

## **Diplomarbeit**

Titel der Diplomarbeit:

### **Europäische Klimapolitik im Kontext ökonomischer und ökologischer Interessensvertretung**

**Die EU am Gängelband der Industrie oder ambitionierte Vorreiterin?**

Verfasser:

Florian Kozák, Bakk.phil.

Angestrebter akademischer Grad:

Magister der Philosophie (Mag.phil.)

Wien, im Juni 2010

Studienkennzahl lt. Studienblatt: A 300

Studienrichtung lt. Studienblatt: Politikwissenschaft

Matrikel-Nr. lt. Studienblatt: 0400732

Betreuer: Univ.-Doz. Dr. Gernot Stimmer



## Danksagung

Der größte Dank gilt allen voran meinen Eltern und Großeltern, der Unterstützung meiner gesamten Familie, für die laufende Bestärkung in dem von mir eingeschlagenen Weg. Ihr Weitblick hat es mir ermöglicht, ungehindert meinen Interessen und Leidenschaften nachzugehen und die eigenen Talente zu fördern. Unbeeinflusst von materiellen Voraussetzungen haben sie mir den Weg zur umfassenden Bildung und menschlichen Weiterentwicklung geebnet. Damit haben sie mir auch die Chance eröffnet, das Fundament für ein persönlich erfülltes Leben zu legen, wofür ich ihnen ewig dankbar sein werde.

In diesem Sinne spreche ich auch der Universität Wien, dem ERASMUS-Programm und der University of Copenhagen meine Dankbarkeit aus, für die wertvollen Erfahrungen, die ich im Zuge meines Studiums und im Speziellen während des Auslandsaufenthalts in Dänemark sammeln konnte. Diese Institutionen haben, trotz teilweise erheblichen Finanznöten – vor allem der heimischen Universität(en) – einen würdigen Rahmen geschaffen, um mich sowohl nach humanistischem Verständnis umfassend zu bilden, als auch im Hinblick auf meinen beruflichen Werdegang *auszubilden*.

Ein besonderer Dank gilt, last but not least, meinem Diplomarbeitsbetreuer Univ.-Doz. Dr. Gernot Stimmer, welcher mir, ungeachtet der widrigen Umstände für Lehrende an den österreichischen Universitäten, der exorbitanten Anzahl zu betreuender Studierenden, mit wertvollen und fachlich so kompetenten Anregungen zur Seite stand. Seine Betreuung hat die Qualität meiner Diplomarbeit entscheidend verbesserte.

# Inhaltsverzeichnis

|                                                                               |       |
|-------------------------------------------------------------------------------|-------|
| 1 Abstract .....                                                              | S. 6  |
| 2 Einleitung .....                                                            | S. 8  |
| 3 Forschungsrahmen und -Interesse .....                                       | S. 12 |
| 3.1 Stand der Literatur und Forschungslücke .....                             | S. 13 |
| 3.2 Forschungsfragen .....                                                    | S. 15 |
| 3.3 Forschungsperspektive: Rational Choice Theory .....                       | S. 18 |
| 4 Hypothesen .....                                                            | S. 20 |
| 5 Theoretische und empirische Methodik .....                                  | S. 22 |
| 5.3 Sabatier's Advocacy Coalition Framework (ACF) .....                       | S. 22 |
| 5.3 Experteninterviews .....                                                  | S. 24 |
| 6 Begriffe, Definitionen, Institutionen und Akteure .....                     | S. 25 |
| 6.1 IPCC, UNFCCC, Kyoto, Post-Kyoto und die EU .....                          | S. 26 |
| 6.2 Europäische Integration, Multilevel-Union, Umwelt- und Klimapolitik ..... | S. 34 |
| 6.2.1 Europäische Kommission .....                                            | S. 39 |
| 6.2.2 Europäischer Rat, Rat der EU und die Mitgliedsstaaten .....             | S. 42 |
| 6.2.3 Europäisches Parlament .....                                            | S. 46 |
| 6.2.4 Andere Institutionen .....                                              | S. 48 |
| 6.3 Kompetenzverteilung und Meilensteine Europäischer Klimapolitik .....      | S. 49 |
| 6.3.1 EU Leadership in globalen Klimaverhandlungen .....                      | S. 49 |
| 6.3.2 EU Leadership by Example .....                                          | S. 53 |
| 6.4 Lobbying, die Europäische Union und Klimapolitik .....                    | S. 58 |
| 6.4.1 Wirtschaftsverbände .....                                               | S. 61 |
| 6.4.2 Umweltorganisationen .....                                              | S. 64 |

|                                                                        |        |
|------------------------------------------------------------------------|--------|
| 7 Analyse .....                                                        | S. 66  |
| 7.1 Externe (System-)Ereignisse .....                                  | S. 66  |
| 7.1.1 Sozioökonomische und technologische Bedingungen .....            | S. 67  |
| 7.1.2 Öffentliche Meinung .....                                        | S. 71  |
| 7.1.3 Veränderung von Regierungskoalitionen und -Konstellationen ..... | S. 74  |
| 7.2 Akteure, Interessen, Positionen und Lernprozesse .....             | S. 77  |
| 7.2.1 Wirtschaftsverbände .....                                        | S. 78  |
| 7.2.2 Umweltorganisationen .....                                       | S. 80  |
| 7.2.3 Europäische Kommission .....                                     | S. 83  |
| 7.2.4 Europäisches Parlament .....                                     | S. 85  |
| 7.2.5 Europäischer Rat, Rat der EU und die Mitgliedsstaaten .....      | S. 88  |
| 7.3 Advocacy-Koalitionen .....                                         | S. 90  |
| 7.4 Fallbeispiele .....                                                | S. 94  |
| 7.4.1 UNFCCC .....                                                     | S. 94  |
| 7.4.2 Kyoto Protokoll .....                                            | S. 96  |
| 7.4.3 Post-Kyoto-Abkommen .....                                        | S. 98  |
| 7.4.4 European Climate Change Programme I + II .....                   | S. 101 |
| 7.4.5 EU Emission Trading Scheme .....                                 | S. 102 |
| 7.4.6 PKW-Emissions-Richtlinie .....                                   | S. 106 |
| 7.4.7 CO <sub>2</sub> -Steuer .....                                    | S. 109 |
| 8 Conclusio und Perspektiven .....                                     | S. 111 |
| 9 Literaturverzeichnis .....                                           | S. 121 |
| 10 Interviewleitfäden .....                                            | S. 137 |
| 11 Lebenslauf .....                                                    | S. 142 |



