie lassen sich vorab die Begriffe Institution und Akteur definieren?

Institutionen werden allgemein definiert als „a relatively stable collection of practices and rules defining appropriate behaviour for specific groups of actors in specific situations“ (March/Olsen 1998: 948). Eine genauere Definition bietet Peter Hall, danach sind Institutionen „the formal rules, compliance procedures, and standard operating practices that structure the relationship between individuals in various units of the polity and the economy.“ (Hall zitiert in Schneider/Aspinwall 2001b: 1). Die verschiedenen neo-institutionalistischen Ansätze definieren den Begriff Institution unterschiedlich, wobei sie z.B. von einem eher „dünnen“ oder „dicken“ Verständnis von Institutionen ausgehen (vgl. Morisse-Schilbach 2005: 274). Wie die für diese Arbeit relevanten Ansätze den Begriff Institution genau definieren, wird im zweiten Kapitel ausgeführt. Festzuhalten bleibt vorerst, dass die Ansätze den Begriff Institution nicht klar und vor allem nicht einheitlich definieren. Dies wurde auch als Schwachstelle der neo-institutionalistischen Ansätze bezeichnet (vgl. Schneider/Aspinwall 2001c: 186).

Der Akteur ist die an politischen Entscheidungen beteiligte und handelnde Person (individueller Akteur) oder Organisation (korporativer Akteur). In dem vorliegenden Fall wird von der Kommission als einheitlicher, korporativer Akteur⁸ ausgegangen, obwohl es Auffassungen gibt, die den Mehrebenen-Charakter der Kommission unterstreichen und bestreiten, dass man diese als korporativen Akteur betrachten könne (vgl. Cram 1994: 196; Fuchs 1994: 190). Andere kommen jedoch zu dem Schluss, dass die Kommission durchaus als nach außen einheitlich handelnder Akteur auftritt (vgl. Héritier u.a. 1994: 177; Scharpf 1997a: 61; Schmidt 2001b: 180), wenn sie trotz vorhergehender interner Unstimmigkeiten, ein einheitliches, kohärentes Auftreten nach außen aufweist – z.B. gegenüber den Mitgliedstaaten (vgl. Pollack 2003: 36).

Betrachtet man den Forschungsstand, so trifft man auf verschiedene politikwissenschaftliche Untersuchungen und *policy*-Analysen, welche die Rolle der Kommission in Abgrenzung zum Einfluss der Mitgliedstaaten thematisieren.

⁸ Zum Begriff des korporativen Akteurs siehe Coleman (1979, 1986). Coleman beschreibt, wie über verschiedene Modelle innerhalb eines historischen Prozesses Handlungsrechte an korporative Akteure übertragen wurden. Dadurch erhielt der korporative Akteur Macht und Handlungsfreiheit, die er benötigt, um die Zwecke zu verfolgen, wegen denen er geschaffen wurde (vgl. Coleman 1979: 25). Die Kommission lässt sich in dem Sinne als korporativer Akteur konzeptualisieren, der durch die römischen Verträge von den Mitgliedstaaten gegründet und mit Rechten ausgestattet wurde. Das Problem besteht darin, dass die Eigeninteressen des neu geschaffenen Akteurs von denen der Gründer abweichen können. Diese Konzeptualisierung lässt sich auch beim *Principal-Agent* Ansatz (PA-Ansatz) finden (Kapitel 2.2.4).

Aufschlussreiche Untersuchungen für die vorliegende Arbeit zur Kommission als Agenda Setter stammen vor allem von Schmidt, Pollack und Smyrl, da sie sich auf neo-institutionalistische Ansätze stützen. Insgesamt ist die Anzahl der Untersuchungen, in denen der Agenda Setting Einfluss der Kommission bestätigt werden konnte, eher gering (vgl. Röttches 2003: 5). Ein Beispiel für ein solches Ergebnis wäre die Analyse von Smyrl (1998), der in seiner Untersuchung über das integrierte Mittelmeerprogramm zu dem Ergebnis kommt, dass die Kommission durchaus ein erfolgreicher Agenda Setter sein kann, in dem sie „like any „expert“ bureaucracy (...) can convince political decision-makers (Member States in the event) to adopt its policy preferences on their merits“ (Smyrl 1998: 97). Informationsasymmetrien, die oft den Einfluss der Kommission begründen, seien in dem Fall jedoch nicht ausschlaggebend, sondern der eher kurzfristige Zeithorizont der Mitgliedstaaten (vgl. Smyrl 1998: 95).⁹ Ebenso sollte hier die Analyse von Jachtenfuchs (1996) angeführt werden. Er stellt bei seiner Untersuchung der europäischen Umweltpolitik, insbesondere der Klimapolitik fest, dass die Kommission im Bereich der Politikdefinition durchaus Einfluss habe, da es ihr gelungen sei, einen Paradigmenwechsel vom klassischen Umweltkonzept zum Konzept der Nachhaltigkeit einzuleiten.¹⁰ Dies war vor allem aufgrund der spezifischen Problemstruktur der Umweltpolitik möglich (z.B. Unsicherheiten über Ursache-Wirkungs-Zusammenhänge), da sich in Situationen unklarer Problem- und Interessenlagen neue Ideen eher durchzusetzen vermögen. Die Kommission könne in diesem Bereich als einflussreicher Akteur auftreten, da sie den politischen Prozess vorstrukturiert, während sich der Einfluss der Mitgliedstaaten im Rat auf die Ausgestaltung der konkreten Maßnahmen im Rahmen der neuen Problemdefinition beziehe.

Empirische Untersuchungen über die Rolle der Kommission im Bereich der Umweltpolitik zeigen, dass sie über einen eher geringen Einfluss gegenüber den Mitgliedstaaten zu verfügen scheint. Héritier u.a. (1994, 1996) kommen in ihrer Untersuchung von 10 verschiedenen Umweltdirektiven zu dem Schluss, dass nur bei der Umweltverträglichkeitsprüfung (UVP-Richtlinie¹¹) von einem moderaten Einfluss der Kommission gesprochen werden konnte (vgl. Héritier u.a. 1996: 332). Doch selbst

⁹ Auf Informationsasymmetrien wird im Rahmen des PA-Ansatzes im Kapitel 2.2.4 eingegangen werden.

¹⁰ Siehe zur Entwicklung der Umweltpolitik hin zum Prinzip der Nachhaltigkeit auch Kapitel 3.1.2.

¹¹ Die UVP-Richtlinie verlangt die Durchführung einer Umweltverträglichkeitsprüfung, bevor Projekte mit potenziell weitreichenden Auswirkungen auf die Umwelt (z.B. Straßenbau) genehmigt werden können. Es wurde dazu eine Liste verschiedener Projekte erstellt, für die eine solche Prüfung vorgeschrieben ist (vgl. Knill 2003: 40).

dieses Ergebnis steht im Widerspruch zu dem von Albert (1997), der schlussfolgert, dass man bei dem Abschluss der UVP-Richtlinie eher von einer Dominanz der Mitgliedstaaten sprechen kann. Zito (2000) untersucht drei Fälle innerhalb der europäischen Umweltpolitik und kommt zu dem Ergebnis, dass alle drei Folge des kleinsten gemeinsamen Nenners¹² zwischen Mitgliedstaaten waren und dass die Kommission keinen besonderen Einfluss hatte. Holzinger (1994) kommt in ihrer Untersuchung über die Einführung des Katalysators jedoch zu dem Schluss, dass diese nicht durch eine Politik des kleinsten gemeinsamen Nenners charakterisiert werden kann. Sie stellt heraus, dass auch umweltpolitisch motivierte Mitgliedstaaten bei Einstimmigkeitsentscheidungen über ein Vetorecht verfügen und nicht ohne weiteres bereit sind, ihre umweltpolitisch fortschrittlichere Lösung zu opfern. Sie können versuchen strengere Grenzwerte durchzusetzen, z.B. über Zugeständnisse in anderen Bereichen (vgl. Holzinger 1994: 44).

Ein Grund für Holzingers Ergebnis mag darin liegen, dass ihre Untersuchung im Bereich der Produktregulierung und somit der negativen Integration liegt.¹³ Diese bezeichnet die zur Herstellung des freien Binnenmarktes notwendige Beseitigung nationaler Handelshemmnisse und Wettbewerbsbeschränkungen durch marktschaffende Maßnahmen, wobei es leichter zu einer Einigung kommt, da alle Beteiligten ein gemeinsames Interesse an einem möglichst ungehinderten Warenaustausch haben (vgl. Scharpf 1996: 16-18). In diesem Zusammenhang erscheint Holzingers Ergebnis also nicht überraschend. Dagegen werden produktionsbezogene Standards, die sich auf die Art und Weise der Herstellung beziehen, der positiven Integration zugeordnet. Bei solchen marktregulierenden Maßnahmen ist eine Einigung schwieriger.¹⁴ Da der Emissionshandel in diesen Bereich fällt, ist es von Interesse zu untersuchen, inwieweit sich die Einführung des EHS als ein Erfolg innerhalb der positiven Integration darstellt.

In der vorliegenden Arbeit wird sich an den Ergebnissen der Untersuchungen von Susanne Schmidt (1998, 2000, 2001a, 2001b) und Mark Pollack (1996, 1997, 2000, 2003) orientiert. Da auf beide noch ausführlich eingegangen wird, erfolgt vorerst nur eine

¹² Die Vermutung des kleinsten gemeinsamen Nenners wird insbesondere bei umweltpolitischen Entscheidungen angesprochen, in denen Einstimmigkeit verlangt wird und jeder Mitgliedstaat ein Vetorecht besitzt. Man einigt sich auf den Grenzwert, den auch der Mitgliedstaat akzeptiert, welcher in der jeweiligen Frage am wenigsten zum Umweltschutz bereit ist (vgl. Knill 2003: 76).

¹³ Die Unterscheidung positive und negative Integration wurde u.a. durch Fritz Scharpf (1996, 1997b, 1999). geprägt. Siehe dazu Kapitel 3.1.1.

¹⁴ Scharpf (1996: 13) spricht in diesem Zusammenhang von einer fundamentalen Asymmetrie zwischen negativer und positiver Integration.

kurze Darstellung ihrer wichtigsten Punkte und Ergebnisse, welche für das Forschungsdesign von Interesse sind. Wie Smyrl wenden Schmidt und Pollack institutionalistische Ansätze für ihre Untersuchung an und gehen dabei von Entscheidungsregeln als erklärenden Variablen aus (vgl. Röttches 2003: 3). Pollack, der als Vertreter des rationalistisch geprägten historischen-ökonomischen Institutionalismus gilt (vgl. Morisse-Schilbach 2005: 274), geht von einem eher engen Verständnis von Institutionen aus. Er beschreibt Institutionen als Regeln, welche „general decision rules for policymaking and institutional change“ (Pollack 1997: 99) etablieren. Schmidt nutzt als Grundlage den akteurszentrierten Institutionalismus, welcher einen ähnlichen Institutionenbegriff wie der historisch-ökonomische verwendet. Institutionen werden auch als Regeln begriffen und klar von Organisationen abgegrenzt (vgl. Schmidt 1998: 45).¹⁵ Beide Ansätze beruhen auf der Grundannahme, dass im Wechselspiel zwischen Akteur und Institution, letztere auf den Akteur beschränkend und ermächtigend wirken. Die Kommission wird als supranationale Organisation (Akteur) verstanden, die in einem inter-institutionellem Verhältnis (Regeln) zu den Mitgliedstaaten und anderen supranationalen Organisationen steht (vgl. Pollack 1998: 217). Es wird zwischen formellen (Administrative Regeln, Gesetzgebungsverfahren, Abstimmungsmodalitäten) und informellen Institutionen bzw. Regeln (Verhaltenskodizes und Gepflogenheiten¹⁶) unterschieden.

Formelles Agenda Setting wird dadurch charakterisiert, wie ein Akteur seine formellen Kompetenzen nutzt, um Themen auf der Agenda zu platzieren. Beide Autoren beziehen sich damit auf das Initiativ- bzw. Vorschlagsrecht der Kommission. Der damit verknüpfte Einfluss der Kommission gegenüber den Mitgliedstaaten wird dadurch begründet, dass Vorschläge der Kommission, die der Ministerrat mit qualifizierter Mehrheit¹⁷ annehmen kann, von diesem nur einstimmig geändert werden können. So kann die Kommission Vorschläge durchsetzen, die sich gegen die nationalen Interessen

¹⁵ Beide Ansätze beziehen sich hier auf die Unterscheidung zwischen Institutionen und Organisationen nach North (1991: 5), der diese voneinander trennt. Der historisch-ökonomische Institutionalismus ist eng mit den Arbeiten von North (1989, 1991, 1993) verknüpft (vgl. Schulze 1997: 16-18). Im Mittelpunkt seines Ansatzes stehen Fragen nach dem Verlauf gesellschaftlicher Entwicklungen und der Ursache für die unterschiedliche Wirtschaftsleistung von Gesellschaften. Erklärungsvariablen sind hierbei die gesellschaftsspezifischen formellen und informellen institutionellen „rules of the game“ (North 1991: 4).

¹⁶ Gepflogenheiten bezeichnen durch häufige Wiederholung zur Gewohnheit gewordene Tätigkeiten, wie etwa, wenn der Rat versucht Konsenslösungen zu finden, selbst wenn Mehrheitsentscheidungen möglich sind und ausreichen würden.

¹⁷ Holzinger verweist darauf, dass Abstimmungen mit qualifizierten Mehrheiten nicht von vornherein auf ein höheres Niveau umweltpolitischer Standards schließen lassen. Es bestehe die Gefahr, dass umweltpolitisch ambitionierte Staaten (ohne ihr Veto-Recht) von den an weniger strengen Standards interessierten Ländern überstimmt werden könnten (vgl. Holzinger 1994: 75).

einzelner Mitgliedstaaten richten. *Informelles Agenda Setting* gründet wiederum auf der Fähigkeit des Akteurs, die Rolle eines Entrepreneurs zu übernehmen, also Probleme zu identifizieren und Lösungsvorschläge anzubieten, um dadurch die substantielle Agenda zu gestalten, ohne die formellen Kompetenzen zu nutzen (vgl. Pollack 1996: 448, 1997: 121). Über Politikanalysen, sowie der Vorstellung von Grün- und Weißbüchern, kann die Kommission die Aufmerksamkeit auf bestimmte Problemstellungen lenken, Unterstützung für ihre Vorschläge mobilisieren und somit die Agenda informell mitgestalten (vgl. Schmidt 1998: 54, 115, 176, 181, 301). Für Schmidt und Pollack erfüllt die Kommission beim informellen Agenda Setting die Voraussetzung eines Entrepreneurs, der es versteht, sich öffnende Politikfenster (Begriff *window of opportunity* von Kingdon 1984) zu nutzen (vgl. Pollack 1996: 448; Schmidt 1998: 55, 311). Politikfenster sind hierbei Gelegenheiten, im geeigneten politischen Rahmen Entscheidungen zu fällen, die zuvor abgelehnt wurden (vgl. Schmidt 2001b: 186).

Beide Autoren schätzen die Rolle der Kommission als wichtig ein, sehen einen Einfluss derer, z.B. beim Agenda Setting, jedoch nicht von vornherein gegeben. Ein positiver Einfluss der Kommission ist formell und informell nur unter bestimmten Bedingungen möglich. Ziel der vorliegenden Arbeit ist es zu klären, ob die von den Autoren identifizierten Bedingungen zu einem positiven Einfluss der Kommission bei der Einführung des EHS geführt haben.

Die vorliegende Arbeit ist in dem Sinne relevant, dass sie durch eine positive Beantwortung der eingangs gestellten Frage als zusätzliches Fallbeispiel dienen kann, bei dem ein Einfluss der Kommission als Agenda Setter und Entrepreneur nachgewiesen werden konnte. Der bereits angesprochene, auf die Kommission bezogene Ausdruck vom „Motor der Integration“, könnte in diesem Fall bestätigt werden. Damit würde ein Beitrag zum Verständnis bestehender Interaktionsmuster im europäischen Entscheidungsprozess geleistet. Es gilt zu überprüfen, ob die von Schmidt und Pollack ausgearbeiteten Faktoren in diesem Fall empirische Relevanz haben. Dies trifft zu, falls nachgewiesen werden kann, dass die Kommission aufgrund der identifizierten Entscheidungsregeln und Bedingungen, in diesem Fall als Agenda Setter wirkte. Doch auch eine negative Beantwortung der Frage kann zu einem besseren Verständnis beitragen, wenn geklärt werden kann, unter welchen Bedingungen in diesem Fall die Kommission etwa über einen nur geringen oder keinen Einfluss verfügte. Relevant wären die Faktoren dann, wenn der geringe oder fehlende Einfluss der Kommission auf das Nicht-Vorhandensein der ermittelten Faktoren zurückgeführt werden könnte.

Untersuchungen wie die vorliegende Arbeit, in denen formelle und informelle Entscheidungsregeln als erklärende Variablen für Umweltpolitik eingesetzt werden, sind bisher noch eher selten (vgl. Röttsches 2003: 6). Jedoch wäre es überhöht, behaupten zu wollen, generalisierte Aussagen über den Einfluss der Kommission und ihre Rolle beim europäischen Integrationsprozess zu erhalten. Dies kann im Rahmen einer Einzelfallstudie mit Hypothesenüberprüfung nicht erreicht werden, da von ihr keine generalisierbaren Schlüsse abgeleitet werden können.

Wie zudem bereits angedeutet wurde, fällt die Einführung des EHS in den Bereich der positiven Integration. Einen Einfluss der Kommission als Agenda Setter bei einer Politik innerhalb der positiven Integration nachzuweisen, wäre – in Anbetracht des laut empirischen Untersuchungen eher gering zu bewertenden Einflusses der Kommission – ein aufschlussreiches Ergebnis. Folgt man der Argumentation von Scharpf (1996, 1997b), ist eine Einigung innerhalb der produktionsbezogenen Regulierung eher unwahrscheinlich. Fälle gelungener Integration waren so schwer erklärbar und machten die Suche nach zusätzlichen Erklärungsvariablen nötig. Scharpf hatte dazu angemerkt, dass positive Regulierungstätigkeit im Bereich der Umweltpolitik nur zustande kommt, wenn die Interessen der Mitgliedstaaten harmonisieren (*pure coordination game*) oder zumindest teilweise harmonisieren (*mixed-motive-games*) (vgl. Scharpf 2003: 226).¹⁸ Das Ergebnis der vorliegenden Arbeit kann darüber Aufschluss geben, ob die Kommission als Agenda Setter nur erfolgreich war, da die Interessen der Mitgliedstaaten von vornherein harmonisierten, oder ob sie sich mit ihrem Vorschlag eines Emissionshandelssystems doch gegen mitgliedstaatliche Präferenzen durchzusetzen vermochte.

Der untersuchte Fall über handelbare Emissionslizenzen kann letztendlich auch zur Analyse der politischen Durchsetzbarkeit und Nutzung dieses umweltpolitischen Instruments in der praktischen Umweltpolitik beitragen. In Anbetracht der fortschreitenden globalen Erwärmung könnte dies als Beispiel dienen, wie das Instrument Emissionshandel trotz divergierender Interessen innerhalb eines regionalen Verbundes zustande kam. Ein Verständnis darüber ist „useful to increase the chances of forthcoming emission trading schemes to go through the political process.“ (Boemare/Quirion 2002: 213).

¹⁸ *Conflicting interests* stellen eine Barriere für positive Integration dar, besonders wenn diese Interessenkonflikte zwischen den Mitgliedstaaten nicht im institutionellen Rahmen gelöst werden können (vgl. Scharpf 1996: 19). Dennoch kann es zu einer Einigung kommen, wenn es gelingt *package-deals* zu schnüren, welche die Interessen aller Mitgliedstaaten berücksichtigen.

1.3 Methodische Vorgehensweise, Aufbau und Zielsetzung der Arbeit

In der vorliegenden Arbeit werden die in den Ansätzen von Schmidt und Pollack identifizierten Erklärungsvariablen verwendet und aus den theoretischen Vorüberlegungen der Autoren heraus Hypothesen formuliert, welche dann im Rahmen der Analyse überprüft werden. Eine solche Hypothesenüberprüfung rechtfertigt die Durchführung einer Einzelfallanalyse (George/Bennett 2005). Auch Pollack weist darauf hin, dass „(...) superficial quantitative studies are unlikely to capture the nuances of variation in the autonomy and influence of supranational organizations, and that careful case-study analysis is therefore imperative.“ (Pollack 1998: 218).

Es lassen sich für das Forschungsdesign folgende Untersuchungsvariablen konzeptualisieren. Die zu untersuchende, *abhängige Variable* ist die Rolle der Kommission bei der Einführung des EHS. Es wird von einem vermuteten Einfluss beim Agenda Setting ausgegangen. Die *unabhängigen Variablen* sind diejenigen, die diesen Einfluss erklären können. Diese Variablen entsprechen den formellen und informellen Entscheidungsregeln der Kommission und den angedeuteten Bedingungen (Entrepreneurship) unter denen die Kommission am ehesten über Einfluss verfügt. Im zweiten Kapitel werden diese anhand der Ansätze von Schmidt und Pollack näher erläutert und drauf aufbauend die zu untersuchenden Hypothesen formuliert.

Bei dieser Einzelfallanalyse, die als *process-tracing* (George/Bennett 2005) durchgeführt wird, handelt es sich indirekt um eine *policy*-Zyklusstudie. Der *policy*-Zyklus ist ein Konzept, das den politischen Problemlösungsprozess in zeitlich verschiedene Phasen zerlegt und so als modellhaften Zyklus darstellt. Die Phasen stellen ein analytisches Konstrukt dar, das als Bezugsrahmen zur Untersuchung der einzelnen Entwicklungsstadien einer *policy* und der jeweils gegebenen Einflussgrößen dient (vgl. Windhoff-Héritier 1987: 64). Indirekt bedeutet hier, dass nicht alle Phasen des Zyklus betrachtet werden können, da die Entwicklung des EHS noch keine abschließende Bewertung der Implementation oder Analyse und Evaluierung des Politikergebnisses zulässt. Die Fragestellung macht außerdem deutlich, dass das Augenmerk auf die ersten Phasen¹⁹: (i) Problemdefinition, (ii) Agendagestaltung und (iii) Politikformulierung (*decision-making*) gerichtet wird. Die ersten beiden werden hier als zusammenhängende erste Phase betrachtet: die Wahrnehmung eines Problems (Klimawandel, Nicht-Erreichen der Kyoto Ziele) und der Willen eines Akteurs (wie der Kommission) dieses

¹⁹ Windhoff-Héritier (1987: 64ff.) unterscheidet den Zyklus in fünf Hauptphasen: Problemdefinition, Agenda-Setting, Politikformulierung, Politikimplementation und Evaluation.

Problem auf die Tagesordnung zu setzen. In der zweiten Phase wird dann ein Programmvorschlag entwickelt (Vorschlag Einführung eines Emissionshandelssystems) und in einer Richtlinie oder Verordnung verabschiedet werden (Richtlinie über Einführung des EHS).²⁰ Auf eben diese zwei Phasen hat auch Kingdon sein Modell ausgerichtet (vgl. Kingdon 1995: 3). Für die Beantwortung der Frage – ob die Kommission als politischer Entrepreneur im Sinne Kingdons agierte – wird ihre Rolle in diesen zwei Phasen analysiert. Die Analyse kann sich nur auf den *policy-output* (das Ergebnis in Form einer Richtlinie, Erklärung oder Verordnung) und nicht auf den *outcome* (intendierte und nicht-intendierte Auswirkungen von politischen Maßnahmen) beziehen.

Da ein Agenda Setting Einfluss zwar vermutet, aber nicht von vornherein angenommen werden kann, ist zu klären, ob die Kommission vielleicht nur den Interessen der Mitgliedstaaten oder anderer Akteure folgte.²¹ Ein Einfluss besteht nur, wenn sich die Kommission auch gegen die Interessen von anderen Akteuren durchsetzen konnte. Da nicht alle Mitgliedstaaten analysiert werden können, werden exemplarisch Großbritannien und Deutschland betrachtet. Die Auswahl ist zum einen dadurch bestimmt, dass beide Länder die Hauptemittenten von CO₂ innerhalb der EU sind und daher Hauptbetroffene einer gemeinschaftlichen Politik in diesem Bereich. Außerdem verfügen sie über eine unterschiedlich progressive Umweltpolitik (Héritier u.a. 1994, 1996). Die Analyse des Verhaltens beider Länder im Ministerrat hilft bei der Bewertung des Kommissionseinflusses, da geklärt werden kann, ob die Einigung im Falle EHS nur aufgrund des *pure coordination game* oder aufgrund des Kommissionseinflusses erfolgte.

Außerdem wird die Rolle von Interessengruppen der Industrie betrachtet, um einen möglichen Einfluss von deren Seite zu analysieren. Auf Umweltverbände muss im Rahmen dieser Arbeit leider verzichtet werden. Letzteren werden generell weniger Einflussmöglichkeiten zugesprochen, auch wenn sie informell über gute Kontakte zur Kommission verfügen (vgl. Caspari 1995: 241). Verbände aus der Industrie sind

²⁰ Generell könnte der Politikvorschlag in die Agenda Setting Phase eingeordnet werden, da ein Einfluss der Kommission dort ebendalls an ihr Vorschlags-/Initiativrecht gebunden ist. Es gibt Autoren, die die Phasen Problemdefinition, Agenda-Setting und Politikformulierung in einer Phase zusammenfassen (vgl. Jann 2004: 679; Wallace/Wallace 2000: 73). In der Analyse sollen jedoch beide Phasen nacheinander untersucht werden. Dem liegt die Vermutung zugrunde, dass die Kommission vor der Verabschiedung ihres Vorschlages bereits informell (z.B. über die Vorstellung des Grünbuchs) die Problemdefinition und Agenda mitbestimmt hat. Eine ähnliche Einteilung der Phasen europäischer Politikgestaltung und ihre Darstellung anhand der Umweltpolitik, lässt sich bei Knill (2003: 105-122) finden.

²¹ Durch die Einbeziehung einer solchen Untersuchung, kann dem Vorwurf entgangen werden, dass in vielen Arbeiten oft vorschnell auf eine besondere Rolle der Kommission geschlossen wird, allein aus dem Grund, dass diese überhaupt aktiv wurde (vgl. Schmidt 2001b: 175).

hingegen finanziell und personell besser ausgestattet (vgl. Caspari 1995: 242f., 238) und können Vorschläge der Kommission eher durch Informationen und Expertise zu beeinflussen versuchen (vgl. Knill 2003: 108).

Der Untersuchungszeitraum umfasst die Jahre 1998 (erste Mitteilung der Kommission) bis 2003 (Verabschiedung der Richtlinie). Die Untersuchung erfolgt anhand einer Datenanalyse. Als Datenbasis dienen alle schriftlichen Quellen. Dazu gehören relevante EU-Dokumente (Mitteilungen, Grünbücher, Richtlinien, Ratsentscheidungen, Pressemitteilungen, Reden), Presseberichterstattung (Nachrichtendienst ENDS; Zeitungen: bes. FAZ, FTD) sowie fachspezifische Zeitschriften (u.a. Climate Policy). Leider konnten keine Experteninterviews durchgeführt werden, anhand derer man die Dokumentenanalyse überprüfen und etwaige bestehende Informationslücken hätte schließen können. Der Zugang zu einigen Daten, besonders den Ratsdokumenten, hat sich als schwierig gestaltet. Es wird an entsprechender Stelle darauf hingewiesen werden, wenn nicht auf interne Dokumente sondern nur auf Sekundärliteratur zurückgegriffen werden konnte.

Die Arbeit ist wie folgt aufgebaut: Im zweiten Kapitel wird der theoretische Bezugs- und Analyserahmen festgelegt. Dazu erfolgt eine Darstellung der neo-institutionalistischen Diskussion, der formellen und informellen Kompetenzen der Kommission (anhand der Ansätze von Kingdon, Schmidt und Pollack), sowie der Variablen und Hypothesen. Im dritten Kapitel wird die europäische Umweltpolitik und ihre Entwicklung erläutert, um gleichzeitig die Veränderung der Kommissionskompetenzen in diesem Bereich zu verdeutlichen. Ebenso wird in die Thematik des Emissionshandels eingeführt. Im vierten Kapitel wird eingangs die historische Entwicklung hin zum EHS dargestellt und anschließend die Rolle der Kommission in den ersten zwei Phasen des *policy*-Zyklus untersucht und in einem Zwischenfazit dargestellt. Das fünfte Kapitel beinhaltet die Analyse der Rolle anderer Akteure (Mitgliedstaaten Großbritannien und Deutschland, Interessenverbände der Industrie), um Aufschluss darüber zu erhalten, inwieweit jene am *policy-output* mitgewirkt haben. Im abschließenden Fazit (Kapitel 6) werden die Ergebnisse zusammengefasst und Antworten auf die eingangs gestellten Fragen gegeben und somit der vermutete Einfluss der Kommission bestätigt oder widerlegt werden. Das Ziel der Arbeit ist es zu prüfen, ob die durch Schmidt und Pollack identifizierten Bedingungen, die der Kommission formell und informell Einfluss zusprechen, auch an diesem Fallbeispiel nachgewiesen werden können.

2 Institutioneller Rahmen und theoretisches Analyseraster

2.1 Theorieperspektiven der europäischen Integration: Die Entwicklung hin zum Neo-Institutionalismus

„Die Möglichkeiten wissenschaftlicher Erkenntnis beruhen auf den dazu verwendeten Theorien. (...) Die *Integrationstheorien* [Hervorhebung im Original, HiO] bieten einen primär analytisch ausgerichteten Ansatz, der zu erklären versucht, warum Staaten Handlungskompetenzen an die EU abtreten.“ (Jachtenfuchs/Kohler-Koch 2003b: 11).

In den 1960er Jahren entwickelten sich zwei konkurrierende Integrationstheorien, der Neo-Funktionalismus (Haas 1964) und der Intergouvernementalismus (Hoffmann 1966), denen zwei unterschiedliche Auffassungen über die Entwicklungsziele der Gemeinschaft zugrunde lagen. Für Neo-Funktionalisten war die Abgabe der Handlungskompetenzen (Souveränitätsabgabe) an supranationale Akteure wie die Kommission, mit dem Ziel verbunden, innerhalb der EU einen Bundesstaat zu entwickeln, welcher über politische Autorität jenseits des Nationalstaates verfügen würde.²² Der Intergouvernementalismus hingegen sah eine Entwicklungsdynamik hin zur EU als Staatenbund, also eine internationale Organisation zur Koordination von Staatsinteressen. Auf der einen Seite wurde supranationalen Akteuren wie der Kommission eine wichtige und entscheidende Rolle, auf der anderen Seite nur eine untergeordnete und dienende Rolle zugewiesen.

Seit Ende der 1980er Jahre finden sich in der Integrationstheorie Weiterentwicklungen, die Anschlüsse an die klassischen Paradigmen Neo-Funktionalismus und Intergouvernementalismus hergestellt haben, mit dem Supranationalismus auf der einen (Sandholtz 1993; Sandholtz/Stone-Sweet 2000a), und dem Liberalen Intergouvernementalismus auf der anderen Seite (Moravcsik 1993, 1998). Durch die Bezugnahme auf die alten Kontroversen standen jedoch Anfang der 90er Jahre immer noch die „Triebkräfte und Grenzen der europäischen Integration“ (Entwicklungsdynamik, Entwicklungsziel) im Vordergrund (Bieling/Lerch 2005b: 28).

Im Gegensatz zu den klassischen Auffassungen steht in der heutigen Integrationsforschung das Europäische System, wie es sich gegenwärtig präsentiert, im Vordergrund und es erfolgt somit eine „Beschäftigung mit der Realität dieses

²² Durch die Verwendung des Neo-Funktionalismus als Ideologie anstelle als Theorie, vor allem von Akteuren wie der Europäischen Kommission, sei es im Nachhinein jedoch schwer zu beurteilen, ob der Neo-Funktionalismus tatsächlich den ihm zum Vorwurf gemachten Automatismus in Richtung Bundesstaat sah (vgl. Jachtenfuchs/Kohler-Koch 1996b: 17).

Mehrebenensystems.“ (Jachtenfuchs/Kohler-Koch 1996b: 21).²³ Der neue Fokus auf spezielle Politikbereiche hat eine Fülle von neuen theoretischen Ansätzen hervorgebracht. So fand auch der Institutionalismus Einzug in die Analyse des Europäischen Systems und führte zu einer Weiterentwicklung hin zum Neo-Institutionalismus (March/Olsen 1984), der rationalistische und konstruktivistische Annahmen zusammenführt (vgl. Kaarlejärvi 2003: 3). Seine verschiedenen Varianten bieten wichtige theoretische Impulse für die Analyse inhaltlicher Politikgestaltung und Problemlösungsfähigkeit innerhalb der EU (vgl. Bieling/Lerch 2005b: 29) und analysieren die Rolle von Institutionen als unabhängige, intervenierende oder abhängige Variable (vgl. Schneider/Aspinwall 2001: 3f.). Der Neo-Institutionalismus – im Folgenden wird der Einfachheit halber der Begriff Institutionalismus verwendet – wird auch als Alternative zu den beiden Theoriesträngen Supranationalismus und Intergouvernementalismus bewertet, da er nicht wie diese von vornherein die Rolle von supranationalen Akteuren wie der Kommission über- bzw. unterbewertet (vgl. Schmidt 1998: 39). Er konstatiert, dass beobachtbares Verhalten nur innerhalb des institutionellen Rahmens analysiert werden und nicht davon unabhängig verstanden werden kann. In der gegenwärtigen Literatur ist von drei Ansätzen dieses neuen Institutionalismus die Rede (Hall/Taylor 1996; Morisse-Schilbach 2005; Schneider/Aspinwall 2001a): (1) dem rationalistischen, (2) dem soziologischen (konstruktivistischen) sowie (3) dem historischen Institutionalismus.²⁴ Letzterer wird wiederum unterteilt in den bereits angesprochenen (3a) ökonomisch-rationalistischen und einen eher (3b) soziologisch geprägten historischen Institutionalismus (vgl. Morisse-Schilbach 2005; Schneider/Aspinwall 2001b; Schulze 1997).

Worin unterscheiden sich diese Ansätze? Eine grundlegende Differenzierung entlang der ontologischen Dimension²⁵ von den Integrationstheorien betrifft das Verhältnis von Struktur- und Akteurshandeln bei der Erklärung von politischen Prozessen und Politikergebnissen. Ebenso unterscheiden sie sich in der jeweiligen Handlungslogik

²³ Das Modell des Regierens im Mehrebenensystems, oder *Multi-Level-Governance* genannt, ist das Ergebnis eines Perspektivenwechsels in der Forschung, weg von der Untersuchung der Triebkräfte hin zur Analyse der institutionellen Form und der politischen Prozesse in der EU, z.B. durch *Policy*-Analysen (vgl. Bieling/Lerch 2005b: 28 f.).

²⁴ Die Ansätze können zum Teil auf Logiken der zwei klassischen Theorien zurückgeführt werden. So übernimmt etwa der soziologische Neo-Institutionalismus Annahmen des Neo-Funktionalismus (vgl. Kaarlejärvi 2003: 6) und auch der historische Neo-Institutionalismus kann als Weiterführung des Neo-Funktionalismus verstanden werden (vgl. Morisse-Schilbach 2005: 283). Im Gegenzug kann man bei Moravcsik auch vom intergouvernementalen Institutionalismus sprechen, den eine ähnlich rationalistische Theoriebildung kennzeichnet wie den rationalistischen Neo-Institutionalismus (vgl. Kaarlejärvi 2003: 12; Wagner 2005: 249).

²⁵ Die seinsmäßige Dimension beschreibt u.a., was die Ansätze unter Integration verstehen.

(zweckrational oder wertrational/kommunikativ²⁶), womit sie die Orientierungen des politischen Handelns unterschiedlich bestimmen (vgl. Bieling/Lerch 2005b: 17). Auch innerhalb der epistemologischen Dimension, also ihrer erkenntnistheoretischen Konzeption, unterscheiden sich die drei Arten des Institutionalismus, auch wenn Schneider und Aspinwall optimistisch von einer zunehmenden epistemologischen Konvergenz sprechen (vgl. Schneider/Aspinwall 2001c: 178). Auf eine detaillierte Unterscheidung muss an dieser Stelle verzichtet werden.²⁷ Festzuhalten bleibt, dass sich die verschiedenen Grundpositionen aus dem spezifischen Institutionenverständnis des jeweiligen Ansatzes ergeben. Dies wird deutlich in dem Zitat: „We firmly believe that institutions matter, but that they do not matter all the time and to the same extent.“ (Schneider/Aspinwall 2001c: 185). Deshalb soll dieses Verständnis, wie bereits in der Einleitung angekündigt, kurz erläutert werden.

Das Wechselspiel zwischen Akteur und Institution wird beim rationalistischen Institutionalismus als von den Akteuren, beim soziologischen Ansatz als von den Institutionen determiniert betrachtet (vgl. Morisse-Schilbach 2005: 274f). Der historische Institutionalismus betont zusätzlich den Faktor Zeit (Historizität von Institutionen und Politikentscheidungen). Die ökonomische Variante des historischen Institutionalismus (3a) schließt sich dem rationalistischen Institutionalismus (1) an und geht von einem „dünnen“ Verständnis von Institutionen aus. Sie werden als Regeln verstanden, denen eine eher strukturierende Rolle zukommt, und nach formellen und informellen unterschieden. Die soziologische Variante des historischen Institutionalismus (3b) sowie der soziologische Institutionalismus (2) begreifen Institutionen als „dick“ (neben Regeln werden auch Organisationen unter den Institutionenbegriff gefasst) und ihnen wird ein tiefer prägender Einfluss auf Akteure und ihre Strategiewahl zugewiesen. Die zwei rationalistischen Ansätze betonen den kurzfristigen Charakter von Akteursabsichten, die soziologischen Ansätze konzentrieren sich auf langfristige Effekte und in welchem Ausmaß Institutionen von Akteuren internalisiert werde. Bei den rationalistischen Ansätzen existieren Institutionen meistens

²⁶ Die dualistische Handlungstheorie von Jürgen Habermas (1982) unterscheidet zwischen dem zweckrationalen (erfolgsorientierten) und kommunikativen (verständnisorientierten) Handeln und wurde als Kritik an den handlungstheoretischen Grundlagen Max Webers (1980) entwickelt, welcher zwischen dem zweckrationalen, affektuellen, traditionellen und wertrationalen Handeln unterschied.

²⁷ Ein Überblick lässt sich finden bei Hall/Taylor (1996), Kaarlejärvi (2003) und Schulze (1997).

außerhalb von Akteuren, es sei denn diese sind bewusst bemüht, Regeln zu kreieren oder zu verändern.²⁸

In der vorliegenden Arbeit wird die Wechselrichtung Institutionen → Akteur betrachtet. In diesem Wechselspiel wirken Institutionen beschränkend und ermächtigend auf die Akteure. Auf letztere bezogen, bleibt festzuhalten, dass der Institutionalismus die fortwährende Relevanz der mitgliedstaatlichen Regierungen als Akteure und Entscheidungsträger konstatiert. Wie bereits angedeutet, soll damit eine voreilige Über- bzw. Unterbewertung von supranationalen Akteuren wie der Kommission verhindert werden. Daher wird auch in der vorliegenden Arbeit nicht von vornherein von einem bestehenden Einfluss der Kommission ausgegangen, auch wenn dieser vermutet wird.

Das Augenmerk dieser Untersuchung liegt auf den rationalistisch geprägten Ansätzen. Die Frage ist hierbei, von welchen Faktoren ein eventueller Agenda Setting Einfluss der Kommission abhängt. Rationalistisch geprägte institutionelle Ansätze, wie die hier verwendeten, bieten den Ausgangspunkt für Hypothesen über Kausalbeziehungen zwischen Entscheidungsregeln und Politikergebnissen.

Welche formellen und informellen Regeln und damit einhergehende vermutete Bedingungen eines Einflusses von Seiten der Kommission in diesem Fall vorliegen, wird in den folgenden Abschnitten erläutert.

2.2 Zu den formellen und informellen Kompetenzen der Europäischen Kommission

2.2.1 Formelle Kompetenz – Das Initiativrecht der Kommission

Die Kommission verfügt neben ihrer Aufgabe als Hüterin der Verträge und den Exekutivaufgaben, über das alleinige Recht zur legislativen Initiative, welches zu ihren entscheidenden Kompetenzen zählt.²⁹ „Ohne dass die Kommission entsprechende Vorschläge für Richtlinien oder Verordnungen an den Ministerrat und das Europäische Parlament richtet, können diese gesetzgebenden Organe nicht tätig werden. Bei qualifizierter Abstimmung im Ministerrat kann die Kommission deshalb das Verhandlungsergebnis unter Umständen eindeutig prägen (...).“ (Schmidt 2001b: 174).

²⁸ Schmidt (2001a) kommt zu dem Ergebnis, dass politische Entrepreneure nicht nur abhängig von ihren legalen Kompetenzen sind, sondern dass sie versuchen die Regeln zu ändern oder zumindest versuchen von der Uneinigkeit der anderen zu profitieren. Hier besteht Ähnlichkeit zu Giddens (1976, 1984), da eine Kausalität in beide Richtungen möglich ist. Akteure wählen und verändern Institutionen, Institutionen wiederum schränken Akteure ein (vgl. Schneider/Aspinwall 2001b: 10).

²⁹ Auf eine detaillierte Beschreibung der Kompetenzen und Stellung der Kommission im Institutionengefüge der EU muss hier verzichtet werden. Einen guten Überblick gibt es bei Pfetsch (2005).

Ohne ihren Vorschlag können also keine Rechtsakte beschlossen werden. Die Kommission besitzt zusätzlich die Möglichkeit, ihre Vorschläge jederzeit zurückziehen zu können, so lange kein Beschluss des Rates ergangen ist (Art. 250 (2), ex-Art. 189a³⁰). Das formelle Vorschlagsrecht ist in der Praxis allerdings einigen Einschränkungen unterworfen. Neben den Fragen, bei denen die Kommission das Initiativrecht mit den Mitgliedstaaten teilt (z.B. in der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik, GASP), verfügen auch der Rat (Art. 208, ex-Art. 152) und das Parlament (Art. 192, ex-Art. 138b) über das Recht, die Kommission zu Vorschlägen aufzufordern³¹, auch wenn sie diese nicht dazu zwingen können (vgl. Schmidt 2001a: 126). Die Realisierungschancen eines Kommissionsvorschlages erhöhen sich jedoch, wenn die Mitgliedstaaten vor Unterbreitung eines Vorschlages konsultiert werden (vgl. Hrbek 1996: 181). Trotz dieser praktischen Einschränkungen verbleiben der Kommission vielfältige Möglichkeiten zur Politikinitiierung. Obwohl ein Kommissionsvorschlag im Zuge der Verhandlungen mit anderen Akteuren, wie Ministerrat und Parlament, oft geändert wird, kommt es eher selten zu einem grundlegenden Wandel des von der Kommission vorgesehenen Regulierungskonzeptes. Sbragia schreibt dazu: „The Commission (...) is *the* [HiO] key player at the stage of policy formulation, since the regulatory approach that it adopts can be very difficult to change completely. Commission proposals tend to define the ground on which governments negotiate.” (Sbragia 2000: 298). Vor allem im umweltpolitischen Bereich hat die Kommission in starkem Maße von den Möglichkeiten Gebrauch gemacht, die ihr durch das Initiativrecht gegeben sind.

Jedoch lässt sich auch hier eine stärkere Einflussnahme der Mitgliedstaaten auf die Initiierung umweltpolitischer Aktivitäten beobachten. Das wird daran deutlich, dass umweltpolitische Initiativen zunehmend auf entsprechenden Aufforderungen des Ministerrates basieren (vgl. Knill 2003: 90). Außerdem versuchen die Mitgliedstaaten auch auf informellen Weg Einfluss zu nehmen, wie etwa über die Abordnung nationaler Beamte zur Kommission (vgl. Knill 2003: 107).³² Von einem Einfluss der Kommission – die Agenda nach ihren Vorstellungen zu bestimmen – kann im vorliegenden Fall nur

³⁰ Mit dem Vertrag von Amsterdam, der 1999 in Kraft trat, erfolgte eine neue Nummerierung der Vertragsartikel. Im Folgenden wird die neue Nummerierung verwendet, aber bei der ersten Nennung die alte Nummer in Klammern mit aufgeführt.

³¹ Untersuchungen zeigen, dass die Kommission das Vorschlagsrecht nur bei 5-10% ihrer Initiativen nutzt (vgl. Barnier/Vitorino 2002), häufiger gehen die Vorschläge auf Anregungen von Mitgliedstaaten, Wirtschaftsakteuren und Verbänden zurück (vgl. Knill 2003: 107ff.).

³² Die Kommission ist oft auf Expertise von außen angewiesen. Zitat aus Interview mit GD XI Mitglied: „We address member states and ask for people who have expertise in a specific field. Personnel all in all is very scarce.“ (Knill 1995: 125).

ausgegangen werden, wenn ausgeschlossen werden kann, dass ihr Vorschlag nicht auf Anforderungen von Seiten der Mitgliedstaaten basierte und wenn diese keinen informellen Zugang zur Kommission hatten.

Die formelle Kompetenz der Kommission ist abhängig von dem jeweilig geltenden Abstimmungsmodus innerhalb des Ministerrates und dem anzuwendenden Entscheidungsverfahren während des Politikprozesses, da beide darauf einen Einfluss haben, inwieweit sich die Kommission mit ihrem Initiativvorschlag durchzusetzen vermag.³³ Entgegen der hier beschriebenen formellen Kompetenz, wird der Kommission informell oft die Rolle des politischen Entrepreneurs zugesprochen. Diese wird im Folgenden beschrieben. Darauf aufbauend kann dann untersucht werden, wie die beschriebenen Kompetenzen in den Ansätzen von Schmidt und Pollack übernommen werden.

2.2.2 Informelle Kompetenz – Die Rolle des Entrepreneurs im policy-window Modell von John Kingdon

Die für diese Arbeit entscheidenden Autoren Schmidt und Pollack verwenden bei der informellen Kompetenz der Kommission den Begriff des Entrepreneurs und beziehen sich damit auf die Arbeit von Kingdon. Diese soll als Hintergrundinformation bei der Erklärung des informellen Einflusses dienen und wird daher im Folgenden erläutert. Kingdon (1984, 1995) benutzt in seiner Analyse eine veränderte Version des *garbage-can*-Modells von Cohen, March und Olsen³⁴ und untersucht wie Themen auf die Agenda kommen und warum andere Themen nicht eine ähnliche Aufmerksamkeit erhalten. Er unterteilt den Politikprozess in vier Phasen: (i) Agenda-Setting, (ii) Spezifikation der Alternativen, aus denen gewählt wird, (iii) Entscheidung der Autorität über die spezielle Wahl der Alternative (Abstimmung), (iv) die Implementation dieser Entscheidung (vgl. Kingdon 1995: 2f.). Er selbst bezieht sich auf die ersten zwei Phasen. Bei seiner Definition von Agenda unterscheidet er zwischen *governmental agenda*: die Liste von

³³ Darauf wird in den Kapiteln 2.2.3, 2.2.4 und 3.1.2 noch eingegangen werden.

³⁴ Cohen, March und Olsens (1972) *garbage-can* liefert eine modellhafte Beschreibung des Entscheidungsverhaltens innerhalb von Organisationen. Kennzeichnend für Organisationsentscheidungen sind vier voneinander unabhängige, dynamische Ströme: Probleme, Lösungen, Teilnehmer und Entscheidungsgelegenheiten. „To understand processes within organizations, one can view a choice opportunity as a garbage can into which various kinds of problems and solutions are dumped by participants as they are generated.“ (dies.: 2). Kingdon verwendet drei anstelle von vier Strömen.

Themen, auf die geachtet wird, und die *decision agenda*: die Liste von Themen innerhalb der *governmental agenda*, die zu einer aktiven Entscheidung stehen (vgl. Kingdon 1995: 4). Es gibt zwei Kategorien von Faktoren, die das Agenda Setting und die Spezifikation von Alternativen beeinflussen können. Dies sind die aktiv beteiligten Teilnehmer und die Prozesse durch die Alternativen auftreten (vgl. Kingdon 1995: 15). An dieser Stelle soll auf die Beschreibung der beteiligten Akteure verzichtet werden, da sich Kingdons Analyse auf das politische System der USA bezieht, und nur die Prozesse näher erläutert werden.

Kingdon geht von drei Prozessströmen (*problems, policies, politics*) aus.

Probleme (*problems*) sind z.B. Desaster (Naturkatastrophen) oder Ereignisse, die auf politische und gesellschaftliche Krisen aufmerksam machen. Ebenso zählen dazu das Feedback von bestehenden Politiken und der Vergleich der eigenen Politik mit der von anderen Ländern (vgl. Kingdon 1995: 16, 19, 90-116). *Policies* bezeichnen Ideen innerhalb eines Politikfeldes und der dort existierenden Gemeinschaft (*policy community*) bestehend aus Spezialisten wie Forschern, Politikern, Akademikern, Interessengruppen und Analytikern. Unabhängig vom wissenschaftlichen Einfluss sind *policies* auch politische Diskussionen, Reden, Anhörungen etc. (vgl. Kingdon 1995: 17, 117-121). Viele dieser Ideen „schwimmen“ in der *policy primeval soup* (vgl. Kingdon 1995: 19, 121-131), aus der die Spezialisten diejenigen Ideen in Vorschläge umsetzen, die z.B. technisch besonders gut möglich sind oder gut zu bestehenden Normen passen etc. (vgl. Kingdon 1995: 19f., 131-139). Die Chancen für ein Problem auf die *governmental agenda* zu kommen sind höher, wenn dieses bereits einen Lösungsvorschlag mitliefert. Sie sind unter diesen Bedingungen sogar um ein vielfaches höher auf die *decision agenda* zu kommen (vgl. Kingdon 1995: 142). *Politics* bezeichnen die politischen Prozesse. Dazu gehören die Administration sowie Veränderungen in dieser (Wahlergebnisse, Neubesetzung von Schlüsselpositionen), organisierte politische Kräfte (Interessengruppen), aber auch Änderungen der Stimmung innerhalb der Bevölkerung (öffentliche Meinung, die von den politischen Akteuren wahrgenommen werden) (vgl. Kingdon 1995: 17, 146-158).

