

JET-SET

Die Einführung von Emissionshandelssystemen als sozial-ökologischer Transformationsprozess

Joint Emissions Trading as a Socio-Ecological Transformation

Souveränität, Demokratie, Verflechtung –
Der Emissionshandel im Mehrebenensystem

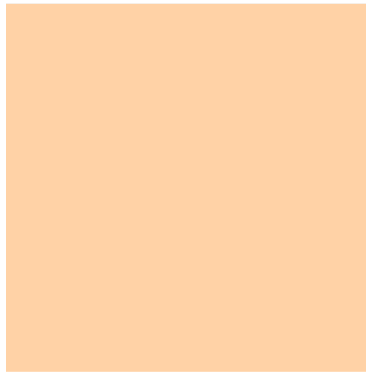
Marcel Braun und Tilman Santarius
unter Mitarbeit von Anke Merziger

Arbeitspapier V/05

JET-SET 

ist ein Verbundvorhaben im Rahmen der
BMBF-Förderinitiative „Sozial-ökologische Forschung“





JET-SET

Die Einführung von Emissionshandelssystemen als sozial-ökologischer Transformationsprozess

Joint Emissions Trading as a Socio-Ecological Transformation

Wissenschaftszentrum
Nordrhein-Westfalen
Institut Arbeit
und Technik



Kulturwissenschaftliches
Institut
Wuppertal Institut für
Klima, Umwelt, Energie
GmbH



Dr. Ralf Schüle (*Koordination*)
Dipl. Vw. Christiane Beuermann
Dipl. Umw. Wiss. Bernd Brouns
Dipl. Soz. Tilman Santarius
Wolfgang Sterk, M.A.
Dipl. Geogr. Renate Duckat
Marcel Braun, M.A.
Dr. Hermann E. Ott
Prof. Dr. Joseph Alcamo
Dr. Janina Onigkeit
Dipl. Vw. Niels Anger
Prof. Dr. Christoph Böhringer
Dr. Ulf Moslener
Dipl. Wi.-Ing. Marcus Stronzik
Dipl. Wi.-Ing. Marion Hitzeroth
Dr. Irmgard Schultz
Dr. Immanuel Stiebs
Dipl. Ing. Markus Duscha
Dipl.-Ing. Hans Hertle

ralf.schuele@wupperinst.org
christiane.beuermann@wupperinst.org
bernd.brouns@wupperinst.org
tilman.santarius@wupperinst.org
wolfgang.sterk@wupperinst.org
renate.duckat@wupperinst.org
marcel.braun@wupperinst.org
hermann.ott@wupperinst.org
alcamo@usf.uni-kassel.de
onigkeit@usf.uni-kassel.de
anger@zew.de
boehringer@zew.de
moslener@zew.de
stronzik@zew.de
hitzeroth@zew.de
schultz@isoe.de
stiebs@isoe.de
duscha@ifeu.de
hertle@ifeu.de

Wuppertal, Juli 2005

Inhaltsverzeichnis

1	<i>DER EMISSIONSHANDEL EMANZIPIERT SICH</i>	5
2	<i>INSTITUTIONELLER WANDEL DURCH MULTI-LEVEL GOVERNANCE-PROZESSE</i>	6
2.1	<i>Von one-level government zu multi-level governance</i>	6
2.2	<i>Multi-level governance beschleunigt den Souveränitätsverlust des Nationalstaats</i>	8
2.3	<i>Multi-level governance bringt eine Verlagerung nationaler Entscheidungskompetenzen an die Europäische Kommission mit sich</i>	10
2.4	<i>Multi-level governance kann zu einem Demokratiedefizit führen</i>	11
2.5	<i>Multi-level governance kann in einer Politikverflechtungsfalle enden oder suboptimale Ergebnisse zeitigen</i>	12
3	<i>DIE EINFÜHRUNG DES EMISSIONSHANDELS IM MEHREBENEN-GEFLECHT</i>	15
3.1	Aus dem Blickwinkel der internationalen Ebene	16
3.1.1	Agenda-Setting durch internationale Organisationen.....	16
3.1.2	Souveränitätsverlust der EU durch den Rückzug der USA aus den Verhandlungen ?	17
3.1.3	International schwache demokratische Legitimation, aber starke nicht-staatliche Partizipation	19
3.2	Aus dem Blickwinkel der europäischen Ebene	20
3.2.1	Agenda-Setting auf EU-Ebene durch die Kommission als <i>think tank</i> und Vorreiterin.....	20
3.2.2	Kommissionsnahe Experten als politische Weichensteller	21
3.2.3	Stakeholder-Dialoge als Lernforen mit proforma-Partizipation	22
3.2.4	Die Politikverflechtung auf EU-Ebene wird von drei bis vier Personen dominiert	23
3.2.5	Starke demokratische Kontrolle durch das Europäische Parlament	25
3.3	Aus dem Blickwinkel der bundesdeutschen Ebene	27
3.3.1	Marginalisierung deutscher Positionen durch Ministerrat, Parlament und Kommission.....	27
3.3.2	Einer Politikverflechtungsfalle wurde vorgebeugt	28
3.3.3	Brüssel als Motor für das Agenda-Setting und den Diskussionsverlauf in Deutschland.....	29
3.3.4	Aushöhlung der Kompetenzen des Bundestags durch den EU-Politikprozess.....	30
3.3.5	Autoritätsverlust der Bundesregierung durch die „quasi-Veto-Macht“ der deutschen Industrie ?	31
3.3.6	Versuch der Steuerung des deutschen Meinungsbildungsprozesses durch die AGE.....	32
4	<i>DIE EINFÜHRUNG DES EMISSIONSHANDELS ALS SOZIAL-ÖKOLOGISCHER TRANSFORMATIONSPROZESS</i>	34
4.1	Zusammenfassung	34
4.2	Von ‚command and control‘ zu weichen Anreizstrukturen	36
4.3	Effizienz versus Demokratie im sozial-ökologischen Transformationsprozess	36
5	<i>LITERATUR UND QUELLEN</i>	38

Das Forschungsprojekt JET-SET

Ausgangsproblem

Die Unterzeichnung des Kyoto-Protokolls im Jahre 1997 markiert für die Entwicklung und Umsetzung der Klimapolitik in der Europäischen Union und in der Bundesrepublik Deutschland einen wichtigen Meilenstein: Seit diesem Zeitpunkt kommt der Konkretisierung und Einführung sog. flexibler Mechanismen – und hier insbesondere dem Handel mit Zertifikaten für Treibhausgasemissionen (kurz: Emissionshandel) zwischen den Industriestaaten – eine herausragende Rolle zu. Mit der Entwicklung von Emissionshandelssystemen (EHS) wird der in Europa bislang vorwiegend ordnungsrechtlich ausgerichteten Umweltpolitik ein marktwirtschaftliches Instrumentarium hinzugefügt, das in seiner Ausgestaltung auf nationaler Ebene neue gesellschaftliche Chancen und Risiken birgt. Über das Ausmaß der ökologischen, wirtschaftlichen, institutionellen und sozialen Folgewirkungen besteht jedoch weiterhin ein großer Informations- und Forschungsbedarf – und dies, obwohl hierzu bereits eine Reihe wirtschafts- bzw. politikwissenschaftlicher Studien vorliegen. Darüber hinaus besteht sowohl für die sog. 1. Kyoto-Verpflichtungsperiode zwischen 2008 und 2012 als auch für die Phase ab dem Jahre 2012 ein großes Informationsdefizit über die sektorale und geographische Weiterentwicklung des europäischen Emissionshandelssystems.

Das vom BMBF geförderten Projekt „Emissionshandel als ein sozial-ökologischer Transformationsprozess“ (**JET-SET – Joint Emissions Trading as a Socio-Ecological Transformation**) befasst sich mit einer Analyse der Folgewirkungen der Implementierung des Emissionshandels in der EU und in Deutschland.

Zielsetzungen des Gesamtvorhabens

Dem Verbundvorhaben liegt die übergeordnete **Hypothese** zugrunde, dass die Einführung eines europäischen Emissionshandelssystems weit reichende sozial-ökologische Transformations- und Lernprozesse auslöst, die u.a.

- das institutionelle Setting klimapolitischer Maßnahmen auf europäischer und nationalstaatlicher Ebene verändern,
- die Entscheidungsrationitäten und das Marktverhalten von Unternehmen maßgeblich beeinflussen,
- sich auf den öffentlichen Diskurs über – und die öffentliche Wahrnehmung von – (inter-)nationaler Klimapolitik auswirken und die sich schließlich
- auf die Gestaltung der gesellschaftlichen Naturverhältnisse auswirken.

In dieser Hinsicht lässt sich die Einführung eines europäischen Emissionshandelssystems als ein Transformationsprozess begreifen, der gleichermaßen soziale und ökologische Dimensionen in ihren Wechselwirkungen umfasst.

Die **Zielsetzungen** des Verbundvorhabens liegen

- in der wissenschaftlichen Begleitung der Einführung eines EHS in der EU und der Bundesrepublik Deutschland,
- in einer integrierten Abschätzung und Bewertung ausgewählter (zu erwartender) ökonomischer, ökologischer und sozialer Folgewirkungen eines EHS,
- in der Formulierung von Empfehlungen für die Ausgestaltung eines künftigen EHS und schließlich in einer
- konzeptionellen und theoretischen Einbettung der Forschungsergebnisse in die interdisziplinäre Nachhaltigkeitsforschung.

Aufbau des Gesamtvorhabens

In der **Struktur des Gesamtvorhabens** spiegeln sich ein *analytisches* und ein *praktisch-politisches Element* sozial-ökologischer Transformationen durch die Einführung eines europäischen Emissionshandelssystems wider:

Eine **erste Projektphase** befasst sich in analytischer Perspektive mit den sich gegenwärtig abzeichnenden, durch ein europäisches EHS ausgelösten Transformationsprozessen. Entsprechend der Zielsetzungen befassen sich die Basisprojekte (BP) 1-4

- mit Transformationen der institutionellen Rahmenbedingungen im Bereich der europäischen Klimapolitik (BP 1),
- mit der Veränderung von Unternehmensstrategien (BP 2),
- mit der Veränderung von Diskursen und öffentlicher Wahrnehmung von Klimapolitik (BP 3)
- und mit Landnutzungsänderungen am Beispiel von Energiepflanzen (BP 4).

Weitere Bausteine liegen in der Entwicklung einer integrierten Forschungsperspektive für das Gesamtprojekt bzw. in der Sondierung von Gender-Aspekten internationaler Klimapolitik.

Die **zweite Projektphase** befasst sich mit den Potenzialen und Risiken einer Vernetzung des EU-Emissionshandelssystems mit anderen entstehenden Emissionshandelssystemen in Nicht-EU-Staaten und unternimmt eine integrierte Abschätzung und Bewertung dieser möglichen strategischen Verknüpfung von Systemen. Dabei werden folgende Fragestellungen bearbeitet.

- (1) Welche Länder planen momentan den Aufbau eines nationalen CO₂-Emissionshandelssystems? In welchen zeitlichen Dimensionen werden diese nationale Handelssysteme aufgebaut?
- (2) Welche ökonomischen Wirkungen (Kosten, Zertifikatepreis) lösen verschiedene Alternativen („storylines“) der Verknüpfung des EU-Systems mit anderen nationalen Systemen aus?
- (3) Können anspruchsvolle Emissionsreduktionsziele mit Hilfe der Verknüpfung von Emissionshandelssystemen für die Phase nach 2012 erreicht werden?
- (4) Welche institutionellen und prozeduralen Anforderungen müssen erfüllt sein, um potentielle Verknüpfungen verschiedener Emissionshandelssysteme zu ermöglichen?

Die Fragestellungen werden in vier Querschnittsprojekten behandelt:

- Querschnittsprojekt 1: Modelle und Politiksznarien von Vernetzungen
- Querschnittsprojekt 2: Beiträge zu ökologischen Stabilisierungszielen
- Querschnittsprojekt 3: Ökonomische und ökologische Wirkungen
- Querschnittsprojekt 4: Institutionelle und prozedurale Rahmenbedingungen

Rolle dieses Arbeitspapiers im Gesamtvorhaben

Das vorliegende Papier beschreibt die Einführung des Emissionshandels im Geflecht der unterschiedlichen Akteure und politischen Ebenen. Dazu werden zunächst theoretische Ansätze zum multi-level governance aufgearbeitet. Daraus werden dann vier zentrale Hypothesen generiert und diese anschließend anhand von 14 Thesen auf die Einführung des internationalen und des europäischen Emissionshandels und seiner Diskussionen in Deutschland projiziert. Abschließend wird, nach einer Zusammenfassung, die Frage erörtert, ob sich die Einführung des Emissionshandels als ein sozial-ökologischer Transformationsprozess bewerten lässt.

Die Arbeit stützt sich zum einen auf theoretische Literatur und zum anderen – bei der kritischen Analyse des politischen Prozess der Einführung des Emissionshandels auf internationaler, EU- und natio-

naler Ebene – auf eine Vielzahl von Protokollen und anderen Primärdokumenten, Zeitungsartikeln, Sekundärliteratur sowie auf Experteninterviews. An dieser Stelle sei noch darauf hingewiesen, dass sich die vorliegenden Ausführungen nur auf die Phase der Diskussion des Emissionshandels bis zu dessen Verabschiedung auf EU-Ebene (Ende 2003), nicht jedoch auf seine Implementierung und die Gestaltung des nationalen Allokationsplans in Deutschland beziehen, da in dieser Phase Mehrebenenverflechtungen nur noch eine untergeordnete Rolle spielten (zur Implementierung siehe Schüle/Hartmann 2005).

1 Der Emissionshandel emanzipiert sich

Gleich einer Kaskade, die von den Höhen der internationalen Politik bis auf die lokale Ebene hinunter bricht, vollzog sich in weniger als zehn Jahren die Einführung des Emissionshandels als klimapolitisches Instrument. Während noch auf der Weltkonferenz für Umwelt und Entwicklung 1992 in Rio de Janeiro die Einführung eines zwischenstaatlichen Emissionshandels in weiter Ferne schien, nahm die Kaskade schon kurz danach ihren Lauf: 1996 schlugen die USA den Emissionshandel in den internationalen Verhandlungen unter der Klimarahmenkonvention (UNFCCC) vor, 1997 wurde seine Einführung im Kyoto-Protokoll beschlossen und bis 2001 in den *Marrakesh Accords* seine konkrete Ausgestaltung ausgearbeitet. Der Strom der Ereignisse erreichte parallel und nur wenig später die europäische Ebene: 1998 schlug die Europäische Kommission, die Vereinbarungen in Kyoto vor Augen, die Einführung eines EU-Emissionshandels zwischen Unternehmen vor; einem Grünbuch im Jahre 2000 folgte 2001 ein Richtlinienentwurf der Kommission, der 2003 als verbindliche EU-Rahmenrichtlinie verabschiedet wurde. Schließlich erreichte die Kaskade, zeitversetzt, aber nicht weniger kraftvoll, die bundesdeutsche Ebene: Im Klimaschutzprogramm 2000 wurde erstmals der Emissionshandel erwähnt, Anfang 2001 gründete die Bundesregierung die „Arbeitsgruppe Emissionshandel“, um die EU- und internationalen Verhandlungsprozesse zu begleiten und ein Emissionshandelssystem vorzubereiten, 2004 wurde die EU-Richtlinie zum Emissionshandel vom deutschen Bundestag in nationales Recht gegossen – und seit 1. Januar 2005 schließlich können Unternehmen EU-weit mit Emissionszertifikaten handeln.

Was zügig und unbeschwert wie ein freier Fall der Dinge daherkommt – von den internationalen Verhandlungen über die EU-Ebene bis zur nationalen und subnationalen Ebene – folgt indes komplexen Verhandlungsmustern, die jeweils von einer Vielzahl unterschiedlicher Akteure auf den politischen Ebenen beeinflusst wurden. Lange nicht nur die nationalstaatlichen Regierungen waren beteiligt, sondern neben ihnen auch supranationale Institutionen wie die Europäische Kommission und das Europäische Parlament, subnationale Akteure wie die deutschen Bundesländer, internationale Organisationen wie UNCTAD und die OECD und nichtstaatliche Akteure wie Industrie- und Umweltverbände. Die Komplexität der politischen Prozesse und die Heterogenität der Interessenslagen, Verhandlungsziele und wechselnden Kooperationen in der Diskussion um den Emissionshandel – auf jeder politischen Ebene wie auch im Zusammenspiel der Ebenen – kann in der Tat als „turbulent“ (Haas 1976, S. 179) bezeichnet werden. Um sie zu erklären und ihre Bedeutung zu diskutieren, bietet sich das Konzept der *multi-level governance* an, welches Verhandlungsprozesse von Regierungen unterschiedlicher territorialer Ebenen im Zusammenspiel mit supra-, subnationalen und nichtstaatlichen Akteuren in den Blick nimmt.