## 1 Abstract

Vorliegende Arbeit untersucht die Klimapolitik der *Europäischen Union*, unter dem Gesichtspunkt des Einflusses ökonomischer und ökologischer Interessensgruppen, seit Beginn der Entstehung eines weltweiten Klimaregimes in den frühen 90er Jahren. Dabei kann zwischen zwei Ebenen unterschieden werden. Einerseits verpflichtet sich die Union im Rahmen der globalen UN-Verhandlungen zu mittel- bis langfristigen Emissionsreduktions-Zielen, andererseits müssen selbige durch inner-europäische Maßnahmen umgesetzt werden. Die applizierte Forschungsperspektive, *Rational Choice*, unterstellt allen politischen und lobbyierenden Akteuren rationales Handeln im Bezug auf die Durchsetzung ihrer jeweiligen Interessen.

In einer ersten Annäherung werden die handelnden Institutionen und Verbände identifiziert. Demnach sind ausschließlich die europäischen Nationalstaaten, in Form des *Europäischen Rats* bzw. des *Rats der EU*, für die Verhandlung und interne Lastenaufteilung der im globalen Rahmen vertretenen *EU-Ziele* verantwortlich. Betreffend der inner-europäischen Maßnahmensetzung sind selbige ebenfalls die wesentlich entscheidenden Akteure. So dem *Europäische Parlament* eine Rolle im Mitentscheidungsverfahren vertragsrechtlich zusteht, ist dieses gleichberechtigter Gesetzgeber neben dem *Rat der EU*. Die *Kommission* ist für die Initiierung von Rechtssetzungsvorhaben, sowie für die formelle und informelle Konsultierung der Interessensverbände zuständig. Letztere sind auf europäischer Ebene hochgradig organisiert und zumeist in Form eines Dachverbandes, bestehend aus nationalen Gruppen, tätig. Auf der einen Seite stehen die größten Verbände der Industrie und Wirtschaft: *Business Europe*, vormals *UNICE*, als Dachverband der energieintensiven und energieproduzierenden Industrie; *European Round Table of Industrialists (ERT)*, *European Petroleum Industry Association (EUROPIA)*, *European Automobile Manufacturers Association (ACEA)*; Auf der anderen Seite formieren sich Umweltschutz-NGOs – allen voran *Greenpeace*, *Friends of the Earth (FoE)*, *World Wide Fund for Nature (WWF)*. Selbige kooperieren hinsichtlich europäischer Klimapolitik im Rahmen des *Climate Action Networks Europe (CANE)*.

In einem zweiten Analyse-Schritt werden – auf Basis von Experten-Interviews mit Vertretern der Industrie und Umweltorganisationen, Positionspapieren und anderweitigen Dokumenten, bzw. mithilfe des *Advocacy Coalition Framework*-Ansatzes von Sabatier – die Eigen- und

Kerninteressen, Grundeinstellungen, Positionen, rationalen Strategie- und Positionsadaptierungen der politischen und lobbyierenden Akteure im *Subsystem* europäischer Klimapolitik, die Herausbildung etwaiger Akteurs-Koalitionen, sowie die extern einwirkenden Faktoren untersucht. Diese Analyse ergibt, dass alle Institutionen und Verbände – hauptsächlich aufgrund der massiven Veränderung naturwissenschaftlicher Erkenntnisse, sozio-ökonomischer Umstände, des technologischen Fortschritts und der veröffentlichten und öffentlichen Meinung – einen veritablen Wandel ihrer Einstellungen, Positionen und Strategien durchlaufen.

Hinsichtlich der Konstituierung von Interessenskoalitionen ergibt sich folgendes Bild: Die *Kommission* nimmt die Rolle einer Moderatorin zwischen den widerstrebenden Interessen der Umwelt- und Industrieverbände ein. Das *Parlament* hat sich über die Jahre ein klares „grünes“ Profil erarbeitet und steht auf Seiten der Umweltorganisationen. Einzelne klimapolitische Nachzügler-Staaten verbreitern die Allianz wirtschaftlicher Gruppen, wohingegen ökologische Muster-Länder jene der NGOs unterstützen. Letztere erhalten auch Rückendeckung zunehmend einflussreicher und progressiver Wirtschaftsverbände, beispielsweise aus dem Bereich der Windenergie, welche von einer ambitionierten Klimapolitik der Union profitieren. Die analysierten Koalitions-Konstellationen lassen jedoch keine Rückschlüsse auf den tatsächlichen Einfluss der Interessensgruppen und den Grad der Ambitioniertheit europäischer Klimapolitik, zu.

Aufschlussreicher ist hingegen die Untersuchung einzelner Fallbeispiele, welche im Besondern Maße für die Betroffenheit der Industrie stehen und auch ein entsprechend großes Potential hinsichtlich des Emissions-Impacts haben. Die Meilensteine globaler Klimapolitik – *UNFCC*, *Kyoto-Protokoll* und *Post-Kyoto-Verhandlungen* – deuten auf einen durchaus großen NGO-Einfluss hin. Wenn es allerdings um die Implementierung konkreter Maßnahmen – *EU Emission Trading Scheme*, *Emissionsrichtlinie für PKWs* und *CO<sub>2</sub>-Steuer* – geht, sind industrielle Gruppen bedeutend erfolgreicher. Schlupflöcher im Sinne der Wirtschaft verwässern einzelne Instrumente erheblich, bzw. wird deren Durchsetzung gänzlich verhindert. Folglich ist der globale Vorsprung der selbsternannten Klima-Vorreiterin *EU* im Schmelzen begriffen, kann aber dennoch als vorhanden und ausbaufähig bezeichnet werden.