Die drei Prozessströme sind voneinander größtenteils unabhängig, verbinden sich aber bei bestimmten Zeitpunkten zu einem Strom (*stream*). Aus solchen Momenten des Koppelns (*coupling*) der drei Ströme zu einem gemeinsamen, entstehen die größten Politikveränderungen (vgl. Kingdon 1995: 19). Dieses *coupling* ist am wahrscheinlichsten, wenn ein Politikfenster (*policy window*) offen ist. Solche Fenster öffnen sich entweder

durch das Auftreten von zwingenden Problemen oder durch Ereignisse im *political stream* (vgl. Kingdon 1995: 20). Nach Kingdon wird die Agenda durch *problems* oder *politics* bestimmt und die Politikalternativen werden im *policy stream* gebildet.

Politikfenster sind auch entscheidend für einen anderen Akteur, den *policy entrepreneur*.

Dieser Begriff bezeichnet:

People who are willing to invest their resources in pushing their pet proposals or problems, are responsible not only for prompting important people to pay attention, but also for coupling solutions to problems and for coupling both problems and solutions [policies] to politics. (...) Entrepreneurs are advocates who are willing to invest their resources – time, energy, reputation, money – to promote a position in return for anticipated future gain in the form of material, purposive, or solidary benefits. (Kingdon 1995: 20, 179)

Entrepreneure drängen nicht nur ein Thema voran, sie warten auch auf einen günstigen Moment, wenn sich ein Fenster öffnet. Dann spielen sie eine zentrale Rolle im Koppeln der drei Ströme (vgl. Kingdon 1995: 181). Die Qualitäten eines Entrepreneurs sollten dreierlei sein. Er muss den Anspruch haben, gehört zu werden, sollte bekannt für gute Verhandlungsfähigkeiten und vor allem beharrlich sein (vgl. Kingdon 1995: 180f.). Das macht eines deutlich: Jeder kann ein Entrepreneur sein. In der vorliegenden Arbeit bedeutet das, dass Entrepreneurship nicht von vornherein der Kommission vorbehalten ist (vgl. Pollack 2003: 51).

Politikfenster können sich zyklisch oder zufällig öffnen. Letzteres bedeutet: „A problem is recognized, a solution is available, and the political climate happens to be right, all at the same moment.“ (Kingdon 1995: 189). Dies ist auch möglich durch *spill-over* Effekte (vgl. Kingdon 1995: 190ff.), z.B. wenn sich ein neues Prinzip in einem Politikbereich herausbildet, dass dann Grundlage der zukünftigen Politik wird.

Überträgt man Kingdons Modell auf diese Arbeit, so ergeben sich folgende Merkmale. Der vermutete Entrepreneur ist in diesem Falle die Kommission, die versucht innerhalb der bestehenden *policies* (flexible Instrumente im Kyoto-Protokoll, Emissionshandel in den USA) ihre eigenen Lösungsvorschläge (*policies*: Grünbuch, Vorschlag flexibles Instrument Emissionshandel) zu den auftretenden Problemen (*problems*: Handlungsdruck durch Klimawandel, drohende Nicht-Erreichung der in Kyoto vereinbarten Ziele u.a.) innerhalb der politischen Prozesse (*politics*: innerhalb des Kyoto-Prozesses, innerhalb des europäischen Entscheidungsprozesses – also gegenüber Akteuren der EU: Mitgliedstaaten, Interessengruppen) im zufällig geöffneten Politikfenster (*policy-window*: durch die auftretenden Probleme geöffnet) einzubringen. Dies gilt es in der Arbeit nachzuweisen.

Nachdem in den letzten zwei Unterkapiteln die entscheidende formelle Kommissionskompetenz und ihre informellen Einflussmöglichkeiten erläutert wurden, erfolgt nun die Darstellung der Kompetenzen der Kommission in den hier zugrunde liegenden Ansätzen von Schmidt und Pollack.

2.2.3 Die Rolle der Kommission nach Susanne K. Schmidt auf Basis des akteurszentrierten Institutionalismus

Die theoretische Basis für Susanne Schmidts (1998) Untersuchung über die Rolle der Kommission in der Liberalisierungspolitik ist der akteurszentrierte Institutionalismus, der vor allem durch Renate Mayntz und Fritz Scharpf geprägt wurde (Mayntz/Scharpf 1995b; Scharpf 1997a). Er steht in der Tradition rationalistischer Theoriebildung, da er bei der Untersuchung der Akteurskonstellationen und institutionellen Rahmenbedingungen die Spieltheorie als analytisches Instrumentarium benutzt, und somit von der Zweckrationalität der Akteure ausgeht (vgl. Wagner 2005: 251f., 254). Er lässt sich also dem rationalistischen Neo-Institutionalismus zuordnen (vgl. Kaarlejärvi 2003: 4). Jedoch enthält er auch neo-funktionalistische und konstruktivistische Züge, in dem er internationalen Institutionen eine Wirkung auf die Perzeptionen und Präferenzen der Akteure zuspricht (vgl. Wagner 2005: 249). Der akteurszentrierte Institutionalismus definiert Institutionen als Regeln, „die sich vor allem auf die Verteilung und Ausübung von Macht, die Definition von Zuständigkeiten, die Verfügung über Ressourcen sowie die Autoritäts- und Abhängigkeitsverhältnisse beziehen“ (Mayntz/Scharpf 1995b: 40). Es wird von einem engen Institutionenbegriff ausgegangen, da sie als handlungseröffnende oder -beschränkende Regeln beschrieben und von Organisationen abgegrenzt werden. So wird der institutionelle Rahmen – der über Einfluss und Blockademöglichkeiten der beteiligten Akteure Auskunft gibt – in die Analyse miteinbezogen. Wie die Akteure innerhalb dieses Rahmens ihre Möglichkeiten nutzen, hängt von ihrer Handlungsorientierung ab, sowie von der jeweiligen Handlungssituation. Diese ist teils institutionell geprägt oder wird durch konkrete Probleme oder Zufälle bestimmt, die dem wahrnehmenden Akteur bestimmtes Handeln nahe legen (vgl. Schmidt 1998: 45f.).

Schmidt geht davon aus, dass innerhalb der europäischen Integration die Europäische Kommission eine entscheidende Rolle spielt. Dies sei seit den Erfolgen der Delors-Kommissionen mit dem Binnenmarktprogramm im allgemeinen Bewusstsein verankert (vgl. Schmidt 2001b: 173). Schmidt bezieht sich in ihren Untersuchungen vor allem auf

das Verhältnis zwischen Kommission und Mitgliedstaaten, da sie bezweifelt, dass es gelingen kann, in ähnlicher Weise wie für den Ministerrat, den Einfluss der Kommission auch auf das Parlament nachzuweisen (vgl. Schmidt 2001b: 174). Zur Frage der Kommission als Agenda Setter vertritt sie die Auffassung, dass die Kommission unter bestimmten Umständen durchaus eine gute Verhandlungsposition gegenüber den Mitgliedstaaten einnehmen kann und zum Teil erfolgreich ihre eigenen Politikvorstellungen durchzusetzen vermag (Schmidt 1998, 2000, 2001a, 2001b). Sie steht aber einer generellen positiven Bewertung der Macht der Kommission eher skeptisch gegenüber (bes. Schmidt 2001a). Die Feststellung, dass der Einfluss der Kommission bisher eigentlich nur in Bezug auf Aspekte der Agendagestaltung überzeugend dargelegt werden konnte (vgl. Schmidt 2001b: 173f.) und sich Untersuchungen auch vorwiegend darauf konzentrieren (vgl. Schmidt 1998: 54), beruht vor allem auf dem formellen Vorschlagsrecht der Kommission. Über dieses verfügt sie seit der Einheitlichen Europäischen Akte (EEA) auch im Bereich der Umweltpolitik. Dieses Vorschlagsrecht gibt der Kommission aber nicht zwangsläufig die Kontrolle über die Agenda, da sie vom Ministerrat und vom Parlament auch zu Vorschlägen aufgefordert werden kann. Da der Ministerrat Vorschläge der Kommission nur einstimmig zu ändern vermag, kann es dazu kommen, dass er den Kommissionsvorschlag leichter annehmen (durch qualifizierte Mehrheit) als modifizieren (durch Einstimmigkeit) kann. Dies kann es der Kommission erlauben, unter verschiedenen Koalitionen, die eine qualifizierte Mehrheit im Rat erreichen könnten, diejenige auszuwählen, welche ihren eigenen Präferenzen am nächsten steht (vgl. Schmidt 1998: 54). Es kann davon ausgegangen werden, dass die Kommission in ihrem Handeln das Ziel verfolgt, die europäische Integration voranzutreiben, um somit ihre Kompetenzen zu konsolidieren und auszuweiten (vgl. Pollack 1998: 219; Schmidt 1998: 301, 2000: 45, 2001b: 179). Sie wird also immer die integrationsfreundlichere Koalition innerhalb des Ministerrates unterstützen. Innerhalb der Umweltpolitik kann davon ausgegangen werden, dass die Kommission hohe Umweltregulierungen bevorzugt, um ihre eigenen Kompetenzen und Legitimität zu erhöhen (vgl. Schmidt 2001a: 129).

Die Feststellung, dass die Kommission eine Koalition wählen kann, die ihren Präferenzen am ehesten entspricht, nimmt Schmidt als Ausgangspunkt und nennt neben dem Initiativrecht noch zwei weitere Kompetenzen der Kommission, die deren Einfluss verstärken können. Dazu zählt erstens ihre Rolle im Wettbewerbsrecht, welches der

Kommission zusätzliche Handlungsmöglichkeiten erlaubt (Allen 1996). Im Wettbewerbsrecht obliegt der Kommission die Kontrolle von Kartellen und Marktmacht, womit sie formell eine starke Position gegenüber den Mitgliedstaaten einnimmt, auch wenn diese informell durchaus auf die Kommission einwirken können (vgl. Schmidt 1998: 89). Die Kommission ist zweitens als Hüterin der Verträge (Art. 221 EGV) für die Umsetzung der Vertragsziele verantwortlich. Nach Art. 226 hat sie das Recht und die Pflicht, aktiv zu werden, wenn Mitgliedstaaten ihre vertraglichen Verpflichtungen nicht einhalten (vgl. Schmidt 2001b: 178). Nationale Regeln können so ihre Gültigkeit verlieren, wenn sie gegen das höherrangige europäische Recht verstoßen. Nach Schmidt kann die Kommission diese Kompetenzen mit ihrem Vorschlagsrecht kombinieren und dann über zwei verschiedene Strategien versuchen, Einfluss zu nehmen. Bei der ersten Strategie verfolgt die Kommission eine Präferenzänderung innerhalb von Mitgliedstaaten und versucht darüber hinaus diese als Koalitionspartner für eine gemeinschaftsweite Regelung zu gewinnen (vgl. Schmidt 1998: 325ff., 2000: 46-50). Die zweite Strategie bezeichnet Schmidt als die „Wahl des kleineren Übels“ welche sie als wichtigere der beiden Strategien ansieht (vgl. Schmidt 2001b: 173). Diese Strategie, die vor allem Androhungen von Vertragsverletzungsverfahren enthält, ermöglicht es der Kommission, Einfluss auf das Abstimmungsverhalten einzelner Mitgliedstaaten zu nehmen und diese zu Reformen zu bewegen. Die Kommission nutzt ihre Kompetenzen, um die Rückfallposition³⁵ der Mitgliedstaaten so zu verändern, dass eine Nicht-Einigung kostspieliger wird. Dies kann durch die Androhung eines „*worst-case scenario*“ geschehen, wie Schmidt u.a. am Beispiel der Elektrizitätsliberalisierung zeigt (vgl. Schmidt 1998: 183-272, 2001b: 180f.). Dort hatte die Kommission Anfang der 1990er Jahre Vertragsverletzungsverfahren gegen die Ein- und Ausfuhrmonopole von Elektrizität und Gas eingeleitet, da diese gegen die im Vertrag festgelegten Marktfreiheiten verstießen. Die Mitgliedstaaten wurden durch die Klagen unter Druck gesetzt und implizit mit vom EuGH gesetztem Richterrecht bedroht, welches nachträglich kaum hätte verändert werden können. Für Mitgliedstaaten wie Frankreich schien es daher vorteilhaft, an einer Lösung mitzuarbeiten, als einer fallweisen, richterlichen Aufhebung der Monopole zuzusehen. Die Kommission profitierte in

³⁵ Die Rückfallsposition ist jene Situation, die eintritt, wenn keine Einigung erfolgt (Ostrom zitiert in Schmidt 2001b: 177). Diese spielt auch bei Scharpfs (1985) Politikverflechtungsfalle eine Rolle. Es wird angenommen, dass die Einstimmigkeitsregel und ein stabiler Status Quo einem einzigen Land die Möglichkeit geben kann, eine bessere (integrationssteigernde) Lösung zu verhindern (vgl. Schmidt 2001b: 177). Da jede Regierung über ein Vetorecht verfügt, kommen nur Entscheidungen zustande, die keinen Beteiligten schlechter stellen als im Status Quo.

diesem Fall von der direkten Wirkung und Höherrangigkeit des europäischen Rechts, mit dem sie nationale Ordnungen der Mitgliedstaaten stören kann (vgl. Schmidt 2001b: 179). Die drohende Rechtsunsicherheit und die Gefahr, im schlechtesten Fall keinen Einfluss nehmen zu können, veranlasste die Mitgliedstaaten einen Kompromiss für die Kommissionsrichtlinie zu finden (vgl. Schmidt 2001b: 182). Das ist nicht nur in Fällen von Liberalisierung möglich. Diese Strategie ist vor allem von Bedeutung, wenn sie an die Möglichkeit für Mitgliedstaaten geknüpft ist, ein höheres nationales Schutzniveau beibehalten zu dürfen. In Fällen, in denen der Vertrag Ausnahmen für hohe nationale Regulierungen vorsieht, kann also auch Druck zugunsten von Marktregulierung aufgebaut werden (vgl. Schmidt 2001b: 186). So habe in der Umweltpolitik die damit verbundene Gefahr einer Marktfragmentierung zu Richtlinien geführt, die ein solch höheres Schutzniveau auswiesen (vgl. Schmidt 1998: 341). „Durch die Rückfallposition profitiert eine Minderheit von Regierungen immer dann vom europäischen Rechtszusammenhang, wenn bestimmte Rechte bereits existieren“ (Schmidt 2001b: 186).³⁶ Die Drohung besteht dann darin, einer erneuten Marktfragmentierung (hervorgerufen durch verschieden hohe Standards) lieber durch Annahme einer Richtlinie im Ministerrat zu begegnen.

Räumen die Kommission und der Gerichtshof einigen Mitgliedstaaten das Recht ein, national beispielsweise höhere Umweltstandards festzuschreiben, wird hierdurch der gemeinsame Markt gestört. Damit sind diejenigen Mitgliedstaaten, die höhere Standards bevorzugen, im Ministerrat in einer besseren Verhandlungsposition. Unter diesen institutionellen Bedingungen werden wahrscheinlich höhere Standards verabschiedet werden, um neue Handelsbarrieren zu verhindern (Schmidt 2001b: 186.).

Schmidt hatte innerhalb dieses Rahmens auch auf die Möglichkeit hingewiesen, dass die Kommission diese beide Strategien, welche sich vor allem auf die negative Integration beziehen, auch innerhalb der positiven anwenden könne (vgl. Schmidt 1998: 341).

Inwieweit die Kommission diese rechtlichen Bedingungen strategisch so zu nutzen vermag, dass die Annahme hoher Standards wahrscheinlich wird, ist bislang noch eine offene empirische Frage. Da der Vertrag von Amsterdam das Recht der Mitgliedstaaten zur nationalen Höherregulierung gestärkt hat (Pollack 2000), ist es gut möglich, dass zukünftig diesem Mechanismus eine gewichtigere Rolle zukommt (vgl. Schmidt 2001b: 186).

³⁶ Mitgliedstaaten mit einem höheren Schutzniveau werden die Kommission dazu drängen, Politikvorschläge zu initiieren, die dieses Regulierungsniveau vertreten, denn ungleiche Standards führen zu ungleichen Wettbewerbsbedingungen.

Neben den bisher erläuterten formellen Kompetenzen verfügt die Kommission nach Schmidt auch über die Möglichkeit informell die Agenda zu gestalten (vgl. Schmidt 1998: 331) und Politikdiskussionen zu initiieren, z.B. über die Formulierung von Weiß- und Grünbüchern. So wies Schmidt im Falle der Telekommunikationspolitik auf den Erfolg der Kommission hin, mit Hilfe der Veröffentlichung einer Politikfeldanalyse und entsprechenden *policy*-Optionen im Rahmen von Weiß- und Grünbüchern, eine Diskussion in Gang gesetzt, sowie Unterstützung für ihre Politik mobilisiert zu haben (vgl. Schmidt 1998: 115, 304). Damit konnten Entschlüsse, die auf vorherigen Grünbüchern beruhten, der Kommission auch Rückhalt in späteren Entscheidungen bieten, im Sinne einer „Politik der kleinen Schritte“ (Schmidt 1998: 309).

Die Kommission kann also unter bestimmten Bedingungen durchaus als Agenda Setter wirken. Schmidt sieht diesen Einfluss jedoch am ehesten im formellen Vorschlagsrecht der Kommission begründet (vgl. Schmidt 1998: 341). Sie kommt in ihrer Analyse der Liberalisierungspolitik zu dem Ergebnis, dass der informelle Einfluss der Kommission nicht ausschlaggebend war. Dennoch möchte sie den möglichen Stellenwert des informellen Agenda Settings nicht prinzipiell bezweifeln. Sie stellt jedoch fest, dass es über dieses noch keine systematischen Analysen gibt. Einzelne Politiken würden zwar auf den informellen Einfluss der Kommission zurückgeführt, aber in den Untersuchungen keine generalisierbaren konkreten Voraussetzungen herausgearbeitet, welche dies der Kommission ermöglichen (vgl. Schmidt 1998: 56).³⁷

2.2.4 Die Rolle der Kommission nach Mark Pollack auf Basis des historisch-ökonomischen Institutionalismus

Pollack gilt als Vertreter eines historischen-ökonomischen Institutionalismus, der sich stark an den rationalistischen Institutionalismus anlehnt (vgl. Morisse-Schilbach 2005: 272ff.) Aus diesem übernimmt der historisch-ökonomische Ansatz folgende Annahme: Institutionen entstehen aus einem bewussten Einverständnis der Akteure, die Institutionen bilden, da diese bestimmte Funktionen erfüllen. Diese verbindet er zum anderen mit dem Faktor Zeit, welcher das Verhältnis Institution und Akteur mit beeinflusst. Der historisch-ökonomische Ansatz geht von einem „dünnen“ Verständnis von Institutionen aus (formelle und informelle Regeln in Abgrenzung zu

³⁷ In späteren Fallstudien – innerhalb der positiven Integration und im Bereich der Umweltpolitik gehört dazu die Richtlinie über Verpackungen und Verpackungsabfälle – kommt Schmidt (2001a) zu dem Ergebnis, dass dort die Kommission nicht in der Lage war, ihre formellen Kompetenzen zu nutzen, sondern dass eher die informelle Vermittlerrolle der Ratspräsidentschaft ausschlaggebend war (vgl. Schmidt 2001a: 144).

Organisationen) und untersucht „Prozesse in kurzen Zeitspannen, in denen Institutionen eine strukturierende Rolle im politischen Spiel der Kräfte zukommt.“ (Morisse-Schilbach 2005: 274). Insofern ist dieser Ansatz ausgerichtet auf „explaining and describing the *process* of EC governance [rather] than the ultimate *causes* [HiO] of European integration.“ (Pollack 1996: 454).

Pollack nutzt zur Analyse des Verhältnisses von Kommission und Mitgliedstaaten den PA-Ansatz, der sich damit beschäftigt, dass Prinzipale (Mitgliedstaaten) Aufgaben an einen Agenten (Europäische Kommission) delegieren, um Vorteile zu erzielen (Handlungsfähigkeit erhöhen, Transaktionskosten senken). In seiner deduktiven Vorgehensweise geht er von expliziten Annahmen aus, um diese anhand empirischer Fallstudien zu verifizieren oder zu falsifizieren. Anhand des PA-Ansatzes versucht Pollack die Bedingungen zu erklären, unter denen Autorität an supranationale Institutionen delegiert wird, wie supranationale Akteure Autonomie erhalten und Einfluss auf die Mitgliedstaaten ausüben können (Pollack 1997: 100-101).

Pollack kommt zu dem Schluss, dass die Delegationstheorie erklären kann, warum Akteure wie die Kommission und der EuGH ihre Funktionen zugeteilt bekommen haben. Er identifiziert vier Funktionen, wegen derer sich Prinzipale entscheiden, Kompetenzen an Agenten zu delegieren: Überwachungsfunktion (Stichwort „Hüterin der Verträge“), Problemlösungsfunktion bei Vertragsauslegungen (Stichwort Harmonisierung), Regulierungsfunktion und Agenda Setting Funktion (vgl. Pollack 1997: 103f.). Die Kommission erfüllt alle vier (vgl. Pollack 1997: 105f.). Die Mitgliedsstaaten haben sich dazu entschlossen, der Kommission die Agenda Setting Funktion (Initiativrecht) zu übertragen, um so endlose Gesetzesvorschläge und alternative Politikvorschläge eines jeden Prinzipals zu verhindern.

Jedoch hinterfragt Pollack die Annahme der Delegationstheorie, dass „the institutions adopted are those that most efficiently perform the tasks set out for them.“ (Pollack 1997: 107)³⁸. Agenten müssen die Aufgaben nicht immer effizient erfüllen, die ihnen am Anfang zugetragen wurde, sie können Rollen einnehmen, die ihnen anfangs nicht zgedacht waren (vgl. Kassim/Menon 2003: 131). Darüber hinaus sind die Prinzipale nach der Delegation der Gefahr ausgeliefert, dass sich der Agent in seinem Handeln gegen ihre Interessen richten kann. Schwierigkeiten ergeben sich aus der angenommenen asymmetrischen Verteilung von Information zugunsten des Agenten,

³⁸ Pollack folgt in manchen Arbeiten dem konventionellen Sprachgebrauch, welcher Akteure wie Kommission und EuGH als Institutionen bezeichnet, wobei er jedoch von ihnen als kollektive Akteure ausgeht (vgl. Pollack 1997: 99).

die der Agent für seine eigenen Interessen einsetzen kann. Er kann dies für opportunistisches Verhalten nutzen, um innerhalb der Grenzen der PA-Beziehung, seinen Interessen anstelle der Interessen der Mitgliedstaaten zu folgen. Man spricht in diesem Zusammenhang von *shirking* (vgl. Pollack 1996: 444). Die Wahrscheinlichkeit von *shirking* wird erhöht durch *slippage*, wenn „the structure of delegation *itself* [Hervorhebung, ADM] provides incentives for the agent to behave in ways inimical to the preferences of the principal.” (Pollack 1997: 108).

Allerdings sind die Mitgliedstaaten aufgrund der geschaffenen Administrativ- und Kontrollmechanismen nicht hilflos (vgl. Pollack 1998: 220). „(...) [T]he autonomy of a given supranational institution depends crucially on the efficacy and credibility of control mechanisms established by member state principals, and that these vary from institution to institution (...) leading to varying patterns of supranational autonomy” (Pollack 1997: 101). Es gibt vier Kontrollmechanismen von Seiten der Mitgliedstaaten (vgl. Pollack 1997: 114-119): (i) die Komitologie als eine Form des Monitorings, um die Arbeit der Kommission zu überwachen; (ii) den so genannten Feueralarm Mechanismus (Überwachung der Kommission durch mögliche Beschwerden von Parlament, EuGH aber auch einfachen Personen); (iii) ex post Sanktionen, wie etwa Beschneidung des Budgets; (iv) und letztendlich die Revision des Mandates durch Revision des Vertrages (*nuclear option*). Gerade die Unwahrscheinlichkeit des letztgenannten Kontrollmechanismus (Vertragsänderungen können nur durch Einstimmigkeit erfolgen), macht deutlich, wie sich der Agent Kommission den Kontrollwünschen der Prinzipale gegenüber verschließen kann. Pollack spricht hier vom *lock in*, für welches zwei Mechanismen verantwortlich sind (vgl. Pollack 1996: 440ff): der bereits genannte bezieht sich auf Scharpfs (1985) Politikverflechtungsfälle und die Tatsache, dass die Einstimmigkeitsregel den Status Quo fördert und somit Veränderungen zugunsten der Prinzipale erschwert. Der zweite Mechanismus, der ein Sich-Verschließen der Akteure möglich macht, bezieht sich auf Pierson³⁹ und vor allem dessen Annahme, dass der Status Quo durch die Anpassung und das Widersetzen gesellschaftlicher Akteure auf der Mikro-Ebene schwer zu verändern sei (vgl. Pollack 1996: 442).

³⁹ Pierson (1996) macht vier Erklärungsfaktoren (bedingte Autonomie supranationaler Akteure, begrenzter Zeithorizont politischer Entscheidungsträger, unerwartete Konsequenzen, Präferenzwandel bei Regierungen) für die Entstehung von Kontrolldefiziten (*gaps*) der Prinzipale aus. Diese Defizite entstehen durch die Pfadabhängigkeit der Integrationsprozesse und durch die Verselbständigung der supranationalen Akteure (diese entwickeln im Laufe der Zeit und durch alltägliche Routinearbeit) und aufgrund von bestehenden institutionellen Barrieren (hohe Exitkosten, unvollständige Kontrolle der Institutionen) nicht leicht wieder rückgängig gemacht werden können.

Die Nutzung des PA-Ansatzes ist nicht unumstritten. Vor allem eine empirische Überprüfung der wahren Absichten der Agenten ist schwer, da nicht auszumachen ist, ob sie wirklich ihren eigenen Interessen folgen oder nicht doch denen der Prinzipale:

The problem is that agents such as the Commission may *rationally anticipate* the reaction of their principals, as well as the possibility of sanctions, and adjust their behavior in order to avoid the costly imposition of sanctions. If this is so, then agency behavior which at a first glance seems autonomous may in fact be subtly influenced by the preferences of the principals, *even in the absence of any overt sanctions* [HiO]. (Pollack 1998: 222)

Auch Schmidt stellt fest, dass es kaum auszumachen sei, ob die Kommission wirklich ihre Grenzen überschreitet und den eigenen Interessen eher folgt als denen der Mitgliedstaaten oder ob das nicht gar so von denen gewollt war, da sie so ihre wahren Interessen verbergen und die Kommission für alles verantwortlich machen (vgl. Schmidt 1998: 334, 2000b: 40)⁴⁰. Kassim und Menon kommen zu dem Schluss, dass „(...) the principal-agent model holds significant promise for understanding the complex relationships and interactions that characterize the Union, not least on account of its greater institutional sensitivity over traditional theories of integration.“ (Kassim/Menon 2003: 121). Dennoch stellen sie einschränkend fest, dass Prinzipale auch lernen können und als Folge dessen versuchen, den Einfluss des Agenten zu beschränken (wie seit Maastricht in Bezug auf Kommission und EuGH).

Doch auch Pollack unterstellt der Kommission nicht von vornherein Autonomie. Bei seiner Analyse eines speziellen Bereiches innerhalb der Delegation, nämlich der Agenda Setting Funktion der Kommission, unterscheidet er zwischen formeller (prozessuale Agenda – über Inhalte die zur Abstimmung stehen) und informeller Agendagestaltung (substantiellen Agenda – womit sich beschäftigt wird) (vgl. Pollack 1997: 121) und ist der Auffassung, dass die Kommission nur bei informeller Agendagestaltung Macht hat (Pollack 2000, 2003).⁴¹ Er untersucht die Bedingungen, unter denen supranationale Organisationen wie die Kommission autonom gegenüber den Mitgliedstaaten handeln können bzw. wann das Maß an Kontrolle von Seiten der Prinzipale nicht ausreichend ist. Nach Pollack ist die formelle Macht der Kommission von fünf Faktoren abhängig (vgl. Pollack 1997: 122ff.). Die erste Bedingung ist das

⁴⁰ Doch auch Schmidt sieht Vorteile in den Annahmen des PA-Ansatzes, da mit seiner Hilfe die entstehenden Kontrollverluste (welche durch ihre zwei identifizierten Strategien entstehen) der Regierungen auf strukturelle Vorteile der Kommission zurückgeführt werden können. Dazu zählen der für die Kommission bestehende längere Zeithorizont (als bei den von Wahlen abhängigen Regierungen), sowie auch Informationsvorteile gegenüber den Regierungen (vgl. Schmidt 1998: 336, 2000: 41).

⁴¹ Diese Unterscheidung ist ähnlich der von Kingdon (1995: 4), zwischen der *decision* Agenda (was zur Entscheidung steht) und der *governmental* Agenda (die Themen die zur Beachtung stehen).

Initiativrecht der Kommission. Die Kommission kann ihre Agenda gegen Interessen der Mitgliedstaaten am ehesten durchsetzen, wenn zweitens, die Annahme von Kommissionsvorschlägen durch eine qualifizierte Mehrheit erfolgt, und drittens, eine Veränderung jedoch nur durch Einstimmigkeit erreicht werden kann. Der Agenda Setting Einfluss hängt jedoch auch von der Verteilung der Interessen der Mitgliedstaaten ab. Weichen die Interessen derer von denen der Kommission ab, so wird ihr Einfluss größer, wenn die Kommission es viertens schafft, die divergierenden Interessen der Mitgliedstaaten zu ihren Gunsten auszunutzen (also die Koalition wählen, die ihren eigenen Interessen am nächsten ist). Fünftens hängt der Einfluss der Kommission auch davon ab, ob die Mitgliedstaaten mit dem Status Quo unzufrieden sind und im Rahmen ihres relativ kurzen Zeithorizonts (auf kurzfristige Erfolge angewiesen, um diese z.B. in Wahlen ausweisen zu können) an neuen Vorschlägen interessiert sind. Wie im letzten Kapitel herausgestellt wurde, identifiziert auch Schmidt die ersten vier Bedingungen für einen erfolgreichen formellen Einfluss der Kommission auf das Agenda Setting

Beim informellen Agenda Setting bezieht sich auch Pollack auf den Begriff des Entrepreneurs von Kingdon. Nach Kingdons Definition können auch Mitgliedsstaaten die Rolle des Entrepreneurs einnehmen. Bei den drei notwendigen Merkmalen des Entrepreneurs – er muss den Anspruch haben, gehört zu werden, sollte für gute Verhandlungsfähigkeiten bekannt und vor allem beharrlich sein (vgl. Kingdon 1995: 180f.) – sieht Pollack jedoch die Kommission gegenüber den Mitgliedstaaten im Vorteil (vgl. Pollack 1997: 126). Nach seiner Spezifizierung wird der Einfluss der Kommission beim informellen Agenda Setting unter folgenden vier Bedingungen größer (vgl. Pollack 1997: 126f., 2003: 51f.).

1. Unsicherheit über zukünftige Entwicklung, asymmetrische Informationsverteilung zugunsten Agent, supranationale Expertise: das bedeutet, dass bei Unsicherheiten über die Zukunft und über Effekte von Alternativvorschlägen, die Mitgliedstaaten eher den Kommissionsvorschlag als Ausgangspunkt der Verhandlungen nehmen.
2. Verteilungsfolgen sind am geringsten: auch Schmidt stellt fest, dass bei hohen Verteilungsfolgen der Stellenwert der Kompromissuche durch Ratspräsidentschaft und Mitgliedstaaten untereinander wächst und somit der Einfluss der Kommission sinkt (vgl. Schmidt 1998: 329).

3. Transaktionskosten für die Verhandlung alternativer Politiken sowie die Kosten beim Nicht-Handeln sind zu groß: auch hier kann der Vorschlag der Kommission als Ausgangspunkt dienen und sie kann die Rolle des Brokers übernehmen.

4. Fähigkeit der Kommission sub-nationale Akteure für ihren Vorschlag zu gewinnen: diese können vor allem Lobby-Arbeit in den Mitgliedstaaten betreiben (vgl. Pollack 2003: 52).

Pollack kommt bei seiner Zusammenfassung aller formellen und informellen Faktoren zu dem Schluss, dass die Autonomie der Kommission von vier Faktoren abhängt: der Verteilung von Präferenzen, der Verteilung von Informationen, den vorherrschenden Entscheidungsregeln und der Einbeziehung von anderen transnationalen Akteuren (vgl. Pollack 1997: 129f., 1998: 221). Der Einfluss der Kommission auf die europäische Politikgestaltung hängt von den ihr jeweils übertragenen, politikfeldspezifischen Kompetenzen ab, sollte aber insgesamt wegen der vielfältigen Kontrollmöglichkeiten der Mitgliedstaaten nicht überschätzt werden.

2.3 Variablen und Hypothesen

Einleitend wurden die für das Forschungsdesign entscheidenden Untersuchungsvariablen bereits vorgestellt. Die zu erklärende, *abhängige Variable* ist die Rolle der Kommission bei der Einführung des EHS, also ihr vermuteter Einfluss beim Agenda Setting und der Politikformulierung. Die erklärenden, *unabhängigen Variablen* sind die formellen und informellen Entscheidungsregeln und beschriebenen Bedingungen unter denen die Kommission am ehesten über einen Einfluss verfügen kann.

Ausgangspunkt für die Hypothesenbildung ist die neo-institutionelle Behauptung, dass im Wechselspiel zwischen Institutionen und Akteuren, die als Regeln definierten Institutionen auf die Akteure beschränkend oder ermächtigend wirken. In der vorliegenden Arbeit soll untersucht werden, wie die identifizierten formellen und informellen Faktoren auf den Akteur Kommission im inter-institutionellem Verhältnis mit anderen Akteuren bevollmächtigend wirken können. Überträgt man die Ergebnisse aus den theoretischen und empirischen Vorüberlegungen der Autoren Schmidt und Pollack lassen sich die folgenden *Hypothesen* ableiten und formulieren.

1. Auf formelle Regeln bezogen lauten die aufeinander aufbauenden Hypothesen wie folgt:

(a) Die Kommission kann nur dann über einen Einfluss verfügen, wenn sie in dem betreffenden Politikbereich über das (i) Initiativrecht verfügt, (ii) die Abstimmung nach

qualifizierter Mehrheit erfolgt, aber (iii) Veränderungen ihres Vorschlages nur unter Einstimmigkeit erfolgen können (nach Schmidt und Pollack).

(b) Diesen formellen Einfluss kann sie erhöhen, wenn sie es schafft die Rückfallposition der Mitgliedstaaten so zu verändern, dass eine Nicht-Einigung kostspieliger wird und als Folge dessen ihr Vorschlag angenommen wird (nach Schmidt).

(c) Der Einfluss wird wahrscheinlicher, wenn sie (i) bestehende Präferenzunterschiede der Mitgliedsstaaten zu nutzen vermag, (ii) wenn der eingeschränkte Zeithorizont diese zu einer Annahme des Vorschlages drängt (nach Pollack).

2. Auf informelle Regeln bezogen lassen sich folgende Hypothesen verfassen:

(a) Die Kommission kann am ehesten die Agenda gestalten, wenn sie es schafft, die Rolle des Entrepreneurs zu übernehmen und über bestimmte Wege – wie etwa den üblich gewordenen Gebrauch von Weiß- oder Grünbüchern – Aufmerksamkeit und Unterstützung für ihre Vorschläge zu erhalten (nach Schmidt).

(b) Die Kommission wird am ehesten einen Einfluss haben, (i) wenn sie bestehende Informationsasymmetrien nutzt, (ii) die Verteilungsfolgen gering, (iii) Alternativvorschläge hingegen zu kostspielig sind und (iv) wenn sie es versteht, subnationale Akteure für ihren Vorschlag zu gewinnen (nach Pollack).

Wie lassen sich die Variablen operationalisieren, d.h. welche Indikatoren könnten bei der Untersuchung behilflich sein? Die formellen Bedingungen in Hypothese 1a) lassen sich leicht aus dem bestehenden europäischen Umweltrecht ableiten. Alle anderen Faktoren lassen sich nur anhand der Dokumentenanalyse untersuchen und darauf aufbauend bewerten. Vor allem Informationsasymmetrien (Hypothese 2b) sind jedoch schwer zu messen. Daher kann keine strikte Verifizierung oder Falsifizierung der Hypothesen erfolgen. Die Vorbedingung, dass die Kommission über mehr Informationen verfügen kann, ist dadurch charakterisiert, ob sie generell über Expertise in dem Bereich verfügt. Hierbei sind besonders die dem Richtlinien-Vorschlag vorhergehenden Erklärungen (*explanatory memorandum*) wichtig. Verfügt die Kommission über Expertise? Ist die Thematik des Klimawandels und Emissionshandel überzeugend dargelegt? Kann man von einem Informationsvorsprung der Kommission ausgehen? Als Einschränkung gilt auch, dass eine Untersuchung der Hypothesen 1b) und 1c) nicht vollständig erfolgen kann, da dafür alle Präferenzen der Mitgliedstaaten untersucht werden müssten. Das ist in diesem Rahmen nicht möglich. Dennoch können Rückschlüsse aufgrund der analysierten Mitgliedstaaten erfolgen.

Der im vorherigen Kapitel angedeutete Nachteil des PA-Ansatzes – es kann nicht ausgemacht werden, ob die Kommission wirklich ihren eigenen Interessen folgt oder nicht doch denen der Prinzipale – macht es notwendig die Definition eines erfolgreichen Agenda Settings zu spezifizieren. Erfolgreiches Agenda Setting liegt dann vor, wenn es die Kommission schafft, ihren Vorschlag ohne große Änderung gegen den Widerstand von mindestens zwei der großen Mitgliedstaaten (Großbritannien, Deutschland, Frankreich, Italien) durchzusetzen, so dass er in der abschließenden Richtlinie nur leicht verändert auftaucht. Diese Spezifikation bezieht sich auf die Arbeit von Röttches (2003).⁴² Die Grundlage ihrer Definition bildet der Machtbegriff von Weber, der Macht definiert als „jede Chance, innerhalb einer sozialen Beziehung den eigenen Willen auch gegen Widerstreben durchzusetzen, gleichwohl worauf diese Chance beruht.“ (Weber 1980: 28). Nicht-erfolgreiches Agenda Setting liegt dann vor, wenn der Widerstand der Mitgliedstaaten zu einer substantiellen Änderung des Vorschlages geführt hat.

Festzuhalten bleibt: Eine Einzelfall-Analyse lässt keine Varianz zu, da dies nur möglich wäre, wenn die gleichen Faktoren bei einem erfolgreichen und bei einem nicht erfolgreichen Agenda Setting der Kommission miteinander untersucht werden. So könnte ein besseres Verständnis der Kausalbeziehungen zustande kommen. Dies ist aber nicht Ziel der Arbeit. Es geht um die Prüfung der identifizierten formellen und informellen Bedingungen, die ein Agenda Setting der Kommission überhaupt möglich machen.

Bevor die Analyse erfolgt, soll vorerst eine Einführung in europäische Umweltpolitik und die Problematik des Klimawandels stattfinden.

⁴² Obwohl Röttches diese Definition in ihrer Analyse anwendet, gesteht sie ein, dass diese Spezifikation eher vage ist, da zwei große Mitgliedstaaten nicht die Mehrheit der Mitgliedstaaten darstellen (vgl. Röttches 2003: 7).

3 Der Emissionshandel und seine Einordnung in die Geschichte der europäischen Umweltpolitik

3.1 Die europäische Umweltpolitik im Allgemeinen

3.1.1 Zum Verständnis von EU-Umweltpolitik

Bevor ein Überblick über die europäische Umweltpolitik gegeben wird, soll der Begriff eben dieser kurz erläutert werden. In der EU geht man heutzutage von einem dreidimensionalen Umweltpolitikbegriff aus (vgl. Rindermann 1992: 23). Dieser beinhaltet die Beseitigung bereits eingetretener Umweltschäden, die Ausschaltung und Minimierung von Umweltgefährdungen, sowie die Vorsorge für die Vermeidung künftiger Umweltgefährdungen (Prävention). Die Ziele der europäischen Umweltpolitik lassen sich zusammenfassen als Erhalt und Schutz der Umwelt, Verbesserung der Umweltqualität und Schutz der menschlichen Gesundheit. Ebenso Teil des Zielkataloges sind die Anstrengung umsichtiger und rationaler Verwendung natürlicher Ressourcen sowie die Förderung von Maßnahmen auf internationaler Ebene zur Bewältigung regionaler und globaler Umweltprobleme.⁴³

Der den Bereich regulativer Politik zuzuordnende Umweltschutz⁴⁴ in der EU wird unterschieden nach produktbezogenen, also auf die Erzeugnisse des Herstellungsprozesses (Endprodukte) bezogenen, und produktionsbezogenen/prozessbezogenen Umweltschutz, der auf den Herstellungsprozess selbst bezogen ist. Produktregulierung wird auch als negative Integration, Produktionsregulierung als positive Integration bezeichnet (vgl. Albert 1997: 17). Positive Integration bezeichnet die Ausübung wirtschaftspolitischer und regulativer Kompetenzen auf der Ebene einer größeren wirtschaftlichen Einheit. In diesen Bereich fallen marktregulierende/marktkorrigierende Maßnahmen. Dazu zählen produktionsregulierende und im Grunde auch produktregulierende Umweltstandards. Jedoch kann man letztgenannte aufgrund ihrer Beschaffenheit funktionell auch der negativen Integration zuweisen, da auch hier divergierende nationale Standards wie nicht-tarifäre Handelshemmnisse wirken können (vgl. Scharpf 2003: 231). Negative Integration bezeichnet die zur Herstellung des freien Binnenmarktes notwendige Beseitigung nationaler Handelshemmnisse und Wettbewerbsbeschränkungen durch marktschaffende Maßnahmen (z.B. durch Rechtsprechung des EuGH, vorausgesetztes

⁴³ Vertrag von Amsterdam, Art. 174-176 (ex-Art. 130r-130t).

⁴⁴ Ich schließe mich Rindermann an und verwende die Begriffe Umweltpolitik und Umweltschutz als Synonym (vgl. Rindermann 1992: 23).

Initiativrecht der Kommission). Eine Schlüsselrolle kommt hier der Kommission zu, die als Hüterin der Verträge beim Auftreten nicht-tarifärer Handelshemmnisse gegen die verantwortlichen Mitgliedstaaten Vertragsverletzungsverfahren einleiten kann (vgl. Scharpf 1996: 13). Da es bei der Zielsetzung der Gemeinschaft um den Abbau von Handelshemmnissen geht, fällt die produktbezogene Umweltpolitik in die Zuständigkeit der Gemeinschaft. Damit in solchen Fällen keine Wettbewerbsnachteile entstehen, werden höhere nationale Standards in Umweltschutzbestimmungen für inländische Produkte gestattet, können jedoch nicht auf Importe angewendet werden. Eine gelungene Regulierung in diesem Bereich erscheint weniger überraschend, da alle Beteiligten ein gemeinsames Interesse an einem möglichst ungehinderten Warenaustausch und an der Abschaffung divergierender nationaler Regelungen haben (vgl. Wagner 2005: 255).

Im Bereich der produktionsbezogenen Umweltpolitik (positive Integration) kann sich die Gemeinschaft auf die Festlegung von Mindeststandards beschränken und den Mitgliedstaaten die Freiheit lassen, höhere Standards festzulegen (vgl. Rindermann 1992: 24). Generell wird der EU dort geringe Handlungsfähigkeit nachgesagt (vgl. Albert 1997: 17), da solche Maßnahmen nicht durch etwaige Vertragsverletzungsverfahren von der Kommission vorangetrieben werden können, sondern in der Regel auf die Zustimmung der nationalen Regierungen im Ministerrat angewiesen sind (vgl. Scharpf 2003: 220). Die Schwierigkeit wird deutlich in den unterschiedlichen Akteurskonstellationen, welche innerhalb der negativen Integration leichter zu Einigungen führen als in Bereichen der positiven Integration. Bei der negativen Integration wird von übereinstimmenden Präferenzen der Mitgliedstaaten ausgegangen, da sich alle Mitglieder ökonomische Vorteile von der Schaffung eines integrierten Marktes erhoffen. Dieser Konsens besteht bei positiver Integration nicht, da marktkorrigierende Regulierungen auf grundsätzliche Interessendivergenzen der Mitgliedstaaten treten. Wirtschaftlich weniger entwickelte Staaten mit niedrigem Regulierungsniveau haben das Interesse, ihren eigenen Standard zu erhalten, da sie die Kosten für ambitionierterer Regulierungen nicht tragen können, welche von den wirtschaftlich hoch entwickelten Ländern angewandt werden (vgl. Knill 2005: 186). Scharpf bemerkte hierzu, dass der „letztlich ausschlaggebende (...) Grund für die Konflikthaftigkeit von produktions- oder standortbezogenen Regelungen in den

extremen Unterschieden im ökonomischen Entwicklungsstand der Mitgliedstaaten [liegt].“ (Scharpf 2003: 228).⁴⁵

In diesem Zusammenhang ist ein erneuter Rückblick auf die in Kapitel 2.1 vorgestellten theoretischen Erklärungsansätze sinnvoll. Aus Sicht des Intergouvernementalismus lässt sich die Diskrepanz der Anzahl von Regulierungen im Bereich der positiven Integration zu denen der negativen gut erklären, da der Konsens bei letzterer zur schnelleren Einigung führt. Der Supranationalismus unterstreicht dagegen die Autonomie und den Einfluss der Kommission, die mit dem sich Erfolge in der negativen – etwa die wechselseitige Anerkennung von Produkten anstelle von Harmonisierung – und der positiven Integration erklären lassen, zu der etwa der Versuch zählt, neue Kompetenzen im Bereich Umweltpolitik zu erschließen. Die Diskrepanz zwischen negativer und positiver Integration lässt sich dadurch jedoch nicht erklären. Institutionalistische Ansätze hingegen beschäftigen sich mit dem Einfluss von institutionellen Regeln und Strukturen, die je nach Ausprägung (etwa Abstimmungsmodus: Einstimmigkeit versus qualifizierte Mehrheit) den Ausgang der Umweltpolitik mitbestimmen. So ließe sich der Vorteil zugunsten der negativen Integration damit begründen, dass dort Mehrheitsentscheidungen eher eingeführt wurden als im Bereich der positiven.

Im folgenden Kapitel wird erläutert, wie sich die institutionelle Entwicklung der EU-Umweltpolitik vollzogen hat, um darzulegen, wie und in welchem Rahmen Umweltpolitik überhaupt stattfindet. Gleichzeitig können so die Entstehung und der Wandel der Kommissionskompetenzen in diesem Bereich verdeutlicht werden.

3.1.2 Die institutionelle Entwicklung der EU-Umweltpolitik

„The Treaty of Rome contained no mention of the Environment – neither as an aim of the EEC nor as an area of common policy.“ (Marin 1997: 571.) Seit den Römischen Verträgen hat sich im Bereich der Umweltpolitik viel geändert. Beim folgenden Überblick über die institutionelle und programmatische Entwicklung der europäischen Umweltpolitik, werden jeweils vermutete Bestimmungsfaktoren⁴⁶ identifiziert, sowie konzeptuelle Umorientierungen in diesem Politikbereich beschrieben.

⁴⁵ Doch wurde an anderer Stelle bereits angeführt, dass ebenso Staaten mit einem hohen Regulierungsniveau auf ihrer Position beharren können und versuchen strengere Grenzwerte durchzusetzen, z.B. über Zugeständnisse in anderen Bereichen (vgl. Holzinger 1994: 44; Schmidt 1998: 341).

⁴⁶ Bestimmungsfaktoren sind hierbei Faktoren, die zu einer Beschäftigung mit Umweltfragen geführt haben und so die Entwicklung von anfänglich rein zwischenstaatlicher zu supranationaler Kooperation ermöglicht haben (Schumann 1997).

Die Entwicklung der EU-Umweltpolitik lässt sich in vier Phasen einteilen.⁴⁷

Die *erste Phase* bezeichnet die Zeit hin zum ersten Umweltaktionsprogramm von 1973. Als Rechtsgrundlage galten bis dahin die Art. 94 (ex-Art. 100) und 308 (ex-Art. 235) (vgl. Knill 2003: 22f). Art. 94 sah eine allgemeine Angleichung von nationalen Rechts- und Verwaltungsvorschriften vor, die sich auf die Errichtung oder das Funktionieren des Gemeinsamen Marktes auswirken. Umweltpolitische Richtlinien ließen sich damit rechtfertigen, dass unterschiedliche Umwelanforderungen aus ökonomischer Sicht Handelshemmnisse darstellten. Dieser Artikel wurde für die meisten produktbezogenen Angleichungen herangezogen. Art. 308 ermöglichte der Gemeinschaft den Erlass von Vorschriften, die nicht im Vertrag vorgesehen, aber von gemeinsamem Interesse waren und erforderlich erschienen, um die Gemeinschaftsziele zu verwirklichen. Umweltpolitische Maßnahmen mussten mit der Verhinderung von Wettbewerbsverzerrung begründet werden und waren von Beginn an mit dem Freihandel verbunden (vgl. Knill 2003: 23). Das Europäische Parlament machte vom Art. 308 großzügigen Gebrauch und legte ihn sogar als Verpflichtung der Gemeinschaft zum Tätigwerden aus, die es der Kommission erlaube, Vorschläge auch ohne vorherige Ermächtigung des Rates vorzulegen (vgl. Rindermann 1992: 37). Damit griff das Parlament die Problematik der 1960er Jahre auf, in denen vermehrt eingesetzte nationale Maßnahmen gegen Umweltverschmutzung den innergemeinschaftlichen Handel behinderten (vgl. Schumann 1997: 187). Im Februar 1971 errichtete die Kommission die Verwaltungsgruppe „Umweltfragen“ innerhalb der Generaldirektion „Industrie, Technologie und Wissenschaft“, welche zwei Mitteilungen zur Politik der Gemeinschaft im Bereich Umweltschutz erarbeitete, wobei jedoch eine empfohlene Vertragserweiterung um einen allgemeinen umweltpolitischen Auftrag vorerst an französischen Vorbehalten scheiterte (vgl. Rindermann 1992: 38). Im Rahmen der Pariser Gipfelkonferenz im Oktober 1972, setzten sich die Nationalstaaten mit dem Thema Umweltschutz auseinander. Es wurde eine grundsätzliche Entscheidung für eine gemeinsame Umweltpolitik getroffen und die Kommission mit der Formulierung des ersten Umweltaktionsprogrammes beauftragt. Es gab jedoch Auseinandersetzungen zwischen den Nationalstaaten über die Verteilung der Kompetenzen. Für die meisten Länder sollte es sich nur um eine Umweltpolitik *in* der Gemeinschaft, also zwischen den

⁴⁷ Ich beziehe mich hierbei auf die Einteilung nach Schumann/Müller/Rapp (2002b). Knill (2003: 38) unterscheidet z.B. nur drei Phasen: 1. 1972-87 Umweltmaßnahmen primär basierend auf handelspolitischen Motiven, 2. 1987-92 rechtlich-institutionelle Konsolidierung und Weiterentwicklung, 3. seit 1992 zwei gegenläufige Tendenzen, rechtlich-institutionell fortschreitend bei abnehmender umweltpolitischen Dynamik.