2 Institutioneller Wandel durch *multi-level governance*-Prozesse

2.1 Von *one-level government* zu *multi-level governance*

Das Konzept der *multi-level governance* hat seine Wurzeln in der Föderalismusforschung und der Analyse internationaler Beziehungen, geht aber vor allem auf die politikwissenschaftliche Auseinandersetzung mit dem Integrationsprozess der Europäischen Union zurück. Bereits in den 1970er Jahren hat Puchala festgestellt, dass die bestehenden Theorien und Konzepte nicht ausreichen, um den Integrationsprozess der EU, in dessen Rahmen sich auch die Entscheidungsfindungsprozesse stetig verändern, zu verstehen (Puchala 1972, S. 276). Hinter der Notwendigkeit einer politikwissenschaftlichen Neukonzeptionierung der europäischen Arena stand die Grundannahme, dass die EU als „*a system of complex, multi-tiered, geographically overlapping structures of governmental and non-governmental élites*“ (Wessels 1997, S. 291) etwas Einzigartiges sei und nicht anhand etablierter Politiktheorien erklärt werden könne, da sich die EU nicht einer Klasse ähnlicher Betrachtungsobjekte zuordnen lasse (vgl. Gehring 2000, S. 2); diese Einschätzung wurde noch verstärkt durch den fortschreitenden europäischen Integrationsprozess nach der Einheitlichen Europäischen Akte 1987, die erstmals ermöglichte, Vereinbarungen mit qualifizierter Mehrheit zu treffen und damit den politischen Handlungsspielraum auf EU-Ebene deutlich erweiterte. Ausgehend von der Dichotomie der Politikwissenschaft, bei der Analyse der EU einerseits nationale und andererseits internationale Politik betrachten zu müssen, und um die traditionelle Trennung der politischen Ebenen aufzuheben und in einem übergreifenden konzeptionellen Rahmen zu integrieren, führte Gary Marks 1992 den Begriff *multi-level governance* ein (Marks 1992; Marks/Hooghe/Blank 1996). Mit diesem neuen Ansatz versuchten Marks und andere, zwei Denkschulen miteinander zu versöhnen: „*Intergovernmentalists emphasized the centrality of states in the process, developing the concept of governments as ‚gatekeepers‘ able to resist unwanted consequences of integration. Neofunctionalists claimed that governments were increasingly caught up in a web of interdependences that provided a role for supranational actors and organized interests in shaping integration.*“ (Bache/Flinders 2004, S. 2)

In einem frühen Artikel definiert Marks *multi-level governance* als „*a system of continuous negotiation among nested governments at several territorial tiers*“ (Marks 1993, S. 392); dabei steht „*multi-level*“ für die zunehmende Interdependenz von Regierungen aller vertikalen, territorialen Ebenen und „*governance*“ für die wachsende horizontale Interdependenz zwischen Regierungen und Nicht-Regierungsakteuren. Weiterentwickelt haben Marks und andere das *multi-level governance*-Konzept in einem 1996 erschienen Aufsatz, in dem sie es noch stärker von einem staatszentristischen Modell abgrenzen. Nun wird postuliert, dass der individuelle als auch der gemeinsame Handlungsspielraum der Nationalstaaten dadurch eingeschränkt ist, dass ihre Repräsentanten in kollektive Entscheidungsfindungsprozesse mehrerer Repräsentanten unterschiedlicher Nationalstaaten eingebunden sind und überdies ihre Entscheidungsautorität mit Repräsentanten supra-, subnationaler und nicht-staatlicher Institutio-

nen teilen. Die Autonomie und das Kontrollmonopol des Staates stehen somit auf dem Spiel. Die Nationalstaaten bleiben jedoch nach wie vor äußerst wichtige Akteure, wenn sie auch „*are being melded gently into a multi-level polity by their leaders and the actions of numerous subnational and supranational actors*“ (Marks/Hooghe/Blank 1996, S. 371). In dieser Perspektive können dem Konzept der *multi-level governance* drei wesentliche Charakteristika zugeschrieben werden: Erstens sind Beschlussfassungskompetenzen zwischen Akteuren unterschiedlicher Ebenen verteilt, d.h. dass nicht nur Vertreter der Zentralregierung eines Staates diese innehaben. Zweitens geht die kollektive Willensbildung in Nationalstaaten einher mit einer Schwächung der Kontrolle einzelner Vertreter des Staates. Und drittens sind Politiknetzwerke eher miteinander verschränkt als nur aneinander gebunden (vgl. Marks/Hooghe/Blank 1996, S. 346). So lässt sich schließen: „*Policy-making in the EU is characterized by mutual dependence, complementary functions and overlapping competencies.*“ (ebd., S. 372) Politisches Handeln in solch ineinander greifenden Politiknetzwerken basiert – wie sich auch am Beispiel des Emissionshandels zeigen lässt – weniger auf gemeinsamen Wertvorstellungen und Interessen, sondern auf uneinheitlichen Handlungsmustern, die auf Kooperation und der Klärung von Streitfragen beruhen. Dabei ist zu berücksichtigen, dass es in der EU, und erst recht jenseits von ihr, nur einen unzureichenden konstitutionellen Rahmen für die Integration dieser Ebenen übergreifenden Interaktionsprozesse gibt. „*As a result, the allocation of competencies between national and supranational actors is ambiguous and contested.*“ (ebd., S. 373)

Das *multi-level governance*-Konzept, welches in die deutsche Literatur von Jachtenfuchs und Kohler-Koch (1996) unter dem Begriff „Regieren im dynamischen Mehrebenensystem“ eingeführt wurde, wird stetig weiterentwickelt und in seiner Anwendung längst nicht mehr nur auf die Europäische Union begrenzt, auch wenn die Analyse europäischer Politikprozesse nach wie vor das Hauptaugenmerk des Forschungsansatzes bleibt. Vielmehr ist das Konzept auf politische Entscheidungsprozesse über die EU hinaus anwendbar, da es sich ganz allgemein begreifen lässt als „*the dispersion of central government authority both vertically to actors located at other territorial levels, and horizontally to non-state-actors*“ (Bache/Flinders 2004, S. 4). In diesem Verständnis ist der institutionelle Bezug der *multi-level governance* kein hierarchisch territoriales System mehr, welches auf formelle Institutionen beschränkt ist; stattdessen sind es nicht-hierarchische, funktionalistisch geprägte Interaktionsprozesse, die sich innerhalb eines Problem- und Entscheidungszusammenhangs durch Partnerschaften, Netzwerke und Verträge zwischen diversen öffentlichen und privaten Institutionen sowie Individuen konstituieren – und jederzeit wieder auflösen können. Denn die Kompetenzverschränkungen zwischen verschiedenen Ebenen und Akteuren sind nicht statisch, sondern dynamisch angelegt und zudem vom jeweiligen Politikfeld abhängig. *Multi-level governance* stellt sich insofern als Ausübung von Autorität unabhängig von der Existenz formaler Regierungsstrukturen dar und vermittelt sich über komplexe Verhandlungsprozesse zwischen den Akteuren verschiedener Politikebenen. Das Konzept zeigt damit auf, dass hierarchische Politikmuster zunehmend durch ein Regieren in interdependenten Netzwerken bzw. durch „*network governance*“ (Kohler-Koch 2002), bestehend aus einer Vielzahl von Akteuren und ohne zentrale Hierarchie, abgelöst werden. Der damit beschleunigt einhergehende Rückgang nationalstaatlicher Entscheidungsautorität öffnet ein weites Feld für mehr oder weniger autonome Entscheidungen höherer und niedrigerer Ebenen und nicht-staatlicher Akteure (vgl. Tömmel

1998, S. 55). In Tabelle 1 wird versucht, die Begriffs-Entwicklung überblicksartig zu polarisieren.

Tabelle 1: Begriffsverständnis im Wandel von staatszentristischen Konzepten zum *multi-level governance*-Konzept

	Politikebenen	Akteure	Institutioneller Bezug
(one-level) government	eine Ebene (Nationalstaat)	ein Akteur	Hierarchisch territoriales System; beschränkt auf formelle Institutionen
multi-level government	mehrere Ebenen (lokal, regional, national, supranational, international)	eine Akteursebene (vertikale Differenzierung, d.h. mehrere Akteure einer Akteursebene)	Hierarchisch territoriales System; beschränkt auf formelle Institutionen
multi-level governance	mehrere Ebenen (lokal, regional, national, supranational, international)	mehrere Akteursebenen (horizontale Differenzierung, d.h. mehrere Akteure diverser Akteursebenen: Regierungen, Verwaltungen, nicht-staatliche Akteure, etc.)	Kombination aus hierarchisch-territorial und nicht-hierarchisch-funktionalistischem System; Partnerschaften, Netzwerke und Verträge zwischen öffentlichen und privaten Institutionen sowie Individuen

Vor diesem Hintergrund lässt sich auch die Einführung des Emissionshandels als ein Beispiel der *multi-level governance* beschreiben. Denn aufgrund des Kyoto-Prozesses spielte einerseits die internationale Ebene eine Rolle, die andererseits wiederum Einfluss auf das europäische Emissionshandelssystem hatte. An dessen Aushandlung und Einführung waren und sind neben der internationalen Ebene sowohl die supranationalen Institutionen der europäischen Union beteiligt (die Europäische Kommission, das Europäische Parlament, der Ministerrat), als auch die nationalen Regierungen (EU-Delegationen auf internationalen Konferenzen, EU-Ministerrat) sowie nicht-staatliche Akteure (z.B. BDI, VCI oder BUND, Germanwatch etc.), die sich teilweise wiederum in EU-weit und international agierenden Gruppen zusammengeschlossen haben oder durch sie repräsentiert werden (z.B. ICC, UNICE oder CAN, WWF-Europe etc.).

In der inzwischen ausgedehnten Literatur werden entlang des institutionellen Wandels von *government* zu *governance* und von *one-level* zu *multi-level* verschiedene Merkmale und Auswirkungen diskutiert, die sich aus dem Regieren über mehrere Ebenen hinweg ergeben. Im Folgenden werden einige davon anhand von vier Hypothesen zusammengefasst, die sich für die anschließende Diskussion am Fallbeispiel des Emissionshandels anbieten.

2.2 *Multi-level governance* beschleunigt den Souveränitätsverlust des Nationalstaats

Eine der zentralsten Hypothesen der Literatur zur *multi-level governance*, die dem Konzept von Marks und anderen bereits inhärent ist, konstatiert einen Souveränitätsverlust des Nationalstaats. Der Verlust nationalstaatlicher Steuerungs- und Handlungsfähigkeit stand bereits in der Debatte um eine *global governance* (Rosenau/Czempiel 1992) im Zentrum der Aufmerk-

samkeit. Der Souveränitätsverlust des Nationalstaats wurde dort auf einen zunehmenden Zwang zur Koordination, Kooperation und kollektiver Entscheidungsfindung der Nationalstaaten zurückgeführt, die im Zuge der Globalisierung verstärkt in Interdependenzstrukturen gezwängt sind. Zwar geht es um das „Regieren jenseits des Nationalstaats“ (Zürn 1998), allerdings bleibt der Souveränitätsverlust des Nationalstaats aus dem Blickwinkel der *global governance* weitgehend auf die territoriale Ebene der internationalen Beziehungen beschränkt. Auch das *multi-level governance*-Konzept bezieht den nationalstaatlichen Souveränitätsverlust auf kollektive Interaktions- und Entscheidungsprozesse, die über mehrere politisch-territoriale Ebenen verlaufen, berücksichtigt dabei jedoch nicht nur das Wechselspiel der nationalen mit der internationalen Ebene, sondern auch mit der supra- und subnationalen Ebene. Stärker als in der Debatte um eine *global governance* erfasst das Konzept der *multi-level governance* darüber hinaus, dass das Potential der Staaten zur Veränderung von Politiken auch im Vergleich zu nicht-staatlichen, d.h. privaten bzw. zivilgesellschaftlichen Akteuren einschränkt ist (Marks/Hooghe/Blank 1996, S. 341). Dies gilt besonders für jene Politikfelder, die in einer so genannten ‚Multilateralismus-Falle‘ stecken: So scheint etwa hinsichtlich umweltpolitischer Problemstellungen die Entscheidungssouveränität des Staates besonders stark eingeschränkt zu sein, da dieser Phänomene wie etwa den Klimawandel nicht im Alleingang bewältigen kann. „[E]nvironmental policy provides a prime example of policy-making in the circumstances of complex international interdependence in which transnational regimes are said to arise“ (Weale 1996, S. 595). Dabei verlieren Staaten ihre Souveränität vor allem beim Agenda-Setting und der Politikformulierung; für die Mitgliedsstaaten der EU äußert er sich zudem auch bei der Umsetzung von Politiken, die zwar häufig noch in nationalstaatlichen Prozessen entschieden aber durch die Institutionen der EU überwacht werden.

Wo politische Entscheidungsprozesse auf dem Prinzip übereinstimmender Mehrheiten beruhen, erhöht sich zudem die Anzahl möglicher „Vetos“ – nicht nur durch die Beteiligung internationaler Institutionen oder anderer Staaten, sondern auch durch mächtige Interessensgruppen: „[T]he involvement of interest groups in the process of standard-setting and rule-making should not be regarded as trivial or simply as a matter of courtesy. Instead, we should think of it as involving the concurrence of functional groups, in which sectional interests can often have something close to veto power.“ (Weale 1996, S. 606-607)

Ferner konstatiert Weale, dass erfolgreiche Entscheidungen sowie deren Umsetzung oftmals auf nationalen ‚Vorreitern‘ beruhen. Im Fall der EU kann sich dies einerseits dadurch zeigen, dass die Europäische Kommission durch die Übernahme von Vorschlägen von Mitgliedsstaaten zu opportunistischer Programmgestaltung neigt, um sicherzustellen, dass zu Beginn einer Initiative zumindest etwas Unterstützung gegeben ist. Andererseits verfügt die Kommission aufgrund ihrer begrenzten Kapazitäten kaum über die Ressourcen, um politische Analysen und Entwicklungen vorzunehmen, und ist somit auf Initiativen der Mitgliedsstaaten angewiesen (vgl. Weale 1996, S. 606f.). Im Prozess der Politikgestaltung sind dann jedoch wiederum so viele Interessengruppen mit eingebunden, dass das Ergebnis von der ursprünglichen Idee abweichen und vor allem durch mächtige „Vetomächte“ verändert werden kann. Europäische Umweltstandards beispielsweise werden so zu „*aggregated and transformed standards of their original champions modified under the need to secure political accommodation from powerful veto players*“ (Weale 1996, S. 607).

Es gibt jedoch auch Positionen, die der Auffassung vom Souveränitätsverlust des Nationalstaates im Mehrebenensystem widersprechen und dagegenstellen, dass der Staat in einigen Bereichen seine Souveränität durch eine *multi-level governance* eher festigen kann. So relativiert beispielsweise Mayntz die These vom schwachen Staat indem sie feststellt, dass staatliche Instanzen „den gezielten Aufbau besser strukturierter Policy-Netzwerke aus öffentlichen und privaten Organisationen oft geradezu als Steuerungsstrategie einsetzen“ (Mayntz 1987, zitiert nach Koepfel/Kissling-Näf 1993, S. 274). Daher muss der Wandel von *government* hin zu *multi-level governance* nicht zwingend mit einem Machtverlust des Staates einhergehen. „Vielmehr kann aus gutem Grund der Wandel vom korporativen zum kooperativen Staat gerade im Zuge der Globalisierung als eine Notwendigkeit gedeutet werden, um die bestehenden Herrschaftsverhältnisse im Inneren des Staates wie nach außen trotz sozialer und ökologischer Krisen zu sichern.“ (Dienel et. al. 2001, S. 44) So führt Schmidt an, dass eine Verflechtung der nationalstaatlichen Ebene mit der supranationalen Ebene zu einem Mehr an interner Durchsetzungskraft führen kann: mitgliedstaatliche Akteure sind am Zustandekommen gemeinsamer Regeln beteiligt und „nutzen den durch die EU-Mitgliedschaft veränderten institutionellen Rahmen als Opportunitätsstruktur, um Interessen durchzusetzen, die im rein nationalen Kontext gescheitert wären“ (Schmidt 2002, S. 5). In manchen Politikbereichen „wird die Verflechtung mit der EU von nationalen Akteuren strategisch genutzt, um Reformen durchzusetzen, für die ohne die EU-Mitgliedschaft national der notwendige Konsens fehlte“ (Schmidt 2002, S. 6). Auf diesem Wege können nationale Akteure *multi-level governance* sogar nutzen, um ihre Handlungsoptionen gegenüber nationalen Vetomächten zu erweitern.

2.3 *Multi-level governance* bringt eine Verlagerung nationaler Entscheidungskompetenzen an die Europäische Kommission mit sich

Im Mehrebenengeflecht der EU nimmt die Europäische Kommission eine besondere Rolle ein. Beim Agenda-Setting und der Formulierung politischer Programme der Gemeinschaft ist sie in vielen Fällen bereits wichtiger als die Nationalstaaten geworden. Wallace stellt fest, dass die Kommission „oftmals schneller auf neue politische Probleme reagiert hat als die ebenso bürokratischen und nicht selten auch konservativen oder traditionsverpflichteten Regierungssysteme der Mitgliedstaaten“ (Wallace 1996, S. 149). Inwieweit die Kommission jedoch ihre formale Gewalt – vor allem das Monopol des formellen Vorschlagsrechts – ausüben kann, hängt davon ab, wie gut diese Bedürfnisse antizipiert und wie treffend sie ihre Interventionen terminiert. „*The Commission has considerable leverages, but it is conditional, not absolute. It depends on its capacity to nurture and use contacts, its ability to anticipate and mediate demands, its decisional efficiency, and the unique expertise it derives from its role as think-tank of the European Union.*“ (Marks/Hooghe/Blank 1996, S. 359)

So lässt sich auch beobachten, wie die Kommission „eine Vielzahl von direkten Beziehungen vor allem zu den Adressaten ihrer Politik, zu Experten und zu Gesprächspartnern in den Mitgliedsstaaten“ sucht (Wallace 1996, S. 148). Damit erhalten der Kommission nahe Experten oder Interessensgruppen zunehmend die Möglichkeit, politische Entscheidungsprozesse zu beeinflussen. Anhand der EU-Umweltpolitik versucht Wallace zu zeigen, dass die Kommissi-

on im Gegensatz zu den Nationalstaaten eine Vorreiterrolle eingenommen hat, denn die Kommission „öffnete sich neuen Analysen der Umweltproblematik und hatte ein offenes Ohr für die Ideen und die politischen Präferenzen, die von Nicht-Regierungsorganisationen und der im Entstehen begriffenen grünen Bewegung formuliert wurden“ (ebd., S. 149). Somit verlagern sich die Entscheidungskompetenzen der Mitgliedsstaaten der EU nicht nur auf die EU-Kommission, sondern möglicher Weise auch auf der EU nahe stehende Experten.

Vor allem auf der Umsetzungsebene kontrolliert die Kommission zunehmend die Nationalstaaten, und eine klare Kompetenzabgrenzung wird durch eine *multi-level governance* verwässert: „*Although the Commission has formal executive powers and national governments are in principle responsible for implementation, in practice these competencies are shared. On the one hand, national governments monitor the executive powers of the Commission closely, though they do so in conjunction with subnational governments and societal actors. On the other hand, the Commission has become involved in day-to-day implementation of policy areas, and this brings it into close contact with subnational authorities and interest groups.*“ (Marks/Hooghe/Blank 1996, S. 366f.)

2.4 Multi-level governance kann zu einem Demokratiedefizit führen

Aus der Perspektive des *multi-level governance*-Konzepts „*the concept of democracy changes and can no longer be associated with its original idea or with the ideal model of direct democracy. Instead, it is based on the principle of subsidiarity and a balance between participation, efficiency and transparency at the different governance levels*“ (Harnisch 2002, S. 1). Die Zunahme der Einflussmöglichkeiten nicht-staatlicher Akteure und Interessengruppen auf politische Prozesse kann zwar neue Partizipationsmöglichkeiten eröffnen, was jedoch nicht zwingend zu einer Aufhebung des Legitimitäts- und Demokratiedefizits führt. Abhängig vom Akteur bzw. der Interessengruppe vermag die Partizipation nicht-staatlicher Akteure das Demokratiedefizit sogar noch verstärken, denn Lobbygruppen vertreten in der Regel die Interessen ihrer Mitglieder und nicht ein gesamtgesellschaftliches Interesse.

Aber auch die Mitglieder des Ministerrats vertreten nicht unbedingt immer die Gesamtinteressen ihrer Nationalstaaten, sondern mitunter Partikularinteressen, was daher rührt, dass der Rat aus von den Mitgliedsstaaten entsandten – nicht demokratisch gewählten – Repräsentanten zusammengesetzt ist: „Obwohl sie sich auf nationale Interessen beziehen, vertreten sie oft enger definierte Interessen, etwa die der momentanen Regierungsparteien, der fachspezifischen Interessen einzelner Minister oder Ministerien oder konkrete Interessen, die die Regierung vertreten will (etwa die Belange bestimmter Firmen oder Regionen).“ (Wallace 1996, S. 154)

Durch die Maastrichter Verträge wurde das Europäische Parlament zwar aufgewertet, um Vereinbarungen zwischen Entscheidungsträgern der Exekutive mehrerer politischer Ebenen, etwa zwischen dem EU-Ministerrat und der Europäischen Kommission, durch ein direkt-demokratisch legitimierte Gremium zu kontrollieren; nach wie vor sehen sich die politischen Prozesse in der EU aber mit einem potentiellen Demokratiedefizit konfrontiert. So bemerkt etwa Jachtenfuchs, dass „*[d]emocracy requires the existence of a collective identity, which does not exist on the European level*“ (Jachtenfuchs 1997, S. 8). Grundvoraussetzung eines

demokratischen Systems ist vor allem eine funktionierende politische Infrastruktur, die als Mittler zwischen den politischen Entscheidungsträgern und den Bürgerinnen und Bürgern agiert. Zwei wesentliche Institutionen dieser Infrastruktur sind einerseits die politischen Parteien und andererseits der in den Medien geführte politische Diskurs. „*The function of these institutions is to transform even complicated issues into distinguishable alternatives for decisions along clearly defined conflict lines.*“ (ebd.) Weder einheitliche parteipolitische Diskurse auf EU-Ebene noch EU-weite Medien sind jedoch ausreichend entwickelt, weshalb die Meinungsbildung der EU-Parlamentarier nach wie vor stark durch die Diskurse auf der Ebene der jeweiligen Mitgliedsstaaten geprägt ist.