## 2 Einleitung

***„We need a green revolution“***

*(Jerzy Buzek, Präsident des Europäischen Parlaments, September 2009)*

***„Tackling climate change is crucial to safeguard the future of our planet.  
It also brings major new opportunities for Europe. The time has come to seize  
them with confidence, and with both hands“***

*(José M. Barroso, Präsident der Europäischen Kommission, Januar 2008)*

***„The EU must continue to be a driving force in the field of climate change. I want the  
European Union to bring in all its influence in future negotiations and to be both heard  
and respected. [...] The EU has done much, in terms of its commitments [...]. Now  
everyone will have to face up to their responsibilities“***

*(Herman van Rompuy, Erster EU Präsident, 2010)*

***„The tremendous challenge is also an opportunity [...] to increase Europe's  
competitiveness, if we can maintain our leadership. Let us [...] ensure we stay at the front  
of the global race for green growth and jobs“***

*(Connie Hedegaard, Erste EU Klimakommissarin, 2010)*

Zieht man die verheißungsvollen, wenn nicht pathetischen Wortmeldungen höchster EU-Repräsentanten, europäische Klimapolitik betreffend, als Gradmesser für die diesbezüglichen Aktivitäten heran, so ist das Bild vom Klimaschutzweltmeister schnörkellos gezeichnet. Da Politische Rhetorik aber nur allzu oft darum bemüht ist, die klaffende Lücke zwischen Worten und Taten, dem eigenen Anspruch und der gelebten Wirklichkeit zu kaschieren, sind derartige Bekundungen mit Vorsicht zu genießen. Tatsächlich gerieren sich Europas Offizielle nicht gänzlich zu Unrecht als Musterknaben im Kampf gegen den Klimawandel. Die Union hat sich seit dem Aufkommen einer weltweiten Klimaschutz-Agenda sukzessive als globale Vorreiterin etabliert, das Image einer maßgeblich treibenden Kraft forciert und ist auf der internationalen Bühne als solche respektiert und anerkannt (vgl. u.a. Bretherton & Vogler 2006; Michaelowa 2000; Schreurs & Tiberghien 2007;).

Auf der Konferenz des *United Nations Environmental Programme* (UNEP) in Montevideo, Uruguay, im Jahr 1981 wurden erstmals Warnungen über die katastrophalen Folgen der globalen Erderwärmung laut. Der Kampf gegen den Klimawandel wurde damals auf die Liste jener Probleme gehieft, welchen nur durch internationale Kooperation beigegeben werden kann (vgl. Tolba 2008: 7). Bald 30 Jahre später bekräftigt der naturwissenschaftliche Kanon nahezu geschlossen die negative Rolle des Menschen als (Mit-)Verursacher der Klimaveränderung (vgl. IPCC 2007: 5), Klimaschutz steht im Mittelpunkt globaler und europäischer Politik und wird als eine der größten Herausforderungen des 21. Jahrhunderts wahrgenommen.

Das weltweite Handeln basiert dabei auf der 1992 von 192 Staaten ratifizierten und 1994 in Kraft getretenen *United Nations Framework Convention on Climate Change* (UNFCCC), welche als vordringliches Ziel die Stabilisierung der Treibhausgaskonzentration in der Atmosphäre definiert – „at a level that would prevent dangerous anthropogenic interference with the climate system“ (UNFCCC 1992: 4). Darauf aufbauend wurden 1997 im Rahmen des Kyoto-Protokoll verbindliche Emissions-Reduktionsziele für entwickelte Industrienationen verhandelt, welche 2005, mit Ausnahme wichtiger Volkswirtschaften und damit Emittenten (u.a. USA, China), in Kraft traten (vgl. UNFCCC 1997). Es verpflichtet die unterzeichnenden Nationen zu einer durchschnittlich fünfprozentigen Reduktion der Treibhausgasemissionen im gegenwärtigen Zeitraum 2008 bis 2012, verglichen mit dem Niveau von 1990 (vgl. Grubb & Gupta 2000: 7). Die EU der damals 15 Mitgliedsstaaten hat sich mit der gemeinschaftlichen Lastenaufteilung einer achtprozentigen Reduktion nicht nur das ambitionierteste Ziel aller Unterzeichnerstaaten gesteckt, nach momentanem Stand und dem jährlichen Fortschrittsbericht der EU Kommission befindet sich die Union auch auf gutem Weg dieses zu erreichen oder gar überzuerfüllen (vgl. Europäische Kommission 2009). In Anbetracht der von WissenschaftlerInnen postulierten Notwendigkeit einer globalen Emissionsreduktion um ca. 80 % bis zum Jahr 2050 (vgl. IPCC 2007), steht der Weltgemeinschaft noch ein veritabler Kraftakt bevor um die negativen Folgen des Klimawandels abzuwenden und dabei den Entwicklungsländern entsprechenden Freiraum zur wirtschaftlichen Entfaltung zu gewähren. Die EU begreift sich im Prozess des Zustandekommen eines Kyoto-Nachfolgeabkommens und dem langfristigen Kampf gegen die globale Erwärmung, den der ehemalige EU-Umweltkommissar Stavros Dimas (2007) mit dramatischen Worten als „world war“ bezeichnet, als die Speerspitze der internationalen Staatengemeinschaft.

Ist im Folgenden von Europäischer Klimapolitik die Rede, so impliziert dies zwei wesentliche Tätigkeitsbereiche der Union. Zum einen verpflichtet sich die Gemeinschaft europäischer Staaten, wie beschrieben, im globalen Kontext und Wettbewerb mit andern Volkswirtschaften (u.a.) durch die Verabschiedung verbindlicher Treibhausgas-Reduktionsziele zum Handeln. Zum anderen müssen diese Vorgaben durch die gemeinschaftliche Politik der Mitgliedsstaaten erreicht und dementsprechende Maßnahmen implementiert werden, wobei die Möglichkeiten der EU, abhängig von der jeweiligen Kompetenzverteilung, eingeschränkt sind.