Mitgliedstaaten handeln, so war die Auffassung Frankreichs. Nur wenige, wie etwa die Niederlande, strebten gegen diese intergouvernementale Lösung eine Ausweitung der Befugnisse der Kommission in diesem Bereich an (vgl. Schumann 1997: 188). Im Juni 1973 wurde das erste Umweltaktionsprogramm (für den Zeitraum 1973-1976) trotz anfänglicher Widrigkeiten, bezüglich der Kompetenz weniger der Inhalte, verabschiedet. In diesem Programm wurden Zielrichtung und Grundsätze, Prioritäten und Maßnahmen der Umweltpolitik festgelegt (Europäische Kommission 1973). Zu den Zielen zählten nicht nur die Bekämpfung von Verschmutzung, sondern auch die Erhaltung von natürlichen Ressourcen sowie die Verbesserung der Lebensqualität. Zur Verfolgung dieser Ziele wurden 11 politische Grundsätze aufgeführt, u.a. das Verursacherprinzip (der Verursacher von Umweltbelastungen trägt die Kosten für die Beseitigung bzw. Vermeidung), das Vorsorgeprinzip (*precautionary principle*, von vornherein das Auftretens von Umweltschäden vermeiden, trotz eventueller wissenschaftlicher Unsicherheiten und möglicher hoher Kosten), die Vermeidung grenzüberschreitender Umweltverschmutzungen und die Möglichkeit zu strengeren nationalen Maßnahmen (vg. Rindermann 1992: 61f.). Auch wenn das Programm die rechtlichen Grundlagen nicht änderte und somit den Erfordernissen einer wirksamen Umweltpolitik nur bedingt entsprochen werden konnte, so wurde mit ihm dennoch die Notwendigkeit eines gemeinsamen Umweltschutzes deutlich und herausgestellt.

Fasst man zusammen, so treten folgende Bestimmungsfaktoren in dieser ersten Phase hervor. Zuerst wären die Auswirkungen des Integrationsprozesses zu nennen und die Tatsache, dass nationale Umweltbestimmungen das Binnenmarktprojekt gefährdeten. Entscheidend war ebenso die Rolle der Akteure Parlament und Kommission, die auf die politische Lücke im Bereich Umweltpolitik hinwiesen und bestehende divergierende nationale Leitbilder zu überwinden versuchten (vgl. Schumann 1997: 188). Es lässt sich in dieser Zeit jedoch auch eine Umorientierung im allgemeinen Bewusstsein feststellen. Das erste Aktionsprogramm stellte die Reaktion auf die zunehmende Wahrnehmung großer ökologischer Schäden Anfang der 1970er Jahre dar, die zu vermehrt nationalen Maßnahmen führten (vgl. Marin 1997: 571-573).

Dies wurde noch deutlicher in der *zweiten Phase* der europäischen Umweltpolitik, welche den Zeitraum vom ersten Umweltaktionsprogramm bis hin zur EEA umfasst. In dieser Zeit folgte eine umweltpolitische Sensibilisierung und man ging zunehmend vom Prinzip der Gefahrenabwehr zu dem des Risikomanagements über (vgl. Albert 1997:

35). Es wurde eine Fülle von Politiken erlassen⁴⁸, wie z.B. die bereits erwähnte UVP-Richtlinie von 1980. Das zweite (Zeitraum 1977-1981) und dritte Umweltaktionsprogramm (Zeitraum 1982-1986) wurden verabschiedet und 1981 die neue Generaldirektion (GD) XI „Umwelt, Verbraucherschutz und nukleare Sicherheit“ errichtet. Im dritten Aktionsprogramm fand durch den Paradigmenwechsel vom Immissions- zum Emissionsschutz eine konzeptuelle Umorientierung statt (vgl. Albert 1997: 38). Im Immissionsprinzip⁴⁹ – welches die vorherrschende Problemlösungsstrategie des ersten Programms war – wurde die Einführung von Qualitätsstandards für verschiedene Umweltmedien vorgeschlagen. Das Emissionsprinzip umfasste jedoch Punkte wie Emissionsminderung an der Quelle oder den Schutz vor grenzüberschreitenden Emissionen. Im Rahmen der Richtlinie zur Bekämpfung der Luftverunreinigung durch Industrieanlagen (Europäischer Rat 1984) sollten nach Maßgabe der *best available technique* (BAT) Emissionsgrenzwerte durch den Rat festgelegt werden. Dieser emissionsorientierte ordnungsrechtliche Ansatz, war nach deutschem Vorbild (deutsche Großfeuerungsanlagenverordnung) konzipiert (vgl. Héritier u.a. 1994: 199ff.). Neben diesem konzeptionellen Wandel, waren die längerfristigen Auswirkungen des ersten Umweltaktionsprogramms ein ausschlaggebender Bestimmungsfaktor. Viele wichtige Aspekte des dritten Programms, wie z.B. das Vorsorgeprinzip, der Präventivgedanke und die Integration der Umweltpolitik in andere Bereiche, waren ja bereits im ersten Programm festgeschrieben worden und wurden nun neu verankert (vgl. Caspari 1995: 73).

Das Inkrafttreten der EEA von 1987 markiert den Beginn der *dritten Phase* der europäischen Umweltpolitik und war der Start zum vierten Umweltaktionsprogramm (Zeitraum 1987-1991). Umweltpolitik wurde nun nicht mehr als rein wirtschaftspolitische Zusatzfunktion zur Gewährleistung des freien Handelsverkehrs (wie unter der Nutzung des Art. 95, ex-Art. 100a), sondern als legitimer Selbstzweck verfolgt. Der Titel VII „Umwelt“ umfasste die Art. 174-176 (ex-Art. 130r-130t), legte Ziele und Grundsätze fest, und bedeutete eine Verbesserung der umweltpolitischen Rechtsgrundlage. Mit dem Art. 175 entstand eine Kompetenznorm auf dem Gebiet der Umweltpolitik, so dass die Kommission uneingeschränkt von ihrem Initiativrecht Gebrauch machen konnte. Im Rahmen des Art. 176 wurden die Mitgliedstaaten

⁴⁸ Auf diese soll hier nicht im Detail eingegangen werden. Eine Übersicht findet sich bei Rindermann (1992).

⁴⁹ Immissionen bezeichnen die Einwirkungen von Schadstoffen auf ein Ökosystem/Umweltmedium, z.B. die Konzentration eines Schadstoffs in der Atmosphäre (vgl. Bader 2000: 98). Die Immission ist die Folge einer vorhergegangenen Emission verursacht durch den Emittenten.

ermächtigt, strengere Umweltstandards beizubehalten, so lange diese mit den Zielen des Vertrages vereinbar sind. Im Zuge der EEA wurde neben dem bisher existierenden Konsultationsverfahren (auch Anhörungsverfahren genannt)⁵⁰ ein neues Entscheidungsverfahren eingeführt, das „Verfahren der Zusammenarbeit“, auch Kooperationsverfahren genannt, welches den Akteuren Parlament und Kommission mehr Einflussmöglichkeiten bot, vor allem im Rahmen des Art. 95 und der dort ermöglichten Angleichung von Rechtsvorschriften in bestimmten Bereichen.⁵¹

Dies bedeutete, dass über Umweltpolitik, welche mit dem Binnenmarkt in Verbindung stand, im Ministerrat durch qualifizierte Mehrheiten zu entscheiden war, und im Parlament das Kooperationsverfahren galt. Dennoch bewirkte dies keine tief greifende Veränderung der europäischen Umweltpolitik, da nach wie vor der Schwerpunkt auf wirtschaftsbezogenem Umweltrecht lag, obwohl Umweltschutzbestimmungen, die nicht mit dem Binnenmarkt verbunden waren, ebenfalls eine Vertragsgrundlage erhielten. Aber das in Art. 175 festgelegte Beschlussverfahren sah für solche Fälle noch das Abstimmungsprinzip Einstimmigkeit vor. Somit blieben Blockierungen durch einzelne Mitgliedstaaten weiterhin möglich (vgl. Knill 2003: 30f.).

Mit der Einführung des Kooperationsverfahrens wurden jedoch Rahmenbedingungen geschaffen, die die Voraussetzung für eine zunehmende Supranationalisierung im Bereich Umweltpolitik boten. Es fand zudem eine verstärkte Zusammenarbeit zwischen der Kommission und den immer mehr zunehmenden Umweltverbänden statt. Außerdem traten in der Umweltpolitik vermehrt sich über nationalstaatliche und ideologische Grenzen hinwegsetzende Koalitionen auf (vgl. Schumann 1997: 193). Im Jahr 1990 forderte das Parlament eine Verbesserung der Vertragsbestimmungen, eine Effektivierung der Entscheidungsprozesse, sowie die Aufnahme des Umweltschutzes als ausdrückliches Ziel der Union in den Vertrag (vgl. Rindermann 1992: 128).

⁵⁰ 1. Schritt: Kommissionsvorschlag geht an Europäisches Parlament (EP) und Ministerrat (MR), 2. Schritt: EP leitet Stellungnahme an MR ggf. mit Änderungsvorschlägen weiter, 3. Schritt: MR verabschiedet Gesetz mit Einstimmigkeit oder qualifizierter Mehrheit (je nach Rechtslage). Dabei kann, muss er sich aber nicht an die Stellungnahme des EP halten.

⁵¹ 1. Schritt: Kommissionsvorschlag geht an EP und MR, 2. Schritt: Erste Lesung im EP: Stellungnahme an MR ggf. mit Änderungsvorschlägen; 3. Schritt: MR verabschiedet gemeinsamen Standpunkt mit qualifizierter Mehrheit (Annahme oder Änderung des Kommissionsvorschlages); 4. Schritt: Zweite Lesung im EP: Zustimmung, Ablehnung oder Änderung des gemeinsamen Standpunktes des MR mit absoluter Mehrheit; 5. Schritt: Kommission kann Änderungsvorschläge des EP akzeptieren oder ablehnen, sowie im Falle einer Ablehnung des EP ihren Vorschlag zurückziehen; 6. Schritt: MR: a) werden die von der Kommission akzeptierten Änderungsvorschläge des EP angenommen: Verabschiedung des Gesetzes mit qualifizierter Mehrheit; b) bei Ablehnung der von der Kommission akzeptierten Änderungsvorschläge des EP oder Zurückweisung einer Ablehnung des EP: Verabschiedung des Gesetzes mit Einstimmigkeit.

Im Februar 1992 fand im Rahmen des Maastrichter EG-Vertrages⁵² (EGV), welcher im Dezember 1993 in Kraft trat, die Umweltpolitik Eingang in den Ziel- und Aufgabenkatalog der Gemeinschaft. Im Art. 2 (ex-Art. 2) wurde nun das Prinzip der nachhaltigen Entwicklung verankert und im Art. 3 (ex-Art. 3) Umweltpolitik explizit als Tätigkeitsbereich der EU genannt, sowie unter Art. 6 (ex-Art. 3c) festgelegt, dass die Erfordernisse des Umweltschutzes bei der Durchführung der Gemeinschaftspolitiken einbezogen werden müssen, insbesondere zur Förderung einer nachhaltigen Entwicklung. Der Art. 174 (Abs. 1) beinhaltet nun auch „die Förderung von Maßnahmen auf internationaler Ebene zur Bewältigung regionaler und lokaler Umweltprobleme.“ Es fand außerdem eine Modifizierung des Art. 175 statt, indem in der Umweltpolitik das Kooperationsverfahren als Regelfall festgelegt wurde (auch für Fälle, die nicht mit dem Binnenmarkt verbunden waren), umweltpolitische Maßnahmen mit qualifizierter Mehrheit beschlossen werden und die Einstimmigkeitsregel als Beschlussverfahren nur noch in Ausnahmefällen gelten sollte. Außerdem wurde für die Verabschiedung der Umweltaktionsprogramme, sowie der Nutzung des Art. 95 (Umweltschutz unter Gewährleistung des freien Handelsverkehrs) nun ein neues Verfahren, das Mitentscheidungsverfahren, eingeführt (siehe Abb. 1).⁵³

⁵² Die Spezifizierung des Vertrages ist hier wichtig, da mit dem Maastrichter Vertrag nicht nur der EG-Vertrag erneuert (aus EWGV wurde EGV), sondern auch der Vertrag über die Europäische Union (EUV) verabschiedet wurde. Dieser gilt als gemeinsames Dach für die drei Säulen Europäische Gemeinschaft (EG), GASP und die Zusammenarbeit in den Bereichen Justiz und Inneres. Die Umweltpolitik wurde im Maastrichter EGV im Titel XVI Umwelt, ex-Art. 130r-130t geregelt.

⁵³ Die Auswirkungen des – seit dem Vertrag von Maastricht auch im Umweltbereich verstärkt eingesetzten – Mitentscheidungsverfahrens, werden sehr unterschiedlich bewertet (vgl. Schneider/Aspinwall 2001: 8f.). Einige Autoren gehen davon aus, dass die Kommission dadurch ihren Einfluss behält (z.B. Steunenberg 1994). Die gängige Auffassung ist jedoch, dass das Mitentscheidungsverfahren zu einem verstärkten Einfluss des Parlaments geführt hat (Garrett/Tsebelis 1996). Der Unterschied ist hier, dass das EP in der zweiten Lesung Änderungsvorschläge wieder einfügen kann, die der MR in seinem gemeinsamen Standpunkt (nach der 1. Lesung im EP) abgelehnt hat. Diese Änderungsvorschläge können vom MR nicht überstimmt werden. Nimmt er den zweiten Vorschlag des EPs nicht an, wird ein Vermittlungsausschuss einberufen, der dann einen gemeinsamen Entwurf für eine dritte Lesung ausarbeitet. Im Umweltbereich nimmt das EP normalerweise die „grünste“ Position ein und hat nun die Möglichkeit, Kommission und MR zu einer Annahme seiner Einwände zu drängen, um so strengere Regeln zu verabschieden (vgl. Knill 2003: 121).

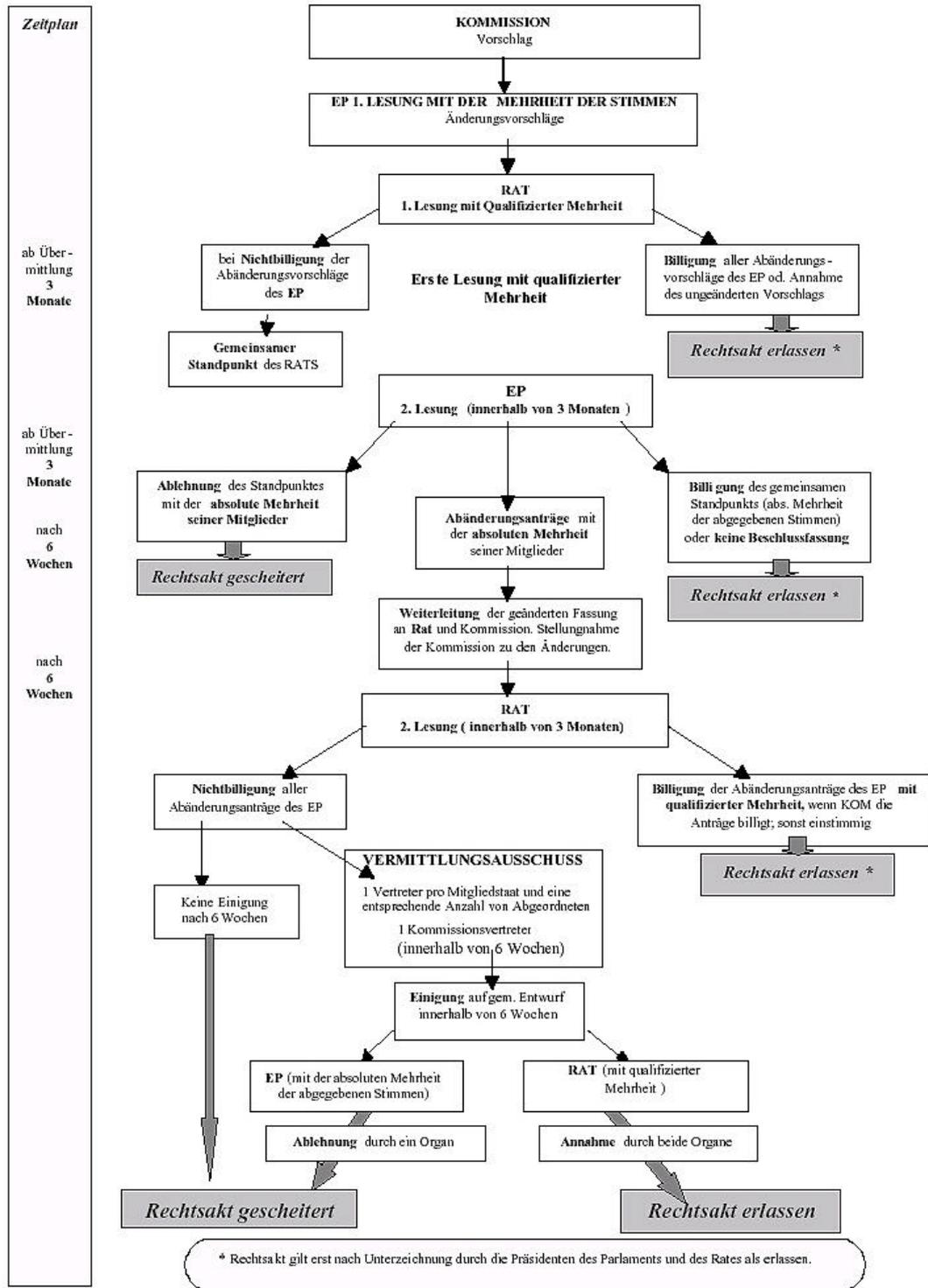


Abb. 1: Mitentscheidungsverfahren nach Art. 251 (EGV)
(Quelle: Wessel 2004: 42)

Im April 1992 legte die Kommission das fünfte Umweltaktionsprogramm (Zeitraum 1992-2000), sowie einen aktuellen Umweltzustandsbericht vor, in dem sie eine „gravierende Verschlechterung des allgemeinen Zustandes der Umwelt in der Gemeinschaft“ eingestand (Europäische Kommission 1992: 3). Das fünfte Programm

sollte dem Abhilfe schaffen und wurde „(...) als Einstieg in eine Umweltpolitik neuer Qualität bewertet. Es basiert auf dem Grundgedanken einer strukturellen Ökologisierung, die darauf abzielt, Ökologie und Ökonomie zu vereinen.“ (Albert 1997: 39). Jachtenfuchs beschrieb diesen Wandel mit dem Übergang vom Modell der klassischen Umweltpolitik hin zum Prinzip der Nachhaltigkeit (vgl. Jachtenfuchs 1996: 440-449). Im erstgenannten werden ökologische Probleme (schädliche Externalitäten) infolge von Marktversagen durch ordnungsrechtliche Ge- und Verbote zu regulieren versucht. Wirtschaft und Politik werden als getrennte Sphären betrachtet (vgl. Jachtenfuchs 1996: 440). Das Prinzip der Nachhaltigkeit unterscheidet sich hingegen in der Problemdefinition. Nicht das Marktversagen bildet die Ursache des Problems, sondern ein zu kurz greifender Marktmechanismus, bei dem ökologische Aspekte ausgeblendet werden, natürliche Ressourcen umsonst verbraucht werden können und somit die falschen Preissignale gesendet werden (vgl. Jachtenfuchs 1996: 441). Dieses neu angewandte Prinzip verleitete die Kommission selbst zu dem Urteil: „Dieses Programm an sich stellt bereits einen Wendepunkt dar.“, da es ein neues Umweltkonzept begründe (Europäische Kommission 1992: 11, 107). Es wurde die Palette von Instrumenten erweitert und nun neben ordnungsrechtlichen auch marktorientierte Instrumente einbezogen. Im Programm hieß es daher: „Das ökonomische Konzept: Richtige Preissignale“ (Europäische Kommission 1992). Ein wichtiger Punkt war die Unterstreichung des Subsidiaritätsprinzips⁵⁴ und der Tatsache, dass nachhaltige Entwicklung nur durch das Handeln aller relevanten Akteure zu erreichen sei, die gemeinsam Verantwortung übernehmen und partnerschaftlich zusammenarbeiten. Das Programm „combines the principle of subsidiarity with the wider concept of shared responsibility, implying a mixing of actors and instruments at the appropriate level.“ (Collier/Golub/Kreher 1997: 1).⁵⁵

Es gab kritische Stimmen (Caspari 1995) die bemängelten, dass es lediglich bei der Ankündigung von Untersuchungen zur praktischen Anwendung von marktorientierten

⁵⁴ Dieses wurde im Maastrichter Vertrag im Art. 5 (ex-Art. 3b) ausdrücklich benannt, und klargestellt, dass die EU in Bereichen, die nicht ausschließlich in ihre Zuständigkeit fallen, nur tätig wird, wenn die Ziele durch die Maßnahmen auf nationaler Ebene nicht erreicht werden können.

⁵⁵ Das Prinzip der Subsidiarität bezieht sich in diesem Fall auf das Verhältnis zwischen den Mitgliedstaaten und der EG/EU als Gemeinschaft mit ihren supranationalen Akteuren, unter dem Aspekt der Abgrenzung von Zuständigkeiten. Es sollen Regeln geschaffen werden, die festlegen, was in die Verantwortung der kleinsten Einheit gehört (vgl. Groser 2004: 952-955). Zum Subsidiaritätsprinzip innerhalb der EU-Umweltpolitik siehe Collier/Golub/Kreher (1997). Dort geht es um die Gegenüberstellung von Subsidiarität zum einen als Mittel, um die Macht der EU zu begrenzen, zum anderen als Möglichkeit durch bessere Koordination und geteilte Verantwortlichkeit, die Umweltpolitik effektiver zu gestalten.

Instrumenten blieb. Ebenso wurde auch das dringend notwendige Vorsorgeprinzip zwar in den Aktionsprogrammen immer angekündigt, aber in der praktischen Umweltpolitik kaum angewendet, wie auch der Präventivgedanke in der Praxis zu wenig Anwendung fand (vgl. Caspari 1995: 183ff.). Dennoch bleibt es wichtig festzuhalten, dass zu diesem Zeitpunkt mit dem Prinzip der Nachhaltigkeit, ein Wandel im umweltpolitischen Konzept stattfand und nun zunehmend versucht wurde, die Sphären Ökologie und Ökonomie zu verbinden, anstatt getrennt zu betrachten. Fasst man zusammen: „Even though the notion of sustainability is vague, it does mark an important development in environmental policy, implying the need for a better integration of economic and environmental concerns.“ (Collier 1996: 124).

Eine wichtige institutionelle Entwicklung war die Gründung der Europäischen Umweltagentur (EUA), die 1994 in Kopenhagen ihre Arbeit aufnahm.⁵⁶ Zu ihren Aufgaben zählt das Sammeln und Verbreiten von Umweltinformationen, die grenzüberschreitende Datenauswertung und die wissenschaftliche Beratung vor allem der Kommission. Im Management dieser unabhängigen Agentur sind Vertreter der Mitgliedstaaten, der Kommission (GD XI und XII) und des EP: Dennoch wird der EUA eine zu enge Zusammenarbeit mit den nationalen Umweltministerien nachgesagt, die Auswirkungen auf die Art und Weise der bereitgestellten Informationen haben könne (Sbragia 2000: 303). Im Mai 1999 trat der Amsterdamer Vertrag in Kraft, in dem der Bereich Umwelt unter dem Titel XIX geregelt ist (Art. 174-176). Die Festlegung des Mitentscheidungsverfahrens zum Regelfall für umweltpolitische Entscheidungen gilt hier als wichtigste Erneuerung im Bereich Umweltpolitik. Im Vergleich zu Maastricht gab es in Amsterdam nur geringe Innovationen. Beide Verträge bezogen sich im Wesentlichen auf veränderte Entscheidungsverfahren, Ziele und Prinzipien (vgl. Knill 2003: 35).

Die heute andauernde *vierte Phase* der europäischen Umweltpolitik umfasst die Zeit seit dem Vertrag von Nizza, der im Februar 2001 unterzeichnet wurde und nach seiner Ratifizierung im Februar 2003 in Kraft trat. Seit 2001 Jahr läuft das sechste Umweltaktionsprogramm unter dem Titel „Umwelt 2010: Unsere Zukunft liegt in unserer Hand“ (Europäische Kommission 2001a). In diesem wird u.a. dem Kyoto-Protokoll oberste Priorität zugesprochen. Kurzfristiges Ziel der EU sei die Umsetzung der Ziele des Kyoto-Protokolls, also die Verminderung der THG-Emissionen bis 2008 -

⁵⁶ Die Gründung der EEA wurde bereits 1990 beschlossen, nachdem ihr auf Drängen des Ministerrates jegliche Überwachungs- und Sanktionskompetenzen genommen wurde (vgl. Freestone 1991: 140).

2012 um 8% gegenüber dem Niveau von 1990. Längerfristig müssten diese Emissionen mit Hilfe eines wirksamen internationalen Übereinkommens bis 2020 um 20 bis 40% gesenkt werden. Mit dem Thema Klimawandel und Nachhaltigkeit der Ressourcennutzung werden nun globale Probleme mit längerfristiger Perspektive angegangen. Mit Hilfe des EuGH soll die Umsetzung von Richtlinien in nationales Recht verbessert werden und eine aktivere Verfolgung des Umweltschutzes als Querschnittsaufgabe (Berücksichtigung des Umweltschutzes bei Maßnahmen in allen anderen Politikfeldern) erfolgen (vgl. Schumann/Müller/Rapp 2002b: 23f.). Waren die ersten Phasen noch durch große institutionelle und programmatische Weiterentwicklungen gekennzeichnet, so spricht man in der jetzigen Phase von einer gewissen Konsolidierung im Bereich der Umweltpolitik (vgl. Schumann/Müller/Rapp 2002b: 20). Im Vertrag von Nizza wird in der von der Konferenz angenommenen Erklärung zum Art. 175 (Amsterdamer Vertrag), die führende Rolle herausgestellt, welche die Union beim europäischen und internationalen Umweltschutz spielen soll. Es soll auch auf marktorientierte – der Förderung einer nachhaltigen Entwicklung dienende – Instrumente zurückgegriffen werden, zu denen z.B. der Emissionsrechtehandel zählt. Die hier dargestellte Entwicklung macht deutlich, wie sehr sich das Verständnis von Umweltpolitik verändert hat. Anhand der Ausführungen wird außerdem klar, dass sich die Kommission mit Erfolg in diesem rein national geprägten Bereich – mit anfangs fehlender vertraglicher Grundlage – als Akteur etabliert hat. Über welche Kompetenzen die Kommission genau verfügt, wurde im zweiten Kapitel bereits erläutert. Bevor im vierten Kapitel untersucht werden kann, wie sich der Emissionshandel in der EU im Rahmen dieser umweltpolitischen Entwicklung gestaltete, erfolgt ein Einblick in die Thematik des marktbasierten Instruments Emissionshandel.

3.2 Der Emissionshandel als umweltpolitisches Instrument im Speziellen

3.2.1 Der Emissionshandel als Antwort auf den Klimawandel?

„Understanding the science, economics, and policy aspects of global warming has proven one of the most exciting and challenging tasks facing the natural and social sciences over the last decade.” (Nordhaus 1998b: 1). Trotz aller wissenschaftlichen Unsicherheiten, existiert zumindest seit dem Kyoto-Protokoll von 1997 ein internationaler Konsens darüber, dass Klimawandel eines der größten Umweltprobleme ist, welches es gilt „to be dealt with decisively, and that substantial reduction targets for the most important greenhouse gases are not just being demanded by scientists but will

be established at least for the industrialized countries in the world.“ (Hohmeyer/Rennings 1999b: 1). Das Problem des Klimawandels ist vor allem für die politischen Entscheidungsträger eine große Herausforderung, da sie angemessene Politiken finden müssen, um dem Problem zu entsprechen, und z.B. die Emissionen von THG zu senken. Zunehmend werden auch ökonomische Analysen (z.B. Kosten Nutzen-Analysen von Politikvorschlägen⁵⁷) im Vorfeld dieser Entscheidungen immer wichtiger, um den effizientesten Weg für die Implementierung von Emissionsreduzierungen zu finden (Puttaswamaiah 2002; Stavins 2000; Worch 1996).

Was sind THG und der Treibhauseffekt überhaupt? Der Treibhauseffekt an sich ist ein natürliches Phänomen (vgl. Lucht 2005: 1). Die von der Sonne ausgehende kurzwellige Strahlung durchdringt die Atmosphäre und wird größtenteils von der Erdoberfläche absorbiert. Ein Teil der Strahlung wird als langwellige Strahlung zurück in die Atmosphäre abgegeben und von dort wiederum von Wasserstoff, sowie den THG Kohlenstoffdioxid (CO₂), Methan (CH₄) und Stickstoffdioxid (N₂O) auf die Erde zurück reflektiert (vgl. IPCC 2001a: 24-25). Dadurch entsteht die Erderwärmung, die ein Leben auf der Erde überhaupt möglich macht. Jedoch gelangt durch die Verbrennung der fossilen Energieträger Kohle, Öl und Gas zusätzliches CO₂ in die Atmosphäre. Ebenso entsteht zusätzliches CH₄ bei der Energieproduktion, Viehhaltung, Reisanbau und Mülldeponierung. Zusätzlicher Ausstoß an N₂O wird durch Düngung hervorgerufen, sowie durch die Verbrennung fossiler Energieträger und von Biomasse (vgl. Bader 2000: 27). Das Intergovernmental Panel on Climate Change (IPCC) kommt zu dem Ergebnis, dass es neue und einschlägige Beweise gibt, welche die Erderwärmung der letzten 50 Jahre auf menschliche Aktivitäten, den erhöhten Ausstoß von THG, zurückführen (vgl. IPCC 2001d: 5, 158). Wissenschaftliche Untersuchungen haben außerdem belegt, dass die durch den Menschen hervorgerufene Konzentration von THG in der Atmosphäre weiter steigen wird (IPCC 2001a). Diese Erkenntnisse streiten einige Wissenschaftler, oder Länder wie die USA, weiterhin ab. Sie verweisen auf die

⁵⁷ Im Fall des Klimawandels sind Kosten-Nutzen-Analysen sehr schwierig. Die Kosten für die Emissionsreduzierung sind relativ sicher zu erheben. Jedoch ist die Nutzenkomponente wegen Unsicherheiten bei der Simulation von Klimamodellen, den Prognosen sektoraler und regionaler Auswirkungen, sowie bei der monetären Bewertung von Klimaschäden schwer zu bestimmen (vgl. Caspari 1995: 151). Da Kosten und Nutzen des Klimaschutzes zeitlich weit auseinander fallen, entsteht die Notwendigkeit, zukünftige Schadenskosten zu diskontieren. Je niedriger die Diskontierungsrate, desto höher ist der Wert des zukünftigen Nutzens einer Umweltpolitik (Portney/Weyant 1999). Darüber hinaus sind mit der Berechnung von Schadenskosten (die ja dem Nutzen bei einer Schadensvermeidung entsprechen) auch ethische Werturteile verbunden. Ein guter Einblick über diese Problematik von Kosten-Nutzen-Analysen findet sich bei Ackermann und Heinzerling (2004). Dort heißt es: „(...) there are things like (...) human life, health, and nature [that] cannot be described meaningfully in monetary terms; they are priceless.“ (Ackerman/Heinzerling 2004: 8).

wissenschaftlichen Ungewissheiten, die aufgrund der immensen Komplexität weiterhin existieren und aufgrund derer ein kausaler Zusammenhang zwischen vermehrt auftretenden THG und dem Klimawandel nicht auszumachen ist (National Academy of Science 2001; U.S. Regierung 2001). Es ist wahr, dass bezüglich des genauen Ausmaßes der globalen Erwärmung, deren Zeitberechnung, ihrer regionalen Verteilungen und Verbreitungen, sowie bezüglich des Wechselspiels zwischen THG und anderen atmosphärischen Gasen noch Erklärungen ausstehen (vgl. McKibbin/Wilcoxon 2002: 109-12). Dennoch herrscht wissenschaftlicher Konsens darüber, dass die höhere Konzentration von THG in der Atmosphäre, die stärkere Reflektierung und somit die Verstärkung des natürlichen Treibhauseffekte, das Erdklima deutlich beeinflussen (vgl. IPCC 2001a: 24-25, 2001d: 201). Auch wenn die Kausalzusammenhänge wissenschaftlich noch teilweise ungeklärt sind, so sind die einzelnen Graphen von Abb. 2 doch ein starker Indiz für den Zusammenhang zwischen dem Anstieg von THG wie CO₂ und der globalen Erwärmung.

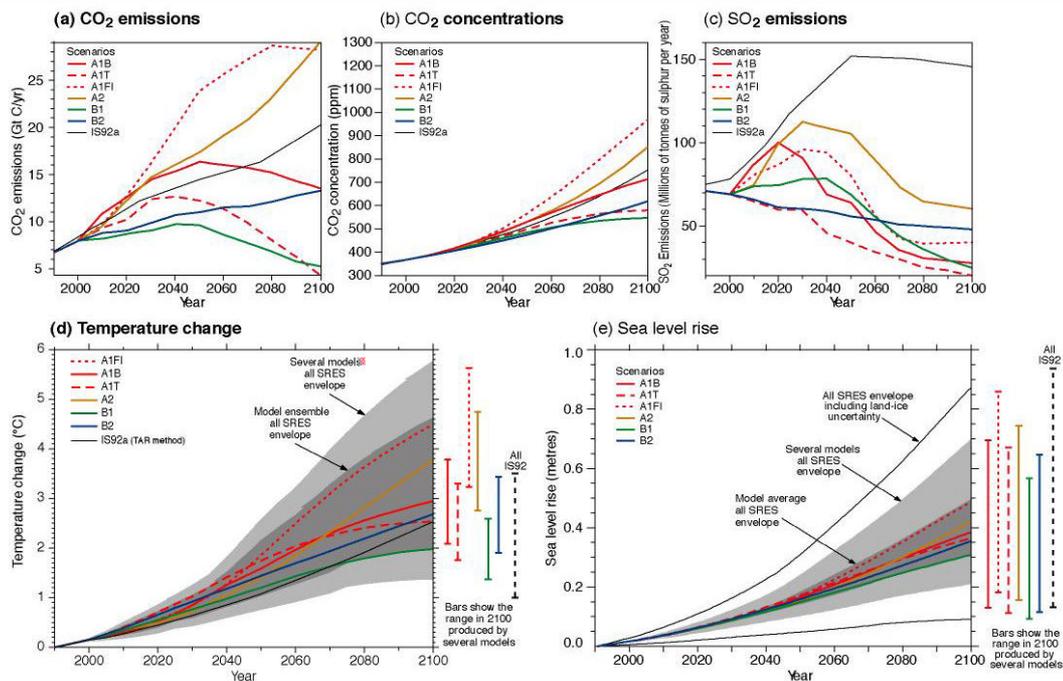


Abb. 2: Anstieg der Erdtemperatur, des Meeresspiegels, sowie von CO₂- und SO₂-Emissionen für den Zeitraum 2000-2100 mit Hilfe verschiedener Modelle (Quelle: IPCC 2001a)

Das zitierte IPCC wurde 1988 wurde unter der gemeinsamen Trägerschaft der World Meteorological Organization (WMO) und des United Nations Environment Programme (UNEP) gegründet. Dieses Panel, dem mehrere hundert Wissenschaftler der ganzen Welt angehören, untersucht und analysiert in drei Arbeitsgruppen die wissenschaftliche Literatur zu den Ursachen des Klimawandels, dessen potenziellen Auswirkungen auf das

natürliche Ökosystem und den Menschen, sowie mögliche Politiken mit dem man dem Klimawandel erfolgreich entgegenzutreten kann. Bisher hat das Panel drei *assessment reports* (1990, 1995, 2001) herausgegeben, die sich zu Standardwerken herausgebildet haben und als Referenz für politische Entscheidungsträger, Wissenschaftler und andere Experten dienen (IPCC 2001d: vii).

Das Panel agiert auch als wissenschaftlicher und technischer Ratgeber für die *conference of the parties* (COP) der *UN Framework Convention on Climate Change* (UNFCCC). Letztere wurde als Antwort auf den Klimawandel im Rahmen des Weltgipfels von Rio de Janeiro im Jahr 1992 beschlossen. Die Annex I-Mitglieder (dazu gehören die EU und die einzelnen Mitgliedstaaten) stimmten im Rahmen der Konvention zu, Politiken und Maßnahmen zu ergreifen, um den Ausstoß von CO₂ und andere THG bis zum Jahr 2000 auf die Level von 1990 zu senken (individuell oder gemeinsam⁵⁸). Erst innerhalb des Kyoto-Protokolls, welches während der COP 3 des UNFCCC verabschiedet wurde, haben sich die Unterzeichner auf gemeinsame Mechanismen und bindende Ziele für die Reduzierung von THG Emissionen geeinigt (Reduktionsverpflichtungen EU -8% der Emissionen von 1990), um dem Klimawandel zu entgegnen (vgl. Hasselmann 2000: 27). Einer dieser Mechanismen ist der Handel mit Emissionsrechten. Wie das Fragezeichen in der Überschrift jedoch andeutet, war der Emissionshandel nicht für alle COP 3 Teilnehmer das vorrangige Instrument, mit welchem dem Klimawandel entgegnet werden sollte. Als die zwei gegensätzlichsten Auffassungen während der Verhandlungen in Kyoto, können die der USA (pro Emissionshandel) und der EU (contra Emissionshandel) gelten (Damro/Luaces 2001; Grubb/Vrolijk/Brack 1999).

Wie es im Rahmen der Verhandlungen von Kyoto dennoch zu einer Einigung kam und inwieweit sich die Einstellung gegenüber dem Emissionshandel innerhalb der EU im Anschluss an „Kyoto“ änderte, wird im vierten Kapitel erläutert. Nun erfolgt vorerst eine Einführung in die umweltökonomischen Grundlagen des Klimawandels, anhand derer deutlich wird, dass ein marktbasierendes Instrument wie der Emissionshandel als effektiv eingeschätzt werden kann.

⁵⁸ In der EU einigte man sich auf eine gemeinsame Zielerreichung (*burden-sharing*). Diese Lastenteilungsvereinbarung wurde erstmalig in der Vorbereitungskonferenz zu Kyoto innerhalb des EU-Umweltministerrats im März 1997 vereinbart. Im Vorfeld zu den Verhandlungen von Buenos Aires (COP 4), wurde auf der Umweltminister-Tagung im Juni 1998 in Luxemburg die Lastenverteilung neu definiert, die festhält welchen Anteil die einzelnen Länder am EU-Emissionsminderungsziel beizutragen haben (vgl. Brockmann/Stronzik/Bergmann 1999: 73f.; Davies 1998: 454f.).

3.2.2 Zu den umweltökonomischen Grundlagen des Klimawandels: Pro Emissionshandel

„In the language of economics, greenhouse warming is a global public good, or externality, over space and time in the sense that emissions in any one place affect the climate everywhere and for centuries to come.“ (Nordhaus 1998b: 1).

Klimawandel kann besonders im Hinblick auf seine wirtschaftliche Dimension verstanden werden. Die Atmosphäre ist eine globale Ressource mit offenem Zugang für alle, das heißt niemand besitzt sie, aber alle verfügen über ein Nutzungsrecht. Das kann natürlich auch zu einer Abnutzung/Übernutzung führen, wie sich im Problem der Erhöhung der THG zeigt. Diese Problematik ist umschrieben im Prinzip der „*tragedy of the commons*“ (Hardin 1968, 1996). Die Nutzung eines öffentlichen Gutes kann nicht unter Marktbedingungen erfolgen, da es in der Natur des öffentlichen Gutes liegt, dass es nicht-ausschließbar (*non-excludable*) und nicht-konkurrierend (*non-rival*) ist (vgl. Pearson 2000: 53-56). Umweltgüter sind freie Güter in dem Sinne, dass an ihnen keine eindeutigen Eigentumsrechte definiert sind, sie keinen Preis haben und somit nicht am Markt gehandelt werden. Da die Umweltgüter kostenlos sind und keine marktwirtschaftlichen Knappheitsindikatoren wie Preissteigerung aufweisen, kommt es oft zu einer Übernutzung und Verschmutzung der Umwelt. Negative Externalitäten die dadurch entstehen, wie z.B. Luftverschmutzung durch die Emissionen einer Firma, müssten eigentlich durch Internalisierung ausgeglichen werden, indem alle Kosten (Emissionsvermeidungskosten, Schadensbeseitigungskosten, Entschädigungskosten) bei der Kalkulation mit einbezogen werden, um am Ende ein optimales Level an Verschmutzung zu erhalten. Doch der kostenlose Gebrauch der Umweltgüter führt eben oft zu mangelnder Internalisierung und häufig zu einer Externalisierung zu Lasten zukünftiger Generationen. Man spricht in diesem Fall auch von Marktversagen, da es der Markt nicht schafft, eine effiziente Allokation von Ressourcen bereitzustellen (vgl. Caspari 1995: 24). Als Lösungsansätze wurden dafür in der Vergangenheit die Pigou-Steuer oder der *property-rights*-Ansatz von Coase angeführt. Bei beiden soll versucht werden, ein pareto-optimales Vermeidungsniveau zu erreichen, so dass die marginalen Schäden der Umweltverschmutzung den marginalen Kosten der Vermeidung dieser Umweltbelastung entsprechen (vgl. Bader 2000: 33). Bei der Pigou-Steuer (Pigou 1920) wird dem Verschmutzer eine Steuer in der Höhe der Differenz der privaten und sozialen Kosten auferlegt. Jedoch wird vorausgesetzt, dass die Höhe dieser Kosten

bekannt ist. Eben dies ist wegen unvollständigen Informationen nicht möglich.⁵⁹ Im *Coase-theorem* (Coase 1969) werden Verfügungsrechte an Umweltgütern spezifiziert, so dass die verschiedenen Inhaber dieser Rechte in Verhandlungen über mögliche Kompensationen für Umweltschäden treten (vgl. Caspari 1995: 25). Jedoch sind irreversible Umweltschäden schwer durch Kompensationen ausgleichbar. Darüber hinaus fällt bei der grenzüberschreitenden und langzeitlichen Wirkung des Klimawandels eine Zuordnung von Verfügungsrechten sehr schwer (vgl. Pearson 2000: 386f.). Zwar gäbe es bestimmte Rechte, die abgegrenzt werden könnten, wie der Ausstoß von THG durch die Verbrennung von fossilen Brennstoffen. Andere Rechte jedoch, wie etwa das Recht an einem gewissen Klima zu einer gewissen Zeit, wären schier unmöglich zu definieren (CBO Study 2003: 25). Hinzu kommt, dass selbst bei einer erfolgreichen Zuteilung von Eigentumsrechten, dem Problem des Trittbrettfahrers⁶⁰ (*free rider*) nicht entgegengewirkt werden kann.

Die Probleme dieser beiden Lösungsansätze haben in der umweltökonomischen Literatur zu der Feststellung geführt, dass weder die Pigou-Steuer noch der Ansatz von Coase für die praktische Umweltpolitik geeignet scheinen (vgl. Caspari 1995: 25). Es gibt jedoch verschiedene marktbasierende Mechanismen, die helfen können, das grenzüberschreitende Problem des Klimawandels anzugehen.⁶¹ Zu ihnen zählt auch der transnationale Handel mit Emissionsrechten.

Wie ein solcher Handel genau aufgebaut ist, wird später erklärt. Der Grundgedanke des Emissionshandels ist die Festlegung einer absoluten Mengenbeschränkung, (*cap and trade*-System, *cap* = Begrenzung Anzahl zugewiesener Zertifikate). Im Umfang dieser Emissionsmenge werden entsprechende Emissionsberechtigungen in Umlauf gebracht (verkauft, versteigert, kostenlos erteilt). Diese Lizenzen berechtigen zur Emission einer bestimmten Menge von Gasen über eine festgelegte Periode. Jeder Emittent muss über Zertifikate für die von ihm verursachte Verschmutzung verfügen. Verbraucht er nicht

⁵⁹ Unvollständige Information kann z.B. über die Vermeidungskosten bestehen, wenn kein Einblick in die Produktionssituation der Emittenten besteht oder ein Unternehmen aus strategischen Gründen falsche Informationen über die Kostensituation angibt. Auch bei den Schadenskosten können Informationsdefizite bestehen, z.B. durch Ungewissheiten von physischen Auswirkungen durch Umweltbelastung (vgl. Bader 2000: 33). Siehe auch Schwierigkeiten der Kosten-Nutzen-Analyse unter Fußnote 57.

⁶⁰ Dieser Begriff aus der Politischen Ökonomie bezieht sich auf den Fall, wenn ein Akteur (z.B. ein Staat) die Vorteile eines Gutes nutzt, ohne selbst dafür etwas zu leisten (vgl. Schubert 2004b: 249).

⁶¹ Zu diesem Ergebnis kam auch das „Economists’ Statement on Climate Change“ von 1997, welches von 2500 Ökonomen unterstützt wurde und insbesondere an die USA gerichtet war. Im dritten Paragraph wurde die Wichtigkeit von marktbasierenden Mechanismen herausgestellt (Economists’ Statement 1997). Eine Übersicht über solche Mechanismen findet sich bei Panayotou (1998: 86-101).

alle Zertifikate, kann er diese an andere Teilnehmer verkaufen, die mehr emittiert haben als ihnen laut ihrer Berechtigungen zugestanden hätte.

„Die Mengensteuerung von Schadstoffemissionen mit flexiblem Zertifikatehandel ist in der umweltökonomischen Diskussion seit langem als ein wirksames und kostengünstiges bzw. kosteneffizientes Instrument im Umwelt- und Klimaschutz herausgestellt worden.“ (Öko-Institut u.a. 2002: 3). Das umweltpolitische Instrument der Lizenzierung ist aus theoretischer Betrachtung den meisten anderen Instrumenten hinsichtlich Effektivität und Effizienz weit überlegen (Bader 2000). Viele wissenschaftliche Untersuchungen und Fallstudien haben dazu beigetragen, dass „attention has shifted from *whether* tradable emissions schemes should be implemented to *how* they should be implemented.“ [HiO] (Muller/Mestelmann 1998: 225).

Ökonomisch betrachtet ist die Reduktion von THG ebenfalls ein internationales öffentliches Gut (Verbesserung der Atmosphäre). Für ein Land allein wäre die Verringerung der THG ein Nachteil, da die Vermeidungskosten höher wären als der dadurch entstehende Nutzen.⁶² Ein wirklicher Einfluss auf den Treibhauseffekt entsteht nur unter der Beteiligung von mehreren Staaten (vgl. Caspari 1995: 151). Jedoch ergibt sich auch hier das Problem des Trittbrettfahrers. Eine Kompetenzübertragung an eine supranationale Ebene wie innerhalb der EU, kann als eine mögliche Lösung des grenzüberschreitenden Umweltproblems gelten, da sich ein Mitgliedsstaat wegen seiner Einbettung in einen gemeinschaftlichen Kontext, weniger als Trittbrettfahrer verhalten kann (vgl. Caspari 1995: 36f.).

Diese Ausführungen sprechen deutlich für ein internationales Emissionshandelssystem. Im folgenden Abschnitt soll exemplarisch ein kurzer Einblick in das System der USA stattfinden, deren Emissionshandelssystemen eine gewisse Vorbildwirkung zugesprochen wird. So kann die Frage nach Effizienz und Effektivität des Emissionshandels näher betrachtet werden.

3.2.3 Zur Emissionshandelstheorie: Von den USA lernen?

Die Einführung eines internationalen Emissionsrechtehandelssystems in „Kyoto“ beruht zum größten Teil auf den sehr positiven Erfahrungen, welche die USA mit ihrem System des Emissionshandels innerhalb des *Acid Rain Program* gemacht haben (vgl.

⁶² Ein Beispiel hierfür ist, dass selbst wenn die USA als weltweit größter CO₂-Emittent ihre Emissionen um 75% verringern würden (welches enorme Kosten und Wettbewerbsnachteile für die US-amerikanische Wirtschaft bedeuten würde), könnten dadurch weltweit die Emissionen nur um 16,5% gesenkt werden (vgl. Caspari 1995: 151).