Das potentielle Demokratiedefizit in der EU lässt sich jedoch nicht nur für die Institutionen der Europäischen Union feststellen, sondern ist auch ein Problem der Mitgliedsstaaten selbst. Erstens kann ein Bedeutungswandel der innerstaatlichen Institutionen im politischen Mehrebenenprozess der EU festgestellt werden, der zu einer zunehmenden Aushöhlung der Kompetenzen der nationalen Parlamente führt. Die nationalen Parlamente haben an Einfluss auf die europäische – und die internationale – Politik verloren, da sie aufgrund der Komplexität und Geschwindigkeit der Entscheidungsprozesse nicht mehr ausreichend dazu in der Lage sind, ihre jeweilige Regierung zu kontrollieren. Zweitens findet ein Funktionswandel der nationalen Parlamente statt, da der Integrationsprozess in der EU die nationalen Parlamente in ihrer originären Legislativfunktion beschneidet. Ihre Aufgaben verlagern sich sukzessive in den Bereich der Umsetzung von Gemeinschaftsrecht sowie der bloßen Beeinflussung des Abstimmungsverhaltens ihrer Regierungen im Ministerrat. Dieser „Entparlamentarisierungsprozess“ (von Beyme 1998, S. 26) kann auf die „Exekutivlastigkeit und Intransparenz des europäischen Politikprozesses“ (Börzel 2000, S. 248) zurückgeführt werden und läuft Gefahr, ein strukturelles Demokratiedefizit hervorzubringen. Da die Abgeordneten des Europäischen Parlamentes seit 1979 direkt gewählt werden, geht seither auch der europäische parlamentarische Entscheidungsprozess an den nationalen Parlamenten vorbei. Zwar versuchen die nationalen Parlamente durch institutionelle Adaptionsprozesse gegenzusteuern, beispielsweise durch die Gründung von EU-Fachausschüssen; zugespitzt formuliert werden sie dadurch indes zu Lobbyisten degradiert.

Die Einengung des Entscheidungsspielraums nationaler Parlamente durch Mehrebenenprozesse fällt je nach Politikfeld unterschiedlich aus. Zum Beispiel ist die Umweltpolitik mittlerweile stark durch Gemeinschaftsrecht geprägt, im Gegensatz etwa zur Sozialpolitik; von Beyme schließt aus einem Politikfeldervergleich, dass der Einfluss der EU auf Entscheidungen des Deutschen Bundestages mit 18,1% in der Umweltpolitik am höchsten rangiert (vgl. von Beyme 1998, S. 28). Dies legt nahe, dass das Konzept der *multi-level governance* vor allem für umweltpolitische Entscheidungsprozesse relevant ist.

2.5 Multi-level governance kann in einer Politikverflechtungsfalle enden oder suboptimale Ergebnisse zeitigen

Mit der Theorie der Politikverflechtung untersucht Scharpf seit den 1970er Jahren, wie in Deutschland neben den formalen und in der Regel hierarchischen Beziehungen zwischen den föderalen politisch-administrativen Institutionen Bund, Länder und Kommunen auch infor-

melle Formen der horizontalen – zwischen Ländern oder zwischen Kommunen – und vertikalen Kooperation – zwischen Bund und Ländern – zur Abstimmung von Entscheidungen beitragen (Scharpf 1976; 1978). Die Theorie, die sich auch auf die Beziehungen zwischen deutschen und europäischen Institutionen übertragen lässt (z.B. Scharpf 1995), geht davon aus, dass Entscheidungen auf der Basis von Verhandlungslösungen zwischen Akteuren verschiedener politischer Ebenen getroffen werden, wobei die Akteure zu einer Zusammenarbeit gezwungen sind, so dass ein Ergebnis auf der Grundlage eines breiten Konsens zwischen den Ebenen erfolgen muss. Die Verflechtungsstrukturen stellen zugleich einen Prozess der Informationsverarbeitung als auch der Konfliktregelung resp. Konsensbildung, bestimmt durch die Problem- und die Verflechtungsstruktur, dar. Vom breiter gefassten Konzept der *multi-level governance* unterscheidet sich die Theorie der Politikverflechtung einerseits durch eine Fokussierung auf politische Entscheidungsträger, die den Einfluss nicht-staatlicher Akteure weitgehend ausblendet. Andererseits beschränkt sie sich auf Entscheidungsprozesse, die gemeinsam von zwei oder mehr Ebenen getroffen werden, weshalb Prozesse einer hierarchischen Steuerung, beispielsweise durch den Bund auf die Länder oder durch den Europäischen Gerichtshof auf die EU-Mitgliedsstaaten, Prozesse zwischenstaatlicher Verhandlungen, beispielsweise im Europäischen Rat, oder Prozesse der offenen Koordination oder Diffusion von Politiken zwischen Ländern, Staaten und EU-Institutionen nicht von der Theorie erfasst werden (siehe hierzu Scharpf 2002).

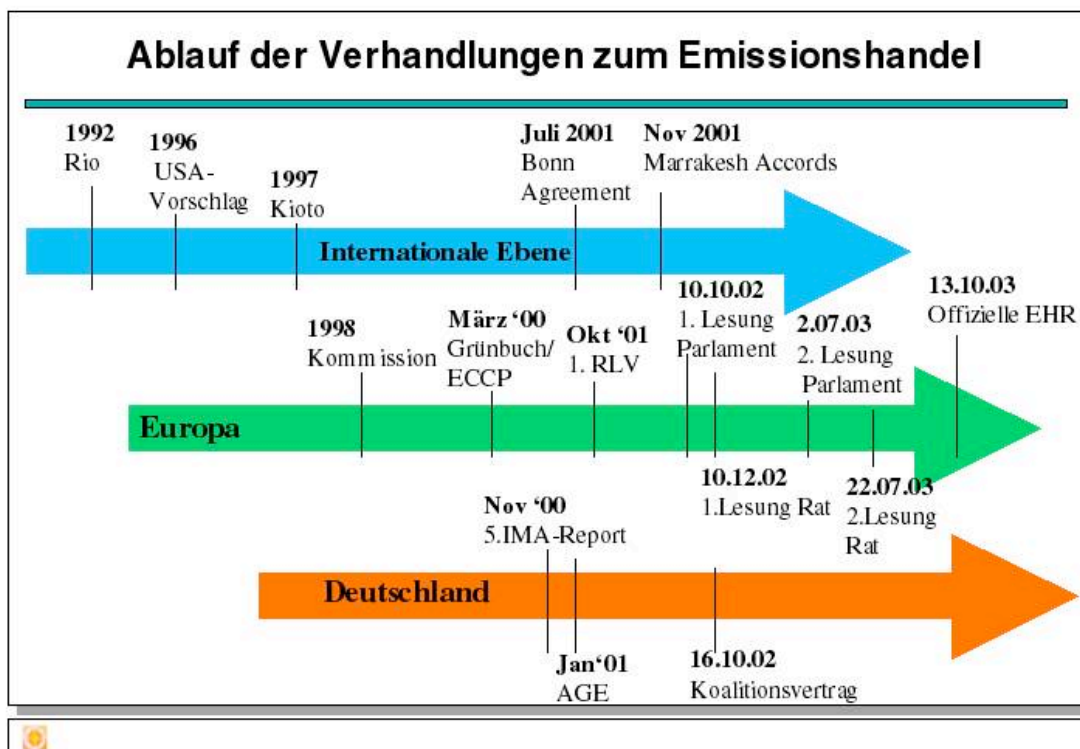
Der Zwang zur Ebenen übergreifenden Entscheidungsfindung kann zu einer „Politikverflechtungsfalle“ führen, wenn eine oder mehrere Ebenen einen Konsens verweigern, oder wenn die politischen Akteure in eine Entscheidungsstruktur eingebunden sind, „die aus ihrer institutionellen Logik heraus systematisch ineffiziente und problem-unangemessene Entscheidungen erzeugt“, und die „zugleich unfähig ist, die institutionellen Bedingungen ihrer Entscheidungslogik zu verändern“ (Scharpf 1985, S. 349). Gegenüber den bundesdeutschen Politikprozessen ergibt sich für die EU-Politik „in verflochtenen Entscheidungsbereichen das Problem, dass die steigende Anzahl der notwendig zu beteiligen Akteure, die damit verbundene Zunahme von Interessendivergenzen sowie die große Anzahl an Entscheidungsalternativen, die gleichzeitig zur Auswahl stehen, das Konfliktniveau beträchtlich steigern“ (Auel 2002, S. 113). So kann es gar zu einer „doppelten Politikverflechtungsfalle“ kommen, weil einerseits auf europäischer Ebene der Zustimmung der Mitgliedsstaaten und andererseits in Deutschland der Zustimmung der Länder erforderlich ist, was die Entscheidungsfindung insgesamt noch schwerfälliger macht und Blockaden wahrscheinlicher werden lässt (vgl. Scharpf 1985 und Scharpf 1994, S. 94 ff.; dagegen allerdings Auel 2002). Vor diesem Hintergrund wird die EU mitunter als weitgehend handlungsunfähig beschrieben, insofern „es angesichts der heterogenen Strukturen und der divergierenden Interessen in den Mitgliedsländern entweder zu überhaupt keiner Einigung oder allenfalls zu einer Einigung auf dem Niveau des kleinsten gemeinsamen Nenners kommen könne“ (Eichener 1996, S. 249). Allerdings zeigt die Empirie, dass in der Arbeits- und Umweltpolitik zwischen den EU-Staaten einerseits zwar vollkommen unterschiedliche Regulierungsansätze und -philosophien bestanden und dies zu Konflikten im Ministerrat führte, langwierige Entscheidungsverfahren zur Folge hatte und daher die Gesetzgebung stark politisiert und entsprechend kontrovers war. Andererseits wurde dennoch ein hohes Schutzniveau erreicht, d.h. das Erreichte ging zum Teil weit über den kleinsten gemeinsamen Nenner hinaus (ebd.).

Solcherlei Erfolge mögen dadurch bedingt sein, dass die beteiligten Akteure einen Ausweg aus der Politikverflechtungsfalle gefunden haben, wozu Scharpf drei Strategien anbietet (vgl. Scharpf 1976, S. 55): Erstens kann durch eine Verminderung der Zahl der notwendigen Beteiligten, etwa mittels einer effektiven Entscheidungscentralisierung, die Konsenswahrscheinlichkeit erhöht werden – was jedoch mit Informations- und Responsivitätsverlusten einhergeht. Zweitens kann eine Verminderung der Zahl der simultan entscheidungsbedürftigen Alternativen helfen – wobei eine Komplexitätsreduktion der Lösung in Kauf genommen werden muss. Und drittens kann eine Veränderung der prozeduralen und inhaltlichen Entscheidungsregeln angestrebt werden – die in vielen Fällen allerdings erneute Konflikte aufwerfen kann und den Zwang zur Konsensfindung zunächst nur von der inhaltlichen auf die prozedurale Ebene verschiebt.

3 Die Einführung des Emissionshandels im Mehrebenen- geflecht

Inwiefern können die oben genannten theoretischen Hypothesen Aufschluss über die Komplexität des Einführungsprozesses des Emissionshandels liefern und Probleme und Defizite der Verhandlungsprozesse aufzeigen? Um dieser Frage nach zu gehen wird im Folgenden die Diskussion um die Einführung des Emissionshandels nicht chronologisch dargelegt, sondern anhand von 14 Thesen, die mit den vier theoretischen Hypothesen korrespondieren. Die Diskussion der Thesen gliedern wir zur besseren Orientierung in drei perspektivische Ebenen: die internationale, die europäische und die bundesdeutsche. Diese Gliederung bedeutet nicht, dass die politischen Prozesse auf den Ebenen isoliert von einander zu betrachten sind, sondern nur, aus welcher Perspektive die Diskussion der Mehrebenenverflechtung erfolgt. Die folgende Grafik des Verhandlungsverlaufs macht deutlich, inwiefern sich die Ereignisse und Beschlüsse überlappt und zum Teil gegenseitig beeinflusst haben.

Abbildung 1: Der Ablauf der Verhandlungen zum Emissionshandel



3.1 Aus dem Blickwinkel der internationalen Ebene

3.1.1 Agenda-Setting durch internationale Organisationen

Noch während der Verhandlungen zur Klimarahmenkonvention in Rio 1992 und danach nahmen die Staaten das Instrument des Emissionshandels nur am Rande wahr. In den Verhandlungen wurde lediglich über projektbasierte Instrumente, v.a. über *Joint Implementation (JI)*, diskutiert. Indes hatten die *Organization for Economic Cooperation and Development (OECD)* und die *United Nations Conference on Trade and Development (UNCTAD)* als internationale Organisationen das Instrument schon Anfang der 1990er Jahre auf ihre Agenda gesetzt und spielten für die Entwicklung des Emissionshandels daher früh eine besondere Rolle. UNCTAD gründete im Rahmen des „Carbon Market Programme“ ein „Greenhouse Gas Emissions Trading Project“, um die Entwicklung eines internationalen Emissionshandelssystems zu fördern, und gab im Rahmen des Projektes verschiedene Studien zum Thema heraus (z.B. UNCTAD 1992). Darüber hinaus richtete UNCTAD während der Rio-Konferenz mehrere Diskussionsveranstaltungen zum Emissionshandel aus. Auch die OECD veröffentlichte 1992 eine Studie und untersuchte dabei die US-amerikanischen Erfahrungen mit dem Emissionshandel für Schwefeldioxid sowie Möglichkeiten der Einführung eines Emissionshandelssystems auf internationaler Ebene (vgl. Michaelowa 2000, S. 27). Aus der Zivilgesellschaft setzte sich die US-amerikanische Umweltorganisation *Environmental Defense* schon Anfang der 90er Jahre für den Emissionshandel ein und veröffentlichte 1991 eine Studie, die den Emissionshandel als Instrument zum Schutz des Regenwalds propagierte (vgl. Dudek/LeBlanc 1991). Den Staaten wurde durch die Aktivitäten dieser Organisationen auf der Konferenz in Rio die Chance genommen, das Thema Emissionshandel selbstständig auf die Agenda zu setzen – im Gegensatz zur Debatte um *Joint Implementation*, die vor allem durch Norwegen, Deutschland oder die Niederlande – letztere hatten das Instrument bereits 1989 auf der Konferenz von Nordwijk diskutiert – angestoßen wurde.

Nach der Konferenz von Rio dehnten die internationalen Organisationen ihren Einflussbereich indes noch aus und nahmen durch Informations- oder Lobbyarbeit auf die konkreten Verhandlungen zum Emissionshandel Einfluss. Neben UNCTAD und OECD engagierte sich nun auch die *International Energy Agency (IEA)*. Die OECD und die IEA boten in den Verhandlungen unter der Klimarahmenkonvention (UNFCCC) den Rahmen für die „Annex-I-Expert-Group“, die sich aus Vertretern der Umwelt-, Wirtschafts- und Außenministerien der Annex-I-Länder zusammensetzt und sich im Laufe der Verhandlungen zum wichtigsten Forum für die Ausarbeitung eines Emissionshandelssystems entwickelte (Oberthür/Ott 1999, S. 245). In halbjährlich stattfindenden Sitzungen wurden dort wichtige Aspekte der Klimaverhandlungen und strittige Fragen geklärt, bevor es zu offiziellen Verhandlungen kam. Die globale Dynamik der Verhandlungen spiegelte sich daher in den Auseinandersetzungen dieser Expertengruppe wieder, die von OECD und IEA vorbereitet und durchgeführt wurden. Zudem erstellten OECD und IEA Studien und Informationspapiere zu wichtigen Verhandlungspunkten, die der Unterstützung von Annex-I-Ländern in den internationalen Klimaverhandlungen dienten, und boten auf verschiedenen Workshops Staatenvertretern die Gelegenheit, das Instrument kennen zu lernen und seine Wirkungsweisen zu diskutieren (Merziger 2005, S. 26f.). Auch die UNCTAD engagierte sich weiterhin im Bereich des Emissionshandels und

bildete 1997 zusammen mit dem Erdrat das „*Policy Forum on International Emissions Trading*“, dessen Ziel es war, den Erfahrungsaustausch zwischen Regierungen, Unternehmen, NGOs, internationalen Organisationen und wissenschaftlichen Instituten zu fördern. Außerdem gab die UNCTAD zwischen April 1997 und Juni 2002 Newsletter und Studien heraus, um die Diskussionen zum Emissionshandel auf internationaler Ebene voran zu bringen.

Zwar kann die Einflussnahme von OECD, IEA, UNCTAD und auch *Environmental Defense* nicht an einzelnen Konfliktpunkten oder konkreten Entscheidungen festgemacht werden – sie stellten zu keiner Zeit eine Veto-Macht dar. Doch ihr Einfluss auf den Diskussionsverlauf im Rahmen eines *collective decision making* und bezüglich Themensetzung, Informationsbeschaffung, -verarbeitung und Tempo der Verhandlungen dürfte in der Phase vor 1996, bevor die USA den Emissionshandel als Bestandteil des Kyoto-Protokolls einforderten und somit konkret in die Verhandlungen einbrachten, größer als jener der meisten Nationalstaaten gewesen sein. Wie auch bei den Diskussion um *Joint Implementation of Activities Implemented Jointly* (AIJ) (vgl. Michaelowa 1997) kamen bereits viele Themen zur Sprache, die später während der Verhandlungen um den Emissionshandel erneut aufgegriffen wurden.

3.1.2 Souveränitätsverlust der EU durch den Rückzug der USA aus den Verhandlungen ?

In internationalen Verhandlungen, so auch bei den Verhandlungen zum Kyoto-Protokoll und den *Marrakesh Accords*, treten die meisten Länder in Gruppen und Staatenkoalitionen auf. Die Positionen einzelner Länder können dabei von der Mehrheit der Gruppe überstimmt werden, ohne überhaupt in den Verhandlungen wahrgenommen zu werden; Meinungsverschiedenheiten zwischen EU-Regierungen etwa treten in aller Regel nur in den Vorbesprechungen der EU-Delegation auf und werden zumeist auch auf dieser Ebene ausgeräumt. Die Diskussion und Verhandlung über den Emissionshandel wurde vor allem zwischen zwei OECD-Ländergruppen geführt, den so genannten JUSSCANNZ-Ländern¹ und der EU. Als die USA Ende 1996 begannen, sich intensiv für die Einführung eines Emissionshandels einzusetzen, schlossen sich die anderen Staaten der JUSSCANNZ-Gruppe der amerikanischen Position an (vgl. Agrawala/Andresen 2002, S. 48). Von einem Souveränitätsverlust kann innerhalb der Gruppe nicht gesprochen werden. Zwar geht der Verhandlungsvorschlag für ein zwischenstaatliches Emissionshandelssystem allein auf die USA zurück und geschah vor dem Hintergrund der positiven Erfahrungen der USA mit ihrem nationalen Handel zu Schwefeldioxidemissionen; doch die Gründe, warum ein Emissionshandel im Kyoto-Protokoll eingeführt werden sollte – Flexibilisierung der Verpflichtungen und Verringerung von Erfüllungskosten – wurden von allen Gruppenmitgliedern geteilt. Zudem sei angemerkt, dass auch Norwegen sich bereits während der Verhandlungen zur Klimarahmenkonvention für flexible Instrumente einsetzte.