Das primäre Ziel dieser Diplomarbeit ist es, einen Beitrag zum besseren Verständnis europäischer Klimapolitik zu leisten. Entsprechend dem Lasswell'schen Postulat, wonach das Studium von Politik bzw. eines Politikfelds gleichzeitig „the study of influence and the influential“ (1950: 3) bedeutet, ist die Untersuchung auf das Einwirken diverser Interessen und Interessensgruppen gerichtet. Europäische Klimapolitik tangiert eine große Bandbreite an ökonomischen und gesellschaftlichen Sektoren, sowie mittlerweile 27 Mitgliedsstaaten – dementsprechend viele Akteure sind involviert und bestrebt in ihrem Sinne Einfluss zu nehmen (vgl. Michaelowa 2000: 278). Der Forschungsschwerpunkt dieser Arbeit ist einerseits auf die zwei gewichtigsten Interessensblöcke – Ökonomie und Umweltschutz – und die sie vertretenden Verbände und Organisationen gerichtet. Derartige Interessensvertretung und klassisches Lobbying besitzen in der Europäischen Union einen höher einzuschätzenden Stellenwert als in anderen politischen Systemen, da die Institutionen der Union personell unterbesetzt sind, beispielsweise die EU Kommission auf die technische Expertise von Lobbyisten angewiesen ist und selbige auch formell in den legislativen Prozess eingebunden sind (vgl. Hix 2005; Broscheid & Coen 2003; Crombez 2002: 10). Andererseits bewegt und entscheidet sich europäische Klimapolitik maßgeblich im Spannungsfeld unterschiedlicher Interessen der EU-Mitgliedsstaaten. Im Zusammenspiel europäischer Institutionen, Lobbying-Verbände, nationaler Staaten und dem Konkurrieren mannigfaltiger Interessen und Interessensgruppen um Einfluss, liegt ein Schlüssel zum besseren Verständnis von bisher Geleistetem, sowie dem Status Quo europäischer Klimapolitik. Das Forschungsinteresse und die Forschungsfragen werden in den nachfolgenden Kapiteln ebenso im Detail erläutert, wie auch der Forschungsrahmen abgesteckt, die Forschungsperspektive definiert und der Stand der wissenschaftlichen Literatur und die Forschungslücke expliziert werden.

Persönliches Motiv dieser Arbeit ist die tiefe Überzeugung von der Notwendigkeit des „Projekt Europa“, der europäischen Integration. Gemäß den Herausforderungen der Zeit, der gerechten Schaffung von Wohlstand bei gleichzeitiger Schonung der natürlichen Ressourcen, muss aus europäischer Perspektive der nächste Integrationsschritt in Richtung einer sozialen und ökologischen Vertiefung dieses Projekts getan werden. In Anbetracht der Tatsache, dass nationaler Politik im globalen Wirtschaftswettbewerb zunehmend die Hände gebunden sind, kann der Weg zu einer qualitativen Verbesserung der Umstände nur über ein solcherart politisch starkes, progressives und einflussreiches Europa führen. Neben dieser persönlichen Überzeugung ist mir die Suche nach einem Weg, die so vielfältige europäische Bevölkerung für dieses Projekt zu begeistern. Europaskeptizismus war, und ist auch jetzt in wirtschaftlichen Krisenzeiten, ein weit verbreitetes Phänomen. Eine veritable Vertrauenslücke zwischen BürgerInnen und EU-Institutionen kann konstatiert werden und eine emotionale Bindung zum Projekt Europa ist kaum bis gar nicht existent (vgl. Eurobarometer 2009). Einen Beitrag zur Schaffung eines entsprechenden Bewusstseins zu leisten, ist mir deshalb treibende Kraft.

Vorliegende Arbeit steht folglich unter der persönlichen Prämisse, dass der Weg Europas, die Köpfe der Menschen anzusprechen und die Herzen selbiger zu erobern, nur über eine tiefere politische Integration führen kann. Der Zusammenschluss europäischer Nationalstaaten brachte Frieden, wirtschaftliche Prosperität und Wohlstand. Über diese Errungenschaften hinaus sehnen sich die Menschen jedoch zunehmend nach einer Gemeinschaft sozialer Sicherheit und ökologischer Nachhaltigkeit. Eine Union als Klimaschutz-Vorreiterin kann zur Erreichung beider Ziele einen gewichtigen Beitrag leisten. Der ehestmögliche Umstieg in das unvermeidliche Zeitalter der Low-Carbon-Economy, sprich der Aufbau eines Wirtschaftssystem mit niedrigeren Emissionen basierend auf einer geringeren Abhängigkeit von fossilen Energieträgern, offenbart Europa das Potential technologischer Innovation, Generierung eines Know-How-Vorsprungs, nachhaltigen Wirtschaftswachstums, grüner Jobs, sowie vermehrter Energieunabhängigkeit und –Sicherheit. Eine derart ambitionierte Klimavorreiterin EU wird eher dazu im Stande sein, die Distanz zu ihren BürgerInnen zu verringern und selbige für *dieses* Europa zu begeistern. Geleitet von diesen Überzeugungen nähere ich mich dem Untersuchungsgegenstand, begreife europäische Klimapolitik als zentrales Politikfeld in einem neuen Kapitel europäischer Integration und vorliegende Diplomarbeit als Beitrag zu einem besseren Verständnis des selbigen.

### 3 Forschungsrahmen und -Interesse

Der Untersuchung ist ein politikwissenschaftlicher Rahmen vorgegeben. Sowohl der Forschungsgegenstand, die applizierte Perspektive, das Forschungsinteresse, die Fragestellungen, als auch die angewendeten Methoden entstammen der genuin politikwissenschaftlichen Forschung bzw. sind entsprechend gewählt. In ihrer interdisziplinären Tradition ist die Politologie als Teil der Sozial- und Geisteswissenschaften zu begreifen. Erkenntnistheoretisch und methodisch den allgemeinen Entwicklungen verwandter Disziplinen folgend, in gegenstandsbezogenen Theorien ihr eigenes Profil unter Beweis stellend, hat die Politikwissenschaft über die traditionelle Vierteilung ihres Gegenstandsbereiches hinaus – Politische Philosophie/Ideengeschichte, Politische Theorie, Vergleichende Politische Systemlehre, Internationale Beziehungen – eine erhebliche Ausdifferenzierung erfahren (vgl. Nohlen & Schulze 2004: 684). Der wissenschaftliche Diskurs findet nunmehr hauptsächlich innerhalb begrenzter Forschungsfelder statt, welche sich beispielsweise über ein gemeinsames Erkenntnisinteresse definieren (Wahlforschung, Friedens- und Konfliktforschung, Transitionsforschung, usw.) und entsprechende methodische Instrumentarien bereit stellt (vgl. ebd. 2004: 684).