Damro/Luaces-Médez 2003: 2). Dessen langfristiges Ziel ist es, die durch sauren Niederschlag hervorgerufenen Auswirkungen (z.B. Schädigung von Waldbeständen, Rückgang der Fischbestände, Schäden an Gebäuden, erhöhte Gesundheitsrisiken) zu verringern (U.S. EPA 1999). In den USA entstanden bereits in den 1970er und 1980er Jahren Erfahrungen mit Lizenzlösungen durch Programme, die als Vorläufer der heutigen Lizenzprogramme dienten (vgl. Bader 2000: 57). Heute sind die zwei bedeutendsten Programme das *SO₂ Allowance Trading Program* (SO₂ ATP) und das kalifornische *RECLAIM-Program*.

Innerhalb der Wirtschaftstheorie über Emissionshandelssysteme, gibt es verschiedene Punkte, deren unterschiedliche Ausprägungen ein jeweils anderes Handelssystem zur Folge haben (Boemare/Quirion 2002). Diese sollen kurz erläutert werden und dann das amerikanische darauf aufbauend erklärt werden.

1. *Branchen- und räumliche Erfassung*: Hier geht es darum, an welche Teilnehmer sich das System richtet. Folgt man der Theorie, sollte es so viele Teilnehmer wie möglich geben (damit auch Unterschiede zwischen den jeweiligen Emissionsverminderungskosten bestehen, die ein Handeln erst möglich machen) und sie sollten in einem ähnlichen Markt operieren. Bei CO₂-Emissionen gibt es zwei mögliche Kontrollwege: *upstream* (Ebene der Produzenten und Importeure von fossilen Brennstoffen, die würden in Folge jedoch ihre Preise anheben) und *downstream* (Ebene der Brennstoffkonsumenten, z.B. die CO₂-Emittenten), wobei letzterem mehr Vorteile zugesprochen werden (z.B. bei Endverbraucher höhere Anreize schaffen, neue Technologien zu entwickeln, die CO₂-Emissionen einsparen). Bei der räumlichen Verteilung ist es wichtig, so genannte *hot spots*⁶³ zu vermeiden. THG jedoch bilden keine *hot spots*, da sie sich in der Atmosphäre verteilen.

Die meisten bestehenden EHS verwenden ein *downstream* Ansatz aber schließen nicht so viele Emittenten wie möglich ein und oft nur einen bestimmten Sektor, besonders in den Anfangsphasen. So kann das System einfach strukturiert und breite politische Opposition verhindert werden. Viele Systeme verwenden daher verschiedene

⁶³ Ein *hot spot* entsteht bei starker lokaler und regionaler Schadstoffkonzentration, die durch bestimmte Gase entstehen kann, welche sich aufgrund ihrer chemischen Eigenschaften nicht in der gesamten Atmosphäre verteilen (z.B. SO₂). Dadurch kann eine überdurchschnittliche Belastung und Gefährdung entstehen. Da das Lizenzsystem nur Einfluss auf den Gesamtausstoß der Schadstoffe hat, kann es zu solchen extrem hohen lokalen Immissionsbelastungen kommen. Deshalb sollte man hier Emissionsrechte nur mit regional begrenzter Gültigkeit oder Immissionslizenzen ausgeben (vgl. Bader 2000: 40). Sonst könnte sich ein Emittent mit hohen SO₂-Ausstoßen Emissionslizenzen von überall kaufen, seine Emissionen an sich nicht senken und die lokale Umwelt weiterhin schädigen, da sich das SO₂ aufgrund seiner Eigenschaften nicht verteilt.

aufeinander aufbauende Phasen (*phase-in*) (vgl. Boemare/Quirion 2002: 218). Außerdem kann eine Einstiegsfunktion (*opt-in*) vorhergesehen sein, eine freiwillige Teilnahme von Emittenten auf Projektbasis oder auch eine Ausstiegsfunktion (*opt-out*), Ausnahmeregelungen für bestimmte Sektoren, die im Rahmen von freiwilligen Abkommen über andere Maßnahmen die Emissionen zu senken versuchen.

2. *Zertifikate (Verschmutzungsrechte-) Zuteilung*: Bei der Allokation sind theoretisch drei verschiedene Möglichkeiten gegeben.

- Auktion: hier werden die Rechte an den Höchstbietenden versteigert.
- *Grandfathering*: auch Besitzstandsregelung genannt. Hier wird im Sinne des Bestandschutzes entweder ein gewisser Anteil von bisher bestehenden Emissionen zugeteilt, oder diese im Verhältnis zur Produktion zugewiesen (auch *benchmarking* genannt). Es ist entscheidend, Emissions- und Produktionswerte aus der Vergangenheit zu nehmen, da sonst Firmen kurzfristig ihre Produktion und damit Emissionen steigern könnten, um dadurch den Anteil an später zugeteilten Zertifikaten zu erhöhen. Deshalb spricht man auch von historischen Emissionen oder historischen Produktionswerten (vgl. Boemare/Quirion 2003: 220).
- *Out-put* Zuteilung: Firmen erhalten Zertifikate proportional zur aktuell existierenden Produktion. Man spricht hier auch von relativen (nicht absoluten) Verschmutzungsrechten, z.B. CO₂-Emissionen pro produzierter t Stahl).⁶⁴

Nach wirtschaftlichen Modellen wäre die Versteigerung der kosteneffizienteste Weg. Auch wäre hier der Anreiz für die Entwicklung neuer Technologien höher als beim *grandfathering*, welches außerdem neu hinzu kommende Firmen benachteiligt, da diese die Zertifikate kaufen müssen und nicht umsonst erhalten wie die alten Firmen. Die *out-put* Variante hat den großen Vorteil, dass hier Firmen nicht versuchen werden, die Produktion und somit die Emissionen zu senken, und dadurch künstliche Knappheit hervorrufen. Unter reinem *grandfathering* könnte die Firma die Zertifikate zugeteilt bekommen, aber dann die Produktion ins Ausland verlagern, wo keine Beschränkungen existieren (so genannte *pollution havens*) (vgl. Boemare/Quirion 2002: 221). Die meisten Systeme benutzen jedoch eine Art von *grandfathering* mit Sonderregelungen für Neueinsteiger. Das kann vor allem auf den politischen Einfluss der zu regulierenden Sektoren zurückgeführt werden, die einen Vorteil gegenüber Neueinsteigern bevorzugen.

⁶⁴ Zum Missverständnis, dass relative Zertifikate besser als absolute wären, siehe Zapfel/Vainio (2002: 19f.)

3. *Zeitliche Flexibilität*: Der Bezugszeitrahmen der Berechtigung beträgt meistens ein Jahr. Der Theorie entsprechend sollte ein System zeitliche Flexibilität bieten, das heißt, es sollte die Möglichkeit zur Kreditaufnahme (*borrowing*) und zum Anlegen (*banking*) bestehen. Letzteres gibt Anreize zu schnellen Emissionseinsparungen, da diese angelegt werden können, und dadurch zusätzliche Flexibilität schaffen. Zu einem anderen Zeitpunkt, wenn ein verstärkter Emissionsausstoß nötig ist oder Senkungen nicht eingehalten werden können, könnten diese dann eingesetzt werden. Jedoch besteht dadurch die Gefahr von temporären *hot spots*, wenn diese Berechtigungen auf einmal eingesetzt werden. Das gilt allerdings nicht für THG. Dennoch sollten Berechtigungen eine zeitlich begrenzte Gültigkeit haben, damit die Möglichkeit besteht, später vereinbarte Reduktionsziele einzuhalten und nicht durch eine Masse von angelegten Berechtigungen zu gefährden (vgl. Boemare/Quirion 2003: 223).

Banking ist in jedem, *borrowing* hingegen in keinem existierendem Handelssystem erlaubt, da dadurch die Anreize zur Emissionssenkung nicht mehr gegeben sind und die Umweltprobleme nicht gelöst werden.

4. *Handelsorganisation und Überwachung samt Sanktionierung*: Bei der Organisation des Emissionshandels ist der Hauptunterschied, ob bilaterales Handeln möglich ist, unterstützt durch ein Registrierungssystem, oder aber ob der Handel vorherige Genehmigung von Seiten der Regierung bedarf. Aufgrund niedriger Transaktionskosten bevorzugen alle existierenden Systeme den ersten Weg. Für die Überwachung ist ein effektives System nötig, das bei Nicht-Einhaltung auch Sanktionen vorsieht.

Anhand des SO₂ ATP Programms sollen nun vor diesem theoretischen Hintergrund einzelne Punkte angesprochen werden, die für die spätere Erläuterung des europäischen Lizenzprogramms interessant sind.⁶⁵ Das SO₂ ATP betrifft nur die amerikanischen Elektrizitätsunternehmen und damit nur einen Sektor, da dieser mit 70% den Großteil des Schwefeldioxids emittiert. Für die erste Phase (*phase-in* Ansatz) von 1995 bis 1999 wurden unter bestimmten Gesichtspunkten die 110 Unternehmen mit dem größten Schadstoffausstoß ermittelt und ihnen Lizenzen zugeteilt (vgl. Bader 2000: 59). Jede Lizenz (*allowance*) berechtigt zum Ausstoß von 1t/SO₂ pro Jahr (U.S. EPA 1995). Die Gesamtmenge der Lizenzen machte die vorher festgelegt Gesamtemissionsmenge aus (5,5 Mio. t SO₂ in der ersten, 8,9 Mio. t SO₂ in der zweiten Phase) (vgl. Bader 2000: 63f.). Für jedes Jahr der ersten Phase erhielten die Emittenten einmalig eine Lizenzmenge zugeteilt, wobei die Lizenzen auf ein Jahr begrenzt waren, aber bei

⁶⁵ Zu einer genauen Beschreibung der Programme siehe Bader (2000: 57-98) und Stavins (2001).

Nichtnutzung in spätere Jahre übertragen werden konnten (*banking*). Jedoch konnten keine Lizenzen verwendet werden, die ihre Gültigkeit in kommenden Jahren besaßen (*borrowing*). SO₂ hat eine räumliche Dimension, d.h. er verteilt sich nicht, sondern ist lokal begrenzt. Das kann zu so genannten *hot spots* führen. Dennoch wurde auf eine regionale Beschränkung der Gültigkeit der Lizenzen verzichtet und diese im gesamten Gebiet der USA handelbar. Die Anfangsverteilung der Lizenzen erfolgte kostenlos und somit nach dem Grundsatz des *grandfathering* Prinzips, jedoch in modifizierter Form. Der Zuteilungsstandard erfolgte zwar nach Verbrauchswerten (durchschnittlicher Energieverbrauch) aber richtete sich aber auch nach gefordertem Reinigungsgrad der Anlagen. Dieser Emissionsfaktor wurde mit dem Verbrauchswert multipliziert, so dass Anlagen, die frühzeitig dem Reinigungsgrad entsprachen durch handelbare Lizenzen belohnt wurden (vgl. Bader 2000: 64f.). Der Faktor wurde in der im Jahr 2000 beginnenden zweiten Phase, die nun 2000 Kraftwerksanlagen betraf, reduziert. Neuemittenten erhalten je nach dem Zeitpunkt ihrer Inbetriebnahme gestaffelt, Lizenzen nur für Teile ihrer Kapazität oder bei Inbetriebnahme nach 1995 keine Lizenzzuteilung mehr. Die Differenz müssen sie von anderen Unternehmen kaufen.⁶⁶ Neueintretende Unternehmen werden demnach stärker belastet als Altemittenten. Der Abhängigkeit der neuen Unternehmen von der Verkaufsbereitschaft der Altemittenten, versucht man durch jährliche Lizenzauktionen aus einem Lizenzreservefond zu verringern (vgl. Bader 2000: 69). Für die Kontrolle des Lizenzhandels wurde ein Lizenzüberwachungssystem gebildet, um die Transaktionskosten beim bilateralen Handel so gering wie möglich zu halten. Ein Emissionskontrollsystem wurde geschaffen, bei dem jedes beteiligte Unternehmen mit einem geprüften Messgerät ausgestattet wurde, welches die Messdaten an ein Datensystem übermittelt, auf dessen Grundlagen Emissionsberichte erstellt werden können. Das Bußgeld für zuviel ausgestoßene Emissionen, die nicht durch den Zukauf von Berechtigungen ausgeglichen wurden, beträgt 2000 U.S.\$ pro t CO₂ (vgl. Bader 2000: 75f.).

Für eine kurze abschließende Bewertung stellen sich die Fragen nach der ökologischen Effektivität (erfolgreiche Senkung der Emissionen, Reduktion der Immissionen) und der ökonomischen Effizienz (Kosteneffizienz besteht, wenn sich der Lizenzpreis und die Vermeidungskosten der Emittenten entsprechen) des Emissionshandelssystems. Bader kommt zu dem Schluss, dass es innerhalb der ersten Phase zu einer höheren Reduktion

⁶⁶ Das geschieht über bilateralen Handel zwischen Kraftwerksbetreibern/Kraftwerken und Intermediären wie Brokern, die selbstständig oder im Auftrag von Kraftwerken kaufen und verkaufen, oder Brennstoffanbieter (vgl. Bader 2000: 119).

der Emissionen führte. Das könnte sich jedoch in der Zukunft durch einen höheren Ausstoß ändern, da viele Lizenzen im so genannten *banking* angelegt wurden. Der vorerst entstandene Effekt ist jedoch durchaus positiv zu bewerten (vgl. Bader 2000: 117). Auch bei der regionalen Verteilung kam man zu dem positiven Ergebnis, dass der SO₂-Ausstoß besonders in den Bundesstaaten gesenkt werden konnte, wo er vorher am höchsten war (vgl. Bader 2000: 118f.). Auch neuere Zahlen lassen auf einen Erfolg des Programms schließen (vgl. U.S. EPA 2004: 5). In Hinblick auf die ökonomische Effizienz kommt Bader zu dem positiven Ergebnis, dass es sich bei dem Markt um einen effizienten Markt handele. Zwar lagen die Lizenzkosten wegen verschiedener Ursachen anfangs unter den Vermeidungskosten, doch findet dort eine Annäherung statt (vgl. Bader 2000: 129).

Wie sich vor diesem Hintergrund nun das europäische Handelssystem entwickelte, wie es gestaltet wurde und vor allem, welche Rolle die Kommission spielte, ist Inhalt des nächsten Kapitels. Nach einer Einführung, wie es zu einer Zuwendung zum marktbasierten Instrument Emissionshandel kam, werden die beiden entscheidenden *policy*-Phasen detailliert betrachtet, um den vermuteten Einfluss der Kommission untersuchen zu können.

4 Analyse der Entstehung des EHS und der Rolle der Kommission

4.1 Die Einführung marktorientierter Instrumente in der Klimawandel-Politik der EU

Wie in den bisherigen Ausführungen anklingt, scheint in der EU der Weg hin zu einem effizienten marktorientierten Instrument zur Bekämpfung des Klimawandels, eher steinig gewesen zu sein. Zwar war mit dem 5. Umweltaktionsprogramm 1992 die Grundlage der Verbindung Ökologie und Ökonomie geschaffen, doch legte man weiterhin den Schwerpunkt auf ordnungsrechtliche Maßnahmen wie Ge- und Verbote und gesetzliche Verordnungen, anstelle von ordnungspolitischen Maßnahmen, zu denen marktwirtschaftliche Instrumente zählen.⁶⁷ „EU policing within this area was developed under the assumption that a totally free market misallocates natural resources and produces inadequate incentives to prevent environmental degradation.“ (Golub zitiert in Damro/Luaces 2001: 13).

Die Umsetzung einer europäischen Klimawandelpolitik wird als besonders schwer eingeschätzt, weil sie einen Einfluss auf verschiedene Politikbereiche hat, wie etwa die Energie- und Fiskalpolitik (Collier 1996; Jachtenfuchs 1996). Vor allem die erforderliche Einstimmigkeit im Ministerrat bei der Fiskalpolitik, macht Politikentscheidungen in diesem Bereich schwierig.

Bereits im Oktober 1990 einigten sich die EG-Umwelt- und Energieministern auf eine Stabilisierung der CO₂-Emissionen in der Gemeinschaft (vgl. Caspari 1995: 162).⁶⁸ Die Kommission hatte vor dem Treffen kritisiert (Europäische Kommission 1990), dass eine klare Verpflichtung zur Ergreifung der dringend notwendigen Maßnahmen auf Gemeinschaftsebene fehle. Nach dem Treffen der Ministerräte legte sie ein Strategiepapier vor, welches den Ausbau von Forschungs- und Entwicklungsprogrammen (F&E), ordnungsrechtlichen und freiwilligen Maßnahmen, der Einführung einer CO₂/Energiesteuer, sowie ergänzende subsidiäre Maßnahmen der Mitgliedstaaten beinhaltete (Europäische Kommission 1991). Dieses Strategiepapier zeigt, wie sehr der Schwerpunkt auf ordnungsrechtlichen Maßnahmen lag. Zu den F&E Maßnahmen zählte u.a. das 1991 beschlossene SAVE Programm, welches von 1991 bis

⁶⁷ Caspari (1995: 210f., 223-228) hat darauf aufmerksam gemacht, wie entscheidend eine klare Trennung dieser Begriffe ist, da in der praktischen Politik oft von ordnungspolitischen Entscheidungen gesprochen wird, wenn es sich eigentlich um ordnungsrechtliche bzw. ordnungsrechtpolitische handelt.

⁶⁸ Schon 1988 hatte sich die Kommission (Europäische Kommission 1988) an den Rat gewandt und vor den alarmierenden Risiken des Treibhauseffekts gewarnt. In der folgenden Entschließung des Rates wurde erklärt, dass die Gemeinschaft bei einem globalen Abkommen mitwirken müsse (Europäischer Rat 1989). Jedoch wurden keine Maßnahmen oder Ziele beschlossen und es blieb eher bei Besorgnisbekundungen der beteiligten Politiker (vgl. Caspari 1995: 162).

1995 andauerte und eine Verbesserung der Energieeffizienz und des Energiesparens zum Inhalt hatte. Diesem Programm folgte das SAVE II, dessen Nachfolger wiederum in anderen Programmen zur Energieeffizienz aufgenommen wurde.⁶⁹ Im Laufe des Politikzyklus wurde aus diesem Programm eine Rahmendirektive – „with doubts about its effectiveness“ (Collier 1996: 126) – in der generelle Prinzipien festgelegt wurden, doch die Mittel zur Verfolgung dieser Prinzipien bei den Mitgliedstaaten lag. Das entsprach dem von einigen Mitgliedstaaten geforderten Prinzip der Subsidiarität. Das SAVE Programm, sowie das entstandene ALTENER Programm⁷⁰ zur Entwicklung alternativer Energien, sind Programme, welche finanzielle Unterstützung anbieten, mit deren Hilfe BAT Technologien entwickelt und eingesetzt werden sollen.

Kurz vor der Konferenz in Rio 1992, verabschiedete die Kommission ein Paket, über welches die Mitgliedstaaten im Zuge des Rio-Ratifikationsprozess zu entscheiden hatten. Es beinhaltete die Rahmendirektive zu SAVE und ALTENER, eine Entscheidung über Überwachungsmethoden von CO₂-Emissionen und eine Direktive über eine kombinierte CO₂- und Energiesteuer (vgl. Haigh 1996: 164).

Die Kommission legte zu letzterem die entsprechende Richtlinie vor (Europäische Kommission 1992a). Diese Steuer war der konkreteste und weitreichendste Vorschlag in dem Paket. Es gab einige Länder, wie Dänemark, Deutschland und die Niederlande, die darauf drängten, eine europaweite CO₂-Steuer einzuführen (vgl. Collier 1996: 127). Eine unilaterale Steuereinführung, hätte zu Wettbewerbsverzerrungen geführt und somit dem Binnenmarktprojekt entgegengewirkt. Diese Tatsache, der angesprochene Wandel hin zu einer Verbindung von Ökologie und Ökonomie und die Unterzeichnung der Rio-Deklaration 1992 (Gründung UNFCCC) bildeten den Hintergrund für den Vorschlag der Kommission. Die vorgeschlagene Steuer sollte sich auf Kohlendioxid und den Energiebereich beziehen. Pro Barrel Öl sollten anfangs 3 U.S.\$, mit einer Steigerungsrate von 1 U.S.\$ pro Jahr bis zum Preis von 10 U.S.\$ pro Barrel steigen (vgl. Haigh 1996. 165). Das Vorhaben stieß jedoch auf großen Widerstand der Interessengruppen der Industrie, die ihre Wettbewerbsfähigkeit außerhalb der EU geschwächt sahen, sowie einiger Länder wie Frankreich und Großbritannien, die keine Einmischung in die Steuerpolitik von Seiten der EG wollten (vgl. Collier 1996: 127f.). Obwohl die vorgesehene Steuer abgeschwächt und den Mitgliedstaaten das Recht

⁶⁹ Für mehr Informationen auch zum derzeitig zur Diskussion stehenden Programm „Intelligent Energy - Europe“ siehe: <http://europa.eu.int/comm/energy/en/pfs_save_gen_en.html> Rev. 20.03.06.

⁷⁰ Informationen sind zu finden unter: <http://europa.eu.int/comm/energy/en/pfs_altener_en.html> Rev. 20.03.06.

zugesprochen wurde, Steuerreduzierungen für bestimmte Firmen und somit Ausnahmeregelungen zuzulassen, scheiterte die Einführung 1994 endgültig (Zito 2002). Da der Versuch auf europäischer Ebene erfolglos blieb, empfahl die Kommission den Ländern individuelle umweltpolitische Steuern und Instrumente. Diese sollten auf *product-by-product* Basis erfolgen (Zusammenfassend Cattoir 2004: 20-23).⁷¹

Das vierte Element bezog sich auf die Emissionsüberwachung. Auch wenn es in der 1993 verabschiedeten Richtlinie 93/398/EWG nicht explizit genannt wurde, so gab sie der Kommission die Möglichkeit, von den Mitgliedstaaten überlieferte Daten auszuwerten und zu beurteilen. Diese sollten nationale Programme entwickeln, um die Emissionen zu senken, da man sich innerhalb des UNFCCC auf eine Senkung der Emissionen auf 1990er Level bis zum Jahr 2000 geeinigt hatte. Die Mitgliedstaaten waren verpflichtet, jährlich der Kommission über den Stand der Emissionen zu berichten und darzulegen, welchen Senkungen erfolgt waren. Mit Hilfe dieser Berichte konnte die Kommission die nationalen Programme in Bezug auf ihre Effektivität bewerten (vgl. Haigh 1996: 166ff.). Wie an anderer Stelle noch deutlich wird, machte es dieser früh eingeführte Überwachungsmechanismus der Kommission später leichter, das Emissionshandelssystem für CO₂ einzuführen.

Die gescheiterte CO₂-Steuer war der erste Versuch eines marktorientierten Instrumentes in der gemeinschaftlichen Umweltpolitik, es sollte jedoch die ordnungsrechtlichen Maßnahmen lediglich unterstützen (vgl. Caspari 1995: 165-167). Mit der Zustimmung zum UNFCCC, dem daraus entstandenen Kyoto-Protokoll und dessen drei flexiblen Instrumenten – Emissionshandel, JI und CDM – wurde ein zusätzlicher wichtiger Grundstein für die Zuwendung zu ordnungspolitischen Instrumenten gelegt.

Wie bereits im Kapitel 3.2.1 angedeutet wurde, stand die EU den flexiblen Instrumenten, besonders dem Emissionshandel, im Vorfeld und während der Verhandlungen in Kyoto sehr skeptisch gegenüber. Das in der EU geltende umweltpolitische Prinzip der Nachhaltigkeit und die Bekämpfung des Klimawandels, sollten durch *common and coordinated policies and measures* (CCPM) erreicht werden. Dazu gehörten technische Standards im Sinne von BATs und regulativ festgelegte Emissionsgrenzen. Diese gehörten zu den europäischen Zielen von „Kyoto“, ebenso wie verbindliche Zugeständnisse und festgelegte Zeitpläne für Emissionssenkungen. In der Mitteilung „Klimaänderungen: Das Konzept der EU für Kyoto“ stellte die Kommission fest, dass die im Rahmen von „Kyoto“ beabsichtigten

⁷¹ Ein Beispiel dafür ist die in Deutschland eingeführte Öko-Steuer. Siehe Kapitel 5.1.2.

Emissionssenkungen (Verhandlungsbasis waren damals noch -15% der 1990er Emissionen) in Sektoren wie Verkehr, energieintensive Industrie, Atomkraft u.ä., technisch möglich und wirtschaftlich zu handhaben waren, vorausgesetzt alle anderen Industrienationen würden ähnlichen Aktionen zur Emissionsreduzierung durchführen (Europäische Kommission 1997). Man hatte jedoch Zweifel und Einwände gegenüber dem neuen Instrument Emissionshandel (*new environmental policy instrument, NEPI*), vor allem da man ein Sich-Freikaufen von Ländern wie den USA mit Hilfe von *hot air* aus Russland befürchtete.⁷² Entgegen diesen eher moralischen Einwänden, gegen ein im Emissionshandel existierendes „Recht zur Verschmutzung“, gab es auch strategische Bedenken. Die Ablehnung der flexiblen Instrumenten war letztendlich auch Resultat eines Selbstinteresses und für die EU strategisch wichtig (vgl. Christiansen 2004: 30). Es wurde angenommen, dass die Kosten für die Emissionssenkungen in der EU wahrscheinlich geringer ausfallen würden, als für die USA, Japan oder Kanada. Diesen Vorteil wollte man mit der Zusage zur Nutzung flexibler Instrumente nicht aufgeben. Ein anderer eher praktischer Haupteinwand, dass es nicht genug Zeit für die Verhandlung eines solch komplexen internationalen Systems gab, konnte jedoch nicht aufrechterhalten werden (vgl. Grubb/Vrolijk/Brack 1999: 92). Letztendlich kam es zur Verabschiedung des Kyoto-Protokolls. Das lag vor allem daran, dass beide für die USA und EU nicht verhandelbaren Punkte in einem Kompromissvorschlag übernommen wurden. Die EU stimmte dem Emissionshandel unter ihrer Bedingung zu, dass vorher verbindliche Reduktionsziele festgelegt wurden (*quantified limitation and reduction objectives, QELROs*). Die USA waren zu diesen QELROs nur bereit, da diese an die Möglichkeit zum Emissionshandel gekoppelt waren (vgl. Damro/Luaces 2001: 26).

Vergleicht man die Position der EU vor und während den Verhandlungen in Kyoto mit dem heute bestehenden EHS, so muss in Europa nach 1997 ein Umdenken eingesetzt haben, welches zu einer Zuwendung zu diesem Instrument führte. Dieser Wandel kann auch als „*u-turn*“ der europäischen Position bezeichnet werden (Christansen/Wettstad 2003: 5).

Wie es zu diesem *u-turn* kam und inwieweit die Europäische Kommission diese veränderte Einstellung gegenüber ordnungspolitischen Maßnahmen genutzt hat, gilt es in den folgenden zwei Kapiteln herauszufinden. Dazu werden die zwei entscheidenden

⁷² *Hot air* in diesem Zusammenhang bezieht sich auf die Tatsache, dass die Russland und der Ukraine zugesprochenen Emissionsquoten zu hoch waren. Beide Länder hatten sich auf eine Stabilisierung der Werte auf 1990er Level für den Zeitraum 2008-2012 verpflichtet. Die Quoten hätten niedriger angesetzt werden müssen, da die Emissionswerte in beiden Länder durch einen starken Rückgang der Industrieproduktion, auch ohne politisches Zutun sanken (vgl. Zapfel/Vainio 2002: 6).

Phasen bei der Einführung des EHS untersucht und das Augenmerk auf die Kommission gerichtet, um der Frage nachzugehen, welche Rolle sie bei dem Wandel innerhalb der EU-Umweltpolitik hin zum Emissionsrechtehandel gespielt hat.

4.2 Agenda-Setting Phase

4.2.1 Die Zeit nach „Kyoto“

„Umweltpolitische Maßnahmen der EU entstehen nicht aus einem Vakuum heraus. Vielmehr sind sie als Reaktion auf ein, wie auch immer wahrgenommenes und dementsprechend definiertes Problem zu verstehen.“ (Knill 2003: 105). Ein umweltpolitisches Aktivwerden hängt von zwei Voraussetzungen ab: der Wahrnehmung eines Problems sowie dem Willen der involvierten Akteure, dieses Problem zu behandeln und auf die Agenda zu setzen.⁷³

Um zu verstehen, wie es dazu kam, dass die Schaffung eines europäischen Emissionshandelssystems auf der Agenda der EU Umweltpolitik erschien, ist es entscheidend den post-Kyoto Prozess zu betrachten.⁷⁴ Ab Mitte 1998 schien in Europa ein Umdenken stattzufinden und es folgte eine Fülle von Dokumenten, die sich mit dem Emissionshandel und den anderen flexiblen Instrumenten beschäftigten. Einige Mitgliedstaaten und die Europäische Kommission zeigten ein zunehmendes Interesse. Diese veränderte Einstellung hat verschiedene Gründe innerhalb der internationalen, wie auch der europäischen Ebene gehabt (Zapfel/Vainio 2002).

Nach „Kyoto“ wurde die internationale Politikdebatte vor allem dadurch geprägt, wie ein internationales Emissionshandelssystem zu operationalisieren sei (Christiansen/Wettstad 2003: 6). Es gab weiterhin viele Gegner und vor allem das Thema *hot air* wurde immer wieder angesprochen (vgl. Brockmann/Stronzik/Bergmann 1999: 19).⁷⁵ Eine Zuwendung zum und Auseinandersetzung mit dem Emissionshandel

⁷³ Wie eingangs erwähnt werden hier die Phasen der Problemdefinition und des Agenda Settings zusammen als eine Phase betrachtet.

⁷⁴ In den folgenden Ausführungen wird sich vor allem auf die Veröffentlichungen von Peter Zapfel, Matti Vainio, Atle Christiansen und Jørgen Wettstad bezogen. Zapfel und Vainio sind Mitarbeiter der GD XI Umwelt. Beide haben in der Working Group I „Flexible Mechanismen“ des ECCP das Direktorat B2 (Bereich Schutz der Umwelt, Natur und Biodiversität) vertreten. Vainio ist derzeit Deputy Head of Unit im Direktorat C1 (Luft und Chemikalien, Saubere Luft und Verkehr). Wettstad ist Senior Research Fellow am Fridtjof Nansen Institut in Norwegen, sein Schwerpunkt ist EU Energie-, Umwelt- und Ressourcen Politik. Christiansen ist Direktor bei Point Carbon, ein Informationsdienst, der sich auf die Analyse von Energie, Gas und Emissionsmärkten spezialisiert hat und dazu Reports veröffentlicht. Siehe auch <<http://www.pointcarbon.com>> Rev. 25.03.06.

⁷⁵ Zapfel und Vainio (2002: 13) kommen zu dem Schluss, dass das Thema *hot air* als „*the easy way out*“ benutzt wurde, da die damals vorgebrachten Argumente aus Perspektive der Emissionshandeltheorie nicht haltbar sind, da der umweltpolitische *outcome* durch die vorher festgelegte Höchstgrenze (*cap*) immer gegeben ist.

schien dennoch auch für Skeptiker innerhalb der EU notwendig zu sein, da sich im Laufe der folgenden COPs (Buenos Aires 1998, Bonn 1999) herausstellte, dass für viele Unterzeichner solche flexiblen Instrumente eine entscheidende Vorbedingung für die Ratifizierung des Kyoto-Protokolls darstellten (vgl. Christiansen 2004: 29). Allen voran standen die USA, deren Ratifizierung des Protokolls als verantwortlicher Hauptemittent sehr entscheidend war. Das dadurch notwendig gewordene Umdenken in der EU war dennoch von dem Problem geprägt, zwischen der nötig gewordenen Flexibilität auf der einen und der eigenen umweltpolitischen Integrität auf der anderen Seite, eine Balance zu finden (vgl. Christiansen 2004: 29).

Wie weiter oben beschrieben, standen im Zentrum der europäischen Klimawandel-Politik vor allem gemeinsame, koordinierte Maßnahmen, mit denen die THG gesenkt werden sollten. Bei der Kommission sollte eine CO₂-Steuer das Herzstück dieser Maßnahmen bilden. Jedoch konnte sie sich damit nicht gegen die Mitgliedstaaten durchsetzen, vor allem weil Entscheidungen innerhalb der Fiskalpolitik Einstimmigkeit erfordern. Als Folge gab es in Europas Klimawandel-Politik ein breites Spektrum von Instrumenten, wie etwa Energiestandards für Boiler und Kühlschränke, Richtlinien für Energieeffizienz, Programme für die Unterstützung von Energieeffizienz (SAVE) oder für alternative Energietechnologien (ALTENER). Doch fehlte ein starkes, einheitliches Instrument (Wettestad 2001). Das Scheitern der gemeinsamen CO₂-Steuer war ein zusätzlicher Schlüsselaspekt auf der Suche nach Instrumenten, die besser in den EU Rahmen passten. Dieses schien sich im Emissionshandel zu bieten, letztendlich weil über eine Entscheidung dessen, eine Abstimmung nach dem Prinzip der qualifizierten Mehrheit möglich war.

Vor allem in der Kommission setzte deshalb ein Lernprozess ein und in Folge dessen eine verstärkte Zusammenarbeit mit Akteuren außerhalb der EU, wie etwa Akademikern und Experten, sowie Umweltgruppen vor allem aus den USA (Zapfel/Vainio 2002). Bis „Kyoto“ stammte das Wissen über den Emissionshandel zum größten Teil nur aus den USA, da man dort bereits Erfahrungen gesammelt hatte. Die Debatte über dieses Instrument war in Europa auf rein akademische Kreise beschränkt (vgl. Jordan/Wurzel/Zito 2003: 16). Das sollte sich nun ändern und innerhalb der Kommission wurden sogar einige Experten rekrutiert. „The arguments put forth by proponents of flexibility mechanisms gradually convinced EU policymakers that ET was a useful idea.“ (Christiansen/Wettestad 2003: 6).

Die Kommission hob in darauf folgenden Dokumenten immer wieder die Wichtigkeit der flexiblen Instrumente und die Möglichkeit eines europaweiten Handelssystems hervor. In ihrer Mitteilung an den Rat und das Europäische Parlament zum Thema **„Klimaänderungen - Zu einer Strategie nach Kyoto“** vom Juni 1998, wies sie darauf hin, dass

(...) die flexiblen Mechanismen einen wesentlichen Beitrag dazu leisten [können], die Verpflichtungen [von Kyoto] kostengünstiger zu erfüllen, um so die Wettbewerbsfähigkeit der EU Industrie sichern (...). Ein EG-weites Konzept zum Handel mit Emissionsrechten könnte auch die verwaltungstechnische Implementierung des Systems erleichtern und neue Handelshindernisse vermeiden. (Europäische Kommission 1998: 5)

Weiterhin hieß es, dass zu entscheiden wäre, inwieweit von den flexiblen Mechanismen innergemeinschaftlich, als auch international Gebrauch zu machen sei. Im Rahmen des internationalen Systems, könnte ein gemeinschaftlicher Gutschriftenmarkt der *EU-bubble* Regelung (gemeinsame Zielerfüllung durch die Mitgliedstaaten) Rechnung tragen.⁷⁶ Die Kommission stellte das übergeordnete Ziel des Schutzes des Binnenmarktes heraus: „Aus Gründen des Binnenmarktes mag es richtiger erscheinen, einen EU-weiten Gutschriftenmarkt ins Auge zu fassen. Es wäre nicht wünschenswert, in den einzelnen Mitgliedstaaten weit auseinander gehende Trading-Regelungen zu haben.“ (Europäische Kommission 1998: 24). Sie wies darauf hin, dass bereits im Jahr 2005 ein innergemeinschaftliches Handelssystem eingerichtet werden könnte, außerhalb des Kyoto-Handelssystems, welches erst 2008 in Kraft treten soll (vgl. Europäische Kommission 1998: 27).

Die Wichtigkeit des Emissionshandels, sowie die Notwendigkeit nicht im internationalen Geschehen zurückzubleiben, drückte Umweltkommissarin Ritt Bjerregaard im Juni 1998 so aus: „We have to get involved in emissions trading. (...) we cannot let others dictate the rules.“ (zitiert in Christiansen 2004: 32).

Ein ebenso wichtiger Grund für die Zuwendung hin zu flexiblen Instrumenten, waren die prognostizierten Emissionstrends innerhalb der EU Ende der 1990er Jahre. In der Mitteilung der Kommission vom Mai 1999 über die **„Vorbereitungen für die Umsetzung des Kyoto-Protokolls“** hieß es, dass die Emissionen zwar auf den Stand von 1990 gesenkt werden könnten (UNFCCC Ziel), aber eine weitere Reduzierung (Kyoto-Ziel -8% von 1990 innerhalb der EU) bedenklich sei, da die Emissionen

⁷⁶ Später spricht die EU hier von einer „solidarischen Haftung“ (Europäische Kommission 1999: 17), da ein Nicht-Erfüllen der Ziele einiger Mitgliedstaaten am Ende auf alle zurückfällt.

weiterhin steigen, vor allem wenn von einem Wirtschaftswachstum ausgegangen wird.⁷⁷ Die folgende Abbildung zeigt den Stand der Emissionen im Jahr 2000 (Abb. 3).

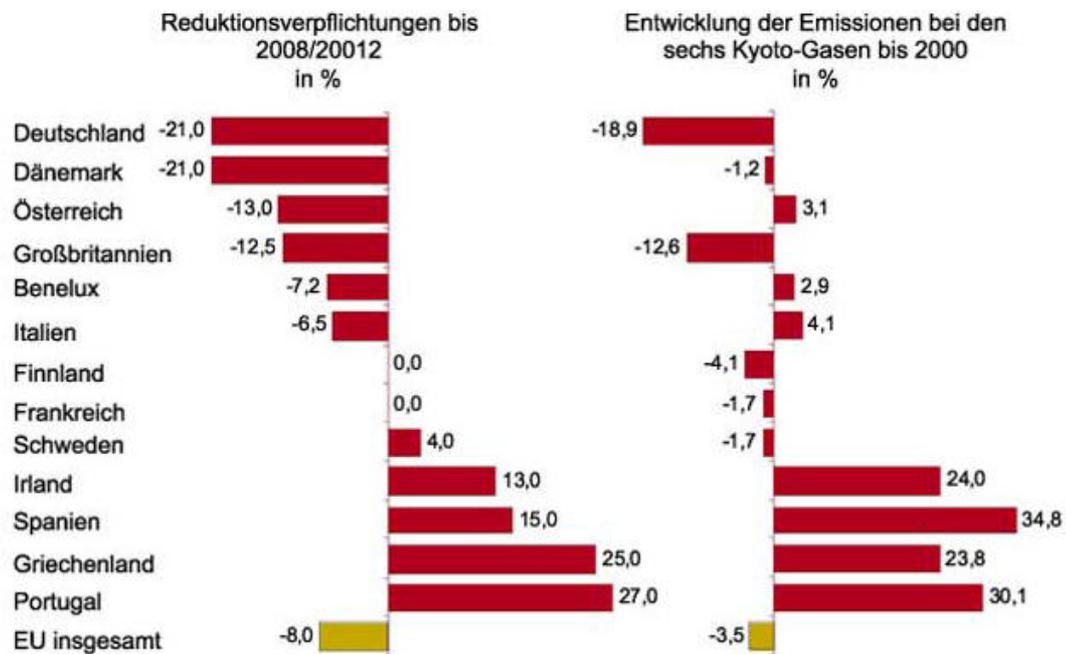


Abb. 3: Kyoto-Ziele für den Zeitraum 2008 bis 2012 im Vergleich zur 1990 bis 2000 erreichten Reduktion in der EU
(Quelle: RWE Rheinbraun AG)

„Wenn dieser Trend nicht eingedämmt wird, kann die Forderung nach „nachweisbaren Fortschritten“ [HiO] bis 2005 gemäß Artikel 3 Absatz 2 des Kyoto-Protokolls und die Verpflichtung zu einer Reduzierung um 8 % nicht erfüllt werden.“ (Europäische Kommission 1999: 7). Die erfolgreichen CO₂-Senkungen im Zeitraum 1990-1996 – so macht der EUA Report 1999 deutlich, auf den sich auch die Kommission bezog – beruhten vor allem auf Erfolgen in Großbritannien und Deutschland. In Großbritannien waren für die CO₂-Senkungen der Wechsel von Kohle zu Naturgas im Energiesektor und Produktionsverbesserungen im Atomkraft-Sektor verantwortlich. In Deutschland führte die wirtschaftliche Restrukturierung der neuen Bundesländer zu einer Senkung der Emissionen (vgl. EUA 1999: 26). Dies wird besonders gut deutlich, wenn man die Emissionssenkungen Deutschlands und Großbritanniens zusammenrechnet und mit denen der weiteren EU-Mitgliedstaaten vergleicht (siehe Abb. 4).

⁷⁷ Steigendes Wirtschaftswachstum führt zu steigenden Emissionen. Daher seien die erfolgreichen EU Emissionssenkungen im Zeitraum 1990-1999 auch auf ein damals geringes BIP-Wachstum zurückzuführen (vgl. EUA 1999: 26).

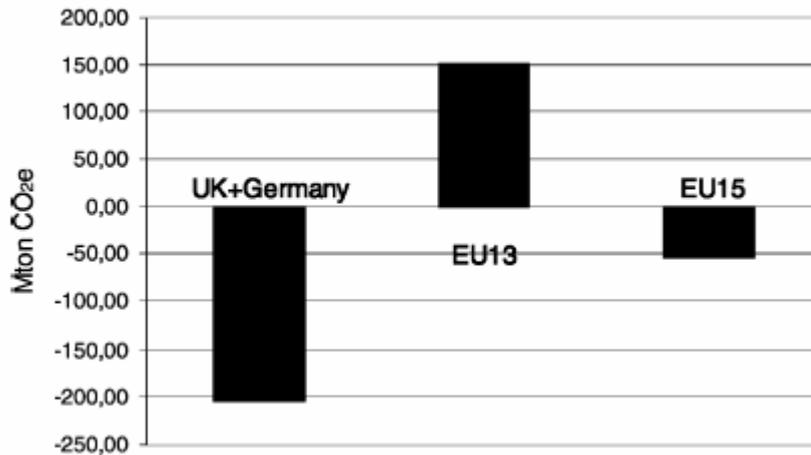


Abb. 4: Veränderungen der CO₂-Emissionen in Mio. t zwischen 1990 und 1999 dargestellt für alle 15 EU-Mitgliedstaaten, für Deutschland und GB zusammen und für die EU-Mitgliedstaaten ohne beide letztere

(Quelle: Christiansen/Wettstad 2003: 8)

Der daraus entstandene Handlungsbedarf schien eine Verstärkung der bisherigen Politiken und Maßnahmen notwendig zu machen. Die Kommission schrieb dazu: „Maßnahmen auf Gemeinschaftsebene sind eine sinnvolle Ergänzung der nationalen Initiativen. Auf diesem Gebiet wurden bisher nicht rasch genug Fortschritte erzielt.“ (Europäische Kommission 1999: 2). Mit dieser Bemerkung bezog sich die Kommission auf vorhergehende Ratsentscheidungen, in denen die Mitgliedstaaten festhielten, dass zusätzliche Maßnahmen auf Gemeinschaftsebene unerlässlich seien, um ihre Kyoto-Ziele zu erreichen und um die Lastenteilung einzuhalten⁷⁸ (vgl. Europäische Kommission 1999: 8). Der Rat hatte dabei die Kommission aufgefordert, über Fortschritte im Bereich der gemeinschaftlichen Maßnahmen zu berichten. Diese stelle daher erneut die flexiblen Instrumente, allen voran den Emissionshandel, als in Betrachtung zu ziehende Hilfsmittel dar, mit dem die Emissionen zu senken seien. Doch war der Kommission durchaus klar, dass diese Instrumente neu und ungewöhnlich waren:

Die Kyoto-Mechanismen unterscheiden sich grundsätzlich von der Strategie, der die Europäische Gemeinschaft und ihre Mitgliedstaaten in den letzten zehn Jahren bei ihrer Umweltpolitik gefolgt sind. Die Umweltpolitik basierte auf technischen Normen (z.B. beste verfügbare Technologie-BAT), ordnungspolitischen Emissionsbegrenzungen und in letzter Zeit auch auf Wirtschaftsinstrumenten wie Steuern, Abgaben und Umweltvereinbarungen. Bisher verfügt die Gemeinschaft kaum über Erfahrungen mit Instrumenten wie den Kyoto-Mechanismen. Die politische Aufgabe besteht nun darin, neue flexible Instrumente innerhalb der europäischen Umweltpolitik zu entwickeln,

⁷⁸ Stichwort solidarische Haftung, siehe Fußnote 76.

ohne die wichtigen Errungenschaften der Vergangenheit zu gefährden. (Europäische Kommission 1999: 19)

Die Kommission forderte deshalb eine sachlich fundierte Debatte und kündigte ihr im darauf folgenden Jahr zu erscheinendes Grünbuch an, in dem sie verschiedene politische Optionen eines europäischen Emissionshandelssystems vorlegen wollte. Sie wies darauf hin, dass die zunehmend engere wirtschaftliche Integration keine breiten Divergenzen bei der Umsetzung der Kyoto-Mechanismen gestatten würde. Deshalb forderte sie eine Anpassung der bisherigen, traditionellen Instrumente, um ein störungsfreies Funktionieren des Binnenmarkts zu garantieren (vgl. Europäische Kommission 1999: 20).

Wie deutlich wird, stellte die Kommission in beiden letztgenannten Dokumenten die Erreichung der in Kyoto vereinbarten Ziele als vorrangiges Ziel bei einem gleichzeitig notwendigen Schutz des Binnenmarktes heraus. Der Grund für Letzteren lag vor allem in der Tatsache, dass sich einige Mitgliedstaaten verstärkt dem Emissionshandel zuwendeten. Innerhalb der EU schien sich die Chance zu bieten, entgegen des *top-down* Ansatzes im Rahmen der UN-Ebene (Kyoto-Protokoll), eine *bottom-up* Lösung mit eigenen europäischen Emissionshandelssystemen anzustreben (Zapfel/Vainio 2002: 8). Bereits 1998 gab es Diskussionen über ein Handelssystem innerhalb des dänischen Energiesektors, in Norwegen wurde 1998 eine Parlamentarische Kommission zum Emissionshandel gegründet, in Schweden ein Jahr später, und in Großbritannien ließ die Institutionalisierung einer Emissionshandelsgruppe (*Emission Trading Group, ETG*) im Jahr 1999, auf den zunehmenden *bottom-up* Ansatz schließen. Es schien nicht mehr darum zu gehen, *ob* ein Handelssystem entstehen würde, sondern *wo*, *wann* und *wie* es implementiert werden würde. „The Commission realized that it would have to move quickly in the development of a coordinated EU-wide scheme with common rules in order to ensure a level playing field and avoid market fragmentation.“ (Christiansen/Wettestad 2003: 7). Deshalb strebte sie ein einheitliches Instrument an, um zu verhindern, dass sich innerhalb der nationalen Strategien im Kampf gegen den Klimawandel, inkompatible Emissionshandelssysteme herausbilden würden, die eine Gefahr für die Harmonisierung des Binnenmarktes darstellten.

Nicht nur in den Mitgliedstaaten, auch in der Wirtschaft öffnete man sich gegenüber solchen Handelssystemen. Bereits 1998 entwickelte BP, und etwas später auch Shell, eigene firmeninterne Pilotprojekte (vgl. Zapfel/Vainio 2002: 7ff.). Die generelle Mehrheit der Industrie schien den Emissionshandel an sich zu unterstützen, dennoch

gab es ein breites Meinungsspektrum, da ihm einige Branchen sehr skeptisch gegenüber standen (vgl. Christiansen/Wettestad 2003: 9). Einzelne Akteure, wie Zwischenhändler und potentielle Dienstleistungsgewerbe (Auktionsfirmen, Consultingfirmen, Rechtsanwälte u.a.) sahen die Öffnung einen potenziellen Marktes – jede Art von Handel impliziert ja ein Kaufen und Verkaufen – und waren daher bereit, Ressourcen in die Erforschung des Emissionshandels zu investieren (vgl. Zapfel/Vainio 2002: 21).

All die genannten Gründe waren Faktoren, die zu einer zunehmenden Akzeptanz des Emissionshandels führten und die Debatte im post-Kyoto Prozess mitprägten.

4.2.2 Die Veröffentlichung des Grünbuchs

Vor diesem Hintergrund kann auch die Veröffentlichung des Grünbuchs verstanden werden. Die Kommission hatte bereits mit den Mitteilungen von 1998 und 1999 ein europäisches Handelssystem herausgestellt, jedoch keine konkreten Optionen unterbreitet. Ein endgültiger Beweis für den stattfindenden Politikwandel (*u-turn*) lässt sich in ihrem im März 2000 veröffentlichten Grünbuch finden. In diesem **„Grünbuch zum Handel mit Treibhausgasemissionen in der Europäischen Union“**, heißt es: „(...) der Emissionshandel [wird] ein integraler und wesentlicher Bestandteil der gemeinschaftlichen Strategie zur Umsetzung des Kyoto-Protokolls sein.“ (Europäische Kommission 2000a: 4). Seit dem Kyoto-Protokoll sei der Handel mit Emissionen auf die Tagesordnung der EU gerückt (vgl. Europäische Kommission 2000a: 7).

Welche Optionen wurden in diesem Grünbuch zur Diskussion gestellt?