Im Gegensatz zu den JUSSCANNZ-Ländern stand die EU dem Emissionshandel bis zur dritten Vertragsstaatenkonferenz in Kyoto skeptisch gegenüber. Den Ländern der EU war 1996 das Konzept des Emissionshandels neu und sie befürchteten, dass die im Emissionshandel zu

¹ Die Gruppe der JUSSCANNZ-Länder umfasste Japan, die USA, Schweiz, Kanada, Neuseeland und Norwegen.

transferierenden Zertifikate der Bevölkerung als ein „Recht zur Verschmutzung“ erscheinen und dieses Konzept somit keine Mehrheit finden könnte. Sie bezweifelten zudem, dass dieses neue und komplexe Konzept nicht in der geplanten Zeit verhandelt werden könnte und befürchteten, dass die USA den Vorschlag eingebracht hatten, um die Verhandlungen zu verzögern (vgl. Grubb/Vrolijk/Brack 1999, S. 92). Noch zu Beginn der dritten Vertragsstaatenkonferenz im Dezember 1997 in Kyoto lehnten die EU und die in der G77+China organisierten Entwicklungsländer den Vorschlag ab. Da die USA aber ihre Zustimmung zum Kyoto-Protokoll an die Aufnahme des Emissionshandels knüpften, machte die EU dann ihre Zustimmung zum Emissionshandel von der Höhe der Reduktionsverpflichtungen, auf die sich die Länder einigen würden, abhängig und akzeptierte ihn schließlich unter der Bedingung, dass er nur zusätzlich zu Maßnahmen und Politiken im eigenen Land stattfinden würde („*Supplementarity*“) (Grubb/Vrolijk/Brack 1999, S. 94). Im Verhandlungsprozess zwischen der EU und JUSSCANNZ kann insofern kaum von einem Souveränitätsverlust der EU als Gruppe gesprochen werden, da sie zwar beim Emissionshandel einlenken musste, im Gegenzug aber ihre wichtigste eigene Forderung erfüllt bekam.

Eher wurde die Souveränität der EU als Gruppe in Frage gestellt, nachdem sich die USA im Frühjahr 2001 aus dem Verhandlungsprozess zum Kyoto-Protokoll zurückgezogen hatten. Noch 1999 hatte sich der Europäische Rat darauf geeinigt, dass maximal 50% der nationalen Verpflichtungen über den Einsatz der flexiblen Mechanismen erzielt werden dürfe (vgl. Torvanger 2001, S. 2; vgl. UNFCCC 1999b, S. 14), und die EU forderte auf internationaler Ebene eine entsprechende Beschränkung des zwischenstaatlichen Handels (UNFCCC 1998b, S. 3). Daher stieß der in Den Haag im Herbst 2000 vom damaligen Verhandlungsvorsitzenden Pronk vorgelegte Kompromiss, dass Annex-I-Länder ihre Emissionsverpflichtungen hauptsächlich („*primarily*“) durch Maßnahmen zu Hause erreichen sollten, und dass deren Erfüllung durch qualitative und quantitative Informationen überprüft werden sollte (vgl. UNFCCC 2000, S. 10), auf Ablehnung der EU. Doch nach dem Rückzug der USA aus dem Kyoto-Prozess im Frühjahr 2001 blieben der EU weit weniger Spielräume, ihre eigenen Forderungen gegen Forderungen anderer Staaten auszuhandeln. Da es oberste politische Priorität der EU wurde, die Verhandlungen ohne die USA überhaupt zu einem Ergebnis zu bringen, konnte sie die Zusätzlichkeitsklausel nicht konkretisieren, sondern musste letztlich größere Kompromissbereitschaft signalisieren und ihre Forderung nach einer konkreten Obergrenze für die Nutzung des Emissionshandels noch weiter zurücknehmen (vgl. Christiansen 2004, S. 34) und letztlich der juristisch schwachen Formulierung zustimmen, dass Annex-I-Länder ihre Reduktionsverpflichtungen „*chiefly*“ durch Maßnahmen zu Hause erreichen (vgl. UNFCCC 2001b, S. 3) bzw. dass, wie in den *Marrakesh Accords* festgehalten, nationale Maßnahmen ein „*significant element*“ der Klimaschutzmaßnahmen darstellen sollten (UNFCCC 2001c, S. 51). EU-interne Meinungsverschiedenheiten zwischen umweltpolitischen Vorreitern und Staaten, die sich mittlerweile weit von ihren in Kyoto vereinbarten Reduktionszielen entfernt hatten, dürften obendrein dazu beigetragen haben, die strikte Forderung nach Zusätzlichkeit aufzugeben. Die EU konnte sich mit ihrer Forderung nach einer quantifizierten Begrenzung des Emissionshandels insofern nicht durchsetzen. Die Wortwahl des „*significant element*“ ermöglicht nun lediglich, politisch Druck auszuüben, falls ein Land sich hauptsächlich auf die Nutzung der flexiblen Mechanismen konzentrieren würde. (vgl. Ott 2001, S. 4). Insgesamt lässt sich festhalten, dass das *collective decision making* auf internationaler Ebene im wesentlichen eine Verwässerung der Forderungen der EU zum Emissionshandels bedingt hat.

3.1.3 International schwache demokratische Legitimation, aber starke nicht-staatliche Partizipation

Intergouvernementale Verhandlungen sehen sich stets mit dem Problem konfrontiert, dass hier in erster Linie Vertreter der Exekutive Politik machen und eine Legitimation durch die demokratisch gewählten Parlamente erst im Nachgang erfolgt, was letzteren nur noch die Wahl zwischen der uneingeschränkten Zustimmung oder Ablehnung bei der Ratifikation internationaler Abkommen lässt. So gab es weder im Bundestag noch im Europäischen Parlament einen Beschluss oder Entschließungsantrag zur Ausgestaltung des zwischenstaatlichen Emissionshandels. Er wurde mit einer erheblichen Geschwindigkeit und einem so hohen Komplexitätsniveau verhandelt, dass es zwischen einzelnen Konferenzen den Parlamenten kaum möglich war, Verhandlungs-Zwischenergebnisse zu bewerten oder wenigstens zu kommentieren; die Teilnahme einzelner Parlamentarier an den Verhandlungsdelegationen konnte diesen Umstand nicht ändern. Erschwerend hinzu kam noch, dass mehrere Punkte im Paket verhandelt wurden – etwa als die EU in Kyoto ihre Zustimmung zum Emissionshandel von verbindlichen und anspruchsvollen Reduktionszielen der JUSSCANNZ-Staaten abhängig gemacht hat.

Der Einfluss internationaler Organisationen wie der OECD, der IEA oder UNCTAD auf das Agenda-Setting und die Verhandlungen zum Emissionshandel verbessert kaum das Demokratiedefizit, da es sich auch hier nicht um demokratisch legitimierte Gremien handelt. Es stellt sich sogar die Frage, ob die Partizipationsmöglichkeit von nicht-staatlichen Akteuren im Verhandlungsverlauf das Demokratiedefizit sogar verstärkt, da die Partizipation selektiver Interessengruppen nicht mit demokratischer Legitimation gleichzusetzen ist. Allerdings deutet die Partizipationsmöglichkeit immerhin auf eine Offenheit im Prozess hin, den nicht-staatliche Akteure nicht nur auf internationaler, sondern auch auf EU-Ebene nutzen konnten. In der Phase bis zum Kyoto-Protokoll haben sich nicht-staatliche Akteure zunächst nur wenig zum Emissionshandel geäußert – von der Vorreiterrolle von *Environmental Defense* einmal abgesehen (s.o.). Die Umwelt-NGOs, von denen sich auf den Verhandlungen die meisten im *Climate Action Network* (CAN) zusammenschließen, standen dem Konzept des Emissionshandels skeptisch gegenüber (vgl. Oberthür/Ott 1999, S. 245). Der Emissionshandel war vielen unbekannt, und nach einer Positionierung, die bis dahin weder auf internationaler noch auf nationaler Ebene stattgefunden hatte (FUE 1996), brachten sie vor allem moralische Einwände gegen die flexiblen Mechanismen vor, da sie befürchteten, dass sie von den Regierungen genutzt würden, um Maßnahmen im eigenen Land zu vermeiden (vgl. CNE 1997, S. 1). Wirtschaftsvertreter, vor allem in Europa, äußerten sich zwar rege zum Instrument *Joint Implementation*, zeigten sich gegenüber dem Emissionshandel aber zurückhaltend, was ebenfalls auf den weithin mangelnden Kenntnisstand zurückgeführt werden kann. Auch in der *scientific community* auf den Vertragsstaatenkonferenzen wurde der Emissionshandel bis Kyoto nur marginal diskutiert (Michaelowa 2000, S. 28).

In der Phase nach Kyoto bis zur Konferenz in Marrakesch 2001 stieg die Zahl der Äußerungen und das Lobbying nicht-staatlicher Akteure zum Emissionshandel indes deutlich an. Die Umwelt-NGOs sahen ihre Kritik am Emissionshandel zwar nach wie als gerechtfertigt an, konzentrierten sich nun aber darauf, Einfluss auf die Ausgestaltung des Instruments zu gewinnen. Dabei wollten sie vor allem sicherstellen, dass es zu tatsächlichen Emissionsredukti-

onen käme (vgl. Friends of the Earth 2000, S. 3). Regelmäßig und in enger Abstimmung zum Verhandlungsverlauf machten sie auf potentielle Schlupflöcher aufmerksam, wie etwa auf den Handel mit „hot air“ aus den Staaten der ehemaligen UdSSR, oder auf die fehlende Obergrenze der Nutzung flexibler Mechanismen (vgl. FUE 1999; CAN 2000). Ein breites Spektrum von Wirtschaftsvertretern, vom *World Business Council for Sustainable Development* (WBCSD) bis zur *Union of Industrial and Employers' Confederations of Europe* (UNICE) traten als starke Befürworter des Emissionshandels auf, forderten eine maximale Flexibilität der Mechanismen und lehnten eine restriktive Nutzung des Emissionshandels ab (vgl. BIAC/OECD/IEA 1999, S. 8). Nur wenige Vertreter der Wirtschaft, besonders seitens energieintensiver Unternehmen, standen dem Konzept des Emissionshandels nach wie vor skeptisch gegenüber. Eine wichtige internationale Initiative auf Unternehmensebene, die sich aus dem UNCTAD Forum zum Emissionshandel entwickelte, stellte die Gründung der *International Emissions Trading Association* (IETA) im Juni 1999 dar. Unternehmen aus OECD- und nicht-OECD-Ländern schlossen sich dort zusammen, um die Entwicklung eines Emissionshandelsmarkts in ihrem Sinne zu unterstützen (vgl. IETA 2004). Auch die bereits 1996 als Lobbyverband von US-Emissionshandelsbrokern im SO₂- und NO_x-Handel gegründete *Emissions Marketing Association* (EMA) ist 1998 mit einem Side Event der vierten Vertragsstaatenkonferenz in Buenos Aires in den Emissionshandel mit Treibhausgasen eingestiegen.

Trotz der insgesamt regen Partizipation nicht-staatlicher Akteure lässt sich schwer einschätzen, wie ihre konkrete Wirkung auf die Verhandlungen zum Emissionshandel war. Es kann weder konstatiert werden, dass sich einzelne, nicht-legitimierte Interessengruppen auf Kosten anderer durchgesetzt haben, noch kann aber vor dem Hintergrund der nach wie vor geteilten Meinungen behauptet werden, die Mehrheit der nicht-staatlichen Akteure legitimierte den zwischenstaatlichen Emissionshandel in seiner jetzigen Ausgestaltung.

3.2 Aus dem Blickwinkel der europäischen Ebene

3.2.1 Agenda-Setting auf EU-Ebene durch die Kommission als *think tank* und Vorreiterin

Anders als auf der internationalen Ebene, wo der Emissionshandel durch einige internationale Organisationen und später durch ein einzelnes Land, die USA, auf die Agenda gesetzt wurde, lässt sich in der EU das Agenda-Setting des Emissionshandels klar auf die EU-Kommission zurückführen, genauer gesagt auf die Generaldirektion Umwelt. Bereits im Januar 1998, nur wenige Monate nach der Konferenz in Kyoto, lud sie zu einem informellen Treffen mit Umwelt-NGOs ein, um nach deren rigoroser Ablehnung eines zwischenstaatlichen Emissionshandels ihre Meinungen zu einem EU-internen Emissionshandel auszuloten (Singer 2005). Im Juni 1998 gab die Kommission eine Mitteilung zur klimapolitischen Strategie der EU an das EU-Parlament und den Ministerrat heraus (Europäische Kommission 1998). Darin schlug sie einen EU-weiten Emissionshandel für Unternehmen ab dem Jahre 2005 vor, um die Reduktionsverpflichtungen des Kyoto-Protokolls kostengünstig zu erreichen, und um ein einheitliches EU-Handelssystem zu implementieren, welches einer dezentralen Entwicklung unterschiedlicher, inkompatibler Emissionshandelssysteme in den Mitgliedsstaaten vorbeugen sollte (ebd., S. 24ff.). Im Mai 1999 folgte eine zweite Mitteilung zur Konkretisierung der europäischen

Klimaschutzstrategie, indem die Kommission ein Grünbuch zum Emissionshandel für das Jahr 2000 ankündigte, auf dessen Basis ein Dialog zwischen Interessensvertretern initiiert werden sollte (Europäische Kommission 1999, S. 15). Erst mit Vorlage des Grünbuchs im März 2000 begann der Diskussionsprozess auf europäischer Ebene, und obwohl einige Mitgliedsstaaten, wie Großbritannien oder Dänemark, parallel bereits begonnen hatten, eigene Emissionshandelssysteme zu diskutieren, blieb bis dahin der Einfluss der Mitgliedsstaaten auf EU-Ebene äußerst gering (Vis 2005).

Die Kommission hat insofern ihre Rolle als *think tank* der Europäischen Union vorbehaltlos wahrgenommen und sich gegenüber den Mitgliedsstaaten klar als Wegbereiterin des Emissionshandels positioniert. Die Kommission nutzte somit die ihr verfassungsrechtlich zugeschriebenen Kompetenzen, das Initiativrecht, um durch eine Vorreiterrolle in der Klimapolitik ihren Einflussbereich gegenüber den Mitgliedsstaaten zu verbessern. Dabei konnte sie auch ‚moralischen Druck‘ ausüben, indem sie auf die im Rahmen des Kyoto-Protokolls eingegangenen Reduktionsziele und den international verkündeten Anspruch der EU verwies, diese zu einem signifikanten Anteil durch Maßnahmen ‚zu Hause‘ umzusetzen. Die Kommission hat frühzeitig antizipiert, dass Mitgliedsstaaten Instrumente wie einen Emissionshandel zur Umsetzung ihrer Reduktionsziele benötigen und ihn daher mit hoher Wahrscheinlichkeit unterstützen würden.

3.2.2 Kommissionsnahe Experten als politische Weichensteller

Einen deutlichen Einfluss auf die Entstehung des Grünbuchs und des Richtlinienentwurfs sowie auf den Diskussionsverlauf hatten dabei nicht-staatliche Akteure und Expertengruppen; zum einen über zwei Stakeholder-Dialoge, zum anderen über die direkte Beratung der Kommission. Bereits im Herbst 1998 kontaktierte die Generaldirektion Umwelt Wissenschaftler von FIELD (*Foundation for Environmental Law and Development*) zu Gesprächen über ein mögliches EU-weites Emissionshandelssystem, und insgesamt gab sie im Vorfeld des Grünbuchs mehrere Studien in Auftrag, welche die Entwicklung eines Emissionshandelssystems vorbereiten und begleiten sollten. Die Studien von NTUA (*National Technical University of Athens*) und IPTS (*Institute for Prospective Technological Studies*) untersuchten ökonomische Effekte eines EU-internen Emissionshandels (vgl. Capros/Mantzios 2000, IPTS 2000) und empfahlen ein harmonisiertes Handelssystem für Europa, um Wettbewerbsverzerrungen zu vermeiden und größte wirtschaftliche Effizienz zu gewährleisten. Eines der zentralen Ergebnisse der NTUA-Studie lautete, dass die Einsetzung eines EU-Handels unter Einbeziehung der Energieproduzenten und der energieintensiven Industrie zu einer Kosteneinsparung von mehr als zwei Milliarden Euro führen, ein Handel zwischen allen Sektoren sogar fast drei Milliarden Euro einsparen würde (vgl. Capros/Mantzios 2000, S.3). Die im Jahr 2000 fertig gestellte Studie von FIELD hingegen untersuchte verschiedene Design-Optionen eines Handelssystems (vgl. FIELD 2000). Bereits 1999 diskutierte die Generaldirektion Umwelt mit anderen Kommissionsdirektionen den ersten Zwischenbericht von FIELD, ein weiterer Workshop zur FIELD-Studie fand im Dezember des gleichen Jahres mit Vertretern der europäischen Mitgliedsstaaten statt (vgl. FIELD 2000, S. 10f). Die Studie konzentrierte sich auf ein „*cap and trade*“-Handelssystem, welches zunächst eine Obergrenze des Treibhausgasausstoßes festlegt und dann bis zu dieser Obergrenze Emissionsberechtigungen an die teilnehmenden Unternehmen vergibt. Eine weitere Studie vergab die Kommission an das US-amerikanische

CCAP (*Center for Clean Air Policy*), die ebenso einen Vorschlag für die Ausgestaltung eines europäischen Emissionshandelssystems ausarbeiten sollten (vgl. CCAP 1999). Alle vier Studien haben sowohl die Diskussion um den EU-Emissionshandel als auch die Politikformulierung des Grünbuches und der Richtlinienentwürfe nachhaltig beeinflusst. Die CCAP-Studie spielte vor allem für die positive Bewertung des geplanten EU-Handelssystems eine wichtige Rolle, da die Kommission auf Basis dieser Studie die US-amerikanischen Erfahrungen mit dem Emissionshandel im Rahmen eines offenen Dialogprozess einbrachte; die FIELD-Studie zeigte bereits wesentliche Gestaltungselemente auf, die später in den Richtlinienentwurf Eingang fanden und stellt sich im Rückblick daher als besonders einflussreich dar. Die Beratungsleistungen von FIELD und CCAP waren zudem in der Anfangsphase für das *capacity building* in der Kommission unentbehrlich (Vis 2005).

Der Einfluss der FIELD-Studie war sogar Grund für einen der frühesten Konflikte in der Diskussion um den EU-Emissionshandel bei der Frage, ob die Emissionszertifikate beim Emittenten („*downstream*“) oder bei den Brennstofflieferanten oder -produzenten ansetzen sollten („*upstream*“). So wurde vom EU Parlament und von Umweltorganisationen kritisiert, dass die Kommission bereits mit dem Grünbuch ein *upstream*-System ausschloss (DNR/FUE 2000, S. 5). Diese Wahl der Zertifikatehalter ging auf den Vorschlag der FIELD-Studie zurück, die einerseits zwar ein *upstream*-Modell favorisierte, welches sie als ökonomisch und ökologisch effizienter einschätzte, es andererseits aufgrund politischer und institutioneller Widerstände als schwer durchsetzbar darstellte und daher einen *downstream*-Ansatz empfahl (vgl. FIELD 2000, S. 23). Umweltgruppen und das EU-Parlament setzen sich in ihren Stellungnahmen zum Grünbuch jedoch für ein *upstream*-Modell ein, das sie aufgrund des großen Anteils der Sektoren Verkehr und Haushalte an den europäischen CO₂-Emissionen und wegen der einfacheren Anwendung bevorzugten – und forderten zumindest eine Diskussion um beide Systeme ein (vgl. CAN-Europe 2000, S. 5; Europäisches Parlament 2000, S. 13); im Gegensatz zur FIELD-Studie aber erfuhr dies keine Berücksichtigung im Richtlinienentwurf.

Auch die Auseinandersetzungen um die Wahl der Allokationsmethode stehen in Zusammenhang mit der FIELD-Studie, die aus politischen Gründen eine Allokation nach dem „*grandfathering*-Prinzip“, also auf Basis von historischen Emissionswerten empfahl, während sich das Parlament und auch die Umwelt-NGOs für eine (teilweise) Versteigerung von Zertifikaten einsetzte. Letztlich sieht die verabschiedete Richtlinie nun eine kostenlose Verteilung der Emissionsrechte vor mit der Möglichkeit für die Mitgliedsstaaten, auf freiwilliger Basis 5% in der ersten und 10% in der zweiten Handelsperiode zu versteigern (vgl. Europäische Kommission 2003, Artikel 10).