Richtet sich das Erkenntnisinteresse auf europäische Klimapolitik und die Untersuchung der darauf einwirkenden Interessen, bietet es sich an den Forschungsrahmen im Bereich der Politikfeldanalyse und Lobbyismus-Forschung zu setzen. Beide politikwissenschaftlichen Disziplinen ermöglichen den Zugriff auf eine reichhaltige Auswahl an Literatur und Forschungsergebnissen, sowie entsprechend auf den Untersuchungsgegenstand anwendbare Methoden. Die Politikfeldanalyse thematisiert im wesentlichen „what governments do, why they do it, and what difference it makes“ (Dye 1978: 1). Dies umreißt die wesentlichen Fragestellungen nach a) dem *Was*, also konkreten Inhalten von Politik, b) dem *Warum*, d.h. Gründen, Voraussetzungen und Einflussfaktoren und c) dem *Wozu*, den Folgen und Wirkungen von Politik (vgl. Nohlen & Schulz 2004: 678). Das Erkenntnisinteresse der vorliegenden Politikfelduntersuchung richtet sich hauptsächlich auf die Fragen nach dem *Was* und *Warum* europäischer Klimapolitik. *Was* hat die Europäische Union in der Klimapolitik an Taten vorzuweisen? *Warum*, im Besondern unter welchem (Interessens-)Einfluss, kommt eben diese Politik zustande? Um dem eigentlichen Untersuchungsschwerpunkt, der Ergründung des *Warum*, explizit Rechnung zu tragen, wird der Forschungsrahmen und die Analyse des Politikfelds um die Erkenntnisse der Lobbyismus-Forschung erweitert.

### 3.1 Stand der Literatur und Forschungslücke

Die Europäische Union ist im Bereich der Umweltpolitik auf vielen Gebieten tätig. Dementsprechend breit gefächert und gut erforscht ist dieses Themenfeld in der Politikwissenschaft. Gerade im Bereich der Klimapolitik konzentrieren sich diesbezügliche Forschungsleistungen. Zieht man in Betracht, dass der umweltpolitische Fokus und die dementsprechende Reputation der Union ganz klar auf diesem Politikfeld ruht (vgl. Bretherton & Vogler 2006: 103), ist dies auch nicht weiter verwunderlich. Die wissenschaftliche Bandbreite erstreckt sich von der fallweisen Untersuchung und Evaluierung klimapolitischer Maßnahmen, wie beispielsweise dem Emissionshandel, bis hin zur Analyse außenpolitischer Intentionen und Implikationen europäischer Klimapolitik. Eine noch größere Auswahl an Forschungsleistungen existiert auf dem Gebiet der Interessensvertretung bzw. des Lobbying in der Europäischen Union. Vorliegende Untersuchung greift auf die akkumulierten Erkenntnisse und die Literatur beider Forschungsfelder zurück. Da die Schnittmenge von Beiträgen zur europäischen Klimapolitik einerseits, und Interessensvertretung auf europäischer Ebene andererseits, jedoch eine vergleichsweise kleine ist, offenbart sich an dieser Stelle die relevante Forschungslücke.

Wissenschaftliches Material über den Einfluss von Interessen und systematischer Interessensvertretung auf die Europäische Klimapolitik wurde bisher in überschaubarem Maße publiziert. Diese Studien können in zwei Kategorien unterteilt werden: Abhandlungen über Lobbying im Bezug auf die EU-Klimapolitik im Allgemeinen, sowie fallspezifische Untersuchungen. Markussen und Svendsen (vgl. 2005) kommen in einem Beispiel für letztere Kategorie zu dem Schluss, dass die Lobbying-Aktivitäten der Industrie wesentlichen Einfluss auf die Ausgestaltung des europäischen *Emission Trading Scheme* (ETS) hatten. Auch Christiansen und Wettstad (vgl. 2003) sehen in der unterstützenden Haltung europäischer Wirtschaftsverbände den Grund für die Wandlung der Union von einer einstigen Gegnerin des Emissionshandels, zur Unterstützerin und sogar weltweiten Vorreiterin in diesem Bereich. Auch allgemein gehaltene, weniger fallspezifische Untersuchungen auf dem Gebiet des Klima-Lobbying, kommen zu ähnlichen Schlussfolgerungen. Michaelowa (vgl. 1998) nennt in einem älteren Beitrag die Aktivitäten von Interessensgruppen und -Organisationen als ausschlaggebend dafür, dass die Union zum damaligen Zeitpunkt wenig ambitionierte klimapolitische Maßnahmen auf den Weg brachte. In einer späteren Untersuchung (vgl. ebd. 2000) bekräftigt er diese Ergebnisse mit dem Verweis auf den größeren Einfluss der energie-

und emissionsintensiven Industrie im Vergleich zu Wirtschaftszweigen, welche von einer ehrgeizigeren Klimapolitik der Union profitieren würden. Augenscheinlich ist, dass sich die existierende Literatur vor allem auf den Einfluss von Unternehmens- und Wirtschaftsverbänden konzentriert, die Rolle von Umweltschutzorganisationen aber kaum behandelt wird. Markussen und Svendsen argumentieren die Aussparung von Umweltverbänden in ihrer Analyse mit folgender Begründung: They „tend to be weak and without much lobbying power in the political arena“ (2005: 246). Dem muss entgegen gehalten werden, dass der generelle Einfluss von Interessensgruppen von den Stärken und Aktivitäten der konkurrierenden Gruppen abhängt (vgl. Sloof 1998) und deshalb keine der beiden Seiten in der Untersuchung ausgespart werden kann. Diesem Anspruch wird die aktuellere Arbeit von Anne Therese Gullberg (vgl. 2008) gerecht. Sie kommt zu dem Schluss, dass der Einfluss von Wirtschafts- und Umweltinteressen wesentlich von den vorhanden Ressourcen und praktizierten Lobbying-Strategien der jeweiligen Organisationen determiniert wird. Gullberg attestiert den ressourcenärmeren Umweltverbänden zwar Erfolg beim Einfluss auf den langfristigen Klima-Kurs der EU, nämlich durch die Durchsetzung ambitionierter Emissions-Reduktionsziele. Dennoch sieht sie diese im täglichen Kampf um konkrete klimapolitische Maßnahmen im Wettbewerb mit der finanzstarken Industrielobby unterlegen.