Das Grünbuch richtete sich an sechs Sektoren, in denen ein EHS durchgeführt werden könnte: Strom- und Wärmeerzeugung; Eisen und Stahl; Raffinerien; Chemieindustrie; Glas, Keramik und Baustoffe (plus Zement); Papier und Druck. In Bezug auf die Verbindlichkeit des Systems behandelte es eine flexible *opt-in* Bestimmung, sowie mögliche *opt-out* Klauseln für bestimmten Sektoren (vgl. Europäische Kommission 2000a: 17).⁷⁹ Für die Allokation der Berechtigungen implizierte die Kommission ihren Wunsch für zentral gesetzte nationale Höchstbeträge (*caps*): „Sollte sich die Gemeinschaft auf die Höhe der Emissionsmengen für die am Handel beteiligten Bereiche in jedem Mitgliedstaat einigen können, würden möglicherweise zu Verzerrungen führende Zuteilungen (...) begrenzt.“ (Europäische Kommission 2000a: 20). Sie nahm dabei Bezug auf den Schutz des Binnenmarktes, da eine beliebige Zuteilung der Mitgliedstaaten zu Wettbewerbsverzerrungen führen könnte. „Die Kommission

⁷⁹ Zu den Begriffen *opt-in*, *opt-out* und anderen Grundlagen des Emissionshandels siehe Kapitel 3.2.3.

könnte sich mit solchen Fällen [unlauteren Wettbewerbs] befassen.“ (Europäische Kommission 2000a: 20.), da sie laut EG-Vertrag dazu verpflichtet sei. Für die Zuteilung war es wichtig, dass ein einheitliches System herrschen würde, da es sonst ebenso zu Wettbewerbsverzerrungen kommen könnte, wenn etwa ein Mitgliedstaat die Zertifikate umsonst zuteilt, doch Unternehmen in einem anderen dafür zu zahlen hätten. Die Kommission schlug das Prinzip der Auktion vor und die „unentgeltliche Zuteilung [grandfathering] sollte nicht unbedingt als eine unkomplizierte Alternative angesehen werden.“ (Europäische Kommission 200a: 22). Des Weiteren forderte sie gegenüber Unternehmen ein strenges Durchsetzungssystem, das bei Nichteinhaltung Strafen vorsieht und bezog sich damit explizit auf das SO₂ Handelsprogramm der USA (Kapitel 3.2.3). Grundlage für die Durchsetzung gegenüber Mitgliedstaaten würde die entsprechende Rechtsgrundlage (Richtlinie) bieten. Das Grünbuch enthielt zu jedem Kapitel einen Fragenkatalog (insgesamt 10 Fragen) und forderte alle Akteure auf, im Rahmen eines beginnenden Konsultationsprozesses, darauf Bezug zu nehmen. Die Fragen im Speziellen und das Grünbuch im Generellen, waren vor allem vom Gegensatz Harmonisierung vs. Subsidiarität geprägt – welche Maßnahmen auf der europäischen Ebene und welche auf der nationalstaatlichen Ebene geregelt werden sollten.

Zur Unterstützung initiierte die Kommission im Jahr 2000 das Europäische Programm zum Klimawandel (*European Climate Change Programme*, ECCP⁸⁰), in dessen Arbeitsgruppen alle relevanten Akteure – Mitglieder verschiedener GD, Mitgliedstaaten, sowie aus Interessengruppen der Industrie und Umwelt – zusammengebracht wurden und innerhalb eines Konsultationsprozesses Strategien und Maßnahmen entwickeln sollten, mit deren Hilfe Emissionen in Verkehr, Energie und Industrie gesenkt werden könnten. Die Arbeitsgruppe 1 beschäftigte sich mit den flexiblen Instrumenten und kam ein Jahr später zu einer positiven Bewertung des Emissionshandels. Darauf wird im folgenden Kapitel eingegangen werden.

In der hier betrachteten Phase der Problemdefinition und des Agenda Settings wird deutlich, dass ein informeller Einfluss von Seiten der Kommission existiert hat.⁸¹ Auch innerhalb der Entwicklung von Politikvorschlägen verfügt die Kommission aufgrund ihres formellen Initiativrechts über eine einflussreiche, wenngleich nicht von vornherein

⁸⁰ Das ECCP ist das Hauptinstrument der Kommission für die Diskussion der weiteren Entwicklung einer EU Klimawandel-Politik. Im Jahr 2005 hat sie das zweite Programm gestartet und auch beim ECCP II sollen wieder verschiedenste Interessengruppen vertreten sein. Informationen hierzu unter: <http://europa.eu.int/comm/environment/climat/eccp.htm> > Rev. 25.03.06.

⁸¹ Ein Zwischenfazit erfolgt in Kapitel 4.4.

dominante Rolle. Innerhalb des Entscheidungsprozesses hängt der Einfluss der Kommission maßgeblich vom jeweiligen Entscheidungsverfahren ab.⁸² Im nächsten Abschnitt soll die Phase der Programmformulierung analysiert werden. Es wird daher beschrieben, wie es zum Politikvorschlag kam und wie dieser eventuell im anzuwendenden Entscheidungsverfahren verändert wurde.

4.3 Politikformulierungsphase

4.3.1 Der Weg zum Kommissionsvorschlag

Die Programmformulierungsphase beinhaltet zwei entscheidende Punkte: erstens die Entwicklung des Programmvorschlages (Vorschlag über die Einführung eines Emissionshandelssystems) und zweitens dessen Verabschiedung als Richtlinie (Richtlinie über Einführung des EHS), nachdem der Vorschlag den europäischen Entscheidungsprozess durchlaufen hat. Bevor der Vergleich zwischen Vorschlag und Richtlinie durchgeführt wird, sollen die Hintergründe geschildert werden, vor denen die Kommission ihren Vorschlag einbrachte.

Diese entscheidende Zuwendung zum Emissionshandel kann vor allem vor dem Hintergrund des Kyoto-Ratifizierungsprozesses verstanden werden. Dessen eher langsames Voranschreiten und die immer deutlicher werdende Ablehnung der USA, „Kyoto“ überhaupt zu ratifizieren, führten zu einer zunehmenden Unsicherheit. Dadurch wurde die Aufmerksamkeit innerhalb der EU auf die etwaige Notwendigkeit gelenkt, ein eigenes Instrument zu schaffen (vgl. Christiansen/Wettestad 2003: 6). Das Scheitern der COP 6 Konferenz in Den Haag im November 2000⁸³ und die Ablehnung des Kyoto-Protokolls der USA unter Präsident Bush im März 2001, wirkten innerhalb der EU wie ein „increasingly important driver of the European dimension of GHG trading“ (Zapfel/Vainio 2002: 12). Zur gleichen Zeit, zu der in Europa der Wechsel von ordnungsrechtlichen zu ordnungspolitischen Instrumenten stattfand, und die Skepsis gegenüber dem Emissionshandel schwand (Damro/Luaces 2001; Jordan/Würzel/Zito 2003), wandten sich die USA vom internationalen Emissionshandel ab und lehnen vor allem aus wirtschaftlichen Gründen eine Zustimmung zu „Kyoto“ ab (U.S. Regierung

⁸² Zur Entwicklung der Entscheidungsverfahren im Bereich der Umweltpolitik siehe Kapitel 3.1.2.

⁸³ Ein Streitpunkt war der von der EU gewollte Vorrang nationaler Maßnahmen und damit eine konkrete Obergrenze (*concrete ceiling*) für die Nutzung der flexiblen Mechanismen. Auf die vielfältigen Gründe kann hier nicht eingegangen werden. Eine gute Übersicht findet sich bei Grubb/Yamin (2001).

2001: 13ff.).⁸⁴ Dieser Rollentausch wurde an anderer Stelle auch treffend als USA-EU Flip-Flop bezeichnet (Damro/Luaces-Méndez 2003).

In Den Haag wurde außerdem die bestehende Uneinigkeit der EU-Umweltminister deutlich, welche die Verhandlungen zusätzlich erschwerte. Diese fand ihren Höhepunkt in den bilateralen Verhandlungen zwischen Großbritannien und den USA, da Großbritannien kein EU-Mandat für ein solches Vorgehen besaß und die Mehrheit der europäischen Ländern die Vorschläge Großbritanniens an die USA nicht unterstützte (vgl. Grubb/Yamin 2001: 263).

In diesem Zusammenhang und den sich abbildenden nationalen Emissionshandelssystemen – Großbritannien plante seit längerem ein eigenes auf freiwilliger Basis beruhendes Emissionshandelsprogramm, welches dann auch 2002 startete (Boemare/Quirion/Sorrell 2003) – schien es immer dringlicher ein harmonisiertes, wirksames Instrument zu bilden.

Unterstützung hierfür kam von der Arbeitsgruppe 1 des ECCP, welche im Mai 2001 zu folgendem Ergebnis kam:

Working Group 1 recommends that emissions trading start as soon as practicable. Implementation of emissions trading within the EC should not wait for the progress made in defining the Kyoto mechanisms, and should be developed in the context of, and with a view to influencing the design of, an international scheme from 2008. A pre-Kyoto EC system should be viewed as a “learning-by-doing” [HiO] process. (ECCP-Arbeitsgruppe 1 2001: 4).

Im Juni 2001 wurde der Endreport veröffentlicht, in dem die Ergebnisse aus allen Arbeitsgruppen zusammengetragen wurden. Das Fazit war, dass die 42 identifizierten Maßnahmen zu einer Einsparung von einem Äquivalent von 664-765 Mio. t CO₂ führen würden – bei Kosten von unter 20€/t. Dies würde einer doppelt so hohen Emissionssenkung entsprechen, als im Rahmen von „Kyoto“ erforderlich wäre.

Im Juni 2001, beim Göteborger Europarat, unterstrichen die Regierungschefs ihren Willen für die Ratifizierung des Kyoto-Protokolls. Im Juli wurde in Bonn die COP 6 wieder aufgenommen, bei der eine politische Einigung über die noch ausstehenden

⁸⁴ Hatten sich die USA in Kyoto noch zu einer Minderung von -7% bereiterklärt, so bedeutete diese Anzahl ein nicht zu erreichendes Ziel, da Berechnungen vermuten ließen, dass aufgrund des Wirtschaftswachstums die Emissionen weiter steigen würden. Bereits im Jahr 2000 lagen diese bei 13% über 1990 Level. Daher waren die USA bemüht, in Den Haag ihren Vorschlag durchzusetzen, dass sich Länder in so genannten *sinks* (Auffangen von Emissionen in Senken, Absorption von Emissionen in Wäldern) Emissionen anrechnen lassen konnten. Diese *sinks* sollten ursprünglich nur auf spezielle zusätzliche Aktivitäten nach 1990 angerechnet werden, doch die USA wollten sie auf alles verwaltete Land anwenden. Da beinahe alles Land in den USA in der einen oder anderen Form verwaltet wird, wären sie somit in der Lage gewesen, den Kyoto-Verpflichtungen ohne zusätzliche Reduktion nachzukommen. Daher waren die EU-Länder und die G-77 zu keinem Kompromiss bereit (vgl. Grubb/Yamin 2001: 271f.)

Fragen im Hinblick auf die Umsetzung des Kyoto-Protokolls erzielt werden konnten. Auf der COP 7 im November 2001 in Marrakesch sollte die Umsetzung dieser erfolgreichen Einigung in konkrete Beschlüsse abgeschlossen werden. Kurz davor, am 23. Oktober veröffentlichte die Kommission ihren Vorschlag für eine Entscheidung des Rates zur Genehmigung des Protokolls von Kyoto (Europäische Kommission 2001b), sowie ihre Mitteilung über die Durchführung der ersten Phase des ECCP (Europäische Kommission 2001c), in der ein Paket von Maßnahmen vorgestellt wurde, welche die Kommission in den nächsten zwei Jahren vorzuschlagen dachte. Dazu gehörte ebenso die Einführung eines europäischen Emissionshandelssystems.

Bereits im Vorfeld dessen, gab es im September 2001 ein Konsultationstreffen, in dem die Kommission mit den Mitgliedstaaten und führenden Interessenverbänden der Industrie und Umwelt, für die Diskussion eines noch unveröffentlichten Entwurfs über ein europäisches Emissionshandelssystem zusammentrat. Obwohl ein grundlegender Konsens über ein EHS deutlich wurde, waren dennoch bestimmte Diskussionspunkte gegeben, die den Entscheidungsprozess eines solchen Vorschlages bestimmen würden. Peter Vis, Mitarbeiter der GD XI und Vorsitzender dieser Konsultationsrunde, fasste in seinem Abschlussbericht die wichtigsten Problempunkte zusammen. Eine der Hauptfragen betraf die Verbindlichkeit des Systems. Die Mehrheit der Vertreter der Mitgliedstaaten und Interessengruppen waren für ein freiwilliges System in der ersten Phase, da viele Mitgliedstaaten bereits freiwillige langfristige Vereinbarungen für Senkungen mit ihren Industrien vereinbart hatten. Schon die Ergebnisse der Arbeitsgruppen innerhalb des ECCP hatten gezeigt, dass der Großteil der Industrie generell ein System auf freiwilliger Basis bevorzugte. Vor allem die deutsche Industrie stand dem EHS skeptisch gegenüber. Ihre Einwände bezogen sich darauf, dass sie bereits mit der deutschen Regierung freiwillige Maßnahmen zur Emissionssenkung vereinbart hatten und die Emissionen bereits weiter gesenkt hätten, als eigentlich erforderlich wäre. Für die zweite Phase wiederum war man sich einig: „a mandatory scheme across the Community from 2008 appeared to be generally accepted“ (Vis 2001: 1). Vertreter der Kommission hoben immer wieder die Notwendigkeit hervor, den Binnenmarkt zu schützen. Doch kam man am Ende überein, dass es notwendig war, schon bestehende Maßnahmen anzuerkennen (vgl. Vis 2001: 3). Bei der Allokation bevorzugten manche *benchmarking* (Emissionen kostenlos produktionsanteilig zuteilen), andere wiederum eine kostenlose Zuteilung basierend auf den Emissionen von 1990 (*historical grandfathering*). Die Mehrheit war sich einig, dass die Mitgliedstaaten über die

exakte Zuteilung zu entscheiden hätten, wenn auch in Anlehnung an Kriterien, die auf EU-Ebene zu entscheiden wären. Einige argumentierten für relative anstelle von absoluten Emissionsreduktionszielen.⁸⁵ Vis hob hervor, dass diejenigen Industrien, die sich zu Senkungen verpflichtet hatten und bereits mehr Erfolge erzielt hatten als andere (wie etwa Verkehr), gleiche Wettbewerbsbedingungen für und zwischen allen Sektoren als unabdingbar hervorhoben. Damit sollten faire Voraussetzungen geschaffen werden. Paradoxerweise wurde nicht anerkannt, dass die gleichzeitig gewollte Freiwilligkeit des EHS, eben dies erschweren würde (vgl. Vis 2001: 3). In Bezug auf einzubeziehende Gase bestand Einigkeit, dass alle THG betroffen sein sollten, aber nur bei gleichzeitig guten Kontrollmöglichkeiten. Es bestand auch Konsens darüber, dass Zertifikate aus projektbasierten Mechanismen unter „Kyoto“ (JI und CDM) anrechenbar sein sollten. Vor allem Umwelt-NGOs drängten jedoch darauf, eine solche Entscheidung zu einem späteren Zeitpunkt zu treffen, da über diese Mechanismen auch innerhalb des Kyoto-Protokolls noch Uneinigkeit bestand (vgl. Vis 2001: 6). Trotz gewisser Uneinigkeiten, kam Vis am Ende zu dem Fazit, dass „there was an overwhelming majority in favour to go ahead with emissions trading sooner rather than later“ (Vis 2001: 7).

4.3.2 Der Kommissionsvorschlag zum EHS

Am 23. Oktober veröffentlichte die Kommission ihren **„Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates über ein System für den Handel mit THG-Emissionsberechtigungen in der Gemeinschaft“** (Europäische Kommission 2001d). Wie sah dieser Vorschlag genau aus?

1. *Branchen- und räumliche Erfassung:* Unter die vorgeschlagene, verpflichtende Gemeinschaftsregelung sollten alle THG fallen (weite sektorale und räumliche Erfassung). Am Anfang dieses in zwei Phasen (*phase-in*) eingeteilten Handels, sollten jedoch vorerst nur CO₂-Emissionen – diese machten 1999 etwa 80% der THG der EU aus – aus Anlagen aus bestimmten Sektoren⁸⁶ gehandelt werden, um dadurch etwa 46% der geschätzten CO₂-Emissionen der EU im Jahr 2010 aus etwa 4000-5000 Anlagen abzudecken. Dennoch sollte grundlegend die Möglichkeit bestehen, andere Gase und Sektoren in der nächsten Phase einzubeziehen. *Opt-out* und *opt-in* Vorschläge waren zwar

⁸⁵ Siehe Stichwort *out-put* Zuteilung in Kapitel 3.2.2.

⁸⁶ Energiewirtschaft, Eisenmetallerzeugung und -verarbeitung, mineralverarbeitende Industrie und Industrieanlagen zur Herstellung von Zellstoff, Pappe und Papier (vgl. Europäische Kommission 2001d: 34).

in ersten Entwürfen gedacht, wurden aber dann ausgeschlossen, um die Effizienz nicht zu gefährden. Außerdem wurde das *downstream* Modell verwendet.

2. *Zertifikate, Berechtigungen (Verschmutzungsrechte-) Zuteilung*. In der ersten Phase (2005-2007) sollten die Zertifikate frei zugeteilt werden (*grandfathering*), wobei die Mitgliedstaaten jedoch dezentral über die Zuteilungspläne (Nationale Allokationspläne, NAPs) selbst entscheiden konnten. Diese sollten in Relation der Lastenteilungsvereinbarung unter von der Kommission aufgestellten Kriterien erfolgen, welche sich eine anschließende Prüfung vorbehielt. Wie die Zertifikate in der zweiten Phase (2008-2012) zugeteilt werden, sollte zu einem anderen Zeitpunkt entschieden werden. In Bezug auf neue Marktteilnehmer hieß es in der Begründung, dass die Mitgliedstaaten dafür Sorge zu tragen hätten, dass jene „angemessenen Zugang zu Berechtigungen erhalten“ (Europäische Kommission 2001d: 12).

3. *Zeitliche Flexibilität*: Die Gültigkeit der Berechtigung war auf die jeweilige Phase beschränkt. Wie auch beim Kyoto-Protokoll sah der Vorschlag der Kommission ein *banking*, aber kein *borrowing* vor.

4. *Handelsorganisation und Überwachung samt Sanktionierung*: Der Vorschlag unterstützte den bilateralen Handel mit einer verpflichtenden Registrierung. Die Überwachung sollte im Rahmen der bereits im Kapitel 4.1 angeführten Richtlinie 93/389/EWG über ein System zur Beobachtung der Emissionen von CO₂ und anderen Treibhausgasen in der Gemeinschaft sichergestellt werden. Die Strafe bei Überschreitung der Emissionsberechtigungen betrug 50€/t CO₂ oder das Doppelte des Marktwertes in der ersten Phase, und 100€ bzw. das Doppelte des durchschnittlichen Marktpreises in der zweiten, wobei der jeweils höhere Betrag zu zahlen sei.

Der Vorschlag stellte den Versuch eines Ausgleichs zwischen Harmonisierung und Subsidiarität dar. Sektoren und Sanktionen waren gemeinschaftlich geregelt, auch die Teilnahme bezog sich allein auf die EU (da keine *opt-in* Möglichkeit). Jedoch hatte die Kommission keine Höchstgrenze der Emissionen festgelegt, sondern dies den Mitgliedstaaten überlassen.

Wie lässt sich der Vorschlag bewerten?

Betrachtet man die Ausführungen des Konsultationstreffens und dem letztendlich veröffentlichten Vorschlag, so kommt man zu folgenden Erkenntnissen. Die von der Industrie und den Mitgliedstaaten gewünschte Freiwilligkeit eines solchen Systems wurde aufgrund des notwendigen Schutzes des Binnenmarktes nicht in Betracht gezogen. Um eine Balance zwischen Harmonisierung und Subsidiarität zu finden, kam

die Kommission den Mitgliedstaaten und der Industrie und deren Wunsch nach einer nationalen Zuteilung der Emissionszertifikate entgegen. Bereits im Grünbuch hatte die Kommission hervorgehoben, dass die Gemeinschaft ein Gesamtreduktionsziel für die jeweiligen Mitgliedstaaten setzen sollte, doch diese über die Zuteilung entscheiden könnten (vgl. Europäische Kommission 2000: 20). Im Vorschlag verzichtete sie auf gemeinschaftlich festgesetzte, rechtlich verbindliche Ziele für die Emissionsbegrenzung der Mitgliedstaaten in der ersten Phase. Es galt „(...) einen Kompromiss zwischen einem europaweiten Markt und dem Subsidiaritätsprinzip zu finden. Daher müssten die Mitgliedstaaten ihren Berechtigungen eine Reihe einheitlicher Kriterien zugrunde legen.“ (Europäische Kommission 2001d: 6). Nur so könne gewährleistet werden, dass die Anzahl der Berechtigungen einen Beitrag zur Emissionsreduzierung leisten. Daher müssten die nationalen Zuteilungspläne z.B. mit den Verpflichtungen des Kyoto-Protokolls in Einklang stehen (vgl. Europäische Kommission 2001d: 36). Die Kommission würde diese NAPs überprüfen (vgl. Europäische Kommission 2001d: 12). Für die Zuteilung schlug die Kommission das *grandfathering* als einheitliches System vor (die Zuteilung der zweiten Phase soll später geregelt werden). Ein möglicher Grund, warum man das von den Mitgliedstaaten und Interessengruppen gewünschte *grandfathering* vorschlug, obwohl im Grünbuch die Versteigerung bevorzugt wurde, mag daran liegen, dass die Kommission die Risiken einer Ablehnung des Vorschlages senken wollte (vgl. Boemare/Quirion 2002: 222). Dass alle THG in den Vorschlag einbezogen wurden, ging ebenfalls konform mit dem während der Konsultation geäußerten Wunsch. Der Grund, warum jedoch vorläufig nur CO₂ einbezogen wurde, mag vor allem an der zuverlässigen Messung und relativ einfachen Überwachung gelegen haben. So hatte die Kommission bereits in ihrer Mitteilung 1998 eine vorübergehende Begrenzung der Gase vorgesehen und gleichzeitig die Vorteile von CO₂ hervorgehoben, da hier die besten Kontrollmöglichkeiten bestanden (vgl. Europäische Kommission 1998: 25). Auch die Interessengruppen hatten während der Konsultation darauf hingewiesen, dass eine kosteneffiziente Einbeziehung aller THG Gase nur unter zufrieden stellenden Überwachungs- und Messmethoden möglich sei. Das Ausschließen der Chemieindustrie wurde von der Kommission mit dem geringen Anteil an den Gesamtemissionen und der hohen und damit schwer zu verwaltenden Anzahl der Anlagen begründet (vgl. Europäische Kommission 2001d: 11). Es bleibt zu untersuchen,

ob das Ausschließen nicht eher am starken Widerstand, z.B. von Seiten der Chemieindustrie, gelegen hat.⁸⁷

Wie wurde in der Literatur der Vorschlag bewertet?

Boemare und Quirion (2002: 227f.) stellten in ihrer Untersuchung fest, dass der Vorschlag wirtschaftstheoretisch ein gutes Emissionshandelssystem darstelle, wohl aber extremen Lobbyismus ausgesetzt sein würde. Gagelmann und Hansjürgens (2002: 198) kamen zum Schluss, dass ein politischer Konsens über die allgemeine Einführung des EHS zu erwarten sei, da sich Kommission, Mitgliedstaaten und Interessengruppen in den oben beschriebenen Konsultationen bereits im Vorfeld grundlegend geeinigt hätten. Dennoch würde die Diskussion um den verpflichtenden Charakter des Systems, die Zuteilung von absoluten Emissionszielen und das Problem der Vereinbarung des EHS mit bestehenden Systemen wie dem in Großbritannien, zu erheblichen Veränderungen des Vorschlages führen (vgl. Gagelmann/Hansjürgens 2002: 198f.).

Christiansen und Wettestad (2003: 9-12) kamen zu dem Ergebnis, dass die Kommission mit dem Verzicht auf gemeinschaftlich festgesetzte Höchstgrenzen und mit der Zusage zum *grandfathering* den Mitgliedstaaten und der Industrie entgegen gekommen war. Der vorerst auf CO₂ und bestimmte Sektoren beschränkte Handel, schien gewählt worden zu sein „to get industry and governments more involved in ET (...)“ (Christiansen/Wettestad 2003: 11). Jedoch identifizierten beide Autoren, wie schon Gagelmann und Hansjürgens, zwei weiterhin bestehende Hauptprobleme.

Erstens: die Mitgliedstaaten bevorzugten ein freiwilliges und kein verpflichtendes EHS. Wie im Laufe der Ausführungen der letzten Kapitel jedoch deutlich wurde, wollte die Kommission vom generell verpflichtenden Charakter des Systems aus Gründen des Wettbewerb- und Binnenmarktschutzes nicht abrücken. Christiansen und Wettestad vermuteten, dass eine Freiwilligkeit höchstens mit der Zusage der Mitgliedstaaten zustande kommen würde, auch in Sektoren außerhalb des EHS, mit entsprechenden Politiken und Maßnahmen Emissionen zu senken.

Zweitens: das Problem der bestehenden Inkompatibilitäten mit nationalen Systemen, besonders dem britischen EHS. Das Handelssystem in Großbritannien entstand im Rahmen der freiwilligen Abkommen zwischen Regierung und Industrie. Unternehmen wurde die Teilnahme freigestellt und sie sollten wählen können, ob sie relative oder

⁸⁷ Siehe hierzu Kapitel 5.2.

absolute Minderungsziele eingehen. Das System sollte mehr Sektoren als das europäische System und alle sechs THG betreffen.⁸⁸

Die Kommission stand nun vor dem Problem, eine Konvergenz der bereits national eingegangenen Abkommen möglich zu machen, da die sonst wettstreitenden Systeme zu konfligierenden Regeln, hohen Transaktionskosten und Marktstörungen führen könnten (Christiansen/Wettestad 2003: 13). Für die weiteren Verhandlungen bedeutete dies, dass die deutsche Industrie am ehesten mit einer *opt-out* Klausel zur Teilnahme zu bewegen zu sein schien. Auch für Großbritannien schien dies ein wichtiger Schlüssel sein, um beide EHS teilweise kompatibel zu machen (vgl. Boemare/Quirion/Sorrell 2003: 112). Neben dem *opt-out* würde das Setzen einer freiwilligen Höchstgrenze auf Grundlage der bereits existierenden freiwilligen Zusagen der deutschen Industrie eine Annahme des EHS wahrscheinlicher machen (vgl. Christiansen/Wettestad 2003: 14).

Eine Veränderung des Vorschlages schien also unausweichlich. Obwohl die erste Reaktion auf den Vorschlag vom Umweltrat-Treffen in Luxemburg am 29. Oktober 2001 (Europäischer Umweltrat 2001a) durchaus positiv ausfiel und der Vorschlag der Kommission gewürdigt wurde, so wurden im Dezember 2001 bei der Diskussion im Umweltministerrat die verschiedenen Auffassungen deutlich (Europäischer Umweltrat 2001b). Es bestand die Gefahr einer Sperrminorität (*blocking minority*) – Deutschland, Finnland und Großbritannien – die sich für ein freiwilliges Handelssystem aussprachen (ENDS 13.12.2001; 11.09.2002). Auf die Positionen von Deutschland und Großbritannien wird im fünften Kapitel eingegangen. Im folgenden Abschnitt soll u.a. betrachtet werden, zu welcher Einigung der Ministerrat im Entscheidungsprozess kam.

4.3.3 Der Weg vom Vorschlag zur Richtlinie über das EHS

Wie gestaltete sich der Entscheidungsprozess?

Da der Vorschlag auf Art. 175 (1) basierte und als umweltpolitische Maßnahme galt, war im Ministerrat eine qualifizierte Mehrheit notwendig und es galt, das Mitentscheidungsverfahren anzuwenden (siehe Abb.1).⁸⁹ Im Folgenden werden die einzelnen Schritte des Verfahrens betrachtet:

1. Schritt: Im Rahmen dessen hat das Parlament in der *ersten Lesung* die Möglichkeit, den von der Kommission übermittelten Vorschlag anzunehmen oder mit einfacher Mehrheit

⁸⁸ Siehe dazu Kapitel 5.1.1.

⁸⁹ Wie in Kapitel 3.1.2 bereits erläutert, hat innerhalb des Mitentscheidungsverfahrens das EP mehr Einflusschancen erhalten. Auch wenn die Interessen der Kommission im Vergleich zum EP im Umweltbereich moderater sind, so kommt es dennoch typischerweise zu einer Zusammenarbeit zwischen beiden (vgl. Sbragia 1996: 244, 2000: 299).

Abänderungsvorschläge zu verabschieden. Das Parlament beriet über den Vorschlag im Herbst 2002. Wie in der Kommission hatte auch im Parlament seit Kyoto ein Umdenkensprozess stattgefunden und sich eine positive Einstellung zum EHS herausgebildet. Als Indiz dafür kann die Stimmenverteilung bei der Annahme des Vorschlages innerhalb der ersten Lesung – 381 dafür, 61 dagegen bei 38 Enthaltungen – gelten (vgl. Christiansen 2004: 33). In einer „marathon voting session“ im September 2002 beriet das Parlament über mehr als 100 verschiedene Änderungsvorschläge (ENDS 11.09.2002). Die Diskussion wurde vor allem über eine eingeschränkte *opt-out* Klausel geführt, mit Hilfe derer Mitgliedstaaten für einzelne Anlagen Ausnahmen erwirken könnten. Damit wollte das Parlament Ländern wie Deutschland und Großbritannien entgegen kommen, die sich für die Freiwilligkeit des Systems aussprachen. Im Oktober 2002 wurden mit dem Vorschlag 73 Änderungen offiziell verabschiedet. Neben der *opt-out* Klausel zählten dazu auch die Ausweitung des Handelssystem-Umfangs, die Einbeziehung von mehr Sektoren (wie etwa Chemiesektor und Aluminiumbetriebe) und die Erfassung aller sechs THG (ENDS 10.10.2002; Europäische Kommission 2002).

2. *Schritt*: Nachdem das Parlament über Änderungsvorschläge entschieden hat, verlangt der nächste Schritt des Verfahrens, dass der Ministerrat über diese abstimmt (mit qualifizierter Mehrheit). Er kann entweder den vom Parlament nicht geänderten Entwurf annehmen oder alle Änderungsanträge des Parlaments billigen. Damit wäre der Rechtsakt erlassen. Billigt der Rat allerdings nicht alle Änderungsvorschläge des Parlaments, ist er verpflichtet einen *gemeinsamen Standpunkt* festzulegen und diesen dem Parlament zur zweiten Lesung zu unterbreiten. In mehreren Treffen des Umweltministerrates während des Jahres 2002 wurden drei Hauptfragen diskutiert: die Ausgestaltung der ersten Phase (verbindliche oder freiwillige Teilnahme), der Geltungsbereich des Systems und die Zuteilungsmethode für die Berechtigungen (vgl. Europäischer Umweltrat 2002a: 22). Im Dezember 2002 kamen die Umweltminister in Brüssel zu einem gemeinsamen Ergebnis (vgl. Europäischer Umweltrat 2002b: 6f.). Der Rat entschied sich gegen eine Annahme der vom Parlament vorgeschlagenen Änderungen. Dagegen hielt er sich in seinem gemeinsamen Standpunkt, der im März 2003 zustande kam, größtenteils an den Kommissionsvorschlag mit folgenden Änderungen (Europäischer Rat 2002): Für die Mitgliedstaaten sollte ein eingeschränktes Recht für *opt-out* Möglichkeiten gelten, auf einzelne Anlagen oder ganze Sektoren anwendbar, jedoch mit einem Einspruchsrecht der Kommission. Die Öffnung für

weitere Sektoren und Gase sollte ab 2008 mit einem möglichen Einspruchsrecht der Kommission möglich sein. Die Kommission befürwortete den gemeinsamen Standpunkt des Rates und teilte dies dem Parlament in der Mitteilung mit (Europäische Kommission 2003a). Die damalige Umweltkommissarin Margot Wallström bewertete den gemeinsamen Standpunkt als „a landmark decision for the EU’s strategy to fight climate change“ (Wallström, 02. Dez. 2002).

3. *Schritt*: Das Parlament hat nun im Rahmen des Verfahrens drei Monate Zeit (erst hier gelten im Rahmen des Mitentscheidungsverfahrens Zeitbeschränkungen), um in der *zweiten Lesung* auf den gemeinsamen Standpunkt des Rates zu reagieren. Es verfügt über drei Möglichkeiten: wenn es den gemeinsamen Standpunkt des Rates billigt, ist das Gesetz damit erlassen. Wenn das Parlament den gemeinsamen Standpunkt mit der absoluten Mehrheit seiner Mitglieder ablehnt, ist das Gesetz gescheitert. Die dritte Möglichkeit ist, dass das Parlament den gemeinsamen Standpunkt mit absoluter Mehrheit erneut abändert. Obwohl man sich der politischen Dringlichkeit bewusst war, immerhin sollte bei Annahme der Richtlinie das System ab 2005 starten, kam es zur letzteren der drei Möglichkeiten. Das Parlament brachte 25 der Änderungen aus der ersten Lesung erneut ein und machte fünf Schlüsselpunkte aus. Darunter fielen eine nationale Obergrenze für Emissionen, *opt-out* Möglichkeiten nur für einzelne Anlagen aber nicht für ganze Sektoren und eine Revision der Richtlinie im Jahr 2006, um auch andere Sektoren, wie etwa Verkehr mit einzubeziehen. Die Kommission stimmte in ihrer darauf folgenden Stellungnahme allen Änderungen zu (Europäische Kommission 2003b).

4. *Schritt*: Im Verfahren hat der Ministerrat nun die Möglichkeit mit qualifizierter Mehrheit dem Gesetzentwurf in der Fassung des Parlaments zuzustimmen, womit das Gesetz erlassen wäre.⁹⁰ Lehnt der Rat die Änderungen des Parlaments ab, muss ein *Vermittlungsausschuss* einberufen werden. Der Ausschuss besteht je zur Hälfte aus Vertretern des Rates und des Parlaments. Auf der Grundlage des vom Parlament geänderten Textes, versucht er binnen sechs Wochen einen *gemeinsamen Entwurf* zu finden. Gelingt die Einigung nicht, ist der Gesetzesvorschlag gescheitert. Gibt es eine Einigung im Vermittlungsausschuss, so müssen ihr Parlament und Rat in *dritter Lesung* zustimmen, das Parlament mit absoluter Mehrheit, der Rat mit qualifizierter Mehrheit. Das Gesetz ist gescheitert, wenn eines der beiden Organe den gemeinsamen Entwurf

⁹⁰ Wenn die Kommission die Abänderungen des Parlaments abgelehnt hat, muss der Rat einstimmig entscheiden, um das Gesetz in Kraft zu setzen. Im vorliegenden Fall hatte die Kommission aber zugestimmt.

ablehnt. Eine Einigung zwischen Parlament und Rat kam am 25. Juni zustande. Die Grundstruktur entsprach zum größten Teil dem Kommissionsvorschlag und dem gemeinsamen Standpunkt des Rates (vgl. Wettstad 2005: 5). Das größte Zugeständnis an das Parlament lag in der *opt-out* Möglichkeit, die entgegen den Wünschen des Umweltrates nur in der ersten Phase und nur auf einzelne Anlagen bezogen, jedoch nicht auf ganze Sektoren angewendet werden konnte. Am 2. Juli 2003 stimmte das Parlament und am 22. Juli 2003 der Rat dieser veränderten Richtlinie zu. Im Oktober 2003 wurde dann vom Rat und Parlament die Richtlinie 2003/87/EG verabschiedet, welche das System für den Handel mit THG-Emissionszertifikaten in der Gemeinschaft schuf (Europäische Gemeinschaft 2003).

Welche Punkte des Vorschlages wurden in der Richtlinie verändert?

Einer der Hauptunterschiede ist die eingeführte *opt-out* Klausel in der ersten Phase, die sich allerdings nur auf einzelne Anlagen aber nicht Sektoren bezieht (wie vom Parlament gewünscht). *Opt-out* Zusagen werden allerdings nur gegeben, wenn diese Anlagen über äquivalente Emissionsreduzierungen verfügen (Art. 27). Das kann man als für die Kommission zu vertretenden Kompromiss werten. Ein besonderer Punkt ist Art. 28, der die Gründung von Anlagefonds zulässt (*pooling*), in denen sich Betreiber unterschiedlicher Anlagen zusammenschließen können. Die Einbeziehung dessen vollzog sich vor allem aufgrund des Druckes von Deutschland.⁹¹ In der zweiten Phase ist das EHS jedoch für alle betroffenen Sektoren und Anlagen verpflichtend. Damit entsprach die Richtlinie den auf dem Konsultationstreffen 2001 geäußerten Wünschen der Mehrheit der Akteure. Die Richtlinie sieht außerdem ein mögliches *opt-in* für weitere Anlagen in den bereits erfassten Sektoren, für Anlagen aus anderen Sektoren und für weitere THG in der zweiten Phase vor (Art. 24). Das entsprach den Wünschen der Kommission. Auch wenn ursprünglich im Vorschlag nicht enthalten, so hatte doch die Kommission herausgestellt, dass nach der ersten Phase das Einschließen weiterer Sektoren und THG wünschenswert sei (siehe oben). Bei der Zuteilung gab es eine Änderung hin zu einer Mischung aus *grandfathering* und Auktion. In der ersten Lesung wollte das Parlament 15% der Berechtigungen in den beiden Phasen per Auktion zuteilen lassen. Der Ministerrat stimmte in seinem gemeinsamen Standpunkt für 10%. Am Ende einigte man sich auf 5% Auktionsanteil in der ersten Phase und 10% in der zweiten Phase (Art. 10). Auch bei der festgesetzten Strafe kam es zu einer Änderung. Sie wurden im Gegensatz zum Kommissionsvorschlag herabgesetzt auf 40€/t in der

⁹¹ Siehe dazu Kapitel 5.1.2.

ersten und 100€/t in der zweiten Phase. Ein letzter entscheidender Änderungspunkt betraf die Einbeziehung von JI und CDM. Die Kommission hatte in ihrem Vorschlag die Einbeziehung von Berechtigungen, die durch JI und CDM erworben wurden, nicht explizit benannt aber in ihrer dazugehörigen Erklärung deutlich gemacht, dass diese Thematik in einer zusätzlichen Richtlinie behandelt werden könnte. So konnte der Richtlinienvorschlag so einfach wie möglich gehalten werden. Der Ministerrat hatte im gemeinsamen Standpunkt die Einbeziehung von JI und CDM als wünschenswert herausgestellt, das Parlament in der zweiten Lesung nur einer eingeschränkten Anrechnung von solchen Berechtigungen zugestimmt. Laut beschlossener Richtlinie, sollte die Verknüpfung mit anderen Emissionshandelssystemen mit den im Anhang B des Kyoto-Protokolls aufgeführten Drittländern möglich sein (Art. 25). In Bezug auf JI und CDM wurde in einem neuen Artikel (Art. 30 (3)) festgelegt, dass die Emissionsgutschriften aus den zwei projektbezogenen Mechanismen für die Nutzung im EHS anerkannt werden. Die endgültige Entscheidung dazu fiel jedoch in einer separaten Richtlinie (Europäische Gemeinschaft 2004).

Auch wenn der Kommissionsvorschlag in einigen Punkten geändert wurde, so liegen Vorschlag und Richtlinie dennoch ziemlich nahe beieinander. Dass würde für die in Kapitel 2.1.1 getroffene Aussage sprechen, dass trotz Veränderungen innerhalb der Verhandlungen, es eher selten zu einem grundlegenden Wandel des von der Kommission vorgesehenen Regulierungskonzeptes kommt und die Kommission als *der* Hauptakteur (*key player*) in der Phase der Politikformulierung gilt, da ihr Vorschlag die Verhandlungsgrundlage bietet (vgl. Sbragia 2000: 298).

4.4 Zwischenfazit: Die Kommission als Agenda Setter und Entrepreneur?

In diesem Zwischenfazit gilt es zu klären, ob man von der Kommission als Agenda Setter und Entrepreneur sprechen kann.

In den Ausführungen zu Kingdons Begriff des Entrepreneurs in Kapitel 2.2.2 wurden Charakteristika eines solchen identifiziert. Passen diese auf die hier beschriebene Rolle der Kommission?

Nach Kingdon ist ein Entrepreneur ein Akteur, der in der Lage ist, die drei Ströme – Probleme (*problems*), Politikvorschläge und –ideen (*policies*), politischer Rahmen/Prozesse (*politics*) – innerhalb eines geöffneten Politikfensters (*window of opportunity*) zu verbinden. Wie lässt sich das auf den vorliegenden Fall anwenden?

Problems beziehen sich auf Krisen oder entscheidende Ereignisse, Rückschlüsse aus bestehenden Politiken, eben Probleme die einen Handlungsbedarf notwendig machen. In der Zeit kurz vor und nach „Kyoto“ waren folgenden Faktoren entscheidend: Erstens, war seit dem Scheitern der CO₂-Steuer kein anderes effizientes, und vor allem einheitliches Klimawandel-Instrument in Aussicht.

Zweitens, hatte sich die EU im Rahmen des UNFCCC und „Kyoto“ zu durchaus ehrgeizigen Emissionssenkungen verpflichtet. Die Emissionstrends boten aber allen Grund zur Sorge, ob die EU überhaupt in der Lage war, die gesetzten Ziele zu erreichen.

Drittens, bedrohten die sich herausbildenden nationalen Systeme die Wettbewerbsfähigkeit und den Binnenmarkt und machten so ein gemeinschaftliches Instrument immer dringlicher. In der weiteren Entwicklung eines europäischen Emissionshandelssystems kamen zu den bereits aufgezählten Problemen, zwei weitere entscheidende Entwicklungen hinzu: viertes, das Problem des sich immer langsamer vollziehenden Kyoto-Ratifizierungsprozesses und fünftens, der vollständige Rückzug der USA aus diesem im März 2001.

Policies bezeichnen Ideen innerhalb eines Politikfeldes und der dort existierenden Gemeinschaft (Forscher, Politiker, Akademiker, Interessengruppen, Analytiker). Zu diesen Ideen zählten die flexiblen Instrumente, wie sie im Kyoto-Protokoll herausgestellt wurden und die positiven Erfahrungen mit dem Emissionshandel in den USA. Vor allem durch Forscher, Akademiker und auch Interessengruppen aus den USA, wurde die Expertise für die Idee des Emissionshandels bereitgestellt. In der weiteren Entwicklung zählten dann auch die Ideen der Kommission zu einem europäischen Emissionshandelssystem – wie zuerst im Grünbuch und dann im Richtlinienvorschlag vorgelegt – in diesen Strom.

Politics bezeichnen die politischen Prozesse, wie administrative Gegebenheiten, Interessengruppen und aber auch die öffentliche Meinung. Auf diesen Fall angewendet, ist als erstes der Kyoto-Prozess zu nennen, der den anfänglichen Rahmen bildete. Durch ihn wurde die Notwendigkeit geschaffen, sich mit der Thematik flexibler Instrumente auseinanderzusetzen. Innerhalb der internationalen Arena, zwischen den Ländern (*hot air* Debatte) und vor allem innerhalb der Industrie (etwa Pilotprojekt BP) fand solch eine Diskussion über den Emissionshandel statt. Dies war nicht zuletzt darauf zurückzuführen, da sich im Rahmen des Ratifizierungsprozesses zeigte, dass die Zustimmung der USA zu „Kyoto“ eng mit dem Emissionshandel verbunden war.

Ebenso zählte dazu die sich ändernde Meinung gegenüber dem Emissionshandel, also die zunehmende internationale und europäische Anerkennung des Instrumentes bei Mitgliedstaaten und Interessengruppen. Letztere wurde deutlich in der Zuwendung zum beschriebenen *bottom-up* Ansatz. Ein anderer Teil dieses Stroms ist der europäische Entscheidungsprozess, den ein Vorschlag der Kommission ja zu durchlaufen hat. Er ist geprägt durch die Interaktion mit anderen Akteuren der EU: den Mitgliedstaaten im Ministerrat, dem Parlament und im Vorfeld natürlich auch den Interessengruppen.

Ein *window of opportunity* öffnet sich nach Kingdon zyklisch oder durch Ereignisse im Problemstrom. Das Fenster öffnet sich, wenn „a problem is recognized, a solution is available, and the political climate happens to be right, all at the same moment.“ (Kingdon 1995: 189). Im vorliegenden Fall öffnete sich das Fenster durch die beschriebenen Probleme. Diese wurden identifiziert und der Kommission gelang es, den Bedarf einer gemeinsamen europäischen Lösung in ihren ersten beiden Mitteilungen herauszustellen und zu bekräftigen. Die zur Verfügung stehende Lösung war der Emissionshandel, wie sie in ihrem Grünbuch deutlich machte. Das Kyoto-Protokoll, die zunehmende Annäherung an das Instrument Emissionshandel etc., bildeten das geeignete politische Klima.

Die Kommission scheint in der Lage gewesen zu sein, die Rolle des Entrepreneurs einzunehmen, aus den vorhandenen Ideen ihre eigenen Lösungsvorschläge zu den auftretenden Problemen zu entwickeln und in den gegebenen politischen Prozessen im gleichzeitig geöffneten Politikfenster einzubringen.

Wie in den letzten Abschnitten deutlich wurde, gab es verschiedene Entwicklungen, die eine Zuwendung zum Emissionshandel ermöglichten. All diese Faktoren schienen innerhalb der EU den Weg hin zum Emissionshandel und damit den beschriebenen *U-turn* geebnet haben. Dennoch: „(...) there was a clear need for strong entrepreneurial leadership (...) to develop a fullfledged EU policy.“ (Wettestad 2005: 10).

Die bestehende hohe Unsicherheit und Komplexität des Themas Emissionshandel haben der Kommission in diesem Fall einen Vorteil verschafft, diese Rolle einzunehmen. Sie verfügte über einen sehr guten Informationszugang, arbeitete mit Experten zusammen, rekrutierte diese sogar⁹² und kam zu dem Schluss, dass der Emissionshandel das Instrument darstellte, mit dem erfolgreich Emissionen gesenkt werden könnten.

⁹² Wie etwa Peter Zapfel, der aus den USA kam, dort den Emissionshandel studiert hatte und im Januar 1998 seine Arbeit in der Kommission aufnahm.

Doch war es wirklich die Kommission, die als erste die Idee des Emissionshandels voranbrachte oder nicht etwa doch umweltpolitisch progressive Mitgliedstaaten? Wie in den letzten Kapiteln deutlich wurde, gab es schon früh nationale Überlegungen, Emissionshandelssysteme einzuführen, wie etwa in Großbritannien oder Dänemark. In der ersten Zeit nach den Verhandlungen in Kyoto, war man aber selbst in Großbritannien überzeugt, dass eine Steuer leichter zu etablieren wäre als ein Emissionshandelssystem (vgl. Wettestad 2005: 12).⁹³ Der erste Hinweis der Kommission für ein EHS kam aber bereits schon im Juni 1998. Deutschland und Frankreich standen einem Emissionshandel hingegen generell skeptisch gegenüber (Jordan/Wurzel/Zito 2003). Deutschlands umweltpolitischer Schwerpunkt lag auf freiwilligen Absprachen mit der Industrie und man begann sich mit dem Thema Emissionshandel erst im Rahmen des von der Kommission veröffentlichten Grünbuchs auseinanderzusetzen.

Besonders mit Hilfe dieses Grünbuchs versuchte die Kommission die Diskussion in Europa anzutreiben und zu lenken. Solche Mitteilungen und Grünbücher dienen zur unverbindlichen Verständigung über die Natur anstehender Probleme und möglicher Lösungen und Maßnahmen, wenn Probleme noch nicht entscheidungsreif zu sein scheinen. Wie eingangs erläutert, bieten sie einem Akteur wie der Kommission die Möglichkeit, auf informellem Weg die Aufmerksamkeit auf bestimmte Problemstellungen lenken, dadurch Unterstützung für ihre Vorschläge zu mobilisieren und somit die informelle (substantielle⁹⁴) Agenda mitzugestalten. So geschah es auch im vorliegenden Fall.

Anfangs wurde die Unterscheidung zwischen formellen und informellen Agenda Setting getroffen. Die Rolle des Entrepreneurs haben Schmidt und Pollack der Kommission im informellen Bereich zugesprochen. Die Ausführungen haben deutlich gemacht, dass die Kommission es geschafft hat, das Thema auf der substantiellen Agenda zu platzieren, da sie es verstand, das sich durch die aufgezeigten Probleme öffnende *window of opportunity* zu nutzen. In diesem Politikfenster bot sich die Gelegenheit ein Instrument voranzutreiben, welches zuvor abgelehnt wurde, da der Schwerpunkt der europäischen Umweltpolitik auf *command and control* Strategien lag. Nach Schmidt (2001b: 186) ergeben sich solche Fenster daraus, dass aufgrund neuer Entwicklungen bestimmte Entscheidungen in einem neuen Licht erscheinen. Diese Umstände waren durch die beschriebenen Entwicklungen gegeben. Vor allem nach dem Rückzug der USA bot sich

⁹³ Siehe dazu Kapitel 5.1.1.

⁹⁴ Zur Unterscheidung zwischen prozessualer und substantieller Agenda, siehe Kapitel 2.2.4.

der EU die Möglichkeit im Kyoto-Prozess eine Führungsrolle zu übernehmen⁹⁵ und dies ermöglichte es letztendlich der Kommission, ihren EHS-Vorschlag zu unterbreiten und damit den Emissionshandel endgültig auf die prozessuale und damit formelle Agenda zu setzen und dadurch zur Entscheidung zu stellen.

Den formellen Agenda Setting Einfluss der Kommission sehen Schmidt und Pollack durch das Initiativrecht gegeben, bei der gleichzeitigen Bedingungen, dass der Ministerrat den Vorschlag mit qualifizierter Mehrheit annehmen, aber nur einstimmig ändern kann. Dies war im vorliegenden Fall gegeben. Die Kommission war sich aufgrund der gescheiterten CO₂-Steuer bewusst, dass ein Instrument unter Art. 175 und dem damit anzuwendenden Mitentscheidungsverfahren unter qualifizierter Mehrheitsentscheidung im Ministerrat leichter durchzusetzen wäre. Dadurch war der Kommission neben ihrem formellen Initiativrecht als so genannter „Prozessmanager“⁹⁶, mit Hilfe ihrer technischen und legalen Expertise, eine strategisch wichtige Stellung im Herzen des Entscheidungsprozesses gegeben. „The main resources of the Commission in dealing with member states are its functions as a process manager, initiator and policy-broker.“ (Knill 1995: 124). Dafür spricht auch, dass trotz der Veränderungen des Vorschlages innerhalb der Verhandlungen im Entscheidungsprozess, es zu keinem grundlegenden Wandel des von der Kommission vorgesehenen Konzeptes kam.