3.2.3 Stakeholder-Dialoge als Lernforen mit proforma-Partizipation

Die Kommission bot diverse Foren an, um Stakeholdern eine Partizipation im Diskussionsprozess zu eröffnen. So gab es im Rahmen des Europäischen Klimaschutzprogramms (ECCP) mit der „Arbeitsgruppe I zu den flexiblen Mechanismen“ einen ersten Konsultationsprozess zum europäischen Emissionshandel, bei dem mehr als 30 Vertreter aus den Regierungen der Mitgliedsstaaten, der Wirtschaft und aus einigen Umwelt-NGOs in insgesamt zehn Treffen verschiedene Design-Optionen eines Emissionshandels diskutierten (Europäische Kommission 2000a, Europäische Kommission 2001); im Oktober 2000 wurde ein Zwischenbericht ver-

öffentlich, ein Endbericht folgte im Mai 2001. Ferner leitete die Kommission mit der Veröffentlichung des Grünbuchs einen weiteren Konsultationsprozess ein, dessen Ziel eine detail-spezifischere Auseinandersetzung mit dem Design eines EU-Emissionshandelssystems sein sollte (vgl. Europäische Kommission 2000a, S. 4). Fast 90 Interessensvertreter nahmen das Angebot wahr und kommentierten den mit dem Grünbuch veröffentlichten Fragenkatalog der Kommission (vgl. Europäische Kommission 2001a). Darüber hinaus veranstaltete die Kommission im Verhandlungsverlauf eine Reihe von Anhörungen, auf der sich Stakeholder wie Regierungsvertreter positionieren konnten.

Obwohl somit alle staatlichen und engagierten nicht-staatlichen Akteure die Möglichkeit erhielten, ihre Meinung zu einem europäischen Emissionshandel öffentlich einzubringen, bleibt unklar, inwiefern diese Dialoge tatsächlich in die Entwicklung des Richtlinienentwurfs eingeflossen sind, oder ob sie nicht vielmehr dazu dienten, die Kenntnisse diverser Interessengruppen zum Emissionshandel zu vertiefen, Skepsis auszuräumen (Europäische Kommission 2000, S. 4) und alles in allem von der Kommission als Instrument zur Bewusstseinsbildung und Sensibilisierung für das Thema innerhalb der EU und der Mitgliedsstaaten eingesetzt wurden. Besonders der frühe Stakeholder-Dialog im Rahmen des ECCP diente dem eigenen *capacity building* der Kommission, und um Ideen zu testen und weiterzuentwickeln (Vis 2005); die vorgebrachten Positionen finden sich allerdings kaum im Grünbuch oder im Richtlinienentwurf wieder. Insofern konnten Interessengruppen über die Stakeholder-Dialoge zwar Einfluss nehmen – allerdings nur in konstruktiver Weise. Lediglich die beiden Stakeholder-Treffen, die die Kommission im September 2001 einerseits mit der Industrie und andererseits mit den Mitgliedsländern durchführte, hatten einen nachhaltigen Einfluss auf die Richtlinie: Auf diesen beiden Treffen kamen die Forderungen nach einem *opt-out* für einzelne Anlagen auf und dass 95% der Zertifikate kostenlos zugeteilt werden müssen, die im Verlauf der Verhandlungen schließlich Eingang in die Richtlinie gefunden haben.

Ungeachtet der ansonsten offensichtlichen „proforma-Partizipation“ können die Stakeholder-Dialoge in ihrer Funktion als Lernforen mit dafür verantwortlich gemacht werden, dass alles in allem ein breiter Konsens über die Architektur der Richtlinie erreicht wurde, denn gerade die soziale Interaktion in Akteursnetzwerken ist sowohl für einen individuellen wie für einen kollektiven Lernprozess bei der Entstehung und Formulierung politischer Inhalte und Instrumente von zentraler Bedeutung (Schüle/Hartmann 2005, Kap. 2).

3.2.4 Die Politikverflechtung auf EU-Ebene wird von drei bis vier Personen dominiert

Besonders stark, auch weil teilweise institutionell formalisiert, ist die Politikverflechtung zwischen Mitarbeitern der EU-Kommission und dem EU-Ministerrat sowie in geringerem Maße auch dem EU-Parlament. Im Verhandlungsverlauf des EU-Emissionshandels lässt sie sich auf einen Zusammenschluss konkreter Personen, einer sogenannten *advocacy coalition*, mit im Kern übereinstimmenden Wahrnehmungsmustern (*belief systems*) (Sabatier/Jenkins-Smith 1993) herunterbrechen, von denen namentlich Jos Delbeke und Peter Vis als für die Richtlinie zuständigen Personen in der Generaldirektion Umwelt sowie Jorge Moreira da Silva als Rapporteur im EU-Parlament eine tragende Rolle zukam. Dabei kam es den Mitarbeitern der Generaldirektion Umwelt zugute, dass sie während der Jahre 1998 bis 2001, noch bevor die Dis-

kussion um die Richtlinie öffentlich wurde, durch die Vergabe von Studien, die Durchführung von Stakeholder-Dialogen und die interne Ausarbeitung der Richtlinie systematisch Kompetenzen und *know-how* aufbauten, welches sie in den Verhandlungen als strategischen Vorteil gegenüber den Vertretern anderer Generaldirektionen, der Mitgliedsstaaten im Rat, den Abgeordneten des Parlaments und sonstigen Stakeholdern nutzen konnte. Die starke Rolle der in erster Linie von den genannten Kommissionsmitgliedern besetzten *advocacy coalition* begünstigte, dass im Diskussionsprozess Teilnehmer mit extrem unterschiedlichen Kompetenzen miteinander verhandelt haben und die Kommission ihren Kompetenzvorsprung voll ausnutzen konnte. Der Machtverlust aller anderen Verhandlungsteilnehmer wirkte sich allerdings nicht destruktiv aus, sondern ging mit einem Vertrauensvorschuss gegenüber den genannten Personen der Kommission einher (Vis 2005). Durch die Darstellung und Erläuterung Ihrer gemeinsamen Positionen vermochte die Kommission immer wieder neue Lernprozesse in Gang zu setzen, in deren Folge alle am Prozess beteiligten Akteure ihre eigenen Strategien und Ziele stets überprüfen und neu ausrichten mussten (vgl. Schüle/Hartmann 2005, Kap. 2).

Obwohl die Verhandlungsführung nach Vorlage einer Richtlinie durch die Kommission formal von der Ratspräsidentschaft übernommen wird, hat die Generaldirektion Umwelt während der ganzen Verhandlungen eine den Prozess steuernde Funktion behalten (Singer 2005, Vis 2005). Peter Vis hat sämtliche Sitzungen der Ratsarbeitsgruppe begleitet, Jos Delbeke die Treffen von COREPER, und über Kommissarin Wallström, zu der sie ein enges Verhältnis pflegten, hat die Generaldirektion Umwelt auch auf die Verhandlungen im Ministerrat dominant eingewirkt. Der regelmäßige Kontakt zu Moreira da Silva wurde zudem genutzt, um Meinungsverschiedenheiten zwischen Rat, Parlament und Kommission zu antizipieren, Kompromisse zu suchen und Abstimmungsprozesse vorzubereiten (ebd.). Moreira da Silva wiederum wies als junger, konservativer Abgeordneter des EU-Parlaments die Kapazität auf, zwischen einerseits progressiven, umweltfreundlichen und andererseits konservativen, wirtschaftsfreundlichen Fraktionen einen parteienübergreifenden Konsens über die Richtlinie zu schnüren (Vis 2005). Dabei wurde der Verhandlungsprozess in allen Gremien mit einer solchen Geschwindigkeit vorangetrieben, dass andere Akteure wenig Zeit hatten, verhandlungsnah Kompetenzen aufzubauen und alternative Konzepte anbieten zu können (Singer 2005; Steffe 2005).

Bereits in der kommissionsinternen Abstimmung mit anderen Generaldirektionen konnte die Generaldirektion Umwelt ihren Wissens- und Argumentationsvorsprung soweit nutzen, dass sich die Richtlinie vom ersten, informellen Entwurf im Mai 2001 über den zweiten informellen Entwurf im September bis zum dritten, ersten offiziellen Entwurf im Oktober 2001 nur unwesentlich veränderte. Zwar hatten eine Reihe von Generaldirektionen – GD Unternehmen und Industrie, GD Wettbewerb, GD Verkehr und Energie, GD Wirtschaft und Finanzen und GD Binnenmarkt und Dienstleistungen – ihre Bedenken zu bestimmten Punkten geäußert; die Generaldirektionen Unternehmen und Industrie sowie Wettbewerb lehnten den ersten und zweiten informellen Entwurf der Emissionshandelsrichtlinie zunächst gar ab. Sie kritisierten, dass die Allokation den Mitgliedsländern überlassen bleiben und dass die Teilnahme verpflichtend sein sollte, da sie Wettbewerbsnachteile für die europäische Wirtschaft befürchteten, und forderten, eine größere Flexibilität für die Unternehmen sicherzustellen (vgl. Watanabe 2005, S. 11). Die Generaldirektion Umwelt konnte die Bedenken jedoch ausräumen und letztlich alle Generaldirektionen zur Zustimmung der Richtlinie bewegen.

Gegen den hohen Einfluss der Kommission und sie beratender Experten kann allerdings zum einen vorgebracht werden, dass die Richtlinie bereits im Entwurf den Mitgliedsstaaten besonders bei den politisch brisantesten Fragestellungen – der Gesamtmenge der zu vergebenden Zertifikate und der Allokationsmethoden – weitgehend freie Hand ließ. Im Rückblick auf die hoch politisierte Diskussion zur Ausgestaltung des Nationalen Allokationsplans in Deutschland (siehe etwa Lafeld 2002; Schüle/Hartmann 2005) kann somit konstatiert werden, dass bei den Fragen der größten demokratischen Auseinandersetzung keine Kompetenzübertragung an die Kommission erfolgte. Dies deutet aber erneut auf das Verhandlungsgeschick der Kommission: die Vergabe der Zertifikate wurde zwar den Nationalstaaten überlassen, um wichtige Streitfragen aus den Verhandlungen auszuschließen; die Begutachtung der Allokationspläne liegt indes wieder bei der Kommission, die ggf. Korrekturen und Änderungen der Pläne einfordern kann.

Zum ändern lässt sich insbesondere der Konflikt um die Integration der projektbasierten Mechanismen als ein Beispiel anführen, bei welchem die Mitgliedsstaaten im Rat etwas gegen die Ansicht der Kommission durchsetzten. Der erste Richtlinienentwurf sah zunächst keine zwingende Einbeziehung der projektbezogenen Mechanismen (*Joint Implementation*, JI und *Clean Development Mechanism*, CDM) vor, da die Kommission eine Verknüpfung zwar als wünschenswert betrachtete, eine Anerkennung von Zertifikaten aus JI- und CDM-Projekten und ihr Umtausch in Emissionshandels-Zertifikate allerdings erst möglich machen wollte, wenn auf internationaler Ebene die offenen Fragen der ökologischen Wirksamkeit der Mechanismen geklärt wären. Im Richtlinienentwurf kündigte sie daher eine Untersuchung zur Integration der projektbasierten Mechanismen für einen späteren Zeitpunkt an (Europäische Kommission 2001b, S. 18). Auch das Parlament einigte sich in seiner ersten Lesung darauf, Zertifikate von projektbasierten Mechanismen aus der ersten Phase des Emissionshandelssystems vom Handel auszuschließen (Europäisches Parlament 2002, S. 25) Die Mehrzahl der Mitgliedsstaaten hingegen setzten sich für die Anrechnung von JI- und CDM-Zertifikaten bereits ab 2005 ein – wobei die große Mehrheit der Wirtschaftsvertreter (vgl. UNICE 2003a, S. 1) sowie eine Reihe wissenschaftlicher Institute (z.B. Michaelowa 2003) hinter dieser Forderung standen, während Umwelt-NGOs die kritische Haltung der Kommission teilten (CAN-Europe/Bird Life/WWF/Friends of the Earth Europe 2002a, S. 1). Der Rat schlug vor, dass die Kommission einen separaten Richtlinienvorschlag bis Mitte 2003 vorlegen sollte, um eine Integration bereits ab 2005 zu ermöglichen (Rat der Europäischen Union 2002a, S. 21). Obwohl die Kommission formal gesehen das alleinige Recht genießt, einen Richtlinienentwurf zu ändern oder gar zurückzuziehen, hat sie in diesem Fall nicht davon Gebrauch gemacht. In der schließlich verabschiedeten Richtlinie wurde der Einbezug von projektbasierten Mechanismen angekündigt, nach einem Änderungsantrag aus dem Parlament aber an folgende Zusatzlichkeitsklausel geknüpft: „Der Einsatz der Mechanismen erfolgt als Begleitmaßnahme zu innerstaatlichen Maßnahmen [...]“ (Europäische Kommission 2003, S. 41). Ende 2003 veröffentlichte die Kommission den Entwurf für eine Ergänzungsrichtlinie („*Linking Directive*“) zu den projektbasierten Mechanismen (Europäische Kommission 2003a).

3.2.5 Starke demokratische Kontrolle durch das Europäische Parlament

Gegenüber den Verhandlungen zum zwischenstaatlichen Emissionshandel scheint auf der europäischen Ebene die Frage, ob ein Demokratiedefizits vorliegt, komplexer; denn neben den

Regierungsvertretern (Ministerrat) und den nationalen Parlamenten traten auch noch das EU-Parlament und, in einer besonders starken Rolle, die Kommission auf. Im Widerspruch zur Annahme, dass der EU-Politikprozess stark exekutivlastig sei, zeigen die Verhandlungen zum EU-Emissionshandel indes eine starke Rolle des Europäischen Parlaments, die sich durchaus als Parlamentarisierung der EU-Politik deuten lässt. Nachdem die Kommission im Oktober 2001 den ersten öffentlichen Richtlinienentwurf vorgelegt und an den Ministerrat und das Parlament zur Abstimmung weitergeleitet hatte (Europäische Kommission 2001b), plädierte das Parlament in der ersten Lesung am 10. Oktober 2002 mit einer großen Mehrheit für die Verabschiedung der Richtlinie, nahm jedoch über 100 Änderungsanträge an, die zuvor im Umweltausschuss des Parlaments eingebracht wurden (vgl. Europäisches Parlament 2002). In Folge dessen und im Vorfeld der zweiten Lesung des Parlaments fanden sowohl zwischen Parlament und Kommission als auch zwischen Parlament und Rat eine Vielzahl von Treffen und Anhörungen statt, um die Änderungsanträge zu diskutieren (Vis 2005). Dabei sollte eine rasche Einigung herbeigeführt werden, um zu verhindern, dass eine dritte Lesung oder gar ein Vermittlungsausschuss zwischen Rat und Parlament den geplanten Handelsstart am 1. Januar 2005 vereiteln würde. Letztendlich konnten die meisten Meinungsunterschiede ausgeräumt werden, wobei einer Reihe von Änderungsanträgen des Parlaments, wie etwa der Forderung nach einem „opt-out“ unter strengen Auflagen, entsprochen wurde. Das Parlament nahm die Richtlinie am 2. Juli 2003 in seiner zweiten Lesung an, allerdings nicht ohne noch einmal 17 Änderungsanträge an den Rat zu geben. Nur mit der geforderten verpflichtenden Auktionierung eines Teils der Zertifikate konnte das Parlament sich nicht gegen den Rat durchsetzen, der keinen Verweis auf eine Auktionierung in die Richtlinie aufnehmen wollte; hier wurde letztlich der Kompromiss gefunden, dass es den Mitgliedsstaaten offen steht, in der ersten Handelsphase 5% und in der zweiten Phase ab 2008 10% der Zertifikate per Auktion vergeben zu dürfen (vgl. Europäische Kommission 2003, Artikel 10).

Alles in allem kann dem Europäischen Parlament insofern eine starke Rolle im Gesetzgebungsprozess zugesprochen werden. Allerdings bleibt die Frage offen, ob die EU-Parlamentarier größtenteils nationale Partikularinteressen vertreten haben. Auch wenn sich dies nicht abschließend feststellen lässt, liegt die Vermutung nahe, dass zumindest die deutschen EU-Parlamentarier keine „europäischen Meinungen“ vertreten haben; vielmehr war deren Meinungsbildungsprozess stark durch die nationalen Medien und vor allem durch die nationalen Parteien geprägt (Singer 2005). So deckten sich die Haltungen der deutschen EU-Parlamentarier zum Emissionshandel größtenteils mit der Haltung der entsprechenden deutschen Parteien: Die meisten Sozialdemokraten lehnten in Einklang mit dem deutschen Wirtschafts- und Arbeitsminister Clement das Instrument ab, wohingegen die Christdemokraten auf Grund einer „Anti-Clement-Haltung“ den Emissionshandel in der Mehrheit befürworteten (ebd.). Für andere Länder mag dies nur zum Teil gelten – zumindest ist bekannt, dass einige EU-Parlamentarier aus Ländern mit starken Anti-Emissionshandel-Lobbies sich im Parlament für strikte Regelungen wie beispielsweise eine Auktionierung der Zertifikate aussprachen.

3.3 Aus dem Blickwinkel der bundesdeutschen Ebene

3.3.1 Marginalisierung deutscher Positionen durch Ministerrat, Parlament und Kommission

Die Verhandlungen über die EU-Emissionshandelsrichtlinie erfolgten im Mehrheitsverfahren, bei dem einzelne Staaten im Rat der EU-Umweltminister mit einer einfachen Mehrheit überstimmt werden können. Bei den Verhandlungen zur Emissionshandelsrichtlinie wurde davon allerdings kein Gebrauch gemacht, obwohl die Konflikte um freiwillige oder verpflichtende Teilnahme wie auch um den Zusammenschluss von Anlagen („*Pooling*“) es hätten nahe legen können, den Widerstand bzw. die Forderungen Deutschlands mit einer qualifizierten Mehrheit zu überstimmen. Es schien jedoch von politischer Bedeutung, dass ein großes Land wie Deutschland, welches zudem als potentieller Hauptverkäufer von Emissionszertifikaten betrachtet wurde, dem Ergebnis der Verhandlungen zustimmen und sie mittragen würde.