Der Mangel an Untersuchungen unter Einbeziehung beider Einflussfaktoren – Wirtschaft- und Umweltinteressen – konstituiert die erste Forschungslücke, welche diese Arbeit zu füllen versucht. Eine zweite besteht in der Tatsache, dass es zwar genügend wissenschaftliche Untersuchungen über den generellen Zugang von Interessensgruppen zum Entscheidungs(findungs)prozess der Union gibt, aber bisher keine Studien über deren Zugang zum „climate policy-making at the EU level“ (vgl. Gullberg 2008: 26) publiziert wurden. Da Zugang die notwendige Voraussetzung für Einfluss ist, muss im Besonderen diesem Punkt die bisher verwehrte Aufmerksamkeit gelten. Eine dritte Forschungslücke, die es zu schließen gilt, besteht in dem Umstand, dass die Literatur über europäische Interessensvertretung von deskriptiven und fallbezogenen Studien dominiert wird (vgl. Andersen & Eliassen 2001), was in gleichem Maße für den entsprechenden Bereich der EU-Klimapolitik gilt. Sabatier (vgl. 1998; 2007) hingegen argumentiert, dass die Untersuchungseinheit bei der Analyse eines Politikfelds das jeweilige *policy subsystem* und nicht eine spezifische Regierungsmaßnahme sein sollte:

*„A subsystem consists of actors from a variety of public and private organizations who are actively concerned with a policy problem or issue [...] and who regularly seek to influence public policy in that domain. In most policy subsystems there will be numerous laws and policy initiatives at any given point in time“* (Sabatier 1998: 99)

Diesem Ratschlag folgend, und aufgrund des Defizits an diesbezüglichen Forschungsleistungen, behandelt vorliegende Diplomarbeit europäische Klimapolitik aus einem weiteren Blickwinkel. Statt Schlüsse aus und anhand einer singulären Maßnahme zu ziehen, wird das, sich über mehrere Jahre erstreckende, Zusammenspiel entscheidender und beeinflussender Akteure, im Besonderen deren Interessen, aber auch äußere Einflüsse (Wissenschaft, sozioökonomische Faktoren, usw.) im *Policy Subsystem* Klimapolitik analysiert.

### **3.2 Forschungsfragen**

Wie die Eingangs-Zitate höchster europäischer Repräsentanten nahe legen, sieht sich die Europäische Union gerne in der Rolle als Klimaschutzvorreiterin porträtiert. In unzähligen Wortmeldungen der PolitikerInnen, offiziellen EU-Dokumenten, -Beschlüssen und -Stellungnahmen zur Klimapolitik, fällt in diesem Zusammenhang häufig das Wort *Leadership*. Auch in wissenschaftlichen Beiträgen und der breiten Medienöffentlichkeit wird die Union oft als *Leader* im Klimaschutz analysiert und rezipiert. Doch in der Wissenschaft, der Politik und vor allem im Bereich der Umweltschutzorganisationen mehren sich kritische Stimmen, welche der EU die *Leadership* –Rolle absprechen, diese relativieren oder zumindest im Schmelzen begriffen sehen. „Die EU hat seit Mitte der 1990er-Jahre weltweit sicher eine gewisse umweltpolitische Vorreiterrolle eingenommen“, bemerkt die international renommierte Umweltpolitikexpertin Miranda Schreurs (2009: 37), jedoch stehe die Union vor einer Bewährungsprobe und neuer Konkurrenz: „Japan etwa hat ambitioniertere Ziele in Sachen CO<sub>2</sub>-Reduktion als die EU. China hat das Ziel formuliert, 20 Prozent der Energie aus erneuerbaren Quellen zu gewinnen. Das ist dasselbe Ziel wie in der EU“. Vorliegende Diplomarbeit stellt eine kritische Analyse des europäischen *Leadership*-Anspruchs in der Klimapolitik dar und konzentriert sich auf die Frage, welche Interessen und Gruppierungen die propagierte Vorreiterrolle befördern oder behindern.

Um den Begriff *Leader* bzw. *Leadership* wissenschaftlich greif- und in diesem Kontext untersuchbar zu machen, ist eine Definition unumgänglich. Im Diskurs der Internationalen Politik, welcher maßgeblich zur Erklärung der weltpolitischen Rolle der EU, auch im Bezug auf deren etwaige Vorreiterposition im globalen Klimaschutz, beiträgt, haben Oran Young und Aril Underdal mit ihren Bestimmungen den Terminus in die wissenschaftliche Debatte eingeführt. Young (1991: 285) umschreibt *Leadership* als “the actions of individuals who endeavour to solve or circumvent the collective action problems that plague the efforts of parties seeking to reap joint gains in processes of institutional bargaining”. Underdal (1994: 181) bietet eine allgemein anwendbare Definition und erläutert *Leadership* als “an asymmetrical relationship of influence, where one actor guides or directs the behaviour of others towards a certain goal over a certain period of time”. Anhand mehrerer Voraussetzungen spezifiziert er seine Definition: *Leadership* impliziert eine Beziehung zwischen „leader and followers“ (ebd. 1994: 181). Weiters steht der Terminus in Verbindung mit dem gemeinschaftlichen Streben nach „some common good or joint purpose“ (ebd. 1994: 178), wobei *Leadern* dabei die Rolle zukommt, positiven Einfluss zu üben. Außerdem basiert *Leadership* nicht auf der bloßen Durchsetzung von Zielen durch Zwang oder „brute force“, eine „platform of shared values, interests and beliefs“ (ebd. 1994: 179) ist unabdingbare Voraussetzung. Schließlich ist eine Leader-Follower-Beziehung durch folgendes Merkmal gekennzeichnet: It „must be a fairly consistent pattern of interaction extending throughout a certain period of time“ (ebd. 1994: 179). Unter diesen Bedingungen ist eine Vorreiterrolle der EU in der Klimapolitik potentiell gegeben. Bretherton und Vogler (2006: 103) assoziieren damit einerseits die Dominanz, Präsenz und Verhandlungsstärke der Union im Rahmen des multilateralen Klimaregime und generell deren globale und innereuropäischen Bemühungen „to guide, to go ahead or even to inspire“.

Um die Qualitäten der Union im Bezug auf ihre Führungs- und Inspirationsstärke im Klimaschutz kategorisieren und analysieren zu können, bieten Grubb und Gupta folgende *Leadership*-Differenzierung:

- *Structural Leadership* basiert auf der ökonomischen und politischen Kraft des Akteurs zu führen und ist oftmals gekennzeichnet durch den Einsatz von „carrots and/or sticks“ (Grubb & Gupta 2000a: 19).