„The Commission has been an extremely active actor in boosting the EU emissions trading system. This entrepreneurial role could be attributed to the well-known promoter role of the Commission in environmental policy.“ (Damro/Luaces 2001: 30).

Es lässt sich konstatieren, dass die Kommission vor allem am Anfang und in der Zeit nach „Kyoto“ die Agenda entscheidend bestimmt hat. Der im Kapitel 2.2.1 beschriebene Fakt, dass umweltpolitische Initiativen zunehmend auf entsprechenden Aufforderungen des Ministerrates beruhen, kann in diesem Fall ausgeschlossen werden. Auch wenn sich die Kommission in ihrer Mitteilung von 1999 auf eine Ratsentscheidung bezog (siehe Kapitel 4.2.1), die besagte, dass für die Mitgliedstaaten zusätzliche gemeinschaftliche Maßnahmen für die Erfüllung von „Kyoto“ unerlässlich seien, war mit dieser unspezifischen Aufforderung keine Initiierung eines EHS verbunden. Die ebenfalls in dem Kapitel genannte Möglichkeit der Mitgliedstaaten, durch Abordnung nationaler Beamter zur Kommission, die Problemdefinition und

⁹⁵ Ein Grund dafür war nicht zuletzt die sich bietende Möglichkeit, ohne den Mitbieter USA im Rahmen von „Kyoto“, Emissionen weitaus günstiger ersteigern zu können (vgl. IEA 2001: 15).

⁹⁶ Der Begriff Prozessmanager stammt von Eichener (1993, 1996). Die Kommission verfügt nicht nur über Vorschlagsmonopol sondern faktisch auch über die Prozessführerschaft (Eichener 1997).

Agendagestaltung informell in ihrem Sinne zu beeinflussen, war nicht gegeben. Die Beamten innerhalb der Kommission bezogen sich ausdrücklich auf Experten von außerhalb der EU, vor allem aus den USA, da das europäische Fachwissen zu dieser Thematik sehr unausgeprägt war. Nationale Interessen zum Emissionshandel waren zu diesem Zeitpunkt für die Beamten nicht entscheidend, da es aufgrund der Komplexität und Unsicherheit anfangs keine ausformulierten nationalstaatlichen Interessen gab, nach denen sich die Beamten hätten richten können (siehe Seite 82).

Die Frage, ob sich die Kommission jedoch auch im voranschreitenden Prozess als *der* Hauptakteur mit ihren Vorstellungen durchsetzen konnte, oder aber ob sie mit ihrem ausgearbeiteten Vorschlag nicht nur sensibel auf die Wünsche der Mitgliedstaaten oder der anderer Akteure reagierte, lässt sich erst nach der exemplarischen Betrachtung der Mitgliedstaaten Großbritannien und Deutschland, sowie der Interessengruppen der Industrie beantworten. Wie im Kapitel 2.2.1 auch deutlich wurde, folgt die Kommission gern den Interessen der Mitgliedstaaten, da sich dadurch die politischen Realisierungschancen ihrer Vorschläge erhöhen. Denn selbst wenn die Kommission ein wichtiger Akteur im Politikprozess ist und ihre Entwürfe die Parameter der Debatte bestimmen, es sind die nationalen Umweltminister im Rat die letztendlich entscheidenden Akteure, da sie die endgültige Übereinkunft verhandeln (vgl. Sbragia 1996: 247).

Es gilt also im nächsten Kapitel zu klären, ob der Vorschlag der Kommission nur deshalb so erfolgreich war, da er auf der von vornherein bestehenden Zustimmung der anderen Akteure beruhte. Ist der Versuch der Kommission, ihren Vorschlag so einfach wie möglich zu halten – wie etwa durch den Verzicht auf festgesetzte Reduktionsziele, um so Opposition zu verhindern und leichter eine Zustimmung zu erreichen – als Zuspruch an die Mitgliedstaaten zu werten, oder als „clever entrepreneurial moves“ (Wettstad 2005: 18)? Diese Frage lässt sich am besten beantworten, wenn geklärt werden kann, ob sich die Kommission letztendlich mit einem kontrovers zu bewertenden Vorschlag gegen die Mitgliedstaaten durchzusetzen vermochte.

5 Analyse zur Einflussnahme anderer Akteure

5.1 Mitgliedstaaten der Europäischen Union

5.1.1 Die umweltpolitische Position Großbritanniens und seine Einstellung zum EHS: „Schrittmacher“ oder „Bremser“?

Großbritannien (GB) wurde in der Vergangenheit in umweltpolitischen Fragen traditionell als eher euro-skeptisch bezeichnet. Die Ursache dafür lag vor allem im – z.B. zu Deutschland unterschiedlichen – Verständnis von Umweltverschmutzung und von Umweltpolitik. In GB stehen wissenschaftliche Beweise über Ursache-Wirkungsbeziehungen im Vordergrund, welche bei unsicheren wissenschaftlichen Erkenntnissen anstelle des *precautionary principles* (in Deutschland vorherrschendes Prinzip) zu einem „*wait and see approach*“ führt (vgl. Knill 1995: 77).⁹⁷ GB bevorzugt den Gebrauch von BATNEEC (*best available technology not entailing excessive economic costs*) anstelle von BATs. Umweltpolitik erfolgt im Hinblick auf Kosteneffizienz. Seit den 1990er Jahren und der Modernisierung des nationalen Umweltschutzsystems, hat sich Großbritanniens Rolle allerdings geändert und es hat sich vor allem als Führer in Bezug auf Fragen der Luftqualität hervorgetan. „It has been able to challenge Germany’s hitherto entrenched leadership role.“ (Sbragia 2000: 295). Bis dato wurde Umweltpolitik sonst vor allem durch die „Grüne Troika“ (Deutschland, Niederlande, Dänemark) vorangetrieben (Sbragia 1996: 238). Héritier u.a. (1994, 1996) kommen jedoch zu dem Schluss, dass sich die Rollen von Deutschland und Großbritannien in Bezug auf „Schrittmacher“ und „Bremser“ je nach Umweltbereich gewandelt haben.

Ein zusätzlicher Grund dafür wird neben den unterschiedlichen nationalen Entwicklungen der beiden Länder, vor allem die starke Segmentierung von Umweltpolitik sein. Dieser entsprechend kann die Führerschaft je nach Themenbereich stark variieren (Führungsarbeit auch außerhalb der Troika möglich). Es kommt darauf an, welche nationalen Regulierungen in dem jeweiligen Bereich vorherrschen. Sind diese hoch, dann ist das Land an strengeren europäischen Regulierungen interessiert, um so die Wettbewerbsfähigkeit der eigenen Wirtschaft zu verbessern, die sonst durch strengere nationale Umweltbestimmungen zu anderen Ländern im Nachteil sein könnte. Hat sich eine Führerschaft in einem bestimmten Umweltbereich herausgebildet, bedeutet dies jedoch nicht, dass die europäische Gesetzgebung der bestehenden nationalen entspricht. Zwar werden die Länder mit höheren Standards versuchen, ihre Politik auf die europäische Ebene zu externalisieren. Doch dafür müssen diese Ideen

⁹⁷ Die USA verwenden den „*wait and see approach*“ in der Thematik des Klimawandels.

erst den gegebenen institutionellen Rahmen durchlaufen und der Politikprozess innerhalb der EU macht das Ergebnis ungewiss (vgl. Sbragia 2000: 311).

Die Umweltpolitik der Gemeinschaft war schon immer gekennzeichnet als eine *push-pull* Dynamik (vgl. Sbragia 1996: 237), innerhalb derer die umweltpolitisch progressiven Staaten die Gemeinschaft durch ihre innerstaatliche Umweltpolitik zum Handeln drängten (*push*). Die Gemeinschaft zog (*pull*) die Skeptiker in Richtung einheitlicher und damit oft höherer Standards, um Auswirkungen auf den Binnenmarkt und die Wettbewerbsfähigkeit zu verhindern. Vor allem Akteure innerhalb der progressiven Staaten, wie Industriegruppen, drängen darauf, die dort herrschenden Standards zu europäisieren (vgl. Sbragia 1996: 254), damit alle Unternehmen die gleichen Kosten auferlegt bekommen. Daher galt: „Environmental programmes that are adopted in one country can have substantial consequences for economic actors in other countries.“ (Boons zitiert in Sbragia 1996: 240).

Im Folgenden gilt zu klären, welche Rolle Großbritannien bei der Einführung des EHS spielte. Dies erfolgt anhand der Analyse der britischen Klimawandelpolitik, um der Frage nachzugehen, ob GB aufgrund des bereits angesprochenen eigenen EHS die Rolle des „Schrittmachers“, der andere Staaten zum Emissionshandel ‚zog‘, oder doch die des „Bremsers“ einnahm. Die Position lässt dann auf das Verhalten Großbritanniens im Ministerrat schließen. Konnte sich GB mit seinen Vorstellungen des EHS durchsetzen? Auf Regierungsebene ist der entscheidende Akteur einer Klimawandelpolitik das *Department for Environment, Food and Rural Affairs* (DEFRA).⁹⁸ Klimawandelpolitik betrifft jedoch auch das Ministerium für Finanzen (*Her Majesty's Treasury*, HTM) sowie das *Department of Trade and Industry* (DTI). Das 1991 eingerichtete *Advisory Committee on Business and the Environment* (ACBE), deren Mitglieder vom Premierminister und dem Staatssekretär des DTI ernannt werden, soll als Vermittler vor allem zwischen DEFRA, DTI und der Industrie dienen.⁹⁹ Letztere wird repräsentiert durch die *Confederation of British Industry* (CBI).

Welche Klimawandelpolitik wird in GB verfolgt?

Das Reduktionsziel vor und nach „Kyoto“ war, bis zum Jahr 2010 eine Senkung der CO₂-Emissionen um 20% in Vergleich zu 1990 zu erreichen. Innerhalb EU-Lastenteilung hat sich Großbritannien verpflichtet, seine Emissionen aller sechs Kyoto-

⁹⁸ Es ist hervorgegangen aus dem *Department for Environment, Transport and the Regions*, DETR (1997-2001).

⁹⁹ Informationen unter <<http://www.defra.gov.uk/environment/acbe/about/default.htm>> Rev. 30.03.2006.

Gase¹⁰⁰ im Zeitraum 2008-2012 um 12,5% gegenüber 1990 zu senken (vgl. Brockmann/Stronzik/Bergmann 1999: 85). Wie bereits erwähnt, beruhte der Großteil der Emissionssenkungen der 1990er Jahre auf Umstrukturierungen, wie dem Wechsel von Kohle zu Naturgas. Das ACBE kam in seinem Bericht vom März 1998 zu dem Ergebnis, dass mit den gegebenen Instrumenten die vereinbarten Ziele nicht zu erreichen seien. Daher schlug es der Regierung vor, eine CO₂-Steuer in Betracht zu ziehen. Bei Großanlagen und energieintensiven Industrien sollte die Möglichkeit eines nationalen Emissionshandels erwogen werden, außerdem sollte mit dem Aufbau flexibler internationaler Mechanismen begonnen werden (vgl. ACBE 1998: 14ff.) Im Oktober 1998 veröffentlichte die Regierung ein Konsultationspapier (DEFRA 1998), welches die Debatte zu einem Klimaschutzprogramm ankurbeln sollte, um in allen Sektoren (Energie, Verkehr, Landwirtschaft u.a.) Wege zu identifizieren, mit denen GB seine gesetzten Ziele erreichen könne. Die damaligen Prognosen besagten, dass GB bis 2010 seine Emissionen nur um 10% gesenkt haben würde und dass die Emissionen ab 2000 wieder ansteigen würden (siehe Abb. 5).

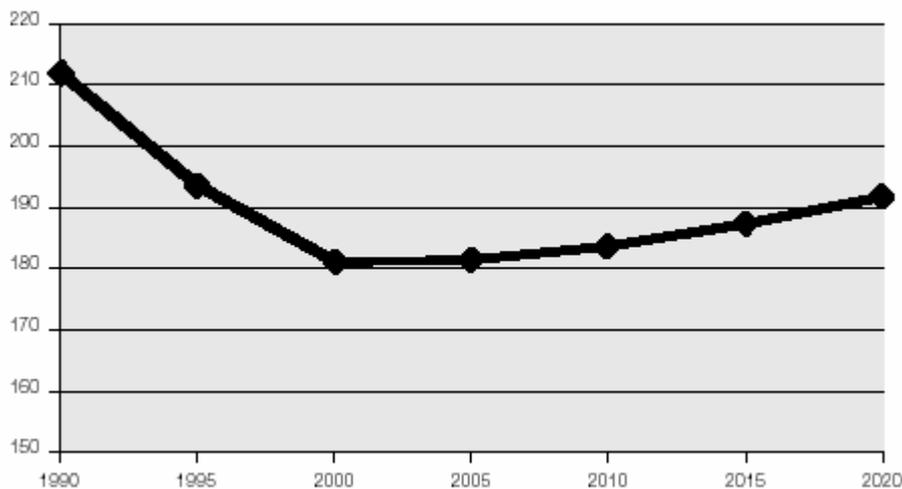


Abb. 5: Prognostizierte THG für Großbritannien bis 2010, Angabe in Mio. t
(Quelle: DETR 2000a: 8)

Die CBI favorisierte einen internationalen CO₂-Emissionsrechtehandel, setzte sich aber auf nationaler Ebene wegen befürchteter Wettbewerbsauswirkungen nur für eine CO₂-Steuer ein – so lange diese EU-weit eingesetzt werden würde. Unter dem Vorsitz des Präsidenten der CBI, Sir Colin Marshall, wurde ein Beratungsgremium eingerichtet, dem Mitglieder der verschiedenen Ministerien angehörten und welches sich mit Interessengruppen wie CBI, der ACBE und auch Umwelt-NGOs wie der *Green Alliance*

¹⁰⁰ Diese sind Kohlenstoffdioxid, Methan, Stickstoffdioxid, teilhalogenierte Fluorkohlenwasserstoffe, perfluorierte Kohlenwasserstoffe und Schwefelhexafluorid.

beriet. Im Schlussbericht „Economic Instruments and the Business Use of Energy“ vom November 1998 sprach sich Marshall für einen Mix aus ökonomischen und ordnungsrechtlichen Instrumenten, sowie freiwilligen und verbindlichen Selbstverpflichtungen der Wirtschaft aus. Emissionsrechte und Steuern bildeten die wichtigsten Optionen. Ein nationales Zertifikatesystem sollte noch nicht eingeführt werden. Dennoch schlug er vor: „(...) that the Government seriously consider a dry-run pilot with interested players, as soon as possible, as a means of learning lessons for the participation of our industry in the international scheme.“ (Lord Marshall 1998). Für die Mehrheit der kleinen und mittleren Unternehmen (verantwortlich für 60% der CO₂-Emissionen aus Unternehmen) würde es sich jedoch nicht lohnen, an einem internationalem EHS teilzunehmen. Hier wäre die Steuerlösung vorzuziehen. “Lord Marshall yesterday admitted that his advocacy of taxation had made him ‘not popular’ with the Confederation of British Industry (CBI), which has championed trading over taxes” (ENDS 04.11.1998).

Im Jahr 1999 wurde mit Unterstützung der Regierung, von CBI und ACBE daraufhin die *Emissions Trading Group* (ETG) eingesetzt. Sie sollte einen Vorschlag für ein EHS in Großbritannien erarbeiten, das ab April 2001 starten könnte. Die ETG wurde anfangs von 25 großen Unternehmen unterstützt, zu denen Ölkonzerne, Fluglinien, Chemie-Unternehmen und Energieerzeuger gehörten. Nach einem Jahr war diese Zahl auf über 100 Unternehmen und Handelsassoziationen, sowie akademische Institutionen und Umweltorganisationen angewachsen. Im Juni 1999 kamen die Teilnehmer überein, innerhalb von vier Monaten einen Entwurf zu erarbeiten. Nach Dänemark und Norwegen würde das den dritten Vorschlag über ein nationales EHS darstellen. Umweltminister Michael Meacher sagte dazu: „This is a key moment for both business and government in taking forward together policy on climate change“ (DETR 30.06.1999). Die Industrie war sich einig, dass ein solches System besser wäre als steuerliche Maßnahmen. Das Ziel war es, „to have the elements of a scheme in place by November, when the government is due to announce how it might implement the tax, known as the climate change levy.“ (ENDS 30.06.1999).

Diese Klimawandel-Steuer war neben der Gründung der ETG der zweite entscheidende Schritt, mit dem die Regierung den Empfehlungen Lord Marshalls folgte (DETR 26.04.1999). Im März 1999 verkündete die Regierung die *Climate Change Levy* (CCL), die ab April 2001 eingeführt werden sollte. Diese Energiesteuer sollte auf den Verbrauch von Erdgas, Kohle und Strom in der Industrie, Landwirtschaft und im öffentlichen

Sektor angewendet werden. Stromerzeuger¹⁰¹ und der Verkehrssektor sollten ausgenommen werden und für energieintensive Industrien waren verringerte Sätze vorgesehen (HMT 09.03.1999). Es wurde geschätzt, dass dadurch über 1,75 Mrd. Pfund (entspricht 2,6 Mrd. Euro) im ersten Jahr eingenommen werden könnten bei einer erwarteten Emissionseinsparung von 1,5 Mio. t CO₂ pro Jahr bis 2010. Dies würde 5% der 1990er Emissionen entsprechen. Die Einnahmen aus der Steuer sollten in die Unternehmen zurückfließen, in Form einer 0,5%igen Senkung der Sozialversicherung der Arbeitnehmer, sowie in Programme zur Erhöhung der Energieeffizienz und zur Förderung erneuerbarer Energien. Die Energiesteuer war Teil eines Steuerpaketes, welches neben einer Fahrzeugsteuer auch die Erhöhung der Benzin- und Dieselsteuer¹⁰² um 6% beinhaltete (ENDS 09.03.1999).

Die Industrie sprach sich gegen die CCL aus (CBI 1999). In einem Brief an Finanzminister Gordon Brown warnte die CBI, dass die CCL den Unternehmen schaden würde und nicht das Ziel einer kosteneffektiven Emissionsenkung erfüllen würde (ENDS 15.10.1999). Im Oktober 1999 übergab die ETG der Regierung einen ersten Entwurf über ein Emissionshandelssystem. Die Gruppe kam zu dem Ergebnis, dass ein solches System bis April 2001 eingerichtet werden könnte. Die Präsentation war zeitlich so abgestimmt, dass sie noch vor dem ersten Bericht des Finanzministers zum Budget 2000 erfolgte, welches im April 2000 beschlossen werden würde. Dieses Budget würde dann auch die CCL beinhalten, die ab April 2001 beginnen sollte.

In seiner *pre-budget* Rede lenkte Brown (HMT 09.11.1999) – aufgrund des Drucks von Seiten der Industrie – ein. Der Umfang der Steuer wurde um 40% gesenkt, auf 1 Mrd. Pfund. Außerdem beinhaltete die CCL für energieintensive Unternehmen die Möglichkeit, einen Nachlass bis zu 80% zu erhalten, wenn VAs über Energieeffizienz eingegangen würden. Diese werden in GB als *Climate Change Agreements* (CCA) bezeichnet. Die Regierung hatte vorerst einen Rabatt von 50% erwogen, aber gab dem Druck des Energiesektors nach (ENDS 09.11.1999). Von diesem Entgegenkommen machte die Industrie daraufhin Gebrauch (EIUG 1999). Die zehn energieintensivsten Industriesektoren (*Energy Intensive User Group*, EIUG) – wie etwa Zement-, Stahl-,

¹⁰¹ Durch die Besteuerung auf der Ebene der Stromkonsumenten (Unternehmen), sollte verhindert werden, dass die Strompreise für Haushalte steigen würden. Dies wurde in Folge einer Besteuerung der Stromproduzenten befürchtet (Boemare/Quirion 2002: 218; Boemare/Quirion/Sorrell 2003: 110).

¹⁰² Seit 1993 bestand der so genannte *fuel tax escalator*, welcher eine jährliche Steigerung von 5% bzw. 6% der Benzin- und Dieselsteuer vorsah. Wegen steigender Benzinpreise und wachsendem Druck der Industrie (ENDS 09.11.1999) wurde der *escalator* im November 1999 abgeschafft und die Entscheidung über Steuer auf jährlicher Budgetbasis getroffen (HMT 09.11.1999).

Chemie- und Papierindustrie – kamen in solchen CCAs überein, bis zum Jahr 2010 jährlich 2,5 Mio. t weniger CO₂-Emissionen zu verursachen, um im Gegenzug Rabatte in der CCL zu erhalten. Die CCL sah weiterhin vor, Unternehmen mit 0.15£ (0,24€) pro Kilowattstunde (kWh) für Gas und Kohle, sowie 0.43£ pro kWh Strom zu besteuern.¹⁰³ Der Rückfluss der Einnahmen in die Senkung der Sozialversicherung wurde von 0,5% auf 0,3% gekürzt. Unverändert sollten Projekte erneuerbarer Energien unterstützt werden (ENDS 22.12.1999). Im Februar 2000 trafen sich Premierminister Tony Blair und sein Stellvertreter John Prescott mit Unternehmensführern in einem Seminar über den Nutzen von Wirtschaft mit geringem CO₂-Ausstoß. Auf diesem Seminar, bei welchem auch Umweltkommissarin Margot Wallström anwesend war, unterstrich die Regierung erneut ihre Unterstützung eines nationalen EHS (ENDS 29.02.2000).

Der im März 2000 vervollständigte Entwurf für dieses EHS. wurde entsprechend von der Regierung begrüßt. In enger Zusammenarbeit mit der ETG wurde im November 2000 ein Konsultationsdokument für „A Greenhouse Gas Emissions Trading Scheme for the United Kingdom“ veröffentlicht (DEFRA 2000c). Die daraufhin eingehenden Antworten wurden in dem endgültigen Entwurf des EHS eingearbeitet. Dieser Entwurf wurde im Mai 2001 veröffentlicht (DEFRA 2001a). Im März 2000 war auch der Entwurf des britischen Klimaschutzprogramms (DEFRA 2000a) vorgestellt worden, welches im November verabschiedet wurde (DEFRA 2000b). Die darin enthaltenen Elemente und Maßnahmen (CCL, EHS, produktbezogene Maßnahmen, verstärkte Energieeffizienz u.a.) sollten es GB möglich machen, seine Emissionen bei den sechs Kyoto-Gasen bis 2010 um 23% zu senken. Die CO₂-Emissionen allein könnten dadurch bis zum Jahr 2010 um 19% gesenkt werden. Da die genauen Auswirkungen einzelner Elemente noch nicht abzuschätzen seien, könnte das national gesetzte Ziel von -20% CO₂-Emissionen bis 2010 noch erreicht werden (vgl. DEFRA 2000b: 5).

Bei dem britischen EHS waren zwei Wege für eine Teilnahme vorgesehen. Die erste Möglichkeit boten die CCAs, innerhalb derer alle zwei Jahre bindende Reduktionsziele vereinbart wurden, um so Rabatte bei der CCL zu erhalten. Daran teilnehmende Unternehmen könnten bei Über-Erfüllung ihrer Reduktionsziele, aus dem Überschuss Berechtigungen generieren bzw. müssen bei Nicht-Erfüllung entsprechende Berechtigungen erwerben. Der Handel besteht zwischen anderen Unternehmen innerhalb der CCAs (ca. 6000) und den direkt am EHS teilnehmenden Unternehmen

¹⁰³ Das entspricht für Kohle 7€ pro t CO₂, für Gas 12€/t CO₂ und beim Stromverbrauch 14€/t CO₂ (vgl. Boemare /Quirion/Sorrell 2003: 110).

(vgl. Boemare/Quirion/Sorrell 2003: 111). Um die Anzahl letzterer zu erhöhen, führte die Regierung als zweiten Weg finanzielle Anreize ein, die Unternehmen zum Beitritt des EHS bewegen sollten (DEFRA 2001b). Unternehmen wurde dadurch die Möglichkeit gegeben, für ein festgelegtes Reduktionsziel einen bestimmten Betrag zu erhalten (£ pro t), für den sie auf einer Auktion bieten könnten. Dieses Reduktionsziel gilt es mit Hilfe des Handels im EHS einzuhalten. Für diese Zuschüsse wurde im Juni 2000 ein Fond über 30 Mio. Pfund (48 Mio. Euro) in Aussicht gestellt. Der Umweltminister sagte dazu: „The announcement of funding for an emissions trading incentive will provide the impetus required to kick-start an emissions trading scheme in the UK” (DETR 24.07.2000). Mit diesem Anreizprogramm entsprach die Regierung auch den Wünschen der CBI (ENDS 24.07.2000). Außerdem schienen die finanziellen Anreize notwendig, da es sich bei dem britischen EHS um ein freiwilliges System handelte. Obwohl das System offiziell erst im April 2002 starten sollte, gab es bereits im September 2001 die erste Transaktion zwischen dem Chemieunternehmen Du Pont, welches in GB einige Produktionsstätten besitzt und 10000 t CO₂ an Mico verkaufte, ein Tochterunternehmen von Marubeni aus Japan, welches Öl und Gas in der Nordsee fördert (ENDS 24.09.2001). Kurz vor Beginn des Starts erfolgte im März 2002 die Auktion, auf der direkt teilnehmende Unternehmen für die von der Regierung ausgestellten finanziellen Prämien bieten konnten. Die Auktion, an der 34 Unternehmen (Ölkonzerne, Autohersteller, Supermarktketten) teilnahmen, startete mit 100£ pro t reduzierter Emissionen und endete bei 53,37£ pro t. Über die nächsten 5 Jahre sollten sich die von den 34 Teilnehmern zugesagten Emissionssenkungen auf 4 Mio. t belaufen (ENDS 13.03.2002).

Dass GB dem Emissionshandel als Instrument positiv gegenüberstand, ist anhand der Ausführungen zur Entwicklung des britischen EHS deutlich geworden. Die Annahme dessen „can be explained by the traditional emphasis on cost-effectiveness in domestic environmental policy“ (Jordan u.a. 2001: 24). Wie zu Beginn des Kapitels erläutert, liegt der Schwerpunkt britischer Umweltpolitik auf Kosteneffizienz. Wie aber stand GB dem europäischen Emissionshandel gegenüber?

Jordan u.a. (2001: 24) schrieben dazu, dass „Britain is widely perceived as having taken the lead while wanting to promote its national system as a model for the EU.“ Dies würde für die Rolle des „Schrittmachers“ sprechen. Jedoch gab es gravierende Unterschiede zwischen dem britischen EHS und dem Vorschlag der Kommission über ein europäisches Handelssystem. Offiziell gab die Europäische Kommission im

November 2001 das britische EHS frei (Europäische Kommission 28.11.2001). Gleichzeitig warnte sie die Regierung, dass es seine Regeln mit dem europäischen EHS ein Einklang zu bringen hätte. Zwischen beiden gäbe es substantielle Unterschiede, welche Marktverzerrungen hervorrufen könnten. Zu den Unterschieden zählte vor allem, dass das europäische EHS obligatorisch wäre, das britische jedoch auf Freiwilligkeit beruhe. Die finanziellen Anreize der Regierung würden im Rahmen eines europäischen Systems als staatliche Beihilfen gelten, die jedoch im europäischen EHS untersagt wären. Außerdem nähme das britische System den Bereich der Stromerzeuger aus, welcher wiederum Bestandteil des europäischen Vorschlages wäre. Das britische System sollte von 2002 bis 2007 Anwendung finden – als Lernphase vor dem Handel innerhalb des Kyoto-Protokolls ab 2008 – und würde sich dadurch mit der ersten Phase des EU EHS überschneiden. Auf Seite der britischen Regierung war man jedoch der Ansicht, dass es bei der Planung des EU EHS zu Verzögerungen kommen würde, die es unwahrscheinlich machten, dass beide Systeme lange Zeit nebeneinander existieren müssten (ENDS 28.11.2001). Auf die Frage nach der Vereinbarkeit der beiden Systeme heißt es auch jetzt noch auf der Internetseite (Stand November 2005!) vom britischen EHS:

The Government believes that this issue should not unduly concern potential participants in the UK scheme. The Commission's proposal is different from the UK scheme, but it is just that – a proposal. (...) The negotiation process is likely to be lengthy, with two readings required by both the Council of Ministers and the European Parliament. So there is likely to be only a short period of potential overlap between the two schemes.¹⁰⁴

Dies macht den Standpunkt GB ziemlich deutlich. Neben Deutschland und Finnland war es deshalb Teil einer *blocking minority*. „Leading the opposition is the UK, where the issue has crucial significance since its own domestic scheme is planned to be voluntary until 2007“ (ENDS 13.12.2001).

In einem ENDS Report im April 2002 wurden außerdem einige Schwächen des britischen EHS herausgestellt. Die Verfasser kamen zu dem Ergebnis, dass etwa die Hälfte der vorausgesagten Emissionssenkungen nicht real seien, da sich vor allem Unternehmen am EHS beteiligen, die von vornherein von Emissionssenkungen ausgegangen sind. So hätte etwa British Airways 6,7 Mio. Pfund für Emissionssenkungen erhalten, die das Unternehmen durch verlorene Marktanteile bei Billigfliegern ohnehin erreichen würde. „The findings will undermine British efforts to

¹⁰⁴ <<http://www.defra.gov.uk/environment/climatechange/trading/uk/archive.htm>> Rev. 25.03.2006.

fend off European Commission plans for an EU-wide emission trading scheme to be mandatory and to cover just carbon dioxide“ (ENDS 03.04.2002).

Wie in den Kapiteln 4.3.2 und 4.3.3 erläutert wurde, setzte sich GB neben Deutschland für eine *opt-out* Lösung ein, da deutlich wurde, dass ein rein auf Freiwilligkeit basierendes System nicht zustande kommen würde. Im Oktober 2002, als das Parlament innerhalb seiner ersten Lesung beriet, sagte Umweltminister Meacher gegenüber ENDS: „There’s no question of the UK opting out of this - all we are asking for is a degree of flexibility“ (ENDS 10.10.2002). Neben der *opt-out* Lösung, bestand ein anderer Streitpunkt für GB in der möglichen Ablehnung der NAPs durch die Kommission (ENDS 05.12.2002). Damit konnte sich die Kommission im gemeinsamen Standpunkt im Dezember 2002 jedoch nicht durchsetzen.¹⁰⁵ Am Ende des Mitentscheidungsverfahrens wurde das EU EHS im Dezember 2003 verabschiedet und die *opt-out* Lösung kam zustande, allerdings nur für einzelne Anlagen und nicht für ganze Sektoren, wie es GB und Deutschland gewollt hatten.

Die britische Regierung schien sich nicht ausreichend mit der Kompatibilität beider Systeme zu beschäftigen, sondern eher auf die *opt-out* Klausel zu vertrauen. Nachdem der Konzern Royal Dutch/Shell und der größte dänische Stromerzeuger Elsam ein Tauschgeschäft für CO₂-Emissionen abschlossen und damit erstmals GB und Dänemark Handelsbeziehungen auf diesem Gebiet knüpften, betonten beide Unternehmen, dass die Handelssysteme EU-weit harmonisiert werden müssten. Garth Edward, verantwortlich für den Emissionshandel bei Shell in London, forderte die britische Regierung auf darzulegen, wie sie beabsichtige, ihr System in das geplante EU-System zu integrieren. Leif Winum (von Elsam) hob hervor, dass eine europäische Lösung nötig sei, „damit wir die CO₂-Verminderung da erreichen können, wo es am billigsten ist“ (FTD 07.05.2002: 18).

¹⁰⁵ Die Ereignisse der Jahre 2004 und 2005 machten deutlich, dass es GB schwer hat, von der Kommission eine Genehmigung für seinen NAP zu erhalten. Nach der Veröffentlichung eines NAP Vorschlags im Mai 2004 unter Vorbehalt, beantragte GB aufgrund neuer Daten und Emissionsschätzungen, eine Aufstockung der von der Kommission genehmigten Berechtigungen von 736 auf 756 Mio. T CO₂. Dem wollte die Kommission nicht nachkommen. Der Streit wurde am Ende vor dem EuGH in erster Instanz ausgetragen, welcher GB Recht gab nachträgliche Änderung von NAPs vorzuschlagen, wenn neue Daten aus Sektoren oder von Anlagen dies nötig machten. Informationen sind zu finden unter <<http://www.defra.gov.uk/environment/climatechange/trading/eu/nap/dev.htm>> Rev. 31.03.2006. Die Kommission hat trotz Entscheidung des EuGHs den veränderten NAP von GB erneut abgelehnt (Pressemitteilung Europäische Kommission 22.02.2006; TIMESonline 23.02.2006). Deutschland hat einen ähnlichen Streit mit der Kommission über seinen NAP. Entgegen GB hat es kein beschleunigtes Verfahren beim EuGH beantragt und daher steht eine Entscheidung noch aus (FAZ 25.11.2005).

Eine Studie der Sussex Universität unter Leitung von Steven Sorrell kam zu dem Ergebnis, dass die Zustimmung des Ministerrates vom Dezember 2002 (innerhalb des gemeinsamen Standpunktes) zum EU EHS, von dem britischen System nun ein „major overhaul“ (Sorrell 2003: v) erfordere. Unternehmen, die bisher nicht am britischen System teilgenommen hatten, würden ab 2005 dem EU EHS beitreten. Mit Hilfe der *opt-out* Klausel könnten Firmen des britischen EHS vorerst auf eine Teilnahme am europäischen System verzichten. Der Report stellte jedoch auch Auswirkungen des EU EHS auf die anderen Maßnahmen in Großbritanniens Klimawandelpolitik in Aussicht. Vor allem galt es demnach eine Doppelregulierung durch die CCL zu verhindern, sowie den Doppel-Besitz von Berechtigungen (etwa beim Strom, zum einen Besitz durch die Stromkonsumenten im britischen, zum anderen durch die Stromproduzenten im Rahmen des europäischen EHS) (vgl. Boemare/Quirion/Sorrell 2003: 115-119; Sorrell 2003: 6f.). Im Dezember 2003 veröffentlichte das Royal Institute of International Affairs einen vom DTI geförderten Bericht, in welchem Herausforderungen und Folgen des EU EHS auf die nationale Implementation untersucht wurden (Mullins/Karas 2003). Die Autoren stellten fest, dass es bei der Implementation viele Problempunkte gab. Eine Frage betraf die national festzulegende Emissionsgrenze: sollte man sich auf die im Kyoto-Protokoll festgelegte 12,5%ige Senkung verpflichten, welche britische Unternehmen wohl zu Netto-Verkäufern machen würde, oder sich an dem nationalen Ziel – Senkung der CO₂-Emissionen um 20% – orientieren? Letzteres wurde von Umwelt-NGOs gewünscht, bedeutete aber für die britische Industrie, dass sie anstelle der Rolle des Netto-Verkäufers, die des Käufers von Berechtigungen einnehmen würde (ENDS 14.08.2003). Auf die entstandenen Schwierigkeiten bei der Implementation, wie etwa betreffs des NAPs, kann an dieser Stelle nicht weiter eingegangen werden, da diese Phase bei der vorliegenden Untersuchung nicht einbezogen wird.

Am Anfang des Kapitels wurde die Frage gestellt, ob GB bei der Einführung des EU EHS als „Schrittmacher“ gewirkt hat, um sein eigenes Handelssystem auf europäischer Ebene zu etablieren. Wie deutlich wurde, hat GB eher die Rolle des „Bremsers“ eingenommen, da es sich mit einem EHS auf freiwilliger Basis nicht durchzusetzen vermochte.

5.1.2 Die umweltpolitische Position Deutschlands und seine Einstellung zum EHS: „Schrittmacher“ oder „Bremsen“?

Deutschland wurde besonders in den 1980er und 1990er Jahren im Bereich Umweltpolitik die Rolle des Schrittmachers und Vorreiters zugesprochen. Ereignisse wie der Einzug der Grünen in den Bundestag 1983, sowie die Gründung des Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit (BMU) unter der Regierung Kohl 1986, machten Deutschland zum „the most ‚green‘ by far of the Union’s large member states“ (Kolinsky zitiert in Sbragia 1996: 240). Zu den Grundlagen der deutschen Umweltpolitik gehört das Vorsorgeprinzip, welches angewendet wird selbst wenn wissenschaftliche Unsicherheiten bei einer Problematik (wie etwa beim Klimawandel) bestehen und hohe Kosten entstehen können. Umweltpolitik wird nach Maßgabe der BAT betrieben. Deutschland zählt neben den Niederlanden und Dänemark zu den progressiven Staaten in der Umweltpolitik. Diese drei werden daher auch als die „Grüne Troika“ bezeichnet (vgl. Sbragia 1996: 238), welche den Politikprozess zu einem Balanceakt zwischen sich und den umweltpolitisch eher skeptisch eingestellten Mitgliedstaaten macht.

Wie im letzten Kapitel allerdings bereits angedeutet wurde, hat sich seit Mitte der 1990er Jahren die Rolle Deutschlands als traditioneller Schrittmacher verändert (bes. Héritier u.a. 1994, 1996). Inwieweit diese Tatsache auf die sich verschlechternde wirtschaftliche Lage zurückgeführt werden kann, wird im Folgenden betrachtet. Ebenso wird untersucht, welche Klimawandelpolitik in Deutschland verfolgt wird und welche Akteure bei dieser die entscheidenden sind. Im Rahmen dessen lässt sich dann die Position Deutschlands zur Einführung des EHS analysieren. War Deutschland innerhalb des Ministerrates „Schrittmacher“ oder „Bremsen“ aus Vorsicht über die eigene Wirtschaft? Davon ausgehend kann der Frage nachgegangen werden, inwieweit Deutschland versucht hat, eigene Politikvorstellungen durchzusetzen und dementsprechend Einfluss auf den Kommissionsentwurf auszuüben.

Deutschland war eines der ersten Länder, das sich umfassend mit dem Klimawandel beschäftigte und versuchte, eine entsprechende Strategie zu entwickeln (Michaelowa 2003). Das 1983 gegründete BMU ist die wichtigste Institution im Bereich Umweltpolitik in Deutschland. Es erhält Unterstützung durch den Sachverständigenrat für Umweltfragen (SRU), ein aus Umweltökonomern zusammengesetztes unabhängiges Beratungsorgan, welches im Jahr 1972 gegründet wurde. Hinzu kommt das zum Geschäftsbereich des BMU gehörige Umweltbundesamt (UBA). Als wissenschaftliche

Umweltbehörde liefert es Analysen und Empfehlungen für politische Entscheidungen. Wie auf der EU-Ebene, bestehen auch in Deutschland konfligierende Interessen zwischen den beteiligten Akteuren. Aufgrund des Föderalismusprinzips teilen sich die Bundesländer und der Bund die Kompetenzen im umweltpolitischen Bereich. Aber auch auf Bundesebene gibt es unterschiedliche Interessen, wie zwischen dem BMU und anderen Ministerien, etwa dem Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie (BMWi) (vgl. Beuermann/Jäger 1996: 188f.). Im Jahr 1990 wurde unter Federführung des BMU eine Interministerielle Arbeitsgruppe (IMA) errichtet, mit dem Titel „CO₂-Reduktion“. Diese besteht aus fünf verschiedenen Arbeitsgruppen, die einem jeweils anderem Klimapolitikfeld zugeteilt sind, um so die Arbeit zwischen den einzelnen Bundesministerien zu vereinfachen (vgl. Michaelowa 2003: 33).

Durch die wirtschaftlichen Entwicklungen – die hohen Kosten der Wiedervereinigung, die hohe Arbeitslosigkeit, das geringe wirtschaftliche Wachstum – gerät der Umweltschutz jedoch zunehmend unter den Druck der Industrie und der Ministerien, welche traditionell über gute Beziehungen zu dieser verfügen (vgl. Beuermann/Jäger 1996: 223).¹⁰⁶ Die wirtschaftliche Situation führt auch immer wieder zum Einschreiten der Bundesregierung zugunsten der Industrie.¹⁰⁷ In wirtschaftlich schwierigen Situationen, wird Umweltschutz vor allem aufgrund von Kosten- und Verteilungsfragen nur schwer akzeptiert, wenn der bereits existierende Schutz schon hoch ist. Das BMU hingegen hebt immer wieder die wirtschaftlichen Vorteile hervor, dass Umweltschutz die Wirtschaft stärkt und dass es als eine Investition in die Zukunft gesehen werden muss. Feststeht, dass sich die Kosten von Umweltpolitik von einem Thema zweiten Ranges zu einem der Hauptproblempunkte entwickelt haben.

Wodurch ist die deutsche Klimawandelpolitik charakterisiert?

Nach der Gründung des UNFCCC verfolgte Deutschland ein großes Interesse am internationalen Klimawandel-Prozess und bot sich auch deshalb für die erste COP an, die 1995 in Berlin stattfand. Innerhalb der EU hatte man sich auf Senkungen der Emissionen durch nationale Maßnahmen vereinbart (Kommissionspaket 1992, siehe

¹⁰⁶ Im hier betrachteten Zeitrahmen (die 14. und 15. Legislaturperiode betreffend) zählten dazu etwa das Bundesministerium für Verkehr, Bau und Wohnungswesen (BMVBW) zur Automobilindustrie aber besonders das BMWi mit seinen Kontakten zu großen Wirtschaftsgruppen, vor allem im Bereich Kohle und Stahl.

¹⁰⁷ Ein Beispiel ist die direkte Intervention von Bundeskanzler Schröder bei dem Richtlinienentwurf über Altfahrzeuge im Jahr 1999. Auf Druck der deutschen Automobilindustrie wies der Bundeskanzler Umweltminister Trittin an, im Ministerrat gegen die Richtlinie zu stimmen, obwohl Trittin dieser einige Monate vorher zugestimmt hatte (ENDS 11.03.1999, 23.06.1999, 29.07.1999). Dies führte zur Verzögerung der Entscheidung über die Richtlinien, welche unter einem Kompromiss im September 2000 verabschiedet wurde.

Kapitel 4.1). Im Rahmen der COP 1 in Berlin 1995 verpflichtete sich Deutschland auf eine 25%ige Senkung seiner CO₂-Emissionen gegenüber 1990 bis zum Jahr 2005. Dieses Ziel hat die Bundesregierung immer wieder bestätigt. So auch innerhalb des im Oktober 2000 beschlossenen Klimaschutzprogramms – es war das fünfte seit Einrichtung der IMA „CO₂-Reduktion“. Darin hieß es, dass unter Berücksichtigung der seit der Regierungsübernahme 1998 ergriffenen klimarelevanten Maßnahmen (ökologische Steuerreform, Erneuerbare-Energien-Gesetz, Kraft-Wärme-Kopplungs-Gesetz, Marktanzreizprogramm für erneuerbare Energien) in Deutschland bis 2005 eine CO₂-Minderung von voraussichtlich 18-20% erreicht werden könne. Das Klimaschutzprogramm enthielt ein Bündel von Maßnahmen, mit denen die noch bestehenden Lücken geschlossen werden könnten (BMU 2000).

In Deutschland existiert ein Fächer nationaler ordnungsrechtlicher Maßnahmen, z.B. Förderinstrumente wie Forschungs- und Entwicklungsvorhaben für erneuerbare Energien (z.B. Windenergie) – bei diesen ist Deutschland Vorreiter. Trotz Effektivität, sind die dabei gezahlten Subventionen jedoch nicht kosteneffizient (vgl. Michaelowa 2003: 38). Seit 1. April 1999 gibt es zusätzlich die ökologische Steuerreform, zu der insbesondere die Mineralölsteuer und die Besteuerung von Flugkraftstoffen zählen (Brockmann/Stronzik/Bergmann 1999: 77). Die Steuerreform soll durch eine stufenweise Erhöhung der Energiepreise, Anreize zur Entwicklung neuer energiesparender Technologien bieten (vgl. BMU 2000: IV). Wie in Kapitel 4.1 erwähnt, war Deutschland neben Dänemark und Niederlande für die Einführung einer europaweiten CO₂-Steuer, die jedoch scheiterte. Unilateral wollte man eine solche nicht einführen, da es zu Wettbewerbsnachteilen der deutschen Industrie gegenüber den Industrien anderer Mitgliedstaaten geführt hätte. Erst ab 1998 unter der Rot-Grünen Regierung (SPD und Bündnis90/Die Grünen) begannen die Überlegungen einer Ökosteuer, wie sie damals bereits in mehreren Mitgliedstaaten existierte (z.B. Großbritannien). Die Rot-Grüne Regierung konnte sich bei der Einführung der Ökosteuer trotz des Widerstandes der CDU/CSU-FDP Opposition (im Kontext der ansteigenden Benzinpreise) durchsetzen, vor allem unter Berufung auf das Beispiel GB, wo die Steuer auf Benzin viel höher lag (Jordan/Wurzel/Zito 2003: 11f.). Auch wenn einige Kritiker der Ökosteuer skeptisch gegenüber stehen (zu viele Ausnahmeregelungen, wie etwa für emissionsintensive Kohle; zu niedrige Steuerrate besonders in Vergleich zu ähnlichen Steuern in anderen Ländern) so stellte sie dennoch

einen „significant change of instruments, due to the strong dominance of regulatory instruments in German environmental policy“ dar (Böcher/Töller 2003: 25).

Deutschlands Umweltpolitik ist auch stark durch das Subsidiaritätsprinzip geprägt. Klimawandelpolitik findet nicht nur auf Bundes- und Landesebene, sondern auch vermehrt auf lokaler Ebene statt, wie etwa durch das 1990 gegründete Klimabündnis, dem derzeit fast 1000 Städte aus ganz Europa angehören. Seine Mitglieder in Deutschland arbeiten mit den Bundesländern und Umwelt-NGOs zusammen, um Klimaschutzstrategien zum Ziel der Senkung von Emissionen, sowie Maßnahmen zu deren Umsetzung zu ergreifen, vor allem in den Bereichen Energie und Verkehr (vgl. Collier 1997: 185f.).¹⁰⁸

Ein weiteres entscheidendes Instrument deutscher Klimawandelpolitik sind freiwillige Abkommen (*voluntary agreements*, VA) zwischen der deutschen Industrie und der Bundesregierung (Jordan/Wurzel/Zito 2003; Wurzel 2001). Diese entsprechen dem Prinzip der geteilten Verantwortung (*shared responsibility*), welches bereits im 5.Umweltaktionsprogramm hervorgehoben wurde (siehe Kapitel 3.1.2). VAs sind neben den ordnungsrechtlichen Maßnahmen das vorherrschende Instrument. Der Vorwurf, dem sich die VAs vor allem von Seiten der Umwelt-NGOs ausgesetzt fühlen, bezieht sich darauf, dass VAs nur wirksam seien, wenn aufgrund des Konsumentenverhaltens wirtschaftliche Verluste drohen (vgl. Breuermann/Jäger 1996: 211). Doch die Wirtschaft lehnt Wege, wie die der Fiskalpolitik ab, da Gelder aus solchen als öffentliche Einnahmen betrachtet werden, gleichzeitig aber den Unternehmen Finanzmittel nehmen würden, die andererseits für Schutzmaßnahmen zur Emissionsreduzierung eingesetzt werden könnten (vgl. BDI 2001: 9) Von Bedeutung sind VAs wie die „Klimaschutzklärung der Wirtschaft“ (BDI 2000), die ebenfalls Bestandteil des Klimaschutzprogramms vom Oktober 2000 war. Innerhalb dieser traf die Industrie Zusagen über Reduzierungen verbrennungsbedingter Emissionen in der Industrie, in Kraftwerken und der Fernwärmeversorgung. Bis zum Jahr 2012 sollten diese im Vergleich zu 1990 um 35% gesenkt werden. Die Zusagen für CO₂-Emissionen beliefen sich auf eine, im Vergleich zu 1990, 28%ige Minderung bis zum Jahr 2005 (vgl. BDI 2000: 3).

Die Ausführungen machen deutlich, dass die sich zunehmend verschlechternde Wirtschaftslage in Deutschland die Regierung dazu bewegt, die Industrie nicht zu

¹⁰⁸ Informationen sind zu finden unter: <<http://www.klimabuendnis.org/buendnis/klima.htm>> Rev. 23.03.2006.

klimapolitischen Maßnahmen zu zwingen, sondern diese auf freiwilliger Basis durchzuführen. Unterstützt werden solche VAs durch umfangreiche Forschungs- und Entwicklungsmaßnahmen wie im Bereich der erneuerbaren Energien, sowie durch freiwillige Projekte auf lokaler Ebene.

German climate policy is a good example of how lobbying of interest groups leads to a complex maze of hundreds of measures whose effects are difficult to evaluate. Paradoxically, policies have focused on expensive measures and Germany clearly is a pioneer in the most expensive forms of renewable energy. Concerning cost-effective measures and market instruments, Germany is a laggard (Michaelowa 2003: 31).

Nach dieser kurzen Charakterisierung der Klimawandelpolitik in Deutschland, stellt sich nun die Frage: Welche Position nahm Deutschland gegenüber dem Emissionshandel im Allgemeinen und dem europäischen EHS im Besonderen ein?