Der Konflikt um die Teilnahmebedingungen berührte zunächst die Frage, ob das Emissionshandelssystem gänzlich oder wenigstens in der Pilotphase zwischen 2005 und 2008 freiwillig sein sollte. Nachdem diese Forderungen keine Resonanz im Ministerrat fanden, traten Großbritannien und insbesondere Deutschland fortan für den Ausschluss bestimmter Wirtschaftssektoren vom Handel ein (vgl. Boie 2002, S. 18) – während sich die Mehrheit der europäischen Länder nach wie vor für ein verpflichtendes Modell ohne Ausnahmen aussprach. Die Forderung Deutschlands ging vor allem auf den Einfluss der Industrie zurück, die an ihrer freiwilligen „Vereinbarung zwischen der Regierung der Bundesrepublik Deutschland und der deutschen Wirtschaft zur Klimavorsorge“ (vgl. BMU 2000) festhielt und ein verpflichtendes Emissionshandelssystem als damit inkompatibel betrachtete. Das Europäische Parlament einigte sich darauf, dass allenfalls der zeitweilige Ausschluss von Anlagen bis 2007 erlaubt sein sollte; eine generelle Ausstiegsoption lehnte es hingegen in großer Mehrheit ab. In der ersten Lesung nahm es einen Änderungsantrag an, der die Mitgliedsstaaten dazu berechtigte, Anlagen, nicht aber ganze Branchen vom Handel auszuschließen, wenn diese ihre Emissionen in einer ähnlichen Weise reduzierten und außerdem entsprechenden Berichterstattungspflichten und Erfüllungskontrollen unterlägen (vgl. Europäisches Parlament 2002, S. 31f). Obwohl die Kommission im zweiten, informellen Entwurf vom September 2001 bereits eine *opt-out*-Option für Anlagen vorgesehen hatte, lehnte sie die diesbezüglichen Änderungsanträge des Parlaments zunächst ab und hielt noch im November 2002 in ihrer Mitteilung zur Stellungnahme des Parlaments an ihrer Absicht fest, dass ein Handelssystem auf freiwilliger Basis die wirtschaftliche Effizienz erheblich beeinträchtigen und Wettbewerbsverzerrungen im Binnenmarkt verursachen würde (vgl. Europäische Kommission 2002, S.12); zur gleichen Zeit argumentierte Kommissarin Wallström vor dem deutschen Bundestag: „*If the buyers had the possibility to opt out the system, the market would in the end disappear. Therefore we had proposed a mandatory emissions trading system from the start, that is from 2005.*“ (Wallström 2002, S. 1) Schließlich wurde sich im Ministerrat darauf geeinigt, dass bestimmte Anlagen bis 2007 vom Handel ausgeschlossen werden dürften, nicht aber ganze Branchen (vgl. Rat der Europäischen Union 2002a, S. 11). Die Freistellung bestimmter Anlagen wurde auch von anderen EU-Ländern gefordert, daher verringerte sich bei diesem Kompromiss die Anzahl der Vetos. Im Grundsatz blieb die verpflichtende Teilnahme am Emissionshandel so-

mit aber bestehen, und der gefundene Kompromiss erfüllte nicht die eigentliche deutsche Forderung, die auf eine Weiterführung der freiwilligen Selbstverpflichtungen der deutschen Industrie abzielte.

3.3.2 Einer Politikverflechtungsfalle wurde vorgebeugt

Durch einen weiteren Änderungsantrag versuchte die Bundesregierung ebenso erfolglos, die Kompatibilität des Emissionshandels mit den freiwilligen Selbstverpflichtungen zu gewährleisten: Durch ein „*Pooling*“, also den Zusammenschluss mehrerer Anlagen unter der Ägide eines Treuhänders, der die Verwaltung der Emissionszertifikate von Unternehmen übernimmt, sollten auf diesem Wege die branchenspezifischen Reduktionsziele der freiwilligen Selbstverpflichtungen mit den anlagenspezifischen Zielen des Emissionshandels in Einklang gebracht werden. Dabei forderte die Bundesregierung zunächst die Einführung eines „Zwangspools“, da die deutsche Industrie befürchtete, dass jene Unternehmen, die bereits Vorleistungen an Emissionsreduktionen erbracht haben, an freiwilligen Pools nicht teilnehmen würden und die erforderliche Solidarität der Unternehmen eines Branchenverbands zur gemeinsamen Erfüllung ihrer Minderungspflichten von jenen unterlaufen würde, die preiswert Reduktionen realisieren und ihre Zertifikate dann auf dem Markt gewinnbringend verkaufen könnten (vgl. ebd., S. 65). Dieser Vorschlag stieß jedoch auf den geschlossenen Widerstand der Kommission und der anderen Mitgliedsstaaten (IEEP 2004). Auch das Parlament lehnte in seiner ersten Lesung den von einem deutschen Abgeordneten vorgebrachten Änderungsantrag für die Einführung des *Poolings* ab. Umweltorganisationen kritisierten das Konzept als eine Gefahr, die Trittbrettfahrverhalten begünstigen würde, da Unternehmen, die wenig oder gar nichts für den Klimaschutz tun, von den Anstrengungen anderer Unternehmen profitieren könnten (BUND 2003, S.5). Da aber im Herbst 2002 die Forderung nach einem *Pooling* von Anlagen nach intensiven Auseinandersetzungen im Koalitionsvertrag zwischen SPD und Bündnis 90/Die Grünen festgeschrieben wurde (vgl. Bundesregierung 2002, S. 37), sah sich die Bundesregierung in Brüssel in der Pflicht, rigoros an ihrer Forderung festhalten.

Um einer Politikverflechtungsfalle im Rat vorzubeugen arbeitete die Kommission zunächst bilateral mit der Bundesregierung einen Kompromiss aus (Vis 2005). Nachdem die Kommission mehrere Textvorschläge unterbreitet hatte, wurde sich darauf geeinigt, dass Unternehmen ihre Emissionsberechtigungen („*allowances*“) – nicht aber ihre Betriebsgenehmigungen zur Emission von Treibhausgasen („*permits*“) – freiwillig in Pools zusammenschließen können. Der eingesetzte Treuhänder soll die Reduktionspflichten übernehmen, die Anlagenbetreiber bleiben allerdings für Berichterstattung und Kontrolle verantwortlich und haften im Falle der Nicht-Erfüllung der Emissionsrechte (Rat der Europäischen Union, 2002a, S.19; Europäische Kommission 2003, Artikel 28). Dieser Kompromiss wurde anschließend allen anderen Mitgliedsstaaten im Rat vorgelegt und wurde am 10. Dezember 2002 in einem „Gemeinsamen Standpunkt“ des Ministerrats einstimmig angenommen. Durch den Kompromiss konnte die Bundesregierung ihr Gesicht wahren; ähnlich wie beim Konflikt um die freiwillige oder verpflichtende Teilnahmen wurde aber auch hier nicht den hinter der deutschen Forderung stehenden Zielen Rechnung getragen. Denn der freiwillige Pool wird aller Voraussicht nach keine Anwendung finden, und die deutschen Selbstverpflichtungen der Industrie dürften somit durch den Emissionshandel hinfällig werden.

3.3.3 Brüssel als Motor für das Agenda-Setting und den Diskussionsverlauf in Deutschland

Beim Agenda-Setting und im Meinungsbildungsprozess über den Emissionshandel lässt sich für Deutschland eine äußerst starke Beeinflussung durch die Diskussion auf EU-Ebene konstatieren; die europäische Ebene wirkte als Motor der nationalen Diskussion. Im Vergleich zu anderen europäischen Ländern, wie England, Dänemark oder Norwegen, die sich nach der internationalen Konferenz in Kyoto bereits mit dem Emissionshandel auseinanderzusetzen begannen und eigene nationale Handelssysteme planten, konzentrierte sich die deutsche klimapolitische Diskussion zunächst auf die Novellierung der bereits existierenden klimapolitischen Instrumente. Offiziell reagierte die Bundesregierung erst mit der Herausgabe des nationalen Klimaschutzprogramms Ende 2000 auf den Diskussionsprozess auf EU-Ebene und kündigte an, eine Arbeitsgruppe „Nationaler Emissionshandel“ zu gründen (Bundesregierung 2000). Im Januar 2001 etablierte das BMU dann die „Arbeitsgruppe Emissionshandel zur Bekämpfung des Treibhauseffektes“ (AGE), die in den folgenden Jahren das wichtigste nationale Forum zum Emissionshandel bildete.

Während des ersten halben Jahres 2001 standen noch die verschiedenen Gestaltungsmöglichkeiten eines nationalen Emissionshandelssystems im Mittelpunkt der Diskussionen der AGE; doch mit den fortschreitenden Entwicklungen auf europäischer Ebene änderte sich der Arbeitsschwerpunkt der Gruppe grundlegend und orientierte sich in den folgenden beiden Jahren durch den Diskussionsverlauf auf europäischer Ebene bestimmt. Nachdem der erste inoffizielle Richtlinienentwurf Ende Mai 2001 bekannt wurde, spätestens jedoch mit der Veröffentlichung des dritten Richtlinienentwurfs Ende Oktober 2001, richteten sich die Diskussionen in der AGE fortan auf den Versuch, eine gemeinsame Position zur Richtlinie zu formulieren und Änderungs- und Ergänzungsvorschläge aus deutscher Sicht abzustimmen (vgl. AGE 2002, S. 4). „Die Arbeitsgemeinschaft Emissionshandel sollte nach Ansicht dieser Unternehmen nur noch dazu dienen, eine für die deutsche Wirtschaft verträgliche Auffangposition zu entwickeln für den Fall, dass sie ein europäisches Emissionshandelssystem nicht vermeiden können.“ (Germanwatch 2001)

Der Einfluss der EU-Ebene auf das Agenda-Setting auf nationaler Ebene könnte vor allem dann als Souveränitätsverlust der Nationalstaaten bezeichnet werden, wenn ihnen dadurch die Möglichkeit genommen worden wäre, einen Emissionshandel im Alleingang durchzusetzen. Die Tatsache, dass Großbritannien und Dänemark bereits vor der Verabschiedung der EU-Richtlinie eigene Emissionshandelssysteme implementiert hatten und dass in Norwegen die Diskussion über einen nationalen Emissionshandel bereits fortgeschritten war zeigt jedoch, dass ein Emissionshandel auch in Deutschland im Alleingang hätte auf die Agenda gesetzt und eingeführt werden können; von einer ‚Multilateralismus-Falle‘ kann daher nicht die Rede sein. Allerdings ist das britische Emissionshandelssystem inkompatibel zum EU-Emissionshandel und wurde durch letzteres abgelöst – was der Grund für Großbritanniens kritische Haltung gegenüber dem EU-Emissionshandelsdesign während der Verhandlungen war. Denn obwohl als Rahmen-Richtlinie („*framework directive*“) konzipiert sind die Vorgaben in zahlreichen Designfragen des Emissionshandels so weitgehend und verpflichtend, dass der Ausgestaltungsspielraum für eigene, nationale Systeme sehr begrenzt ist. Lediglich die Allokationsmethode, die Menge zu vergebender Zertifikate sowie in eingeschränktem Maße der

Aufbau von Institutionen zur Administration, zum Monitoring, Reporting und zur Verifizierung der Emissionsreduktionen obliegt der Entscheidungshoheit der Mitgliedsstaaten.

3.3.4 Aushöhlung der Kompetenzen des Bundestags durch den EU-Politikprozess

Auf der nationalen Ebene äußert sich das Demokratiedefizit auf Grund der Dominanz des Rates und der Kommission letztlich – wie Börzel (2000) angeführt hat – in der Aushöhlung der Kompetenzen des Deutschen Bundestags. Im Verhandlungsprozess des EU-Emissionshandels lag seine Rolle vor allem darin, die Richtlinie nach ihrer Verabschiedung in nationales Recht zu gießen und seine Umsetzung, etwa mit dem nationalen Allokationsplan, zu gestalten (siehe hierzu Schüle/Hartmann 2005); in der Zeit des Verhandlungsprozesses der Richtlinie auf EU-Ebene hingegen, die hier betrachtet wird, spielte der Bundestag kaum eine Rolle. Dies zeigt sich unter anderem daran, dass es keinen Bundestagsbeschluss im Vorfeld der Verabschiedung der Richtlinie gab, welcher eine demokratisch legitimierte deutsche Position abgebildet hätte; es gab lediglich einen im Umweltausschuss beschlossenen Entschließungsantrag der Fraktion der SPD und der Fraktion der Grünen (vgl. Ausschuss für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit 2002), und obwohl die Diskussion um diesen Entschließungsantrag über den Umweltausschuss hinaus hohe politische Wellen geschlagen und sogar Regierungsmitglieder aus dem Kanzleramt involviert hatte, schlug er sich nicht in der Position der Bundesregierung im EU-Ministerrat nieder (Steffe 2005). Hinzu kommt, dass Mitglieder des Bundestags weder in der deutschen Delegation bei den Verhandlungen oder bei den Stakeholder-Dialogen und Anhörungen in Brüssel teilgenommen noch im deutschen Meinungsbildungsprozess der AGE eine nennenswerte Rolle gespielt haben. Zwar nahmen an den Sitzungen der AGE einzelne Vertreter der Bundestagsfraktionen teil, und die Gründung der AGE ist sogar teilweise auf einen Vorschlag des umweltpolitischen Sprechers der Grünen-Bundestagsfraktion, Reinhard Loske, im Juni 2000 zurückzuführen (vgl. Loske 2000, S.1f); auch wird berichtet, dass Mitarbeiter der Kommission Loske im Herbst 2002 kontaktiert hatten, als ein Kompromiss zur deutschen Forderung nach dem *Pooling* von Anlagen im Emissionshandel ausgearbeitet werden musste (Steffe 2005). Dennoch ist insgesamt kein nennenswerter Einfluss des Bundestages oder einzelner Bundestagsmitglieder auf die Verhandlungen der Richtlinie erkennbar.

Als potenzielles Demokratiedefizit erscheint darüber hinaus der Verdacht, dass die Bundesregierung im EU-Ministerrat Partikularinteressen und nicht das Gesamtinteresse Deutschlands vertreten habe – da sonst unter anderem ein Bezug der Verhandlungsführung auf den Entschließungsantrags aus dem Umweltausschuss des Bundestags stärker hätte hergestellt werden müssen. Zwar war Minister Trittin als Umweltminister der Vertreter Deutschlands im Ministerrat, doch musste er phasenweise Positionen vertreten, die nicht das Meinungsbild des federführenden BMU widerspiegeln (Steffe 2005). Die deutschen Forderungen nach einer freiwilligen Teilnahme bzw. später dem *opt-out* von Sektoren und Industrieanlagen, nach einem *Pooling* der Emissionsberechtigungen sowie nach dem Einbezug der projektbasierten Mechanismen JI und CDM geben Anhaltspunkte dafür, dass die Meinungen des BMWA, des kohle- und energiewirtschaftlich orientierten Flügels der SPD oder bestimmter wirtschaftlicher Interessengruppen gegenüber den Meinungen des BMU, von Umwelt-NGOs oder auch von pro-

gressiven, emissionshandelsfreundlichen Unternehmen durch die Positionen der Bundesregierung im Ministerrat weitaus besser vertreten wurden (Singer 2005).

3.3.5 Autoritätsverlust der Bundesregierung durch die „quasi-Veto-Macht“ der deutschen Industrie ?

Auf nationaler Ebene stellt sich die Frage des Souveränitätsverlusts per Definition nicht; das Konzept der *multi-level governance* wirft hier allerdings die vergleichbare Frage auf, ob zentralstaatliche Entscheidungsträger ihre Autorität teilweise an subnationale Institutionen – hier vor allem die Bundesländer – und an nicht-staatliche Akteure verlieren. Das Ministerium für Umwelt und Verkehr in Baden-Württemberg lieferte als einziger Akteur auf Bundesländerebene einen Diskussionsbeitrag zum Grünbuch (Öko-Institut/ZEW 2000) und veröffentlichte eine weitere Studie zum Richtlinienentwurf (Öko-Institut/DIW/Ecofys 2002a). Zudem wurden in einer Reihe von Bundesländern (Baden-Württemberg, Hamburg, Hessen und Schleswig-Holstein) Pilotprojekte, Simulationen und Planspiele zum Emissionshandel durchgeführt, welche von den Landesregierungen in Kooperation mit privaten Unternehmen getragen wurden (siehe ausführlich Lafeld 2003, S. 173). Ziel dieser Projekte war, das *capacity building* in den Unternehmen der jeweiligen Länder zu unterstützen (Duscha/Münster/Seebach 2005). Auch der Bundesrat befasste sich mit dem europäischen Emissionshandel, so etwa in seiner Sitzung vom 26. April 2002, trotzdem blieb sein Einfluss sowie der der Bundesländer im Diskussionsprozess sehr begrenzt (ebd.).

Die deutsche Wirtschaft hingegen spielte eine große Rolle im Diskussionsverlauf und war durch ihre Betroffenheit und ihre starke Präsenz in der AGE intensiv in die nationale Emissionshandelsdebatte involviert. Sie positionierte sich in zahlreichen Stellungnahmen – im Rahmen der AGE wie im Alleingang einiger Unternehmen und Unternehmensverbände – alles in allem kritisch zur Einführung des Instruments. Insbesondere die Energiewirtschaft und emissionsintensive Unternehmen lehnten den geplanten, verpflichtenden EU-Emissionshandel ab. In einem Brief im Dezember 2001 forderten sie Bundeskanzler Schröder auf, sich gegen den Richtlinienentwurf einzusetzen. Ein Emissionshandelssystem, so ihre Argumentation, wäre klimapolitisch kontraproduktiv und für die deutsche Wirtschaft nicht verkraftbar (vgl. Süddeutsche Zeitung, 5. Dezember 2001). In weiteren Stellungnahmen rückten sie die Unvereinbarkeit mit den bestehenden Instrumenten und die zu erwartenden Wettbewerbsnachteile für die deutsche Wirtschaft in den Vordergrund (Lafeld 2003, S. 183; BDI 2002, S.2).

Die Interessen der deutschen Wirtschaft schienen nach außen hin weitestgehend einstimmig, eine vom Wuppertal Institut Ende 2001 durchgeführte Erhebung ergab jedoch – wenigstens zu Beginn der Diskussion im Herbst 2001 – ein deutlich heterogeneres Meinungsbild (Santarius/Ott 2002). So sprachen sich zwar 34,7% der befragten Unternehmen aus jenen Sektoren, die durch die Richtlinie betroffen würden, für eine Weiterentwicklung der freiwilligen Selbstverpflichtungen aus, jedoch sahen immerhin 30,6% im Emissionshandel ein geeignetes Instrument zur Erreichung der Klimaziele (ebd., S. 15). Zudem gab es einzelne Unternehmen, die sich eindeutig für den Emissionshandel aussprachen – so vor allem die Mineralölunternehmen Shell und BP, die bereits unternehmensinterne Emissionshandelssysteme implementiert hatten und sich als klare Befürworter des Instruments positionierten (MWV 2001, S. 1), oder einige Finanzdienstleistungsunternehmen, für die der EU-Emissionshandel als neues Ge-

schäftsfeld attraktiv erschien (Dresdner Bank et al. 2001; Lafeld 2003, S. 185). Nichtsdestotrotz überwog der Einfluss der Emissionshandelskritiker und -gegner, was sich insbesondere in den Forderungen der Bundesregierung nach freiwilliger Teilnahme am Handel, nach einem *Pooling* von Anlagen und dem Einbezug der projektbasierten Mechanismen niederschlug. Der ganz wesentlich vom VCI und dem Chemieunternehmen BASF ausgehende Widerstand, der auch einen großen Einfluss auf die offizielle Position des BDI übte und für dessen intern häufig gespaltene Haltung verantwortlich gemacht werden kann, lähmte den deutschen Diskussionsprozess und führte dazu, dass in der Öffentlichkeit vor allem die ablehnenden Stimmen aus der deutschen Wirtschaft wahrzunehmen waren. Die kritische Haltung der deutschen Industrie gegenüber der EU-Richtlinie stieß bei Unternehmen aus anderen europäischen Ländern mitunter auf Unverständnis und erschwerte auch den Abstimmungsprozess im europäischen Dachverband der Unternehmensverbände UNICE, da Deutschland dort als potentieller Verkäuferland von Emissionsberechtigungen, also als potentieller Gewinner des Emissionshandels eingeschätzt wurde.