- *Instrumental Leadership* impliziert „the use of diplomatic skill to build coalitions and negotiate structures to achieve common objectives” (ebd. 2000a: 20). Neben dem Mittel der Koalitionsbildung ist *Issue-linkage* eine beliebte Methode um durch wechselseitig zufriedenstellende Lösungen dem gemeinsamen Ziel näher zu kommen.

- *Directional Leadership* bedeutet „leadership by example“ und meint damit „the domestic implementation of innovations in policy, institutions and technology to diffuse internationally” (ebd. 2000a: 20).

Alle Kategorien sind durchaus unterschiedlich, „but not mutually exclusive” (ebd. 2000a: 22). Gerade da Überschneidungen wahrscheinlich sind, lassen sich die drei Arten von *Leadership* in zwei präzisere und besser auf den Untersuchungsgegenstand anwendbare Kategorien unterteilen. *Structural* und *Directional Leadership* beziehen sich hauptsächlich auf das Auftreten der Union im Rahmen globaler Klimaverhandlungen. *Directional Leadership* hingegen nimmt Bezug auf die Rolle der EU mit gutem Beispiel und ambitionierten Taten voraus zu gehen. Entlang dieser Dimensionen, multilaterale Verhandlungen bzw. innereuropäische Maßnahmen, strukturiert sich die Analyse des Interessenseinfluss auf europäische Klimapolitik. Die forschungsleitenden Fragen tangieren ebenso beide Facetten des europäischen *Leadership*-Anspruchs.

**FF 1:** Welche Institutionen und Akteure entscheiden innerhalb der Europäischen Union im Bereich der Klimapolitik und von welchem Eigeninteresse sind diese geleitet?

**FF 2:** Welche Interessen konstituieren und formieren sich abseits dieser Institutionen und durch welche Akteure werden diese organisiert und artikuliert?

**FF 3:** In welchem Umfang und unter dem Einsatz welcher Ressourcen werden europäische Institutionen zur Anlaufstelle für Interessensvertreter?

**FF 4:** Mit welchem Erfolg beeinflussen welche Akteure und wessen Interessen die Formulierung europäischer Klimapolitik?

**FF 5:** Kann sich die Union folglich zu Recht der Rolle als klimapolitische Vorreiterin rühmen oder verhindern bestimmte Akteure eine derart ambitionierte Politik?

### 3.3 Forschungsperspektive: Rational Choice

Nach der Darlegung von Forschungslücke, -Interesse, -Rahmen und -Fragen ist weiters die Erläuterung der theoretischen Perspektive ausständig. Die Anwendung der *Rational Choice Theory* liefert das theoretische Erklärungsmodell um das Verhalten der handelnden Akteure in der Klimapolitik nachvollziehbar zu machen. Wie John C. Harsanyi (vgl. 1986: 82-83) ausführt, eignet sich diese Theorie um menschliches Handeln zu beschreiben, zu erklären, zu bestimmen und vorherzusagen, so man von der Annahme ausgeht, dass deren Verhalten und Entscheidungen von rationalen Überlegungen determiniert werden.

„Das grundlegende Axiom der Theorie der Rationalität lautet [...]: Menschen entscheiden sich für diejenigen Handlungen, deren Folgen sie gegenüber jeder anderen realisierbaren Handlung bevorzugen“ (Elster 1987: 22). In diesem Zusammenhang setzt Elster (vgl. 1987: 21-22) drei Punkte voraus: Erstens stehen die handelnden Akteure einer klaren Auswahl an gegebenen und realisierbaren Handlungsoptionen gegenüber. Zweitens sind diese über alle etwaigen Konsequenzen der zu Verfügung stehenden Möglichkeiten im Bilde. Letztlich sind die jeweiligen Akteure im Besitz vollständiger und stabiler Präferenzstrukturen, welche ihnen eine Reihung der möglichen Optionen, unter Abwägung ihrer Folgen, ermöglicht. Rationales Verhalten impliziert also die Wahl der höchstgereihten Handlungsalternative. Elsters *Thin Theory of Rationality* setzt weiters voraus, dass Akteure neben deren vollständigen, stabilen und transitiven Präferenzen die Realität widerspruchsfrei wahrnehmen und folglich eine konstante Beziehung zwischen Präferenzen, der Wahrnehmung der Wirklichkeit und ihrem Handeln herrscht (vgl. ebd. 1986).

Es ist nahe liegend davon auszugehen, dass nicht nur der gewöhnliche Mensch nach diesem Denkmuster handelt, sondern auch VertreterInnen von Interessensgruppen, andere politische Akteure und mit Einschränkungen sogar ganze politische Parteien und Institutionen (vgl. ebd. 1986). Voraussetzung um die rationale Verhaltenstheorie auch auf letztgenannte anwenden zu können, ist, dass diese als Einheit konzipierbar sind. Streng interpretiert bedeutet dies, dass die konkrete Position einer Partei, Organisation oder Institution auf „one utility function and one belief system“ (Underdal 1984: 67) zurück geht. Diese Kondition ist generell nur dann

erfüllt: „[If], and only if, either all relevant members of the organization are thus single-minded, or the organization applies an aggregation mechanism reducing the number of mind sets [...] to one. If relevant members of the organization do not have identical preferences, perceptions and beliefs, then only the structure of perfect hierarchy [...] will generally meet the requirement of perfect unity“ (ebd. 1984: 67).

Weder industrielle und umweltschutzbewegte Organisationen, noch politische Parteien und Institutionen auf europäischer Ebene, oder gar nationale Akteure im Bereich europäischer Klimapolitik können dieser perfekten Hierarchie entsprechen. Dennoch ist es sinnvoll und wissenschaftlich redlich, diese als einheitliche Akteure zu begreifen. Schließlich trachten selbige danach, die sich in ihrem Bereich akkumulierenden Geisteshaltungen und Einstellungen zu einer Position zusammenzufassen und mit einer Stimme zu sprechen.