Wie bereits erwähnt, stand Deutschland (neben Frankreich) einem Emissionshandel generell skeptisch gegenüber. Das lag vor allem an der Tatsache, dass der umweltpolitische Schwerpunkt in Deutschland auf ordnungsrechtlichen Maßnahmen und den VAs lag. Zwar legte bereits 1996 der SRU in einem Gutachten der Bundesregierung eine Empfehlung vor, für einen EU-weiten Lizenzmarkt für CO₂-Emissionen nach U.S.-amerikanischen Modell (SO₂ ATP) einzutreten (vgl. Bader 2000: 24). Im SRU Gutachten von 1998 hieß es weiter, dass strengere Richtwerte im Emissionshandel nötig sind, um ein „Freikaufen“ zu verhindern (Stichwort *hot air* Kyoto-Protokoll) und dass die deutschen Anstrengungen im Klimaschutz nicht ein Trittbrettfahrerverhalten von anderen EU-Staaten begünstigen sollten (SRU 1998: 170). Jedoch verfügte man über keine Erfahrungen mit dem Emissionshandel, wenige national eingeführte Pilotprojekte scheiterten. Zwar gab es innerhalb der Länder Experimente auf lokaler Ebene, doch man begann sich mit dem Thema Emissionshandel erst im Rahmen des von der Kommission veröffentlichten Grünbuchs auseinanderzusetzen.

Wie die Entwicklung in Kapitel 4.2 zeigte, wurde ein solches Instrument auf europäischer Ebene immer wahrscheinlicher. In der bereits erwähnten Klimaschutzvereinbarung vom Oktober 2000, sah die Bundesregierung im Emissionshandel ein zusätzliches Instrument, das es ermöglicht, Treibhausgas-Emissionen dort zu reduzieren wo es mit den geringsten Kosten möglich sei. Jedoch sollte die Kompatibilität mit bereits bestehenden Instrumenten gewährleistet bleiben (vgl. BMU 2000: 5). Das wurde in der darauf folgenden Zeit immer wieder hervorgehoben. Am 18. Oktober 2000 wurde vom Bundeskabinett unter Federführung

des BMU die Arbeitsgruppe „Emissionshandel zur Bekämpfung des Treibhauseffekts – AGE“ eingerichtet, in welcher Umweltverbände, Wirtschaftsunternehmen sowie Verbände wie Bund Deutscher Industrie (BDI) und Deutscher Industrie- und Handelskammertag (DIHK) beteiligt waren, um sich zuerst mit der Thematik und Ausgestaltung eines nationalen Emissionshandels und später mit der Einführung und Umsetzung der EU-Richtlinie zu beschäftigen. Anfang 2002 wurde die AGE neu strukturiert. Es wurden vier Unterarbeitsgruppen (UAG) gebildet, die erste Gruppe beschäftigte sich mit der „Verbindung des Emissionshandels mit anderen Instrumenten“. Bereits aus den Diskussionen der AGE im Jahr 2001 wurde deutlich, dass das Verhältnis des Emissionshandels zu bzw. seine Einbindung in die bestehenden klimapolitischen Instrumente von grundlegender Bedeutung für seine Funktionalität und Akzeptanz sind. Dementsprechend bestand die Fragestellung der UAG I zunächst darin, diejenigen Instrumente zu identifizieren, deren Wirkung sich potentiell mit denen des Emissionshandels überschneidet, um dann Interaktionen zu analysieren und zu beurteilen. Bei den Beratungen wurde deutlich, dass das Verhältnis eines EHS zu anderen Instrumenten stets von seiner konkreten Ausgestaltung abhängig ist. Deshalb wurde die Fragestellung der UAG 1 erweitert – hin zur Entwicklung eines „Gesamtkonzepts“ für den Emissionshandel (UAG 2002). Jordan u.a. stellen fest, dass „the German government, which had initiated three half-hearted unsuccessful attempts to launch tradable permits schemes during the 1990s, had to overcome considerable industry resistance (...) before setting up a working group on tradable permits.“ (Jordan u.a. 2001: 23).

Bundesumweltminister Jürgen Trittin unterstrich immer wieder die besondere Bedeutung des Emissionshandels. Dabei spielte auch das Lastenteilungsabkommen eine Rolle und das vom SRU identifizierte Trittbrettfahrerproblem. Innerhalb der Lastenverteilung hatte sich Deutschland allein für eine Senkung um 21% in der Phase 2008-2012 verpflichtet. Deutschland war auf dem Weg dieses Ziel zu erreichen, zum einen aufgrund der industriellen Umstrukturierung in den neuen Bundesländern, zum anderen durch die ordnungsrechtlichen Maßnahmen. Andere Länder jedoch schienen ihre Ziele nicht zu erreichen. Das erhöhte den Druck nach einem gemeinschaftlichen Instrument (siehe Kapitel 4.2.1). Daher waren vor allem die Länder mit erfolgreichen Senkungen an einer gemeinschaftlichen Lösung interessiert, denn ein Nicht-Erreichen

der Kyoto-Ziele wäre am Ende auf Gesamt-Europa zurückgefallen.¹⁰⁹ Trittin stellte mehrmals heraus, dass die EU-Lastenteilung keine faire sei, da außer Deutschland und GB noch kein Land Emissionen erfolgreich gesenkt hätte (BMU 26.10.2001) und auch nur wenige Länder in der Lage zu sein schienen, ihre vereinbarten Ziele zu erreichen. Trittin sprach sich daher für ein EHS aus: „Der Emissionshandel wird kommen, weil außer Großbritannien, Luxemburg, Schweden und Deutschland ohne dieses System kein Land seine Verpflichtungen wird erfüllen können.“ (BMU 11.04.2002). Emissionshandel schien auf der politischen Ebene ein geeignetes Mittel zu sein. Unterstützt wurde dieses durch verschiedene Analysen, welche das Öko-Institut mit anderen Institutionen, wie dem Deutschen Institut für Wirtschaftsforschung (DIW) und dem Beratungsunternehmen Ecofys durchführte (Öko-Institut u.a. 2000, 2002, 2003). Das Instrument wäre wirtschaftlich effizientes und gleichzeitig effektives Instrument, das helfen könnte, den sich abzeichnenden leichten Emissionsanstieg einzudämmen (vgl. Öko-Institut 2002: 4f.).

Die Wirtschaft jedoch stand diesem Instrument entgegen. Sie sah im Emissionshandel ein Verkauf der bisher erreichten Emissionssenkungen in Deutschland und daher das Problem des Trittbrettfahrers gegeben (BDI 24.07.2001). Besonders die Chemieindustrie war skeptisch und drängte daher auch später auf die *opt-out* Option (vgl. Jordan/Wurzel/Zito 2003: 18ff.). Die Argumente der Chemieindustrie sowie anderer Industriezweige bezogen sich auf die Unnötigkeit eines EHS, da die VAs auf nationaler Ebene gut funktionierten. Die Regierung nutzte den Richtlinienvorschlag der Kommission (Europäische Kommission 2001d) als Hebel, um die Industrie zur Kooperation zu bewegen. Die Bemühungen „were triggered by the realisation that the EU’s emission trading system will soon be a reality and cannot otherwise be influenced“ (Interview-Zitat in Jordan u.a. 2001: 23). Noch vor der Veröffentlichung des Richtlinienvorschlages wollte die Bundesregierung mit einer einheitlichen Position der deutschen Wirtschaft und der Umweltverbände die geplante EU-Richtlinie zum Handel mit Emissionsrechten beeinflussen. Teile der deutschen Chemieindustrie unter Führung von BASF versuchten, die Diskussion um den Emissionshandel möglichst zu blockieren, weil sie die Limitierung von Emissionsrechten grundsätzlich ablehnten

¹⁰⁹ Dies war der Grund, wieso kurz nach der Rio-Konferenz 1992, die meisten Mitgliedstaaten es als nicht notwendig betrachteten, dass die EU an sich Unterzeichner der Konvention war. Die Mitgliedstaaten seien für die Senkungen selbst verantwortlich. Das wollten die damaligen Kohäsionsländer – Spanien, Portugal, Griechenland und Irland – nicht, da sie befürchten mussten, ihre Verpflichtungen bis 2000 nicht erfüllen zu können. Sie waren von der Emissionsstabilisierung der EU als Ganzes abhängig (vgl. Haigh 1996: 181). Durch das vereinbarte Lastenteilungsabkommen, fiel dann die Verantwortung auf alle Länder.

(FTD 18.09.2001: 16). Die Bundesregierung und die deutsche Wirtschaft sowie andere EU-Länder forderten die Kommission auf, die bereits vorhandenen einzelstaatlichen Programme über die erste Phase des EU-Emissionshandels (2005 bis 2007) hinaus zuzulassen. Der BDI forderte, dass die Pilotphase „ergebnisoffen“ (ohne vorgeschriebene Höchstgrenze) sein und eine freiwillige Beteiligung ermöglichen sollte (FAZ 17.10.2001). Einen Tag später hieß es dann: „Wie zu hören war, ist nun auch Umweltkommissarin Margot Wallström für die Anfangsphase des Emissionshandels in den Jahren 2005 bis 2007 zu größerer „Flexibilität“ bereit, um die Erfolgchancen des Brüsseler Vorschlages in den Mitgliedstaaten zu verbessern.“ (FAZ 18.10.2001). Die Regierung entschied sich, den Handel mit Emissionsrechten grundsätzlich mitzutragen. Jedoch sollte es Änderungsvorschläge geben, teilte der Franzjosef Schafhausen – Leiter des deutschen Klimaschutzprogramms vom BMU – gegenüber der FAZ (FAZ 29.11.2001).

Das von der Kommission letztendlich vorgestellte Konzept stieß bei der Wirtschaft auf starke Vorbehalte. Der BDI lehnte den Vorschlag ganz ab, mit der Begründung, das EHS würde die – bereits im Klimaschutzprogramm eingebundene deutsche Industrie – im europäischen Wettbewerb benachteiligen (vgl. BDI 24.10.2001; 2002). Auch Bundesumweltminister Trittin unterstrich, dass es bei der Berechtigungsvergabe nicht zu Verzerrungen im Binnenmarkt kommen dürfe. Die deutsche Delegation forderte von EU-Umweltkommissarin Margot Wallström, dass die Teilnahme am Emissionshandel in der ersten Phase freiwillig bleiben sollte. Dieser Vorschlag Deutschlands, den Handel in einer freiwilligen „Pilotphase“ zu testen, fand jedoch keine Unterstützung (FTD 05.03.2002: 11). Dennoch wurde zu dieser Zeit die Einigung über das EHS immer dringlicher, weil am 04. März 2002 die Umweltminister im Rat das Kyoto-Protokoll ratifiziert hatten.¹¹⁰ Im April 2002 schaltete sich Bundeskanzler Gerhard Schröder ein und versuchte in einem Gespräch mit EU-Kommissionspräsident Romano Prodi die deutschen Bedenken gegen den vorgesehenen Handel mit Emissionsrechten herauszustellen. Bundeskanzler Schröder schloss sich der Position der Industrie an und betonte, dass ein Handel mit Emissionsrechten Deutschland zu benachteiligen drohte (Schröder 09.07.2002). Doch national und international stieg der Druck, ein Handelssystem aufzubauen. Die Festlegung stringenter Emissionsgrenzen bei einem

¹¹⁰ Bei der Ratifizierung konnten die Minister nur mit Mühe Geschlossenheit wahren. Großbritannien sperrte sich aus prinzipiellen Gründen gegen eine Abstimmung im Rat mit qualifizierter Mehrheit. Dahinter stand die Furcht, die EU könne bei Fragen des nationalen Energie-Mix und auch bei der Lastenverteilung zwischen den EU-Staaten stärker mitreden wollen (FTD 05.03.2002: 11).

EHS sah der BDI als Widerspruch zur Selbstverpflichtung der deutschen Wirtschaft, in der sich nur die Verbände, nicht aber einzelne Betriebe zur Emissionsminderung verpflichtet hatten. „Wir wenden uns gegen Obergrenzen für einzelne Betriebe“, sagte BDI-Umweltexperte Klaus Mittelbach: „Die Emissionen der deutschen Industrie sind seit 1990 um über 30 Prozent zurückgegangen. Jedem Land soll es überlassen bleiben, wie es seinen Beitrag leistet.“ (FTD 26.04.2002: 14).

EU-Umweltkommissarin Wallström zeigte Kompromissbereitschaft. „Ich respektiere völlig die Bedenken des Bundeskanzlers“, sagte sie im Interview mit der Financial Times Deutschland. Sie sei bereit, Einwände und Vorschläge der Bundesregierung zu berücksichtigen und „in den meisten Sachfragen eine pragmatischen Linie“ einzuschlagen. Besonders Vorleistungen bei der Reduzierung der Treibhausgase sollten im EHS honoriert werden. Die Selbstverpflichtung sei deshalb nicht in Gefahr, da die Mitgliedstaaten für die Vergabe der Berechtigungen zuständig seien. „Die Emissionsrechte könnten für einen spezifischen Industriezweig auch in einen Pool fließen“, sagte Wallström. Diese Pool-Lösung schien für die deutsche Industrie annehmbar. Bezüglich des obligatorischen Charakters machte die Kommission jedoch aufgrund der Wettbewerbsbedingungen keine Zugeständnisse (FTD 14.06.2002: 11).

Da die Streitigkeiten bezüglich des EHS aber nicht beigelegt werden konnten, forderte Bundeswirtschaftsminister Werner Müller, dass über die Richtlinie nur einstimmig entschieden werden sollte, da energie- und steuerpolitische Hoheitsrechte berührt werden. Umweltminister Trittin hingegen warnte davor, mit extremen Verhandlungspositionen einen Ausverkauf deutscher Interessen zu riskieren (FTD 26.06.2002: 9).

Die Bundesregierung sah sich mit seiner Position innerhalb der EU zunehmend isoliert. Eine Einlenkung sollte mithilfe eines branchenorientierten Handels von Verbänden entlang einer „pool-Lösung“ erreicht werden. Die FTD schrieb dazu, dass dies die Linie von Umweltminister Jürgen Trittin war, der sich offenbar regierungsintern durchgesetzt hatte. Trittins Sprecher sagte gegenüber der Zeitung: „Zu einzelnen Punkten, wie Jahreszahlen, besteht auch noch Klärungsbedarf. Wir werden bis Mitte Oktober unsere Meinungsbildung abschließen.“ Außerdem zitierte die Zeitung einen EU-Diplomaten: „Die Bundesregierung sollte ihre Strategie [Freiwilligkeit des Systems] noch einmal überdenken. Wenn sie weiter den Verhandlungstisch verlässt, riskiert sie, alles zu verlieren.“ (FTD 26.09.2002: 13). Umweltkommissarin Wallström wies in ihrer Rede am 08. November 2002 in Berlin auf die Möglichkeit des *pooling* hin, um dadurch EHS und

bestehende VAs zusammenzubringen. „However, pooling should be a temporary provision for those plants interested in it, while not restricting other plants and companies from direct participation in the emission trading market.“ (Wallström 08.11.2002).

Die Bundesregierung beharrte auf ihrer Forderung nach einer Sonderregelung für Deutschland. Der Bundeswirtschaftsminister Wolfgang Clement – welcher Werner Müller nach der Bundestagswahl 2002 ablöste – setzte sich bei EU-Wettbewerbskommissar Mario Monti für die *pool*-Lösung ein. Dadurch erhoffte man einzelne Industriezweige – vor allem die Chemiebranche – vom Emissionshandel ausnehmen zu können. Demnach könnte ein Treuhänder den Emissionshandel für eine Branche übernehmen und somit die Risiken für einzelne Unternehmen verteilt werden. Jedoch gab es Widerstand von anderen Mitgliedstaaten, vor allem gegen das Vorhaben, die *pool*-Lösung verpflichtend einzuführen (FTD 26.11.2002: 15).

Im Vorfeld der Umweltratssitzung am 9. und 10. Dezember in Brüssel verständigte sich die Bundesregierung in intensiven Verhandlungen zwischen Trittin, Clement und der Kommission zur EHS-Richtlinie auf wichtige Veränderungen: eine *opt-out* Klausel für einzelne Anlagen und Branchen, eine Verteilung per *grandfathering* für beide Phasen sowie die *pool*-Lösung für Unternehmen (BMU 04.12.2002). Während der Ministerratssitzung stimmte Deutschland dem EHS endgültig zu und beendete dadurch den langwierigen Streit. Der gemeinsame Standpunkt konnte verabschiedet werden.

In den Verhandlungen mit den Mitgliedstaaten und der Kommission hatte die Bundesregierung jedoch nur einen Bruchteil ihrer ursprünglichen Forderungen durchsetzen können. Als am Ende des Entscheidungsprozesses die Richtlinie verabschiedet wurde, war die Forderung nach einer *opt-out* Klausel enthalten, welche Unternehmen (einzelne Anlagen, keine gesamten Sektoren wie ursprünglich von Deutschland beansprucht) in der ersten Phase erlaubt, nicht am Handel teilzunehmen. Dies gilt nur, wenn die Unternehmen nachweisen können, dass sie alternative Umweltmaßnahmen ergriffen haben. Obligatorisch wird der Handel ab der zweiten Phase. Eingegangen wurde auch auf die Forderung nach einem Anlagen-Fond, welcher im Art. 28 der Richtlinie eingefügt wurde. Unternehmen dürfen sich danach zu einem Fond zusammenschließen, um gemeinsam am Kauf und Verkauf von Verschmutzungsrechten teilzunehmen.

Im Dezember wurde das EU EHS durch das Treibhausgas-Emissionshandelsgesetz (TEHG) in nationales Recht implementiert, und so die Einführung des Emissionshandelssystems ab dem 01. Januar 2005 geregelt (BMU 17.12.2003).

Die am Beginn des Kapitels gestellte Frage kann dahingehend beantwortet werden, dass Deutschland bei dem europäischen EHS die Rolle des „Bremsers“ übernahm. Grund waren die notwendigen Zugeständnisse an die deutsche Industrie. Da man sich mit dem Vorschlag der freiwilligen „Pilotphase“ nicht durchzusetzen vermochte, versuchte man mit Hilfe der *opt-out* und *pool-Lösung*, Ausnahmeregelungen für die deutsche Industrie zu erwirken.

5.2 Die Interessenverbände der Industrie

Wie die letzten beiden Kapitel zeigten, haben die Industrien der untersuchten Mitgliedstaaten Großbritannien und Deutschland, sich stark für eine Angleichung des EU EHS an ihre Vorstellungen eingesetzt. In beiden Ländern wird die Klimawandelpolitik allgemein stark durch den Einfluss der Industrie geprägt, da sich klimapolitische Maßnahmen auf die Industrie als Hauptemittent zuerst auswirken.¹¹¹ In GB erfolgte die Ausgestaltung des nationalen EHS in einem Prozess zwischen Regierung und Industrie im Rahmen der ETG. In Deutschland versuchte man mit Hilfe der AGE – welcher Regierungsmitglieder angehörten, ebenso wie Vertreter der Industrie und der Umwelt-NGOs – zu untersuchen, inwieweit ein nationales Emissionshandelssystem bei der Erreichung der Reduktionsziele helfen könnte. Mit dem sich abzeichnenden europäischen EHS, verschob sich dann die Diskussion darauf, wie dieses mit der bisherigen Klimawandelpolitik Deutschlands (Schwerpunkt VAs) vereinbar wäre.

In diesem Kapitel soll der Schwerpunkt auf den europäischen Industrieinteressengruppen liegen, da nicht auf die Interessengruppen in jedem einzelnen Mitgliedstaat eingegangen werden kann. Markussen und Svendsen (2005) haben eine aufschlussreiche Untersuchung zum Lobby-Einfluss der europäischen Interessengruppen der Industrie auf den Kommissionsvorschlag durchgeführt. Die Messung erfolgte anhand eines Vergleichs der vorgeschlagenen Ausgestaltung eines EU

¹¹¹ Auch Umwelt-NGOs waren daran beteiligt, wie die Zusammensetzung der deutschen AGE oder aber die Einbeziehung der *Green Alliance* bei Lord Marshalls Beratungsgremium in GB. Jedoch wird in dieser Arbeit auf eine Untersuchung des Einflusses von Umweltorganisationen verzichtet. Darüberhinaus haben die bisherigen Ergebnisse verdeutlicht, dass die anfangs aufgestellte Behauptung – Industriegruppen verfügen über bessere finanzielle und personelle Ausstattung und damit über eine bessere Einflussnahme – bestätigt werden kann (siehe Seite 12f.).

EHS im Rahmen des Grünbuchs (vor Lobby-Einfluss) mit der am Ende entstandenen Richtlinie (nach Lobby-Einfluss).¹¹² Schmidt (1998) fand in ihrer Untersuchung im Bereich der Telekommunikation heraus, dass Akteure wie Interessengruppen über die Einladung zur Stellungnahme zu veröffentlichen Analysen, wie z.B. Grünbüchern, formell bei Politikformulierungen mit einbezogen werden und dabei informelle bilaterale Kontakte mit Industrie- und Verbändevertretern genutzt werden (vgl. Schmidt 1998: 93). Gestaltete sich der Prozess beim EU EHS ähnlich?

Im Rahmen des Grünbuchs lud die Kommission zur Stellungnahme von insgesamt 10 Fragen bezüglich der Ausgestaltung eines europäischen EHS ein. Nach der Veröffentlichung erhielt die Kommission Kommentare, deren Ausmaß sich auf über 700 Seiten belief.¹¹³ Die Mehrzahl stammte von Unternehmen und Industrieverbänden, welche von einem Handelssystem betroffen sein würden. Die Hauptsorge der Industrie galt der Allokation und dem Ausmaß der betroffenen Sektoren im Rahmen des Handelssystems. Bei ersterem bevorzugten sie ein *grandfathering*, entgegen dem Wunsch der meisten Regierungen (wie Dänemark, Schweden, Finnland, Österreich) nach Berechtigungsauktionen. Aus Wettbewerbsgründen bevorzugten vor allem Industriezweige mit hohen Emissionswerten eine möglichst breite sektorale Beteiligung (ENDS 31.02.2001). Auf solche Industriezweige konzentrierte sich auch die Analyse von Markussen und Svendsen, da vor allem Hauptemittenten versuchen würden, über einen Lobby-Einfluss die Kosten eines EHS so gering wie möglich zu halten. Emissionsintensive Industrien favorisierten für ein EHS folgende Kriterien (Abb. 6):

¹¹² Jedoch wird nicht der Lobby-Einfluss der Industrie für die Phase zwischen Kommissionsvorschlag und endgültiger Richtlinie betrachtet. Diese Zeit wird als „black box“ behandelt (Markussen/Svendsen 2005: 246).

¹¹³ Eine Auflistung aller Kommentare findet sich auf folgender Internetseite der Kommission: <http://europa.eu.int/comm/environment/docum/0087_en.htm#comments> Rev. 31.03.2006.

Favourised criteria for large emitters	
Target group	Voluntary
Gases and sectors	All gases and as many sectors as possible (no opt in or out of installations to avoid disturbance of competitiveness)
Allocation method	For free, grandfathering
Allocation level	National decision, no harmonised EU rules
Other instruments	Complementary
Linking	Linking with JI/CDM and other ghg markets
Penalty	As low as possible and harmonised
Banking	Free banking
Take over	Take over from 1 to 2 period should be allowed

Abb. 6: Kriterien emissionsintensiver Industrie für die Gestaltung des EHS
(Quelle: Markussen/Svendsen 2005: 248)

Die Autoren unterteilten die Industriegruppen nach potentiellen Verkäufern in einem EHS (durch billige technische Möglichkeiten leicht zu senkende Emissionen, daher Verkauf der Berechtigungen möglich) und potentiellen Käufern (kostenintensive Emissionsreduktionen, daher eher Kauf von Berechtigungen nötig). Anhand einer Studie von Blok, de Jager und Hendrics (2001) über mögliche Emissionssenkungen in den verschiedenen Sektoren, kamen Markussen und Svendsen zu dem Ergebnis, dass vor allem große Elektrizitätsproduzenten zu den Verkäufern, energieintensive Industriesektoren (wie Raffinerien, Eisen-, Stahl-, Papier-, Aluminium- und Chemieindustrie) zu den Käufern zählen würden.¹¹⁴ Mitglieder der ersten Gruppe werden innerhalb der EU durch EURELECTRIC (*European Electricity Supply Industry*), Unternehmen der zweiten Gruppe durch die UNICE (*Union of Industrial and Employers' Confederation*) vertreten. Die Mitglieder in den beiden Organisationen sind jeweils auch in spezialisierten Verbänden organisiert, wie etwa innerhalb der UNICE: CEFIC (*European Chemical Industry Council*), EAA (*European Aluminium Association*), CEPI (*Confederation of European Paper Industries*), EUROFER (*European Confederation of Iron and Steel Industries*), CEMBUREAU (*European Cement Association*) oder der OGP (*Oil and Gas Producers*).¹¹⁵

¹¹⁴ Das Grünbuch bezog sich auf folgende sechs Sektoren: Strom- und Wärmeerzeugung; Eisen und Stahl; Raffinerien; Chemieindustrie; Glas, Keramik und Baustoffe (plus Zement); Papier und Druck (vgl. Europäische Kommission 2000a: 15f.).

¹¹⁵ Daher muss auch unterschieden werden zwischen der Meinung der Organisation als solches und seiner einzelnen Mitglieder. Hier wird auf die Meinung Organisation als solches geschaut, welche wohl durch den Einfluss der größten Mitglieder mitbestimmt ist.

Ein Hauptbedenken von EURELECTRIC war, dass der Stromsektor die höchsten Emissionssenkungen zu erbringen hätte. Bisher erreichte Erfolge, vor allem bei der Senkung von CO₂, sollten jedoch anerkannt werden. EURELECTRIC bevorzugte ein freiwilliges *cap and trade* System mit so vielen Sektoren wie möglich. Die Organisation sah die Notwendigkeit einer *opt-out* Klausel, um eine breite Unterstützung des EHS von Seiten der Mitgliedstaaten und der Industrie zu erhalten. Um Wettbewerbsverzerrungen zu verhindern, sollte folgende Bedingung gelten: „Should some sectors or entities wish to opt-out, the Member State concerned would have to determine emission reduction commitments that are comparable to those subscribed to when entering the emissions trading scheme.“ (EURELECTRIC 2000: 5). Die Allokation sollte nach dem Prinzip des *grandfathering* erfolgen im Rahmen einer national gesetzten Höchstgrenze. Emissionshandel sollte als komplementäres Instrument eingesetzt werden. Am Handel teilnehmende Unternehmen sollten nicht durch zusätzliche Maßnahmen, wie etwa durch eine CO₂-Steuer belastet werden. Überwachung, Berichterstattung und Prüfung sollten auf gemeinschaftlicher Ebene harmonisiert, die Verantwortlichkeit jedoch bei den einzelnen Mitgliedstaaten liegen. Auch Sanktionsmöglichkeiten sollten gemeinschaftlich einheitlich gestaltet werden.

Betrachtet man die endgültige Richtlinie, so kann EURELECTRIC in Bezug auf die gewünschte Freiwilligkeit des Systems als Verlierer gelten, bei der Zuteilung als *grandfathering* im Rahmen national gesetzter Höchstgrenzen als Gewinner gelten.

UNICE war gegen ein obligatorisches System und festgesetzte Höchstgrenzen. Generell sollten so viele Sektoren und Gase wie möglich einbezogen werden. Gegen die im Grünbuch vorgeschlagenen sechs Sektoren hieß es im Kommentar der Union: „The emissions trading approach must not be used as a reason for neglecting other major sources of emissions, such as transport, domestic and non-intensive business & industry emissions.“ (vgl. UNICE 2000: 3). Noch vor der Verabschiedung des Kommissionsvorschlags versucht UNICE mit Hilfe der GD Wettbewerb eine Änderung zu bewirken. Daniel Cloquet, Mitarbeiter von UNICE bestätigte, dass die Organisation „had major reservations about the proposed scheme and complained it had not been adequately consulted. Industry wants to see emissions trading, but the Commission should propose voluntary participation by industry“ (ENDS 29.06.2001). Bei der *opt-out* Klausel sahen die meisten Organisationen innerhalb der UNICE die Gefahr von Wettbewerbsverzerrungen, jedoch gleichzeitig wie EURELECTRIC die Notwendigkeit einer solchen, um möglichst breite Zustimmung bei den Mitgliedstaaten

und der Industrie zu erreichen. Bei der Allokation bevorzugten die meisten Verbände das *grandfathering* Prinzip. In Bezug auf die weitere Ausgestaltung des EHS waren die unterschiedlichen Organisationen innerhalb von UNICE verschiedener Ansichten (vgl. Markussen/Svendsen 2005: 251).

Vor allem EUROFER kann hier als Verlierer gelten. Dessen wichtigsten Punkte – die Freiwilligkeit des Systems, relative Reduzierungsziele und projektbasierte Reduzierungen – konnten nicht durchgesetzt werden. Ähnlich ging es den anderen Verbänden, wie CEPI oder CEMBUREAU (vgl. Markussen/Sevendsen 2005: 251f.). Die Aluminiumindustrie wurde vom Emissionshandel vorerst ausgenommen, da sie vorwiegend andere Gase als CO₂ emittiert. Die im CEFIC vereinigte Chemieindustrie lehnte von vornherein eine Teilnahme an einem europäischen Emissionshandel ab. CEFIC sah im Emissionshandel eine Einschränkung seiner Wettbewerbsfähigkeit und seiner Wachstumsmöglichkeiten (vgl. CEFIC 2000: 2, 5). Die Chemieindustrie wurde vom Kommissionsvorschlag und auch der endgültigen Richtlinie ausgenommen. Dieser Erfolg des Chemiesektors ist jedoch vor allem auf die hohe Anzahl der Unternehmen (40000) und die damit verbundenen Kontroll- und Überwachungsprobleme zurückführbar (vgl. Markussen/Svendsen 2005: 252). Wie im Kapitel 4.3.2 beschrieben, verwendete die Kommission eine ähnliche Begründung (vgl. Europäische Kommission 2001d: 11).¹¹⁶

Fasst man zusammen, so wird deutlich, dass sich keiner der Industriezweige mit dem Wunsch nach einem freiwilligen Handelssystem durchzusetzen vermochte. Dennoch kamen einige Richtlinienpunkte der Industrie zugute. So etwa das Prinzip des *grandfatherings* und die national festzulegenden Höchstgrenzen. Letztere machen es den Mitgliedstaaten leichter, nationale Bedingungen bei der Berechtigungszuteilung mit einzubeziehen, z.B. bestehende vereinbarte Abkommen wie VAs. Das *grandfathering*-Prinzip gibt bereits existierenden Unternehmen einen Vorteil gegenüber Neu-Einsteigern. Dieses Prinzip stellte einen politischen Kompromiss dar, da es den Unternehmen zugute kam und gleichzeitig dazu beitrug „to establish and maintain competition in the product markets without jeopardizing the specified environmental target levels“ (Brandt/Svendsen 2003: 79).

Neben diesem Entgegenkommen bei der Allokation gab es für die potenziellen Käufer von Berechtigungen jedoch kaum Anreize. Als Gewinner kann der Elektrizitätssektor

¹¹⁶ Hinzu kommt auch der starke Widerstand der nationalen Chemieindustrien, wie etwa in Deutschland (Kapitel 5.1.2).

gelten, der durch verhältnismäßig billige Technologien seine CO₂-Emissionen zu senken vermag und somit potenzieller Verkäufer ist. Markussen und Svendsen erklären den Gewinn von EURELECTRIC durch die Tatsache, dass sich die wenigen großen Unternehmen in diesem Verband gut durchsetzen konnten. Bei UNICE jedoch bestand zwischen den vielen Unternehmen und den speziellen Organisationen Uneinigkeit. Versuche von UNICE durch Lobbying und mit Hilfe der GD Wettbewerb unter Kommissar Erkki Liikanen den Vorschlag zu beeinflussen (ENDS 29.06.2001; 17.10.2001), scheiterten.

5.3 Zwischenfazit: Die Rolle anderer Akteure?

Wie lässt sich die Rolle der hier betrachteten Akteure zusammenfassen?

Großbritannien und Deutschland agierten beide bei der Einführung des EU EHS als „Bremsen“. GB wollte ein europäisches EHS nach eigenen Vorstellungen mit dem Schwerpunkt auf einer freiwilligen Teilnahme. Nachdem deutlich wurde, dass sich ein solches System nicht etablieren lassen würde, versuchte es durch die *opt-out* Klausel seine Industrie zu unterstützen, welche ja teilweise im nationalen EHS eingebunden war. Deutschland stand einem EU EHS von vornherein skeptisch gegenüber und drängte ebenso auf eine freiwillige Teilnahme. Gründe für dieses Agieren beider Regierungen innerhalb des Ministerrates liegen in den Zugeständnissen an die jeweils eigene Industrie, welche im Politikprozess sehr präsent war. Der großer Einfluss der Industrie auf nationaler Ebene führte zu folgendem Ergebnis: Zwar konnte eine Freiwilligkeit des EU EHS nicht durchgesetzt werden, jedoch wurde die *opt-out* Klausel in der ersten Phase mit der Möglichkeit zum Fondsbilden (*pooling*) einbezogen. Auch wenn in diesem Fall also Zugeständnisse gemacht wurden, um so einen Kompromiss zu erreichen, konnte sich die Kommission mit ihrem Vorschlag doch im Grunde gegen die Wünsche von zwei der größten Mitgliedstaaten durchsetzen.

Ein Einfluss der Interessengruppen der Industrie auf europäischer Ebene kann als eher gering betrachtet werden. Zwar beinhaltet die Richtlinie bei der Allokation Wünsche der Industrie, insgesamt scheint sich der Kommissionsvorschlag aber vor allem mit Problemen der praktischen Implementation als mit den Aufforderungen von Seiten der Industrie beschäftigt zu haben. So wurde z.B. der Chemiesektor vor allem wegen der bestehenden Komplexität der Anzahl der Anlagen und wegen der Überwachungs- und Kontrollproblemen ausgeschlossen. Es schien notwendig, die Mitgliedstaaten zur Annahme des Vorschlages zu bewegen. Daher hatten es die nationalen

Industriegruppen in den untersuchten Ländern GB und Deutschland leichter, sich über ihre Regierungen für eine Änderung des Vorschlages einzusetzen.

Im anschließenden Fazit werden die in den letzten zwei Kapiteln gewonnenen Ergebnisse zusammengefasst und auf dieser Grundlage die Forschungsfrage der Arbeit beantwortet. Darauf aufbauend gilt es zu klären, ob die Bedingungen der im Kapitel 2.4 formulierten Hypothesen für dieses Ergebnis entscheidend waren.

6 Ergebnisse und Fazit

Die Idee des Emissionshandels kann als sichtbare Spitze eines Eisberges aufgefasst werden. Unter der Wasseroberfläche – in der Praxis – stellt sich der Emissionshandel jedoch als umfangreiches Gebilde rechtlicher, wirtschaftlicher und technischer Zusammenhänge dar, welche durch iterative Prozesse politischer Kompromissfindung im Spannungsfeld zwischen Ökonomie und Ökologie geprägt sind.
(Michael Lucht und Gordon Spangardt 2005)

Der eingangs vermutete Einfluss der Kommission bei der Einführung des EHS kann angesichts der Ergebnisse in Kapitel 4 und 5 bestätigt werden. Die Kommission übernahm die Rolle des Agenda Setters und Entrepreneurs. Die Fragestellung dieser Arbeit kann daher mit einem Ja beantwortet werden.

Die Kommission agierte mit Hilfe ihrer verschiedenen Mitteilungen und vor allem durch die Veröffentlichung des Grünbuchs als *informeller Agenda Setter* – als *Entrepreneur*. Die Zusammenfassung in Kapitel 4.4 macht deutlich, dass es die Kommission verstand, die Rolle des Entrepreneurs einzunehmen, aus den vorhandenen Ideen ihre eigenen Lösungsvorschläge zu den auftretenden Problemen zu entwickeln und in den gegebenen politischen Prozessen im gleichzeitig geöffneten Politikfenster einzubringen. Damit gestaltete sie die substantielle Agenda.

Die Kommission war auch der entscheidende *formelle Agenda Setter*. Sie legte durch ihren Richtlinienvorschlag die Grundlage für die Verhandlung über das EHS. Im Kapitel 2.2.1 wurden zwei Einschränkungen des Kommissionseinflusses beim formellen Agenda Setting deutlich. Zum einen können Vorschläge der Kommission auf Initiativen der Mitgliedstaaten zurückgehen. Zum anderen können letztere versuchen, über die Abordnung von Beamten zur Kommission, informell Einfluss zu nehmen. Beide Faktoren würden den Einfluss der Kommission senken, da diese nicht auf eigene Initiative sondern aufgrund mitgliedstaatlicher Interessen agieren würde. Diese zwei Faktoren waren beim vorliegenden Fall jedoch nicht ausschlaggebend. Da es wegen der Neuheit und Komplexität des Themas keine ausformulierten nationalstaatlichen Interessen gab – nach denen sich die Beamten innerhalb der Kommission hätten richten können – konnte die Kommission in der Anfangsphase (Kapitel 4.2) Informationsasymmetrien zu ihren Gunsten nutzen. Auch die eher unspezifischen Aufforderungen des Ministerrats an die Kommission – gemeinschaftliche Instrumente vorzulegen, damit die Ziele innerhalb des Kyoto-Protokolls erreicht werden können (Kapitel 4.2.1) – hatten keinen direkten Einfluss auf die Wahl der Kommission, im

Allgemeinen die flexiblen Instrumente und im Besonderen den Emissionshandel als *das* Instrument hervorzuheben. Vielmehr führte der Willen der Mitgliedstaaten, aufgrund der Nicht-Erreichung der Kyoto-Ziele gemeinschaftliche Maßnahmen zu ergreifen, neben anderen Faktoren (z.B. auf der internationalen Ebene) zu einer Öffnung eines *windows of opportunity* im *problems-stream* (Kapitel 2.2.2). Die Kommission verstand es, dieses Politikfenster als Entrepreneur zu nutzen.

Innerhalb des formellen Agenda Settings Einflusses bleibt jedoch festzuhalten, dass die Kommission ihren Vorschlag von vornherein so gestaltete, dass er eine breitmöglichste Zustimmung der Mitgliedstaaten erhalten würde. Der Verzicht auf gemeinschaftlich festgelegte Reduktionsziele, die vorerst auf CO₂-Emissionen beschränkte Anwendung, die Aussparung der Chemieindustrie – dies alles waren Mittel, den Vorschlag so einfach wie möglich zu halten. Wie Wettestad kann man dieses Agieren als „clever entrepreneurial moves“ (Wettestad 2005: 18) bezeichnen. Es kann jedoch auch als Zugeständnis der Kommission an die Mitgliedstaaten gewertet werden.

Betrachtet man die Reaktion der Mitgliedstaaten, so kann im Sinne Scharpfs (2003: 226) von einem *mixed-motive-game* gesprochen werden (teilweise übereinstimmende Interessen der Mitgliedstaaten). Dies mag es der Kommission leichter gemacht haben, ihren Vorschlag durchzusetzen. Dennoch gab es die Sperrminorität innerhalb derer Deutschland und Großbritannien als „Bremser“ auftraten. Auch wenn im Rahmen des Entscheidungsprozesses einige Zugeständnisse an die „Bremser“ gemacht wurden (*opt-out, pooling*), so waren diese an Bedingungen gebunden, die das von der Kommission gesetzte vorrangige Ziel (erfolgreiche Senkung der Emissionen) schützen sollten. Die *opt-out* Klausel gilt daher nur in der ersten Phase des EHS und nur für Anlagen, die bei einem *opt-out* nachweisen müssen, dass sie Emissionssenkungen durch andere Maßnahmen durchführen. Die Kommission hat sich in diesem Fall das Kontrollrecht vorbehalten. Auch bei den NAPs – die notwendig waren da die Kommission auf eine gemeinschaftliche Festsetzung der Emissionsgrenzen verzichtete (wovon sie sich eine breitere Zustimmung erhoffte) – ist die Kommission für die Bewertung verantwortlich und kann die NAPs bei Nicht-Erfüllung der anzuwendenden Kriterien ablehnen.¹¹⁷

Da die Grundstruktur des EHS trotz der Einwände von Deutschland und Großbritannien erhalten blieb, kann hier von einem erfolgreichen Agenda Setting – im Sinne der im Kapitel 2.3 aufgestellten Definition – gesprochen werden. Die Schaffung

¹¹⁷ Wie die Ausführungen in Fußnote 105 (Seite 94) zeigen, macht die Kommission von diesem Recht Gebrauch, sogar gegen Entscheidungen des EuGH.

des gemeinschaftlichen Instruments EHS, stellt sich als ein Erfolg der Kommission innerhalb der positiven Integration dar.

Waren bei diesem Erfolg die in den Hypothesen formulierten Bedingungen (Kapitel 2.3) ausschlaggebend?

Folgenden Hypothesen bezogen sich auf formelle Regeln und Bedingungen:

1(a): Die Kommission kann nur dann über einen Einfluss verfügen, wenn sie in dem betreffenden Politikbereich über das (i) Initiativrecht verfügt, (ii) die Abstimmung nach qualifizierter Mehrheit erfolgt, aber (iii) Veränderungen ihres Vorschlages nur unter Einstimmigkeit erfolgen können.

Diese Bedingungen waren in dem vorliegenden Fall gegeben. Das EHS galt als umweltpolitisches Instrument nach Art. 175, wodurch das Mitentscheidungsverfahren unter qualifizierten Mehrheitsentscheidungen im Ministerrat anzuwenden war.

1(b): Diesen formellen Einfluss kann sie erhöhen, wenn sie es schafft die Rückfallposition der Mitgliedstaaten so zu verändern, dass eine Nicht-Einigung kostspieliger wird und als Folge dessen ihr Vorschlag angenommen wird.

Diese Bedingung war teilweise gegeben. Die Kommission hat die Rückfallposition nicht direkt verändert (wie etwa durch Unterstützung von EuGH Entscheidungen). Dennoch gelang ihr die Darstellung eines „*worst-case scenarios*“ (Kapitel 2.2.3) – die drohende Nicht-Erreichung der Kyoto-Ziele. Außerdem betonte die Kommission immer wieder den notwendigen Schutz des Binnenmarktes, der durch verschiedene nationale EHS in Bedrohung geraten würde. Im Grünbuch stellte die Kommission nochmals ihre Pflicht heraus, durch Mitgliedstaaten hervorgerufene Wettbewerbsverzerrungen anklagen zu müssen (siehe Kapitel 4.2.2).

1(c): Der Einfluss wird wahrscheinlicher, wenn sie (i) bestehende Präferenzunterschiede der Mitgliedsstaaten zu nutzen vermag, (ii) wenn der eingeschränkte Zeithorizont diese zu einer Annahme des Vorschlages drängt.

Auch diese Bedingungen waren gegeben. Die Kommission war in der Lage durch ihren Vorschlag bei der Mehrheit der Mitgliedstaaten Unterstützung zu finden. Die „Bremsen“ konnten sich hier nur teilweise durchsetzen. Die Kommission nutzte die Tatsache, dass eine Vielzahl der Mitgliedstaaten sich nicht in der Lage sah, die Kyoto-Ziele zu erreichen und dadurch an einem gemeinschaftlichen Instrument interessiert war. Der Status Quo war keine Lösung. Hinzu kam der Zeitdruck, welche die Mitgliedstaaten zum Handeln drängte. Es galt so schnell wie möglich Ergebnisse zu erzielen. Ein Indiz dafür ist die

relative schnelle Entstehung der Richtlinie – vom Vorschlag bis zur Verabschiedung dieser vergingen nur zwei Jahre.

Folgenden Hypothesen bezogen sich auf informelle Regeln und Bedingungen:

2(a): Die Kommission kann am ehesten die Agenda gestalten, wenn sie es schafft, die Rolle des Entrepreneurs zu übernehmen und über bestimmte Wege – wie etwa den üblich gewordenen Gebrauch von Weiß- oder Grünbüchern – Aufmerksamkeit und Unterstützung für ihre Vorschläge zu erhalten.

Diese Bedingung war in diesem Fall gegeben (siehe zusammenfassend Kapitel 4.4).

2(b) Die Kommission wird am ehesten einen Einfluss haben, (i) wenn sie bestehende Informationsasymmetrien nutzt, (ii) die Verteilungsfolgen gering, (iii) Alternativvorschläge hingegen zu kostspielig sind und (iv) wenn sie es versteht, subnationale Akteure für ihren Vorschlag zu gewinnen.

Diese Bedingungen waren teilweise gegeben. Die Kommission verstand es in der ersten Phase, bestehende Informationsasymmetrien zu nutzen. Für eine Abschätzung der Verteilungsfolgen reichen die hier vorliegenden Ergebnisse jedoch nicht aus. Feststeht, dass je nach Sektor und Mitgliedstaat, die Kosten der Anwendung der EHS-Richtlinie unterschiedlich ausfallen werden (etwa im Sinne der Verkäufer und Käufer, Kapitel 5.2). Auch die Kosten des Alternativvorschlages unterschieden sich in den jeweiligen Mitgliedstaaten. Der Vorschlag eines freiwilligen EHS (wie von Großbritannien und Deutschland vorgebracht) stieß auf Widerstand der Mitgliedstaaten, die eine Nicht-Erfüllung ihrer Kyoto-Ziele befürchteten. Eine Nicht-Teilnahme von Großbritannien und Deutschland hätte der Effizienz und Effektivität des Systems geschadet, mit höheren Kosten für diejenigen Mitgliedstaaten mit bisherigen geringen Reduzierungserfolgen. Für Deutschland und Großbritannien beinhaltete dieser Alternativvorschlag jedoch weniger Kosten, vor allem für die bereits in VAs eingebundenen nationalen Industrien. Die Kommission verstand es daher auch nur teilweise, subnationale Akteure für ihren Vorschlag zu gewinnen. Unterstützung bekam sie von Seiten der Umwelt-NGOs, die in dieser Analyse jedoch nicht einbezogen wurden. Mit der Vorstellung des Grünbuchs versuchte die Kommission, die Industrie für ihren Vorschlag zu gewinnen. Jedoch standen die Industrieinteressenverbände dem EHS differenziert gegenüber und konnten ihre jeweils konkreten Vorstellungen nicht durchsetzen.

Die nur teilweise geltenden Bedingungen in Hypothese 2(b) können erklären, warum es innerhalb des Entscheidungsprozesses zu den genannten Änderungen der Richtlinie

kam. Eben weil sich die Verteilungsfolgen und die Kosten des Alternativvorschlages verschieden darstellten, war ein Kompromiss notwendig. Insgesamt lässt sich dadurch resümieren, dass die von Schmidt und Pollack identifizierten Bedingungen in diesem Fall von empirischer Relevanz waren.

Diese Ergebnisse könnten in weiterführenden Studien genutzt werden. Da bei der Einführung des EHS – trotz der Veränderungen innerhalb der Richtlinie – von einem Agenda Setting Erfolg der Kommission gesprochen werden kann, wäre ein Vergleich mit einem Fall erfolglosen Agenda Setting Einflusses der Kommission aufschlussreich. Bei einer solchen Analyse mithilfe des gleichen Untersuchungsdesigns und der gleichen Untersuchungshypothesen, ließe sich auf die Varianz der unabhängigen Variablen schließen.

Die vorliegende Analyse zur Entstehung des EHS kann auch dahingehend genutzt werden, dass sie Aufschluss darüber gibt, auf welche Punkte es in der Ausgestaltung eines regionalen Emissionshandelssystems zwischen mehreren Akteuren (wie etwa Industrie und Nationalstaaten) zu achten gilt. Dieses Verständnis kann die Chancen von zukünftigen Emissionshandelssystemen erhöhen, denn – so macht das Anfangszitat zu Kapitel 6 deutlich – der Emissionshandel ist ein umfangreiches Gebilde, welcher durch Prozesse politischer Kompromissfindung im Spannungsfeld zwischen Ökonomie und Ökologie geprägt ist.

Literaturverzeichnis

- ACBE (1998): Climate Change: A Strategic issue for business, Report Presented to the Prime Minister, 31 March 1998, London.
<<http://www.defra.gov.uk/environment/acbe/pubs/climatebus/default.htm>>
Rev. 30.03.2006
- Ackerman, Frank/Heinzerling, Lisa (2004): Priceless. On Knowing the Price of Everything and the Value of Nothing, New York.
- Albert, Detlev (1997): Die umweltpolitische Steuerungsfähigkeit der Europäischen Gemeinschaft. Eine Policy-Analyse der Richtlinie über die Umweltverträglichkeitsprüfung, Frankfurt/M.
- Albert, Detlev (1998): Supranationale Problemlösung oder nationale Interessenwahrnehmung? Die umweltpolitische Handlungsfähigkeit der EU, in: Integration 21(1), S. 32-42.
- Allen, David (1996): Competition Policy: Policing the Single Market, in: Wallace, Helen/Wallace, William (Hrsg.): Policy Making in the European Union, Oxford, S. 157-183.
- Bader, Pascal (2000): Europäische Treibhauspolitik mit handelbaren Emissionsrechten: Empfehlungen für die Umsetzung der Kyoto-Verpflichtung vor dem Hintergrund US-amerikanischer Lizenzierungserfahrungen, Berlin.
- Barnier, Michel/Vitorino, António (2002): Mitglieder des European Convention Secretariat: The Commission's Right of Initiative, Brüssel.
<<http://gandalf.aksis.uib.no/~brit/EXPORT-EU-Constitution/Export-Document-CONV/CONV-230-02-09-03-EN/index.html>> Rev. 11.03.2006
- BDI (2000): Vereinbarung zwischen der Regierung der Bundesrepublik Deutschland und der deutschen Wirtschaft zur Klimavorsorge, Berlin. <http://www.bdi-online.de/BDIONLINE_INEAASP/iFILE/XDC8B55D80D7311D5B9610050DA2662B7/2F252102116711D5A9C0009027D62C80/PDF/DC8B55D80D7311D5B9610050DA2662B7.PDF> Rev. 15.03.2006
- BDI (24.07.2001): Presseerklärung 24.07.2001: Kyoto-Kompromiss ist wichtiger Schritt in die richtige Richtung, 124/01, Berlin.
- BDI (24.10.2001): Presseerklärung 24.10.2001: Klimavereinbarung von Wirtschaft und Bundesregierung durch EU-Richtlinie zum Emissionshandel bedroht, 156/01, Berlin.