3.3.6 Versuch der Steuerung des deutschen Meinungsbildungsprozesses durch die AGE

Der Einfluss der deutschen Wirtschaft auf die Meinungsbildung der Bundesregierung und auf ihre kritische Verhandlungsführung in Brüssel kann zwar als erheblich eingeschätzt werden. Indes lässt sich einwenden, dass die Bundesregierung mit der Gründung der AGE versucht hat, möglichst früh Lernprozesse bei deutschen Unternehmen zu initiieren und den Einfluss von und die Meinungsbildung in der Wirtschaft zu steuern. Nach dem Vorbild der 1999 in Großbritannien gegründeten Emissionshandelsgruppe war das Ziel der AGE, in enger Zusammenarbeit zwischen betroffenen Unternehmen, Stakeholdern und Regierungsvertretern bei der Ausgestaltung des Emissionshandelssystems Widerstände und Interessensunterschiede offen zu diskutieren und nach Möglichkeit auszuräumen. Die Gruppe stellte vor allem ein Forum des Austauschs zwischen staatlichen und nicht-staatlichen Akteuren dar: Zum einen wurden die Teilnehmer von den politischen Entwicklungen auf europäischer und nationaler Ebene unterrichtet, zum anderen wurde durch die Meinungsbildung in der Gruppe der Bundesregierung eine Hilfestellung im Verhandlungsprozess der Emissionshandelsrichtlinie auf EU-Ebene geboten (Lafeld 2003, S. 188). Es ist davon auszugehen, dass die AGE nicht nur zum *capacity building* der Bundesregierung gegründet wurde, sondern im Gegenzug auch zur Beeinflussung des Meinungsbildungsprozesses in der Industrie. Nach den Erfahrungen aus mehreren Jahren Diskussion um die Ökologische Steuerreform in Deutschland, vor allem zwischen 1994 und 1998 (siehe Santarius 2000), wollte man einer geschlossenen Blockadehaltung der deutschen Industrie vorbeugen. In diesem Sinne kann die AGE als Forum betrachtet werden, wo Emissionshandels-Befürworter der Industrie mit Kritikern diskutieren sollten, damit die Industrie das Instrument nicht mehr mit „einer Stimme“ ablehnen, die Befürworter eines Emissionshandels ausreichend zu Wort kommen und durch die Bundesregierung unterstützt werden können. Dies ist in der Anfangsphase der AGE durchaus geglückt. Die Heterogenität der Gruppe ließ in vielen Fragen zwar keinen Konsens zu, im Laufe des Jahres 2001 fiel es sowohl dem BDI als auch der AGE als Sprachrohre deutscher Wirtschaftsinteressen bei Anhörungen in Brüssel schwer, mit einer eindeutig destruktiven Position aufzutreten (Merziger 2005, S. 81). Im weiteren Verlauf der Diskussion dominierte allerdings die Meinung der Emissionshandelskritiker, die an der AGE vorbei Druck auf die Bundesregierung – und den

BDI – ausübten. Ende 2001 strebte das BMU die Auflösung der AGE an, führte sie dann aber nach Ausschluss der größten Kritiker unter der Bezeichnung „*Friends of the Chair*“ weiter, um sie als konstruktiv die Verhandlungen begleitendes Forum zu erhalten.

Über die AGE erfolgte zudem auch ein *capacity building* von Umwelt-NGOs, die ihrerseits Einfluss auf den politischen Prozess geltend machen konnten. Germanwatch, WWF Deutschland und der BUND vertraten die Umweltorganisationen in der AGE und arbeiteten unter den deutschen NGOs am intensivsten zum Thema Emissionshandel. Die drei Organisationen positionierten sich in ihren Stellungnahmen als klare Befürworter des Richtlinienentwurfs (Germanwatch 2001a; WWF 2002; Germanwatch 2001). Neben ihrer Mitarbeit in der AGE und dem Verfassen von Stellungnahmen trugen die Umweltverbände besonders durch eine Expertenstudie zur Weiterentwicklung des politischen Prozesses bei, die der WWF mit finanzieller Unterstützung des BMU in Auftrag gab, um verschiedene Ausgestaltungsoptionen der Richtlinie für Deutschland entwickeln und bewerten zu lassen (Öko-Institut/ZEW 2002). In der Studie wurden unter anderem die freiwilligen Selbstverpflichtungen und der Emissionshandel in ihrer Kosteneffizienz verglichen, wobei der geplante EU-Emissionshandel mit einem diagnostizierten Kostenvorteil von 500 Millionen Euro volkswirtschaftlich deutlich günstiger abschneidet (ebd., S. 5). Das klar positive Auftreten der Umwelt-NGOs in der AGE, einiger Forschungsinstitute, die die Positionen der Industrie in den Medien kritisch reflektierten (z.B. Michaelowa 2003) als auch der Öffentlichkeit stellte eine wichtige Informations- und Legitimationsquelle für die befürwortende Haltung insbesondere des BMU dar.

Vor diesem Hintergrund kann die Frage des Autoritätsverlusts der Bundesregierung gegenüber nicht-staatlichen Akteuren nur schwer beantwortet werden: einerseits wurde die Verhandlungsführung der Bundesregierung in Brüssel in erster Linie durch die deutsche Wirtschaft und hier besonders durch die Emissionshandelskritiker geprägt; andererseits willigte die Bundesregierung aber in Brüssel in einen Konsens ein, der die Interessen dieser Akteure nicht befriedigen konnte – sich aber vor dem Hintergrund der konstruktiven Einstellung des BMU und der Interessen der Umwelt-NGOs dennoch als nationales Interesse darstellen lässt.

4 Die Einführung des Emissionshandels als sozial-ökologischer Transformationsprozess

4.1 Zusammenfassung

Die Einführung des Emissionshandels macht deutlich, welche Zusammenhänge und Wechselwirkungen zwischen der Einführung eines (klima-)politischen Instruments und der Souveränität der europäischen Nationalstaaten bestehen, inwiefern die Einführung des Emissionshandelskonzepts eine Kompetenzverlagerung auf höhere politische Ebenen mit sich bringt und dabei gegebenenfalls mit einem Demokratiedefizit einhergeht und welchen Einfluss die Einführung auf die Verflechtung zwischen der internationalen, der europäischen und der bundesdeutschen Ebene hatte.

Zusammenfassend kann für den politischen Prozess um den internationalen, zwischenstaatlichen Emissionshandel festgehalten werden, dass im Prozess des Agenda-Settings von einem Souveränitätsverlust der Mitgliedsstaaten der EU gesprochen werden kann, insofern zunächst supranationale Institutionen und später die USA als Vorreiter mit Erfahrungen das Instrument auf die Verhandlungsagenda gesetzt haben; im Prozess der Politikformulierung hingegen kann ein Souveränitätsverlust der EU bzw. ihrer Mitgliedsstaaten nur schwer konstatiert werden. Einerseits konnte sich die EU mit ihrer zunächst wichtigsten Position, der Ablehnung des Instruments, nicht durchsetzen; andererseits aber kann die Aufgabe dieser Position als eine Verschiebung ihrer Prioritäten gedeutet werden, da die EU sie als Verhandlungspfand einsetzte und damit andere Forderungen von sich durchgesetzt hat. Etwas schwieriger lässt sich diese Feststellung für die Zeit nach der Verabschiedung der USA vom Kyoto-Prozess aufrechterhalten. Nun war es der EU nicht mehr möglich, die Aufgabe ihrer Forderung nach einer Begrenzung der Nutzung des Emissionshandels („*Supplementarity*“) als Verhandlungspfand einzusetzen, da sie ein Scheitern des Prozesses befürchten musste. Bei den internationalen Verhandlungen hat keine Kompetenzverlagerung an die Europäische Kommission stattgefunden; obwohl die EU stets als Gruppe auftritt, spielt die Kommission in der Delegation der EU eine nebensächliche Rolle, da diese traditionell von der jeweiligen Ratspräsidentschaft der EU angeführt wird; insofern spielt auch die Politikverflechtung keine Rolle. Allerdings kann von einem Demokratiedefizit bei der Einführung des zwischenstaatlichen Emissionshandels ausgegangen werden, da nationale Parlamente oder das Europäische Parlament praktisch keine Rolle gespielt haben. Zwar lässt sich eine rege Partizipation nicht-staatlicher Interessengruppen verzeichnen, diese kann aber nur teilweise gegen das Demokratiedefizits aufwiegen, da die Aktivitäten von Lobbygruppen nicht zwingend eine Vertretung gesamtgesellschaftlicher Interessen gewährleisten.

Bei der Einführung des EU-Emissionshandels zeigt sich der Souveränitätsverlust in Bezug auf Deutschland noch deutlicher. Obwohl die Bundesregierung letztlich der Verabschiedung der Emissionshandelsrichtlinie zustimmte, konnte sie keine ihrer wesentlichen Forderungen durchsetzen. Weder dem Interesse nach einer freiwilligen Teilnahme noch dem Wunsch nach

einer Kompatibilität des Emissionshandels mit den freiwilligen Selbstverpflichtungen der deutschen Industrie wird mit der verabschiedeten Richtlinie entsprochen; nur die Forderung nach einer Integration der projektbasierten Mechanismen, die allerdings auch von der Mehrheit der anderen Mitgliedsstaaten gefordert wurde, setzte sich durch. Die Marginalisierung deutscher Positionen im EU-politischen Prozess lässt sich unter anderem auf die starke Rolle der Europäischen Kommission zurückführen, welche die Politikverflechtung im Prozess klar dominiert hat. Bereits beim Agenda-Setting trat sie als Vorreiterin auf und zeichnete sich im Vergleich zu allen anderen Akteuren durch einen enormen Vorsprung an *Know-how* aus, was als Kompetenzübertragung von den Mitgliedsstaaten an die Kommission betrachtet werden kann. Durch eine Beeinflussung der Entscheidungsträger in der Ratsarbeitsgruppe und im Ministerrat sowie wichtiger Personen im Europäischen Parlament konnte sie über weite Strecken den Verhandlungsprozess steuern. Zudem setzte sie Instrumente zur Partizipation von staatlichen und nicht-staatlichen Akteuren, etwa Stakeholder-Dialoge und Anhörungen, geschickt als Lernforen zur Bildung eines politischen Konsenses über die Richtlinie ein. Eine Politikverflechtungsfalle beim Konflikt um das *Pooling* von erfassten Anlagen wusste die Kommission durch eine Entscheidungscentralisierung zu verhindern. Nicht zuletzt weil kommissionsnahen Experten, die den *capacity building*- und Meinungsbildungsprozess der Kommissionsmitarbeiter befruchteten, ein bedeutender Einfluss zukommt, lässt die dominante Rolle der Kommission zunächst ein erhebliches Demokratiedefizit im Prozess vermuten. Dies kann allerdings durch die starke Beeinflussung der Verhandlungen durch das Europäische Parlament und die konstruktive, ein striktes Emissionshandelssystem befürwortende Mehrheit der Parlamentarier teilweise entkräftet werden. Vor dem Hintergrund zahlreicher Änderungsanträge, die den Anliegen der Mitgliedsstaaten im Rat und der Kommission widersprachen, und im Licht einiger Zugeständnisse des Rats und der Kommission während der Kompromissfindung mit dem Parlament scheint die Einführung des Emissionshandels nicht der vielfach konstatierten Exekutivlastigkeit des EU-Politikprozesses das Wort zu reden, sondern lässt – wenigstens in der Umweltpolitik – eher auf eine zunehmende Parlamentarisierung der EU-Politik hoffen.

Von einem Souveränitätsverlust des Nationalstaats zu sprechen bietet sich auch mit Blick auf den Agenda-Setting-Prozess auf der nationalen Ebene an, da sowohl der Beginn der Debatte in Deutschland als auch der weitere Diskussionsverlauf durch die politischen Prozesse auf EU-Ebene determiniert wurden. Ferner bestätigt die Einführung der EU-Emissionshandelsrichtlinie die in der Theorie konstatierte Aushöhlung der Kompetenzen nationaler Parlamente und legt in dieser Hinsicht wiederum ein Demokratiedefizit nahe. Die Rolle des deutschen Bundestags beschränkte sich im Wesentlichen auf die Umsetzung der Richtlinie und hat die Bundesregierung in ihrer Verhandlungsposition in Brüssel nicht beeinflusst. Zwar wurde durch die Gründung der „Arbeitsgruppe Emissionshandel“ von Beginn der nationalen Debatte an die Partizipation nicht-staatlicher Akteure sichergestellt, und im Gegensatz zu den wenig einflussreichen Stakeholder-Dialogen auf EU-Ebene stellte die Gruppe anfangs ein zentrales Forum für die Meinungsbildung der Bundesregierung dar. Im weiteren Diskussionsverlauf verringerte sich indes der Einfluss der Gruppe gegenüber dem BDI und einzelnen, großen Unternehmen, weswegen der mögliche Versuch der Bundesregierung, über die Arbeitsgruppe Emissionshandel den Meinungsbildungsprozess in der Wirtschaft zu steuern, in Frage gestellt werden muss; durch die Übernahme von eindeutig wirtschaftsgeprägten Verhandlungspositionen in Brüssel liegt es gar nahe, von einem Autoritätsverlust der Bundesregierung gegenüber nicht-staatlichen Akteuren zu sprechen. Demgegenüber spielten subnationale Akteu-

re, wie etwa die Bundesländer, kaum eine Rolle, weshalb eine Politikverflechtung bundespolitischer Entscheidungsträger nur in Richtung der EU-Ebene und eine Politikverflechtungsfalle im nationalen Rahmen nicht zu verzeichnen war.

4.2 Von ‚*command and control*‘ zu weichen Anreizstrukturen

Der Rückblick auf den Prozess, insbesondere der Einführung des europäischen Emissionshandelssystems zeigt, inwiefern „Regieren im dynamischen Mehrebenensystem“ sowohl bedeutet, dass nationalstaatliche Regierungskompetenzen auf verschiedene politische Ebenen verteilt werden als auch, dass die verschiedenen Ebenen in besonderer Art und Weise in einem gemeinsamen Willensbildungs- und Entscheidungsprozess verknüpft sind. Interessant ist dabei im Falle des Emissionshandels einerseits, wie *governance* auf mehrere territoriale Ebenen diffundiert und ein Wandel von einer *one-level* hin zu einer *multi-level governance* stattgefunden hat. Andererseits wurde deutlich, inwiefern dieser Wandel mit einer qualitativen Veränderung der Formen von Regieren, von *governance* einhergeht.

Die genannten Aspekte eines Souveränitätsverlusts des Nationalstaats zeigen, dass die Einführung des Emissionshandels einen Verlust klassischer, auf ‚nationalstaatlicher Gewalt‘ beruhender Entscheidungsprozesse mit sich gebracht hat, und dass politische Entscheidungsprozesse zunehmend auf dem Prinzip übereinstimmender Mehrheiten zwischen den zentralen internationalen, supranationalen, nationalen und subnationalen Akteuren sowie den wichtigen nicht-staatlichen Interessengruppen beruhen müssen. Insbesondere die rege Partizipation nicht-staatlicher Akteure auf allen politischen Ebenen sowie die prozesssteuernde Rolle der Kommission – deren rein rechtliches Mandat weit begrenzter ist als ihr politischer Einfluss auf die Einführung der Emissionshandelsrichtlinie war – zeigen zudem den Aufstieg indirekter Steuerungsinstrumente und ‚weicher‘ Entscheidungsprozesse und machen deutlich, inwiefern der Wandel von *government* zu *governance* „den Ersatz bzw. die Ergänzung stärker ordnungspolitischen Verwaltungshandelns durch weichere, mit Anreizstrukturen arbeitende Formen staatlicher Aktivität“ (Dienel et. al. 2001, S. 7) bedeutet. Wie der Begriff *governance* verspricht, offenbarte die Einführung des Emissionshandels insofern eine Reihe nicht-autoritärer Formen der politischen Steuerung sowie neuerer Kooperationsformen, beispielsweise die große Zahl von Stakeholder-Foren und Anhörungen, die gewichtige Einflussnahme von Politikberatern bzw. Experten durch wissenschaftliche Studien, oder der Einfluss von *advocacy coalitions* auf formelle und informelle Strukturen der Politikverflechtung.

4.3 Effizienz versus Demokratie im sozial-ökologischen Transformationsprozess

Allerdings zeigten sich diese Formen der Steuerung und Kooperation nur teilweise als *bottom-up*-Prozesse. Vor allem die starke Rolle der Kommission in den Verhandlungen der EU-Emissionshandelsrichtlinie sowie in geringerem Maße auch die Rolle internationaler Institutionen beim Agenda-Setting und während des Verhandlungsprozesses des Kyoto-Protokolls stellen eher Formen eines supra-nationalen *top-down*-Prozesses dar. Insbesondere vor dem Hintergrund des eher geringen Einflusses nicht-staatlicher Akteure auf internationaler und

EU-Ebene kann daher nicht wirklich von partizipativen Verhandlungslösungen gesprochen werden – eher noch davon, dass sich der dominante Akteur, hier vor allem die Kommission, Partizipationsprozesse sogar zu nutze machen kann, um die eigene Position zu stärken. Daher wird hier die Frage gestellt, ob *governance* mit Rosenau und Czempiel als ein „*system of rule*“ unter Abwesenheit von zentraler Durchsetzungsgewalt (Rosenau/Czempiel 1992, S. 4ff.) hinreichend charakterisiert ist, oder ob nicht von einem „*system of rule*“ gesprochen werden muss, welches je nach Politikfeld den teilnehmenden Akteuren ein erheblich unterschiedliches Maß an Durchsetzungsgewalt eröffnet.

Insbesondere die Schnelligkeit, mit welcher der Verhandlungsprozess des europäischen Emissionshandelssystems von der Kommission als dominantem Akteur vorangetrieben wurde, sowie die ungleichen Verhandlungskapazitäten, die stets dazu führten, dass die Entscheidungsfindung vereinfacht verlief, werfen die Frage auf, ob die Einführung des Instruments als ein sozial-ökologischer Transformationsprozess zu bewerten ist. Allerdings vermochte es die Kommission, binnen der kurzen Zeit von nur drei bis vier Jahren Lernprozesse in Gang zu setzen, die bei allen Akteuren – von EU-Regierungsvertretern bis hin zu Umwelt-NGOs – gleichermaßen Änderungen recht grundlegender Wahrnehmungs- und Wertemuster (*secondarily beliefs*; Sabatier/Jenkins-Smith 1992) nach sich gezogen haben und Kritiker eines Emissionshandels zu Befürwortern werden ließen (so auch Watanabe 2005).

Schließlich ermöglicht die Einführung des Emissionshandels nun die Umsetzung von Zielen für eine nachhaltige Entwicklung, namentlich der Reduktion von Treibhausgasen – und dies sogar mit dem Einverständnis einer Vielzahl von staatlichen und nicht-staatlichen Akteuren gegen die Kritik oder sogar Ablehnung einiger betroffener Industrien, die in der Diskussion an nicht-nachhaltigen Produktionsmustern und weniger zielführenden klimapolitischen Instrumenten festgehalten haben. Obwohl der Prozess durch eine *top-down* Verhandlungsführung gekennzeichnet war, kann er – was die gesellschaftlichen Machtverhältnisse betrifft – insofern durchaus als eine Auseinandersetzung zwischen Wirtschaft und Politik auf einer Augenhöhe betrachtet werden. Die Einführung der EU-Emissionshandelsrichtlinie stellt zudem einen Rahmen dar, in welchem je national die spezifische Verteilung der Reduktionsziele ausgestaltet und diskutiert werden muss. Vielleicht trägt der strikte Rahmen einerseits und die Öffnung für kooperative und partizipative Prozesse bei der Formulierung der politischen Ziele andererseits der Tatsache Rechnung, dass Nachhaltigkeit ein gesellschaftlicher Suchprozess ist, der stets neu die unterschiedlichen Machtverhältnisse ausbalancieren und eine Öffnung des Prozesses für weniger Einflussreiche Interessengruppen gewährleisten muss?