- BDI (2002): Positionspapier: Stellungnahme der deutschen Wirtschaft zum Richtlinienvorschlag für einen europaweiten Handel mit Treibhausgasen, Berlin.
- Bennett, Andrew/Alexander L. George (1997): Process Tracing in Case Study Research. Paper presented at the MacArthur Foundation Workshop on Case Study Methods, Belfer Center for Science and International Affairs (BCSIA), Harvard University, Oktober 17-19 1997, Cambridge.
- Beuermann, Christiane/Jäger, Jill (1996): Climate Change Politics in Germany: How long will any double dividend last? in: O'Riordan, Tim/Jäger, Jill (Hrsg.): Politics of Climate Change: A European Perspective, London, New York, S. 186-227.
- Bieling, Hans-Jürgen/Lerch, Marika (Hrsg.) (2005a): Theorien der europäischen Integration, Wiesbaden.
- Bieling, Hans-Jürgen/Lerch, Marika (Hrsg.) (2005b): Theorien der europäischen Integration. Ein Systematisierungsversuch, in: dies.: Theorien der europäischen Integration, Wiesbaden, S. 9-37.
- Blok, Kornelis/de Jager, David/Hendriks, Chris (2001): Economic Evaluation of Sectoral Emission Reduction Objectives for Climate Change, Utrecht.
- BMU (26.10.2001): Presseerklärung 26.10.2001: EU verstärkt Engagement im Klimaschutz. Umweltminister beraten am Montag in Luxemburg, 213/01, Berlin.
- BMU (2000): Nationales Klimaschutzprogramm, Berlin.
<<http://www.bmu.de/files/pdfs/allgemein/application/pdf/klimaschutzprogramm2000.pdf>> Rev. 25.03.2006
- BMU (11.04.2002): Presseerklärung 11.04.2002: Umweltrat bestätigt eingeschlagenen Kurs der ökologischen Modernisierung. Sachverständigenrat übergibt Gutachten an Jürgen Trittin, 083/02, Berlin.
- BMU (04.12.2002): Presseerklärung 04.12.2002: Bundesregierung erzielt Durchbruch beim Emissionshandel, 291/02, Berlin.
- BMU (17.12.2003): Presseerklärung 17.12.2003: Jürgen Trittin: Emissionshandel leistet wichtigen Beitrag zum Klimaschutz, 237/03, Berlin.
- Böcher, Michael/Töller, Annette Elisabeth (2003): Conditions for the Emergence of Alternative Environmental Policy Instruments, Paper to be presented at the Second ECPR Conference, September 18-21 2003, Marburg.

- <<http://www.essex.ac.uk/ecpr/events/generalconference/marburg/papers/8/6/BoecherToeller.pdf>> Rev. 11.03.2006
- Boemare, Catherine/Quirion, Philippe (2002): Implementing greenhouse gas trading in Europe: lessons from economic literature and international experiences, in: Ecological Economics 43, S. 213-230.
- Boemare, Catherine/Quirion, Philippe/Sorrell, Steve (2003): The evolution of emission trading in the EU: tensions between national trading schemes and the proposed EU directive, in: Climate Policy 3(2), S. 105-124.
- Brandt, Steiner U./Svendsen, Gerd T. (2004): Rent-Seeking and Grandfathering: The Case of GHG Trade in the EU, in: Energy and Environment 15(1), S. 69-80.
- Brockmann, Karl Ludwig/Stronzik, Marcus/Bergmann, Heidi (1999): Emissionsrechtshandel - eine neue Perspektive für die deutsche Klimapolitik nach Kyoto, Heidelberg.
- Caspari, Stefan (1995): Die Umweltpolitik der Europäischen Gemeinschaft: Eine Analyse am Beispiel der Luftreinhaltepolitik, Baden Baden.
- Cattoir, Phillipe (2004) Tax-based EU own resources: An assessment, European Commission Taxation Papers – Working Paper Nr. 1, Luxemburg.
<http://europa.eu.int/comm/taxation_customs/resources/documents/tax_assessment.pdf> Rev. 16.03.2006
- CBI (1999): Memorandum from the Confederation of British Industry (CBI), vorgelegt beim Select Committee on Environmental Audit, London.
<<http://www.publications.parliament.uk/pa/cm199900/cmselect/cmenvaud/76/9121510.htm>> Rev. 25.03.2006
- Christiansen, Atle C./Wettstad, Jørgen (2003): The EU as a frontrunner on greenhouse gas emission trading: how did it happen and will the EU succeed?, in: Climate Policy 3, S. 3-18.
- Christiansen, Atle C. (2004): The Role of Flexibility Mechanisms in EU Climate Strategy: Lessons Learned and Future Challenges?, in: International Environmental Agreements: Politics, Law and Economics 4, S. 27-46.
- Cini, Michelle (1996): The European Commission: leadership, organization and culture in the EU administration, Manchester/New York.
- Coase, Ronald (1969): The Problem of Social Costs, in Stavins, Robert (Hrsg.) (2000): Economics of The Environment. Selected Readings, 4. Aufl., New York/London, S. 23-49.

- CBO - Congressional Budget Office Study (2003): The Economics of Climate Change: A Primer, Washington D.C.
- CEFIC (2000): CEFIC position on greenhouse gas emissions trading, Brüssel. <http://europe.eu.int./comm/environment/docum/pdf/0087_business_associations1.pdf> Rev. 20.03.2006
- Cohen, Michael D./March, James G./Olsen, Johan P. (1972): A „garbage can model“ of Organizational Choice, in: Administrative Science Quarterly 17(1), S. 1-25.
- Coleman, James S. (1979): Macht und Gesellschaftsstruktur, Tübingen.
- Coleman, James S. (1986): Die asymmetrische Gesellschaft, Weinheim/Basel.
- Collier, Ute (1996): The European Union's climate change policy: limiting emissions or limiting powers?, in: Journal of European Public Policy 3(1), S. 122-138.
- Collier, Ute/Golub, Jonathan/Kreher, Alexander (Hrsg.) (1997): Subsidiarity and Shared Responsibility: New Challenges dor EU Environmental Policy, Baden-Baden.
- Collier, Ute (1997): Developing responses to the climate change ssue in the EU: the role of susidiarity and shared responsibility, in: Collier, Ute/Golub, Jonathan/Kreher, Alexander (Hrsg.): Subsidiarity and Shared Responsibility: New Challenges dor EU Environmental Policy, Baden-Baden, S. 177-194.
- Cram, Laura (1994): The European Commission as a multi-organization: social policy and IT policy in the EU, in: Journal of European Public Policy 1(2), S. 195-217.
- Daly, Herman/Townsend, Kenneth (Hrsg.) (1996): Valuing the Earth, Economics, Ecology, Ethics, MIT Cambridge.
- Damro, Chad/Luaces, Pilar (2001): Emission Trading – A Kyoto NEPI: From EU Resistance to Union Innovation, Paper prepared for the ECPR Joint Sessions of Workshops, April 6-11 2001, Grenoble. <http://www.essex.ac.uk/ecpr/events/jointsessions/paperarchive/grenoble/ws1/damro_luaces.pdf> Rev. 15.03.2006
- Damro, Chad/Luaces-Méndez, Pilar (2003): The Kyoto Protocol's emissions trading system. An EU-US Environmental Flip-Flop, Working paper Nr. 5, Pittsburgh.
- DEFRA (1998): UK Climate Change: A Consultation Paper, London. <<http://www.defra.gov.uk/ENVIRONMENT/consult/climatechange/index.htm>> Rev. 30.30.2006

- DEFRA (2000a): Climate Change: Draft UK Programme, London.
 <<http://www.defra.gov.uk/ENVIRONMENT/climatechange/uk/ukccp/2000/draft/index.htm>> Rev. 25.03.2006
- DEFRA (2000b) UK Climate Change Programme 2000 - Summary, London.
 <<http://www.defra.gov.uk/ENVIRONMENT/climatechange/uk/ukccp/2000/pdf/summary.pdf>> Rev. 25.03.2006
- DEFRA (2000c): Emission Trading Consultation Paper: A Greenhouse Gas Emissions Trading Scheme for the United Kingdom, London.
 <<http://www.defra.gov.uk/ENVIRONMENT/consult/ggetrade/index.htm>>
 Rev. 25.03.2006
- DEFRA (2001a): Draft Framework Document for the UK Emissions Trading Scheme, London.
 <<http://www.defra.gov.uk/ENVIRONMENT/climatechange/trading/uk/draft/index.htm>> Rev. 25.03.2006
- DEFRA (2001b): Incentives Bidding Mechanism: Options for a mechanism to allocate incentives funding and set emission reduction targets in the UK Emissions Trading Scheme, London.
 <<http://www.defra.gov.uk/ENVIRONMENT/climatechange/trading/uk/bidding/index.htm>> Rev. 20.03.2006
- DETR (26.04.1999): Pressemitteilung 26.04.1999: Emission trading – Pilot Study Underway, London.
 <<http://www.gnn.gov.uk/content/detail.asp?ReleaseID=40801&NewsAreaID=2&NavigatedFromSearch=True>> Rev. 25.03.2006
- DETR (30.06.1999): Pressemitteilung 30.06.1999: Business to embrace carbon emissions trading scheme, London.
 <<http://www.gnn.gov.uk/content/detail.asp?ReleaseID=33061&NewsAreaID=2&NavigatedFromSearch=True>> Rev. 30.03.2006
- DETR (2000a): Climate Change: Draft UK Programme – Summary, London.
 <<http://www.defra.gov.uk/ENVIRONMENT/climatechange/uk/ukccp/2000/draft/pdf/summary.pdf>> Rev. 30.03.2006
- DETR (24.07.2000): Pressemitteilung 24.07.2000: Kick starts UK Emissions Trading Scheme, London.
 <<http://www.gnn.gov.uk/content/detail.asp?ReleaseID=53816&NewsAreaID=2&NavigatedFromSearch=True>> Rev. 25.03.2006

- ECCP Arbeitsgruppe 1 (2001): Arbeitsgruppe Flexible Instrumente, Final Report, Brüssel.
<http://europa.eu.int/comm/environment/climat/pdf/final_report.pdf>
Rev. 17.03.2006
- ECCP (2001): ECCP Report - Long Report, Brüssel.
<http://europa.eu.int/comm/environment/climat/pdf/eccp_longreport_0106.pdf> Rev. 30.03.2006
- Economists' Statement on Climate Change (1997) <<http://dieoff.org/page105.htm>>
Rev. 30.03.2006
- Eichener, Volker (1993): Social Dumping or Innovative Regulation? Processes and Outcomes of European Decision-Making in the Sector of Health and Safety at Work Harmonization, in: EUI Working Paper 92/28, San Domenico di Fiesole: European University Institute.
- Eichener, Volker (1996): Die Rückwirkungen der europäischen Integration auf nationale Politikmuster, in: Jachtenfuchs, Markus/Kohler-Koch, Beate (Hrsg.): Europäische Integration, Opladen, S. 249-280.
- Eichener, Volker (1997): Effective European Problem-Solving: Lessons from the Regulation of Occupational Safety and Environmental Protection, in: Journal of Public Policy 4(4), S. 592-608.
- EIUG (1999): Memorandum from Energy Intensive Users Group (EIUG): Response to HM Customs & Excise consultation on Climate Change Levy, vorgelegt beim Select Committee on Environmental Audit, London.
<<http://www.publications.parliament.uk/pa/cm199900/cmselect/cmenvaud/76/9121502.htm>> Rev. 25.03.2006
- ENDS – diverse Artikel
- EURELECTRIC (2000): Position Paper on the Commission's Green Paper, Brüssel.
<http://europa.eu.int/comm/environment/docum/pdf/0087_business_associations2.pdf> Rev. 25.03.2006
- Europäische Gemeinschaft (2003): Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates über ein System für den Handel mit Treibhausgasemissionszertifikaten in der Gemeinschaft, 2003/87/EG, abgedruckt in: ABl. L 275, Brüssel, S. 32-46.
- Europäische Gemeinschaft (2004): Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates zur Änderung der Richtlinie 2003/87/EG über ein System für den Handel mit Treibhausgasemissionszertifikaten in der Gemeinschaft im Sinne der

- projektbezogenen Mechanismen des Kyoto-Protokolls, 2004/101/EG, abgedruckt in: ABl. L 338, Brüssel, S. 18-23.
- Europäische Kommission (1973): Aktionsprogramm der EG für den Umweltschutz, KOM(1973) 530 endgültig, abgedruckt in: ABl. C112, Brüssel.
- Europäische Kommission (1988): Mitteilung an den Rat: Der Treibhauseffekt und die Gemeinschaft betreffend das Arbeitsprogramm der Kommission zur Beurteilung der politischen Optionen zur Verringerung der mit dem Treibhauseffekt verbundenen Risiken und Entwurf einer Entschließung des Rates über den Treibhauseffekt und die Gemeinschaft, KOM(1988) 656 endgültig, Brüssel.
- Europäische Kommission (1990): Mitteilung der Kommission: Die politischen Zielsetzungen der Gemeinschaft zum Treibhauseffekt, SEK(1990) 496 endgültig, Brüssel.
- Europäische Kommission (1991): Mitteilung der Kommission an den Rat: Eine Gemeinschaftsstrategie für weniger Kohlendioxidemissionen und mehr Energieeffizienz, SEK(1991) 1744 endgültig, Brüssel.
- Europäische Kommission (1992): Für eine dauerhafte und umweltgerechte Entwicklung. Ein Programm der Europäischen Gemeinschaft für Umweltpolitik und Maßnahmen im Hinblick auf eine dauerhafte und umweltgerechte Entwicklung, Teil II, KOM(1992) 23 endgültig, Brüssel.
- Europäische Kommission (1992a): Vorschlag für eine Richtlinie des Rates zur Einführung einer Steuer auf Kohlendioxidemissionen und Energie, KOM(1992) 226 endgültig, Brüssel.
- Europäische Kommission 1997 : Klimaänderungen: Das Konzept der EU für Kyoto, KOM(1997) 481 endgültig, Brüssel.
- Europäische Kommission (1998): Klimaänderungen - Zu einer Strategie nach Kyoto, KOM(1998) 353 endgültig, Brüssel.
- Europäische Kommission (1999): Mitteilung der Kommission an den Rat und das Parlament: Vorbereitungen für die Umsetzung des Kyoto-Protokolls, KOM(1999) 230 endgültig, Brüssel.
- Europäische Kommission (2000a): Grünbuch zum Handel mit Treibhausgasemissionen in der Europäischen Union, KOM(2000) 87 endgültig, Brüssel.

- Europäische Kommission (2000b): Mitteilung der Kommission an den Rat und das Europäische Parlament: Unsere Bedürfnisse mit unserer Verantwortung in Einklang bringen. Einbeziehung des Umweltschutzes in die Wirtschaftspolitik, KOM(2000) 576 endgültig, Brüssel.
- Europäische Kommission (28.11.2001): Presseerklärung 28.11.2001: Commission approves UK emission trading scheme, Brüssel.
<<http://europa.eu.int/rapid/pressReleasesAction.do?reference=IP/01/1674&format=HTML&aged=0&language=EN&guiLanguage=en>> Rev. 25.03.2006
- Europäische Kommission (2001a): Vorschlag für einen Beschluss des Europäischen Parlaments und des Rates über das Umweltaktionsprogramm 2001-2010 der Europäischen Gemeinschaft, KOM(2001) 31 endgültig, Brüssel.
- Europäische Kommission (2001b): Vorschlag für eine Entscheidung des Rates über die Genehmigung des Protokolls von Kyoto zum Rahmenübereinkommen der Vereinten Nationen über Klimaänderungen im Namen der Europäischen Gemeinschaft sowie die gemeinsame Erfüllung der daraus erwachsenden Verpflichtungen, KOM(2001) 579 endgültig, Brüssel.
- Europäische Kommission (2001c): Mitteilung der Kommission über die Durchführung der ersten Phase des Europäischen Programms zur Klimaänderung (ECCP), KOM(2001) 580 endgültig, Brüssel.
- Europäische Kommission (2001d): Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates über ein System für den Handel mit Treibhausgasemissionsberechtigungen, KOM(2001) 581 endgültig, Brüssel.
- Europäische Kommission (2002): Geänderter Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates über ein System für den Handel mit Treibhausgasemissionsberechtigungen, KOM(2002) 680 endgültig, Brüssel.
- Europäische Kommission (2003a): Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament gemäß Artikel 251 Absatz 2 zweiter Unterabsatz EGV: Zum gemeinsamen Standpunkt des Rates zum Erlass einer Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates über ein System für den Handel mit Treibhausgasemissionsberechtigungen in der Europäischen Gemeinschaft, SEK(2003) 364 endgültig, Brüssel.
- Europäische Kommission (2003b): Stellungnahme der Kommission gemäß Artikel 251 Absatz 2 dritter Unterabsatz Buchstabe c) EG-Vertrag zu den Abänderungen des Europäischen Parlaments am gemeinsamen Standpunkt des Rates zum

- Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates über ein System für den Handel mit Treibhausgasemissionsberechtigungen in der Europäischen Gemeinschaft, KOM(2003) 463 endgültig, Brüssel.
- Europäische Kommission (2003c): Vorschlag für eine Entscheidung des Europäischen Parlaments und des Rates über ein System zur Überwachung der Treibhausgasemissionen in der Gemeinschaft und die Umsetzung des Kyoto-Protokolls, KOM(2003) 51 endgültig, Brüssel.
- Europäischer Rat (1984): Richtlinie des Rates zur Bekämpfung der Luftverunreinigung durch Industrieanlagen, 84/360/EWG, abgedruckt in: ABl. L188, Brüssel.
- Europäischer Rat (1989): Entschließung des Rates vom 21. Juni 1989 über Treibhauseffekt und Gemeinschaft, 89/C 189/03, abgedruckt in: ABl. C183, Brüssel.
- Europäischer Rat (2003): Gemeinsamer Standpunkt des Rates vom 18. März 2003 im Hinblick auf den Erlass der Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates über ein System für den Handel mit Treibhausgasemissionszertifikaten in der Gemeinschaft, Brüssel.
- EUA (1999): Overview of national programmes to reduce greenhouse gas emissions, Topic Report Nr. 8, Kopenhagen.
- Europäischer Umweltrat (2001a): Pressemitteilung zur 2378. Tagung des Rates Umwelt am 29.10.2001, Brüssel. <http://ue.eu.int/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/de/envir/DOC.68573.htm> Rev. 23.03.2006
- Europäischer Umweltrat (2001b): Pressemitteilung zur 2399. Tagung des Rates Umwelt am 12.12.2002, Brüssel.
<http://ue.eu.int/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/de/envir/DOC.69259.htm> Rev. 23.03.2006
- Europäischer Umweltrat (2002a): Pressemitteilung zur 2439. Tagung des Rates Umwelt am 25.06.2002, Luxemburg.
<http://ue.eu.int/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/de/envir/71375.pdf>
Rev. 30.03.2006
- Europäischer Umweltrat (2002b): Pressemitteilung zur 2473. Tagung des Rates Umwelt am 09.12.2002, Brüssel.
<http://ue.eu.int/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/de/envir/73958.pdf>
Rev. 30.03.2006

- Faltin, Günter (2001): Creating a Culture of Innovative Entrepreneurship, in: Journal of International Business and Economy 2 (1), S. 123-140.
- FAZ – diverse Artikel
- Freestone, David (1991): European Community Environmental Policy and Law, in: Journal of Law and Society 18(1), S. 135-154.
- FTD – diverse Artikel
- Fuchs, Gerhard (1994): Policy-making in a system of multi-level governance – the Commission of the European Community and the restructuring of the telecommunications sector, in: Journal of European Public Policy 1(2), S. 177-194.
- Gagelmann, Frank/Hansjürgens, Bernd (2002): Climate Protection Through Tradable Permits: The EU Proposal For A CO₂ Emissions Trading System In Europe, in: European Environment 12, S. 185-2002.
- George, Alexander/Bennett, Andrew (2005): Case Studies and Theory Development in the Social Sciences, Cambridge.
- Golub, Jonathan (Hrsg.) (1998): New Instruments for Environmental Policy in the EU, London.
- Grande, Edgar/Jachtenfuchs, Markus (Hrsg.) (2000): Wie problemlösungsfähig ist die EU? Regieren im europäischen Mehrebenensystem, Baden-Baden.
- Groser, Manfred (2004): Stichwort Subsidiarität, in: Nohlen, Dieter/Schulze, Rainer-Olaf (Hrsg.): Lexikon der Politikwissenschaft. Theorien, Methoden, Begriffe, Band 2, München, S. 952-955.
- Grubb, Michael/Vrolijk, Christiaan/Brack, Duncan (1999): The Kyoto-Protocol: A Guide and Assessment, London.
- Grubb Michael/Yamin, Farhana (2001): Climatic Collapse at The Hague: What Happened, Why, and Where do We Go from Here?, in: International Affairs 77(2), S. 261–276.
- Haas, Ernst (1964): Technocracy, Pluralism, and the New Europe, in: Graubard, Stephen R. (Hrsg.): A New Europe?, Boston, S. 62-88.
- Habermas, Jürgen (1982): Theorie des kommunikativen Handelns, Band 1-2, Frankfurt/M.
- Haigh, Nigel (1996): Climate Change Policies and Politics in the European Community, in: O’Riordan, Tim/Jäger, Jill (Hrsg.): Politics of Climate Change: A European Perspective, London/New York, S. 155-185.

- Hall, Peter A./Taylor, Rosemary C.R. (1996): Political Science and the Three New Institutionalisms, in: Political Studies 44, S. 936-957.
- Hardin, Garrett (1968): The Tragedy of the Commons, und Hardin, Garrett (1996): Second Thoughts on The Tragedy of the Commons, in: Daly, Herman/Townsend, (Hrsg.) (1996): Valuing the Earth, Economics, Ecology, Ethics, Cambridge, S. 127-51.
- Hasselmann, Klaus (2000): The Outlook of Climate Change, in: Siebert, Horst (Hrsg.): The Economics of International Environmental Problems, Tübingen, S. 27-49.
- Héritier, Adrienne (Hrsg.) (1993): Policy-Analyse: Kritik und Neuorientierung, PVS Sonderheft 24, Opladen.
- Héritier, Adrienne/Knill, Christoph/Mingers, Susanne (1994): Die Veränderung von Staatlichkeit in Europa. Ein regulativer Wettbewerb: Deutschland, Großbritannien und Frankreich in der EU, Opladen.
- Héritier, Adrienne/Knill, Christoph/Mingers, Susanne (1996): Ringin the Changes in Europe: Regulatory competition and the Transformation of the State - Britain, France, Germany, Berlin/New York.
- Héritier, Adrienne u.a. (2001): Differential Europe. The European Union Impact on National Policymaking, Lanham.
- HMT (09.03.1999): Pressemitteilung 09.03.1999: Climate Change Levy to encourage Energy Efficiency, London.
<http://www.hm-treasury.gov.uk/budget/budget_99/press_notices/bud99_pr_climate_change_levy.cfm> Rev. 25.03.2006
- HMT (09.11.1999): Pressemitteilung 09.11.1999: Chancellor announces further progress on meeting the UK's environmental commitments, London. <http://www.hm-treasury.gov.uk/pre_budget_report/pre_budget_report_1999/pbr_1999_press_notices/pbr_pn_hmt4.cfm> Rev. 15.03.2006
- Hoffmann, Stanley (1966): Obstinate or Obsolete? The Fate of the Nation-State and the Case of Western Europe, in: Daedalus 95, S. 862-915.
- Holzinger, Katharina (1994): Politik des kleinsten gemeinsamen Nenners? Umweltpolitische Entscheidungsprozesse in der EG am Beispiel der Einführung des Katalysatorautos, Berlin.
- Holzinger, Katharina u.a. (Hrsg.) (2005): Die Europäische Union. Theorien und Analysekonzepte, Paderborn.

- Hohmeyer, Olav/Rennings, Klaus (Hrsg.) (1999a): Man-Made Climate Change, Economics Aspects and Policy Options, Heidelberg.
- Hohmeyer, Olav/Rennings, Klaus (1999b): Introduction: Economic Aspects of and Policy Options for Climate Change, in: Hohmeyer, Olav/Rennings, Klaus (Hrsg.): Man-Made Climate Change, Economics Aspects and Policy Options, Heidelberg, S. 01-06.
- Hooghe, Liesbet (1996): Cohesion Policy and European Integration: Building Multi-Level Governance, Oxford.
- Hooghe, Liesbet/Marks, Gary (2001): Multi-level governance and European Integration, Lanham.
- Hrbek, Rudolf (1996): Kommission, in: Kohler-Koch, Beate/Woyke, Wichard (Hrsg.): Lexikon der Politik, Band 5: Die Europäische Union, München, S. 180-186.
- IEA – International Energy Agency (2001): International Emission Trading: From Concept to Reality, Paris.
- IPCC (2001a): Climate Change 2001: The Scientific Basis, Contribution of Working Group I, Cambridge.
- IPCC (2001b): Climate Change 2001: Impacts, Adaptation, and Vulnerability, Contribution of Working Group II, Cambridge.
- IPCC (2001c): Climate Change 2001: Mitigation, Contribution of Working Group III, Cambridge.
- IPCC (2001d): Climate Change 2001: Synthesis Report, Contribution of Working Group I, II, III, Cambridge.
- Jachtenfuchs, Markus (1996): Regieren durch Überzeugen: Die Europäische Union und der Treibhauseffekt, in: Jachtenfuchs, Markus/Kohler-Koch, Beate (Hrsg.): Europäische Integration, Opladen, S. 429-454.
- Jachtenfuchs, Markus (Hrsg.) (2002): Regieren in internationalen Institutionen, Opladen.
- Jachtenfuchs, Markus/Kohler-Koch, Beate (Hrsg.) (1996a): Europäische Integration, Opladen.
- Jachtenfuchs, Markus/Kohler-Koch, Beate (1996b): Regieren im dynamischen Mehrebenensystem, in: dies. (Hrsg.): Europäische Integration, Opladen, S. 15-44.
- Jachtenfuchs, Markus/Kohler-Koch, Beate (Hrsg.) (2003a): Europäische Integration, 2. Aufl., Opladen.

- Jachtenfuchs, Markus/Kohler-Koch, Beate (2003b): Regieren und Institutionenbildung, in: dies. (Hrsg.): Europäische Integration, 2. Aufl., Opladen, S. 11-46.
- Jachtenfuchs, Markus/Strübel, Michael (1992): Environmental policy in Europe: assessment, challenges and perspectives, Baden-Baden.
- Jann, Werner (2004): Stichwort Politikfeldanalyse, in Nohlen, Dieter/Schulze, Rainer-laf (Hrsg.): Lexikon der Politikwissenschaft. Theorien, Methoden, Begriffe, Band 2, München, S. 677-681.
- Jordan, Andrew (2001): 'New' Environmental Policy Instruments In The UK: Policy Innovation Or 'Muddling Through?', Paper for the ECPR Joint Sessions of Workshops, April 6-11 2001, Grenoble.
<http://www.essex.ac.uk/ecpr/events/jointsessions/paperarchive/grenoble/w_s1/jordan.pdf> Rev. 15.03.2006
- Jordan, Andrew/Wurzel, Rüdiger/Zito, Anthony/Brückner, Lars (2001): The innovation and diffusion of 'new' environmental policy instruments (NEPIs) in the European Union and its member states, Paper prepared for the conference on 'The Human Dimensions of Global Environmental Change. Global Environmental Change and the Nation State', Berlin.
- Jordan, Andrew (Hrsg.) (2002): Environmental Policy in the European Union. Actors, Institutions and Processes, London.
- Jordan, Andrew/Wurzel, Rüdiger/Zito, Anthony (2003): How 'New' Environmental Policy Instruments (NEPIs) Spread in the European Union: An Analysis of the Role of the EU in Shaping Environmental Governance, Paper to be presented at the Second ECPR Conference, September 18-21 2003, Marburg.
<<http://www.essex.ac.uk/ecpr/events/generalconference/marburg/papers/8/6/Zito.pdf>> Rev. 15.03.2006
- Kaarlejärvi, Jani K. (2003): New Institutionalism and the Study of European Institutionalism, Paper prepared for the Second EPCR Conference, September 18-21 2003, Marburg.
<<http://www.essex.ac.uk/ecpr/events/generalconference/marburg/papers/12/6/Kaarlejarvi.pdf>> Rev. 11.03.2006
- Kassim, Hussein/Menon, Anand (2003): The principal-agent approach and the study of the European Union: promise unfulfilled?, in: Journal of European Public Policy 10(1), S. 121-139.

- Kingdon, John W. (1984): *Agendas, Alternatives, and Public Policies*, New York.
- Kingdon, John W. (1995): *Agendas, Alternatives, and Public Policies*, 2. Aufl., Michigan.
- Knill, Christoph (1995): *Staatlichkeit im Wandel: Großbritannien im Spannungsfeld innenpolitischer Reformen und europäischer Integration*, Wiesbaden.
- Knill, Christoph (2003): *Europäische Umweltpolitik. Steuerungsprobleme und Regulierungsmuster im Mehrebenensystem*, Opladen.
- Knill, Christoph (2005): Die Politiken der EU, in: Holzinger, Katharina u.a. (Hrsg.): *Die Europäische Union. Theorien und Analysekonzepte*, Paderborn, S. 181-214.
- Lipson, Michael (2004): A „garbage can model“ of UN Peacekeeping.
<<http://www.cpsa-acsp.ca/papers-2004/Lipson,%20Michael.pdf>>
Rev. 20.03.2006
- Lord Marshall (1998): *Report on Economic Instruments and the Business Use of Energy*, London.
<<http://archive.treasury.gov.uk/pub/html/prebudgetNov98/hmt5.html>>Rev.
30.03.2006
- Lucht, Michael/Spangardt, Gordon (Hrsg.) (2005): *Emissionshandel. Ökonomische Prinzipien, rechtliche Regelungen und technische Lösungen für den Klimaschutz*, Berlin/Heidelberg.
- Lucht, Michael (2005): Das Umfeld des Emissionshandels im Überblick, in: ders./Spangardt, Gordon (Hrsg.): *Emissionshandel. Ökonomische Prinzipien, rechtliche Regelungen und technische Lösungen für den Klimaschutz*, Berlin/Heidelberg, S. 1-28.
- March, James G./Olsen, Johan P. (1984): The New Institutionalism: Organizational Factors in Political Life, in: *American Political Science Review* 78, S. 734-749.
- March, James G./Olsen, Johan P. (1998): The Institutional Dynamics of International Political Orders, in: *International Organization* 52, S. 943-969.
- March, James G./Simon, Herbert A. (1958): *Organizations*, New York.
- Marin, Alan (1997): EC Environment Policy, in: Stavridis, Stelios u.a. (Hrsg.): *New Challenges to the European Union. Policies und Policy-Making*, Aldershot, S. 571-592.
- Marks, Gary u.a. (Hrsg.) (1996): *Governance in the European Union*, London.

- Markussen, Peter/Svendsen, Gert T. (2005): Industry lobbying and the political economy of GHG trade in the European Union, in: *Energy Policy* 33, S. 245-255.
- Mayntz, Renate/Scharpf, Fritz W. (Hrsg.) (1995a): *Gesellschaftliche Selbstregelung und politische Steuerung*, Frankfurt/M.
- Mayntz, Renate/Scharpf, Fritz W. (1995b): Der Ansatz des Akteurszentrierten Institutionalismus, in: dies. (Hrsg.): *Gesellschaftliche Selbstregelung und politische Steuerung*, Frankfurt/M., S. 39-72.
- McKibbin, Warwick/Wilcoxon, Peter (2002): The Role of Economics in Climate Change Policy, in: *Journal of Economic Perspectives* 16(2), S. 107-29.
- Michaelowa, Axel (2003): Germany – A pioneer on earthen feet?, in: *Climate Policy* 3, S. 31-43.
- Moravcsik, Andrew (1993): Preferences and Power in the European Community: A Liberal Intergovernmentalist Approach, in: *Journal of Common Market Studies* 31(4), S. 473-524.
- Moravcsik, Andrew (1998): *The Choice For Europe: Social Purpose and State Power from Messina to Maastricht*, Ithaca/London.
- Moravcsik, Andrew (1999): A New Statecraft? Supranational Entrepreneurs and International Cooperation, in : *International Organization* 53(2), S. 267-306.
- Morisse-Schilbach, Melanie (2005): Historischer Institutionalismus, in: Bieling, Hans-Jürgen/Lerch, Marika (Hrsg.) (2005): *Theorien der europäischen Integration*, Wiesbaden, S. 271-292.
- Muller, Andrew/Mestelmann, Stuart (1998): What Have We Learned From Emission Trading Experiments?, in: *Managerial and Decision Economics* 19(4/5), S. 225-238.
- Mullins, Fiona/Karas, Jacqueline (2003): *EU Emission Trading: Challenges and Implications of National Implementation EU*, London. <<http://www.riia.org/pdf/research/sdp/EUETSworkshopreport.pdf>> Rev. 25.03.2006
- National Academy of Sciences (2001): *Climate Change Science: An Analysis of Some Key Questions*, Washington D.C. <[http://yosemite.epa.gov/oar/globalwarming.nsf/UniqueKeyLookup/SHSU5BUTQ4/\\$File/nas_ccsci_01.pdf](http://yosemite.epa.gov/oar/globalwarming.nsf/UniqueKeyLookup/SHSU5BUTQ4/$File/nas_ccsci_01.pdf)> Rev. 20.03.2006

- Nohlen, Dieter/Schulze, Rainer-Olaf (Hrsg.) (2004): Lexikon der Politikwissenschaft. Theorien, Methoden, Begriffe, Band 1-2, München.
- Nordhaus, William (Hrsg.) (1998a): Economics and Policy Issues in Climate Change, Resources for the Future, Washington D.C.
- Nordhaus, William (1998b): Assessing the Economics of Climate Change: An Introduction, in: Nordhaus, William (Hrsg.): Economics and Policy Issues in Climate Change, Resources for the Future, Washington D.C., S. 1-24.
- North, Douglass C. (1989): Final Remarks - Institutional Change and Economic History, in: Journal of Institutional and Theoretical Economics (JITE), 145, S. 238-245.
- North, Douglass C. (1991): Institutions, Institutional Change and Economic Performance, 2. Aufl., Cambridge.
- North, Douglass C. (1993): Institutions and Credible Commitment, in: Journal of Institutional and Theoretical Economics (JITE), 149(1), S. 11-23.
- Öko-Institut/ZEW - Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung (2000): Der Handel mit Treibhausgasen in der Europäischen Union, Berlin/Darmstadt.
- Öko-Institut/DIW Berlin/Ecofys (2002): Analyse und Bewertung eines europäischen Emissionshandelssystems für Deutschland. Erster Kurzbericht für die WWF Umweltstiftung Deutschland, Berlin.
- Öko-Institut/DIW Berlin/Ecofys (2003): Auswirkungen des europäischen Emissionshandelssystems auf die deutsche Industrie, Berlin/Köln.
- O’Riordan, Tim/Jäger, Jill (Hrsg.) (1996): Politics of Climate Change: A European Perspective, London/New York.
- O’Riordan, Tim/Rowbotham, Elizabeth J. (1996): Struggling for Credibility: The United Kingdom’s Response, in: O’Riordan, Tim/Jäger, Jill (Hrsg.): Politics of Climate Change: A European Perspective, London/New York, S. 228-267.
- Panayotou, Theodore (1998): Instruments of Change. Motivating and Financing Sustainable Development, London.
- Pearson, Charles (2000): Economics and the Global Environment, Cambridge.
- Peters, Guy B. (1994) Agenda-setting in the European Community, in: Journal of European Public Policy 1(1), June 2004, S. 9-26.
- Pfetsch, Frank R. (2005): Die Europäische Union: Geschichte, Institutionen, Prozesse, 3. Aufl., München.

- Pierson, Paul (1996): The Path to European Integration: A Historical Institutional Perspective, in: *Comparative Political Studies* 29(2), S. 123-163.
- Pierson, Paul (2000): The Path to European Integration: A Historical-Institutionalist Analysis, in: Sandholtz, Wayne/Stone Sweet, Alec (Hrsg.): *European Integration and Supranational Governance*, Oxford, S. 27-58.
- Pigou, Arthur C. (1920): *The Economics of Welfare*, London.
- Pollack, Mark (1996): The New Institutionalism and EC Governance: The Promise and Limits of Institutional Analysis, in: *Governance: An International Journal of Policy and Administration* 9(4), S. 429-458.
- Pollack, Mark (1997): Delegation, Agency and Agenda Setting in the European Community, in: *International Organization* 51(1), S. 99-134.
- Pollack, Mark (2000): The Engines of Integration? Supranational Autonomy and Influence in the European Union, in: Sandholtz, Wayne/Stone Sweet, Alec (Hrsg.): *European Integration and Supranational Governance*, Oxford, S. 217-249.
- Pollack, Mark (2003): *The Engines of European Integration. Delegation, Agency and Agenda Setting in the EU*, Oxford.
- Portney, Paul/Weyant, John (Hrsg.) (1999): *Discounting and Intergenerational Equity, Resources For the Future*, Washington D.C.
- Powell, Walter W./DiMaggio P. (1991): *The New Institutionalism in Organizational Analysis*, Chicago.
- Puttaswamaiah, K. (Hrsg.) (2002): *Cost-Benefit Analysis, Environment and Ecological Perspectives*, New Jersey.
- Rindermann, Holger (1992): *Die Entwicklung der EG-Umweltpolitik von den Anfängen bis 1991*, Münster.
- Rogall, Holger (2000): *Bausteine einer zukunftsfähigen Umwelt- und Wirtschaftspolitik. Eine praxisorientierte Einführung in die Neue Umweltökonomie und Ökologische Ökonomie*, Berlin.
- Sandholtz, Wayne (1993): Choosing Union: Monetary Politics and Maastricht, in: *International Organization* 47, S. 1-39.
- Sandholtz, Wayne/Stone Sweet, Alec (Hrsg.) (2000a): *European Integration and Supranational Governance*, Oxford.

- Sandholtz, Wayne/Stone Sweet, Alec (2000b): Integration, Supranational Governance, and the Institutionalization of the European Polity, in: dies. (Hrsg.): European Integration and Supranational Governance, Oxford, S. 1-26.
- Sbragia, Alberta M. (1996): Environmental Policy: The 'Push-Pull' of Policy-Making, in: Wallace, Helen/Wallace, William (Hrsg.): Policy Making in the European Union, 3. Aufl., Oxford, S. 236-255.
- Sbragia, Alberta M. (2000): Environmental Policy. Economic Constraints and External Pressures, in: Wallace, Helen/Wallace, William (Hrsg.): Policy Making in the European Union, 4. Aufl., Oxford, S. 293-316.
- Scharpf, Fritz W. (1985): Die Politikverflechtungs-Fälle. Europäische Integration und deutscher Föderalismus im Vergleich, in: Politische Vierteljahresschrift 26(4), S. 323-356.
- Scharpf, Fritz W. (1994): Community and Autonomy: Multi-Level Policy-Making in the European Union, in: Journal of Public Policy 1(2), S. 219-242.
- Scharpf, Fritz W. (1996): Negative and Positive Integration in the Political Economy of European Welfare States, in: Marks, Gary u.a. (Hrsg.): Governance in the European Union, London, S. 15-39.
- Scharpf, Fritz W. (1997a): Games Real Actors Could Play: The Tools of Actor-Centered Institutionalism, Boulder, Colorado.
- Scharpf, Fritz W. (1997b): Balancing Positive and Negative Integration: The Regulatory Options for Europe, MPIfG Working Paper 97/8, Köln.
<<http://www.mpi-fg-koeln.mpg.de/pu/workpap/wp97-8/wp97-8.html>>
Rev. 15.03.2006
- Scharpf, Fritz W. (1999): Regieren in Europa. Effektiv und demokratisch? Frankfurt/M./New York.
- Scharpf, Fritz W. (2003): Politische Optionen im vollendeten Binnenmarkt, in: Regieren und Institutionenbildung, in: Jachtenfuchs, Markus/Kohler-Koch, Beate (Hrsg.): Europäische Integration, 2. Aufl., Opladen, S. 219-253.
- Schmidt, Susanne K. (1998): Liberalisierung in Europa: Die Rolle der Europäischen Kommission, Frankfurt/M./New York.
- Schmidt, Susanne K. (2000): Only an Agenda Setter? The European Commission's Power over the Council of Ministers, in: European Union Politics 1(1), S. 37-61.

- Schmidt, Susanne K. (2001a): A Constrained commission: Informal Practices of Agenda-Setting in the Council, in: Schneider, Gerald/Aspinwall, Mark (Hrsg.): The Rules of Integration. Institutional Approaches to the Study of Europe, New York, S. 125-146.
- Schmidt, Susanne K. (2001b): Die Einflussmöglichkeiten der Europäischen Kommission auf die europäische Politik, in: PVS 42(2), S. 173-192.
- Schneider, Gerald/Aspinwall, Mark (Hrsg.) (2001a): The Rules of Integration. Institutional Approaches to the Study of Europe, New York.
- Schneider, Gerald/Aspinwall, Mark (2001b): Institutional Research on the European Union: Mapping the Field, in: dies. (Hrsg.): The Rules of Integration. Institutional Approaches to the Study of Europe, New York, S. 1-18.
- Schneider, Gerald/Aspinwall, Mark (2001c): Moving beyond outworn debates: a new institutionalist research agenda, in: dies. (Hrsg.): The Rules of Integration. Institutional Approaches to the Study of Europe, New York, S. 177-187.
- Schröder, Gerhard (09.07.2002): Rede von Bundeskanzler Gerhard Schröder auf der BASF- Vertrauensleuteversammlung am 09.07.2002 in Ludwigshafen, in: Bulletin der Bundesregierung 60-2, Berlin.
- Schubert, Klaus (1991): Politikfeldanalyse - Eine Einführung, Opladen.
- Schubert, Klaus (2004a): Stichwort Agenda/Agenda Setting, in: Nohlen, Dieter/Schulze, Rainer-Olaf (Hrsg.): Lexikon der Politikwissenschaft. Theorien, Methoden, Begriffe, Band 1, München, S. 5.
- Schubert, Klaus (2004b): Stichwort Trittbrettfahrer, in: Nohlen, Dieter/Schulze, Rainer-Olaf (Hrsg.): Lexikon der Politikwissenschaft. Theorien, Methoden, Begriffe, Band 2, S. 249.
- Schulze, Holger (1997): Neo-Institutionalismus: Ein analytisches Instrument zur Erklärung gesellschaftlicher Transformationsprozesse, Arbeitspapier 4 des Bereichs Politik und Gesellschaft des Osteuropa-Instituts der FU Berlin, Berlin.
- Schumann, Wolfgang (1997): Bestimmungsfaktoren des Verhältnisses supranationaler und intergouvernementaler Elemente in der Europäischen Union, in: Wolf, Klaus Dieter (Hrsg.): Projekt Europa im Übergang? Probleme, Modelle und Strategien des Regierens in der Europäischen Union, Baden-Baden, S. 183-209.

- Schumann, Wolfgang/Müller, Ragnar/Rapp, Christian (2002a): Prozessabläufe und Politik der EU, in: Die Europäische Union verstehen. Institutionen, Entscheidungsabläufe und Politik nach Nizza, CD-Rom Kurs 5, Stuttgart.
- Schumann, Wolfgang/Müller, Ragnar/Rapp, Christian (2002b): Die Herausbildung von EU-Politikfeldern - Umweltpolitik, in: Die Europäische Union verstehen. Institutionen, Entscheidungsabläufe und Politik nach Nizza, CD-Rom Kurs 9, Stuttgart.
- Siebert, Horst (Hrsg.) (2000): The Economics of International Environmental Problems, Tübingen.
- Smyrl, Marc E. (1998): When (and How) Do The Commission's Preferences Matter?, in: Journal of Common Market Studies 36(1), S. 79-99.
- Sorrell, Steve (2003): Back to the Drawing Board? Implications of the EU Emissions Trading Directive for UK Climate Policy, Brighton.
<<http://www.sussex.ac.uk/spru/documents/drawingreport.pdf>>
Rev. 25.06.2006
- Stavins, Robert (Hrsg.) (2000): Economics of The Environment. Selected Readings, 4. Aufl. , New York/London.
- Stavins, Robert (2001): Experience with market-based environmental policy instruments, Ressources for the Future, Discussion Paper 01-58, Washington D.C. <<http://www.rff.org/documents/RFF-DP-01-58.pdf>> Rev. 15.03.2006
- Steunenberg, Bernard (1994): Decision making under different institutional arrangements: Legislation by the European Community, in: Journal of Theoretical and Institutional Economics 150, S. 642-669.
- SRU (1998): Umweltgutachten 1998. Umweltschutz: Erreichtes sichern – neue Wege gehen, Berlin.
<http://www.umweltrat.de/02gutach/download02/umweltg/UG_1998.pdf>
Rev. 25.03.2006
- Tsebelis, George/Garrett, Geoffrey (1996): An Institutional Critique of Intergovernmentalism, in: International Organization 50(2), 269-299.
- Tsebelis, George/Garrett, Geoffrey (2001): The Institutional Foundations of Intergovernmentalism and Supranationalism in the European Union, in: International Organization 55(2), S. 357-390.

- UAG (2002): Zwischenberichte der Unterarbeitsgruppe – Einleitende Worte, Berlin.
 <http://www.bmu.de/files/pdfs/allgemein/application/pdf/treibhauseffekt_zwb_utarbg.pdf> Rev. 12.03.2006
- UNICE (2000): Principles and responses to questions that are raised in the Green Paper, Brüssel.
 <http://europe.eu.int/comm/environment/docum/pdf/0087_business_associations2.pdf> Rev. 20.03.2006
- U.S. EIA - Energy Information Administration (1998): Impacts of the Kyoto Protocol on U.S. Energy Markets and Economic Activity, Washington D.C.
 <<http://www.eia.doe.gov/oiaf/kyoto/pdf/sroiaf9803.pdf>> Rev. 15.03.2006
- U.S. EPA - Environmental Protection Agency (1999): Acid Rain Program.
 <<http://www.epa.gov/acidrain/>> Rev. 15.03.2006
- U.S. EPA (1995): Acid Rain Program – Allowance System, Washington D.C.
- U.S. EPA (2004): Acid Rain Program. 2004 Progress Report, Washington D.C.
 <<http://www.epa.gov/airmarkets/cmprpt/arp04/2004report.pdf>>
 Rev. 19.03.2006
- U.S. Regierung (2001): Climate Change Review – Initial Report, veröffentlicht am 11. Juni 2001, Washington D.C.
 <<http://www.whitehouse.gov/news/releases/2001/06/climatechange.pdf>>
 Rev. 15.03.06
- Victor, David G. (2001): The Collapse of the Kyoto Protocol and the Struggle to Slow Global Warming, Princeton/Oxford.
- Wagner, Wolfgang (2005): Der akteurzentrierte Institutionalismus, in: Bieling, Hans-Jürgen/Lerch, Marika (Hrsg.) (2005): Theorien der europäischen Integration, Wiesbaden, S. 249- 270.
- Wallace, Helen (1996): Die Dynamik des Institutionengefüges, in: Jachtenfuchs, Markus/Kohler-Koch, Beate (Hrsg.): Europäische Integration, Opladen, S. 141-164.
- Wallace, Helen/Wallace, William (Hrsg.) (1996): Policy Making in the European Union, 3. Aufl., Oxford.
- Wallace, Helen/Wallace, William (Hrsg.) (2000): Policy Making in the European Union, 4. Aufl., Oxford.
- Wallström, Margot (08.11.2000): Rede am 08.11.2002 zum Thema Emissionshandel, Berlin.

- <http://europa.eu.int/comm/environment/climat/pdf/walstrom_021108.pdf>
Rev. 15.03.2006
- Weber, Max (1980): *Wirtschaft und Gesellschaft*, 5. rev. Aufl., Tübingen.
- Wessels, Wolfgang (2004): *Gesetzgebung in der EU – Geschriebene und gelebte Regeln in der dreipoligen institutionellen Architektur*. Beitrag zum Sammelband Ismayr. <<http://www.politik.unikoeln.de/wessels/DE/PUBLIKATIONEN/texte/EG%20Gesetzgebungsverfahren%2025.pdf>> Rev. 15.03.2006
- Wettstad, Jørgen (2001): *Ambiguous Prospects for EU Climate Policy – A Summary of Options*, in *Energy & Environment* 12(2–3), S. 139–167.
- Wettstad, Jørgen (2005): *The Making of the 2003 EU Emissions Trading Directive: An Ultra-Quick Process due to Entrepreneurial Proficiency?*, in: *Global Environmental Politics* 5(1), S. 1-23.
- Windhoff-Héritier, Adrienne 1987: *Policy-Analyse. Eine Einführung*, Frankfurt/Main.
- Worch, Barbara (1996): *Die Kosten-Nutzen-Analyse im Umweltbereich*, Darmstadt.
- Wurzel, Rüdiger (2001): *Innovating With ‚New‘ Environmental Policy Instruments (NEPIs) in Germany*, Paper for the ECPR Joint Sessions of Workshops in, April 6-11 2001, Grenoble. <<http://www.essex.ac.uk/ecpr/events/jointsessions/paperarchive/grenoble/w1/wurzel.pdf>> Rev. 15.03.2006
- Zapfel, Peter/Vainio, Matti (2002): *Pathways to European Greenhouse Gas Emissions Trading History and Misconceptions*, The Fondazione Eni Enrico Mattei Note di Lavoro Series Nr. 85. 2002, Brüssel. <<http://www.feem.it/NR/rdonlyres/1E13804B-424D-461D-A777-C3C23E870090/188/8502.pdf>> Rev. 15.03.2006
- Zito, Anthony R. (2000): *Creating Environmental Policy in the European Union*, New York.
- Zito, Anthony (2002): *Integrating the Environment into the European Union: The History of the Controversial Carbon Tax*, in: Jordan, Andrew (Hrsg.): *Environmental Policy in the European Union. Actors, Institutions and Processes*, London, S. 241-255.