5 Literatur und Quellen

- AGE (2002): Ergebnisse und Empfehlungen der Unterarbeitsgruppe 4 (UAG) der Arbeitsgruppe „Emissionshandel zur Bekämpfung des Treibhauseffektes“ (AGE), Projektbezogene Mechanismen, 11. November 2002, Berlin.
- Agrawala, S./Andresen, S. (2002): Leaders, Pushers and Laggards in the making of the Climate Regime. In: *Global Environmental Change*, Vol. 12, No.1, S. 41-51.
- Auel, K. (2002): Regieren im Mehrebenensystem. Deutschland zwischen nationaler und europäischer Politikverflechtungsfalle?. In: Meimeth, M./Schild, J. (Hrsg.): *Die Zukunft von Nationalstaaten in der europäischen Integration. Deutsche und französische Perspektiven*, Opladen, S. 109-128.
- Ausschuss für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit (2002), 14. WP, Ausschussdrucksache 14/738neu, Entschließungsantrag der Fraktion SPD und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN, 24. Juni 2002.
- Bache, I./Flinders, M. (2004): Themes and Issues in Multi-level Governance. In: Ebd. (Hrsg.): *Multi-level Governance*, Oxford, S. 1-11.
- BDI (2002): Stellungnahme der deutschen Wirtschaft zum Richtlinien-Vorschlag für einen europaweiten Handel mit Treibhausgas-Emissionsberechtigungen, 21. Januar 2002.
- BIAC/OECD/IEA (1999): Workshop on Climate Change, Industry view on the Climate Change Challenge with special emphasis on the Kyoto Mechanisms, 8. März 1999, Paris.
- BMU (2000): Selbstverpflichtungserklärung der deutschen Wirtschaft, Vereinbarung zwischen der Regierung der Bundesrepublik Deutschland und der deutschen Wirtschaft zur Klimavorsorge, 09. November 2004, Berlin.
- Boie, W.-K. (2002): Der Handel mit Emissionsrechten in der EG/EU: neue Rechtssetzungsinitiative der EG-Kommission, Arbeitspapiere aus dem Institut für Wirtschaftsrecht, Heft 1, März 2002, Halle-Wittenberg, www.wirtschaftsrecht.uni-halle.de/Heft1.pdf.
- Börzel, T.A. (2000): Europäisierung und innerstaatlicher Wandel. Zentralisierung und Entparlamentarisierung?. In: *Politische Vierteljahresschrift* 2/2000, S. 225-250.
- BUND (2003): Der EU-Emissionshandel: Effizienter Umweltschutz oder klimapolitische Mogelpackung?, Oktober 2003, Berlin, www.bund.net/lab/reddot2/pdf/emissionshandel.pdf.

- Bundesregierung (2002): Erneuerung – Gerechtigkeit – Nachhaltigkeit. Für ein wirtschaftlich starkes, soziales und ökologisches Deutschland. Für eine lebendige Demokratie, Koalitionsvertrag SPD/Bündnis 90/Die Grünen, 16. Oktober 2002, Berlin.
- Bundesregierung (2000): Nationales Klimaschutzprogramm, Fünfter Bericht der Interministeriellen Arbeitsgruppe „CO₂ Reduktion“, Drucksache 14/4729, 14. November 2000, Berlin.
- CAN (2000): CAN: workshop on Mechanisms, 6. Juni 2000.
- CAN Europe (2000): Position Paper: Emissions Trading in the EU, Oktober 2000.
- CAN-Europe/Bird Life/WWF/Friends of the Earth Europe (2002a): Greenhouse Gas Emissions Trading Directive: use your vote for an effective system – the EU’s Kyoto commitment depends on it, 6. September 2002.
- CCAP (1999): Design of a Practical Approach to Greenhouse Gas Emissions Trading Combined with Policies and Measures in the EC, Washington, D.C..
- Capros, P./Mantzos, L. (2000): The Economic Effects of EU-Wide Industry-Level Emissions Trading to reduce Greenhouse Gases, Results from PRIMES Energy Systems Model, Athens.
- Christiansen, A.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, Amsterdam, S. 27-46.
- CNE (Climate Network Europe) (1997): CNE Report on the NGO workshop on Joint Implementation and Tradable Permits, 2. März 1997, Bonn.
- Dienel, H.-L./Geissel, B./Krüger, S./Walk, H. (2001): Politische Regulierungsformen, Government, Governance und Netzwerkstrukturen auf der globalen, europäischen und nationalen Ebene, www.boeckler.de/pdf/p_arbp_047.pdf.
- DNR/FUE (Deutscher Naturschutzring; Forum Umwelt und Entwicklung) (2000): German NGO Comments concerning the EU Green Paper on Greenhouse Gas Emissions Trading within the EU, Berlin/Bonn.
- Dresdner Bank/Deutsche Bank/Gerling/Kreditanstalt für Wiederaufbau (2001): Emissionshandel – Die Sicht der Finanzdienstleister, Diskussionspapier, Frankfurt am Main.
- Dudek, D./LeBlanc, A. (1991): Preserving Brazil’s tropical forests through Emissions Trading, New York.

- Duscha, M./Münster, J. /Seebach, D. (2005): Die Rolle der Bundesländer und Kommunen bei der Einführung des Emissionshandelssystems in Deutschland, JET-SET Hintergrundpapier II/05, Wuppertal, www.wupperinst.org/Projekte/fg2/3214.html.
- Eichener, V. (1996): Die Rückwirkungen der europäischen Integration auf nationale Politikmuster. In: Jachtenfuchs, Markus/Kohler-Koch, Beate (Hrsg.): Europäische Integration, Opladen: Leske und Budrich, S. 249-280.
- Europäische Kommission (2003): Richtlinie 2003/87/EG des Europäischen Parlaments und des Rates über ein System für den Handel mit Treibhausgasemissionszertifikaten in der Gemeinschaft und zur Änderung der Richtlinie 96/61/EG des Rates, KOM (2003) 403, Brüssel, 13. Oktober 2003.
- Europäische Kommission (2003a): Richtlinie 2004/101/EG des Europäischen Parlaments und des Rates zur Änderung der Richtlinie 2003/87/EG über ein System für den Handel mit Treibhausgasemissionszertifikaten in der EU im Sinne der projektbezogenen Mechanismen des Kyoto-Protokolls, Brüssel, 27. Oktober 2004.
- Europäische Kommission (2002): Geänderter Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und Rates über ein System für den Handel mit Treibhausgasemissionsberechtigungen in der Gemeinschaft und zur Änderung der Richtlinie 96/61/EG des Rates, KOM (2002) 680 final, Brüssel, 27. November 2002.
- Europäische Kommission (2001): EU Position for the Bonn Conference on Climate Change July 2001, Briefing paper, Brüssel.
- Europäische Kommission (2001a): Summary of submissions, Greenpaper on greenhouse gas emissions trading within the European Union, Brüssel, 14. Mai 2001.
- Europäische Kommission (2001b): Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates über ein System für den Handel mit Treibhausgasemissionsberechtigungen in der Gemeinschaft und zur Änderung der Richtlinie 96/61/EG des Rates, KOM (2001) 581, Brüssel, 23. Oktober 2001.
- Europäische Kommission (2000): Daily Update from the World Conference on Climate Change (COP 6), 24. November 2000, http://europa.eu.int/comm/environment/climat/daily_001124.htm.
- Europäische Kommission (2000a): Greenpaper on greenhouse gas emissions trading within the European Union, COM (2000) 87 final, Brüssel, 8. März 2000.
- Europäische Kommission (1999): Preparing for Implementation of the Kyoto Protocol, COM (1999) 230 final, Brüssel, 19. Mai 1999.
- Europäische Kommission (1998): Climate Change- Towards an EU Post-Kyoto Strategy, COM (1998) 353, Brüssel, 3. Juni 1998.

- Europäisches Parlament (2002): Report on the proposal for a European Parliament and Council directive establishing a scheme for greenhouse gas emission allowance trading within the Community and amending Council Directive 96/61/EC, A5-0303/2002, Brüssel, 13. September 2002.
- Europäisches Parlament (2000): Report on the Commission Green Paper on greenhouse gas emissions trading within the European Union, A5-0271/2000, Brüssel, 11. Oktober 2000.
- FIELD Final Report (2000): Designing Options for Implementing an Emissions Trading Regime for Greenhouse Gases in the EC, London.
- Friends of the Earth (2000): Climate Protection or Business as Usual? Closing the Kyoto deal at COP6.
- FUE (Forum Umwelt und Entwicklung) (1999): Positionspapier des Forum Umwelt & Entwicklung zur 5. Vertragsstaatenkonferenz der Klimarahmenkonvention (COP5), Bonn.
- FUE (Forum Umwelt und Entwicklung) (1996): Einladung zum Seminar Handelbarer Emissionszertifikate, 18. November 1996, Bonn.
- Gehring, T. (2000): Supranationale Steuerung durch die Europäische Union. Eine steuerungstheoretische Perspektive. In: Bamberger Beiträge zur Europaforschung und zur internationalen Politik 3/2000, S. 1-26.
- Germanwatch (2001): BASF und VCI lassen „Arbeitsgemeinschaft Emissionshandel“ platzen, www.germanwatch.org/pubpress/p011214a.htm.
- Germanwatch (2001a): Voraussetzungen für die Glaubwürdigkeit und Akzeptanz des Emissionshandels, 28. November 2001, www.germanwatch.org/rio/emh-agu.htm.
- Grubb, M./Vrolijk, C./Brack, D. (1999): The Kyoto Protocol. A Guide and Assessment, Royal Institute of International Affairs, London.
- Haas, E.B. (1976): Turbulent Fields and the Study of Regional Integration, in: International Organization 30 (2).
- Harnisch, A. (2002): Multi-Level Governance Beyond the Nation State: The End of Legitimate Democratic Politics?. In: The Bologna Center Journal of International Affairs, Spring 2002, www.jhubc.it/bcjournal/archive/print/2002/globaldemocracy.pdf.
- IEEP (Institute for European Environment Policy) (2004): Manual of Environmental Policy, The EU and Britain, www.mep-online.com.
- IETA (International Emissions Trading Association) (2004): What is IETA, www.ieta.org/ieta/www/pages/getfile.php?docID=384.

- IPTS (2000): Preliminary Analysis of the Implementation of an EU-Wide Permit Trading Scheme on CO₂ Emissions Abatement Costs, Results from the POLES model, Sevilla.
- Jachtenfuchs, M. (1997): Democracy and Governance in the European Union, European Integration Online Papers (EIoP) Vol. 1, No. 2, <http://eiop.or.at/eiop/pdf/1997-002.pdf>.
- Jachtenfuchs, M. (1996): Regieren durch Überzeugen: Die Europäische Union und der Treibhauseffekt. In: Ders./ Kohler-Koch, B. (Hrsg.): Europäische Integration, Opladen, S. 429-454.
- Jachtenfuchs, M./Kohler-Koch, B. (1996): Regieren im dynamischen Mehrebenensystem, in: Ebd. (Hrsg.): Europäische Integration, Opladen, S. 15-46.
- Koepfel, P./Kissling-Näf, I. (1993): Transformation öffentlicher Politiken durch Verräumlichung – Betrachtungen zum gewandelten Verhältnis zwischen Raum und Politik. In: Héritier, A. (Hrsg.): Policy-Analyse. Kritik und Neuorientierung, Politische Vierteljahresschrift 34, Opladen, S. 267-288.
- Kohler-Koch, B. (2002): Network governance within and beyond an enlarged European Union, www.mzes.uni-mannheim.de/projekte/reg_europa/Mai_02/Mai_2002_Kohler-Koch_Paper.zip.
- Lafeld, S. (2003): Emissionshandel in Deutschland im Zeitalter der Global Governance. Klimapolitik zwischen Handlungsdruck und Umsetzungsproblemen, Münster.
- Lafeld, S. (2002): Emissions Trading in Germany: Politics between Pressure to Act, Enforcement for Harmonisation and First Mover Advantages. In: Biermann, F./Brohm, R./Dingwerth, K.: Proceedings of the 2001 Berlin Conference on the Human Dimensions of Global Environmental Change and the Nation State, PIK, Potsdam, S. 160-167.
- Loske, R. (2000): Vorschlag für eine deutsche Emissions Trading Group, 20. Juli 2000, Berlin.
- Marks, G./Hooghe, L./Blank, K. (1996): European Integration from the 1980s: State-Centric v. Multi-level Governance. In: Journal of Common Market Studies Vol. 34, No. 3, S. 341-378.
- Marks, G. (1993): „Structural Policy and Multilevel Governance in the EC“, in: Cafruny, A./Rosenthal, G. (Hrsg.): The State of the European Community Vol. 2: The Maastricht Debates and Beyond, Boulder/Harlow.
- Marks, G. (1992): Structural Policy in the European Community, in: Sbragia, A. (Hrsg.): Europolitics: Institutions and Policymaking in the „New“ European Community, Washington.

- Merziger, A. (2005): Die Diskussion um den Emissionshandel auf internationaler Ebene, europäischer Ebene und in Deutschland, Unveröffentlichte Diplomarbeit, Berlin.
- Michaelowa, A. (2003): Markt statt Mausehelei. In: Handelsblatt vom 14. August 2003, S. 7.
- Michaelowa, A. (2000): Flexible Instruments of Climate Policy, in: Michaelowa, A./Dutschke, M. (Hrsg.): Climate Policy and Development – Flexible Instruments and Developing Countries.
- Michaelowa, A. (1997): Internationale Kompensationsmöglichkeiten zur CO₂-Reduktion, Baden-Baden.
- MWV (Mineralölwirtschaftsverband e.V.) (2001): Comment on the Proposal for a Directive establishing a framework for Greenhouse Gas Emissions Trading within the European Community, German Petroleum Industry Association, Hamburg.
- Oberthür, S./Ott, H. (1999): Das Kyoto-Protokoll, Internationale Klimapolitik für das 21. Jahrhundert, Berlin.
- Öko-Institut/ZEW (2000): Der Handel mit Treibhausgasemissionen in der Europäischen Union, Diskussionsbeitrag zum Grünbuch, im Auftrag des Ministeriums für Umwelt und Transport, Baden-Württemberg.
- Öko-Institut/ZEW (2002): Final Report for the preparation of an opinion on the proposed Directive on the Implementation of EU-wide Emissions Trading on behalf of the Ministry of the Environment and Transport of the State of Baden-Württemberg, Mannheim, Berlin.
- Öko-Institut/DIW/Ecofys (Öko-Institut et al) (2002a): Analyse und Bewertung eines europäischen Emissionshandelssystem für Deutschland, Erster Kurzbericht für die WWF Umweltstiftung Deutschland, Berlin.
- Ott, H. (2001): Climate Policy After the Marrakesh Accords from Legislation to Implementation, Wuppertal Institut, www.wupperinst.org/download/Ott-after-marrakesh.pdf.
- Puchala, D.J. (1972): Of Blind Men, Elephants and International Integration, in: Journal of Common Market Studies 10.
- Rat der Europäischen Union (2002): Geänderter Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates über ein System für den Handel mit Treibhausgasemissionsberechtigungen in der Gemeinschaft und zur Änderung der Richtlinie 96/61/EG des Rates- Politische Einigung, 14935/02, Brüssel, 11. Dezember 2002.
- Rosenau, J./Czempiel, E.-O. (Hrsg.) (1992): Governance Without Government: Order and Change in World Politics, Cambridge.

- Sabatier, P.A./Jenkins-Smith, H. (Hrsg.) (1993): *Policy Change and Learning: An Advocacy Coalition Approach*, Boulder.
- Santarius, T. (2000): *Die Ökologische Steuerreform. Entstehung, Kritik, Weiterentwicklung*, Unveröffentlichte Diplomarbeit, Berlin.
- Santarius, T./Ott, H. (2002): *Meinungen in der deutschen Industrie zur Einführung eines Emissionshandels*, Wuppertal Paper, www.wupperinst.org/Publikationen/WP/WP122.pdf.
- Scharpf, F.W. (2002): *Regieren im europäischen Mehrebenensystem – Ansätze einer Theorie*. In: *Leviathan* Nr. 30/1, S. 65-92.
- Scharpf, F.W. (1995): *Föderalismus und Demokratie in der transnationalen Ökonomie*. In: von Beyme, K./Offe, C. (Hrsg.): *Politische Theorien in der Ära der Transformation*. Politische Vierteljahresschrift, Sonderheft 26. Opladen, S. 211-235.
- Scharpf, F.W. (1994): *Die Regionalisierung des europäischen Raums. Die Zukunft der Bundesländer im Spannungsfeld zwischen EG, Bund und Kommunen*. In: *Ebd.: Optionen des Föderalismus in Deutschland und Europa* (Reihe „Theorie und Gesellschaft“, Bd. 31), Frankfurt/New York, S. 92-116.
- Scharpf, F.W. (1985): *Die Politikverflechtungsfälle: Europäische Integration und deutscher Föderalismus im Vergleich*. In: *Politische Vierteljahresschrift* 26, S. 323-256.
- Scharpf, F.W. (1976): *Die Theorie der Politikverflechtung*. In: Scharpf, F.W./Reisert, B./Schnabel, F.: *Politikverflechtung: Theorie und Empirie des kooperativen Föderalismus in der Bundesrepublik*, Kronberg, S. 13-70.
- Schmidt, S.K. (2002): *Die Folgen der europäischen Integration für die Bundesrepublik Deutschland: Wandel durch Verflechtung*, MPIfG Discussion Paper 02/4, Mai 2002, www.mpi-fg-koeln.mpg.de/pu/mpifg_dp/dp02-4.pdf.
- Schüle, R./Hartmann, D. (2005): *Klimapolitik als sozialer Lernprozess? – Die Umsetzung der EU-Emissionshandelsrichtlinie in Deutschland*, JET-SET Arbeitspapier IVa/05, Wuppertal, www.wupperinst.org/Projekte/fg2/3214.html.
- Singer, S. (2005): Interview am 18. Februar 2005.
- Steffe, F. (2005): Interview am 2. März 2005.
- Tömmel, I. (1998): *Transformation of Governance: The European Commission's Strategy for Creating a „Europe of the Regions“*. In: *Regional and Federal Studies* Vol. 8, No. 2, S. 52-88.

- Torvanger, A. (2001): An analysis of the Bonn agreement: Background information for evaluating business implications, Center for International Climate and Environmental Research - Oslo (CICERO), Report 2001 03, Oslo, www.cicero.uio.no/media/1458.pdf.
- UNCTAD (1992): Combating Global Warming Study on a Global System of Tradeable Carbon Emission Entitlements, New York.
- UNFCCC (2001b): Bonn Agreement on the Implementation of the Buenos Aires Action Plan, FCCC/CP/2001/5.
- UNFCCC (2001c): The Marrakesh Accords, http://unfccc.int/cop7/documents/accords_draft.pdf.
- UNFCCC (2000): FCCC/CP/2000/5/Add.2.
- UNFCCC (1998b): FCCC/SB/1998/MISC.1/Add.3/Rev.1.
- UNICE (2003a): Press Release, UNICE satisfied with vote on emissions trading, 2. Juli 2003.
- Vis, P. (2005): Interview am 18. Februar 2005.
- von Beyme, K. (1998): Niedergang der Parlamente. Internationale Politik und nationale Entscheidungshoheit. In: Internationale Politik 4/1998, S. 21-30.
- Wallace, H. (1996): Die Dynamik des EU-Institutionengefüges. In: Jachtenfuchs, M./Kohler-Koch, B. (Hrsg.): Europäische Integration, Opladen, S. 141-163.
- Wallström, M. (2002): Speech by Commissioner Wallström on Emissions Trading, Berlin, 8. November 2002, http://europa.eu.int/comm/environment/climat/pdf/walstrom_021108.pdf.
- Watanabe, R. (2004): Directive Making Process of the EU Emissions Trading Scheme, Institute for Global Environment Strategies, Hayama.
- Weale, A. (1996): Environmental rules and rule-making in the European Union. In: Journal of European Public Policy 3:4, S. 594-611.
- Wessels, W. (1997): An Ever Closer Fusion? – A Dynamic Macropolitical View on Integration Processes. In: Journal of Common Market Studies, Vol. 35, No. 2, S. 267-299.
- WWF (2002): Position Paper on the Directive proposal on greenhouse gas emission trading presented by the Commission on 23. October 2001 (COM (2001) 581).
- Zürn, M. (1998): Regieren jenseits des Nationalstaates, Frankfurt a.M..