George Tsebelis (vgl. 1990: 32) befindet die Anwendung des *Rational Choice*-Ansatz als besonders geeignet, wenn die einzelnen Akteure dazu in der Lage sind die jeweils anderen Akteure und deren Ziele zu identifizieren. Außerdem sollen die Regeln der politischen Interaktion präzise definiert und allen Akteuren bekannt sein. Weiters kann argumentiert werden, dass sich die *Rational Choice Theory* besser auf die Untersuchung von politischen Eliten anwenden lässt, als damit das Verhalten von Massen zu erklären, da erstere eher den hohen Informationsanforderungen des Modells entsprechen (vgl. Geddes 2003: 186). Interessensorganisationen, Institutionen, politische Parteien und andere Akteure im *Policy Subsystem* europäischer Klimapolitik sind ohne Zweifel Teil der politischen Elite. Zudem sind sie im Stande alle Akteure, deren Ziele, die Regeln des Zusammenspiels und das Zustandekommen konkreter Politik zu identifizieren und nachzuvollziehen.

Da die Forschungsthematik und Untersuchungseinheiten die beschriebenen Voraussetzungen für die Anwendung der *Rational Choice*-Theorie im Wesentlichen erfüllen, spricht dafür im weiteren Verlauf der Analyse das Verhalten der Klima-Akteure unter den gebotenen Schlussfolgerungen zu betrachten. Obwohl dieser theoretische Ansatz auch eine Fülle an formalen Erklärungs-Modellen hervorgebracht hat, werden diese in der Untersuchung ausgespart und die Theorie als allgemeines Werkzeug verwendet, um das Verhalten der Akteure verständlich zu machen.

## 4 Hypothesen

Basierend auf den Forschungsfragen und der, den Untersuchungen zu Grunde liegenden, *Rational Choice*-Perspektive, können nachfolgende Hypothesen generiert werden:

**Hypothese 1:** Der Rat der EU, partiell auch der Europäische Rat, und damit die Nationalstaaten der EU, dominieren sowohl die Formulierung der EU-Verhandlungspositionen im Rahmen internationaler Klimaverhandlungen, als auch die Tragweite und Umsetzung inner-europäischer Maßnahmen. Der Rat der EU sowie der Europäische Rat sind demnach von nationalen, und darüber hinaus vorwiegend wirtschaftlichen Interessen geleitet. Das EU Parlament nimmt im Zuge vermehrter Mitentscheidungsrechte dementsprechend auf die Implementierung von europäischen Klimaschutzmaßnahmen Einfluss. Als direkt gewählte Abgeordnete fühlen sich diese auch eher den europäischen BürgerInnen, und damit ökologisch progressiver Politik, verpflichtet. Dennoch reicht die Macht des EP nicht an jene des Rats bzw. Europäischen Rats, vulgo Mitgliedsstaaten, heran und gibt deshalb in der europäischen Klimapolitik nur zweitrangig tonangebend.

**Hypothese 2:** Abseits der Institutionen formieren sich finanzstarke wirtschaftliche und industrielle Interessensverbände, welche in der Regel die Beibehaltung des Status quo präferieren und ambitionierte Klima-Ziele und -Maßnahmen aus Gründen befürchteter wirtschaftlicher Nachteile und zusätzlicher Kosten ablehnen. Jedoch verschaffen sich zunehmend Unternehmensverbände im Bereich der grünen Industrie Gehör, die von den Maßnahmen einer klimapolitisch ambitionierten Union profitieren würden. Selbige stellen mittlerweile ein bedeutendes Gegengewicht zu den klassischen industriellen Interessen dar und stören damit eine einheitliche und folglich durchschlagskräftigere Position der Wirtschaft.

Auf diese Weise verleihen sie nicht nur den eigenen Interessen Ausdruck, sondern spielen auch den Umwelt-NGOs in die Hände, welchen die EU Klimapolitik nicht weit genug geht. Sowohl die EU-Gesamtziele, als auch die Qualität und Quantität inner-europäischer Maßnahmen betreffend, fordern diese eine nachdrücklichere

Positionierung und Politik der Union. An der materiellen und politischen Vormachtstellung „alter“ IndustrievertreterInnen ändert dies jedoch wenig.

**Hypothese 3:** Die Lobbyingaktivitäten, sowohl der Industrie als auch der Umwelt-NGOs, konzentrieren sich besonders auf die Europäische Kommission, die als Initiativorgan in der Rechtsetzung und als explizit offene Institution für den Input von Expertise, eine beliebte und effektive Anlaufstelle darstellt. Das EU Parlament wird hingegen eher von Seiten der NGOs präferiert, da dieses offener für den Zugang von Umwelt-Interessen ist, als für die hohe Zahl an WirtschaftsvertreterInnen. Dem geringeren Einfluss des EP in der europäischen Rechtsetzung geschuldet, konzentrieren sich ökonomische Interessensverbände wiederum verstärkt auf die Aktivitäten des Rats bzw. Europäischen Rats. Selbige sind zwar als Institutionen nicht ausdrücklich offen für den Input von Lobbyisten. Jedoch geht die ressourcenstarke Industrie/Wirtschaft bevorzugt den finanziell und personell aufwendigen Weg über die maßgeblichen FunktionsträgerInnen/Regierungen der Mitgliedsstaaten, um auf diesem Weg die Politik der Union effektiv zu beeinflussen. Umwelt-NGOs haben auf diesem Gebiet das Nachsehen.

**Hypothese 4:** NGOs haben es trotz bedeutend geringerer materieller/finanzieller Ressourcen zu beachtlichem Einfluss auf die Klimapolitik der Union gebracht. Dabei spielen ihnen nicht nur die sozioökonomischen Veränderungen (Häufung von Naturkatastrophen, bedrohliche naturwissenschaftliche Erkenntnisse, Energieknappheit und -Sicherheit), der technologische Wandel und die Aussicht auf den Aufbau einer nachhaltigen (Export-)Industrie, sondern auch die öffentliche Meinung in die Hände. Trotz des veritablen ökologischen Handlungsdrucks auf die europäische Politik, reicht der Einfluss der Umwelt-NGOs dennoch nicht an jenen der Industrie/Wirtschaft heran. Ist die EU im Bezug auf ihre internationalen Verpflichtungen noch als klimapolitischer Vorreiter, mit zusätzlichem Potential, zu werten, so wird die Umsetzung inner-europäischer Maßnahmen entscheidend von einer zu einseitigen Wirtschaftspolitik und den entsprechend mächtigen Interessensgruppen beeinflusst, abgeschwächt und stellenweise bis zur Zahnlosigkeit verwässert.

## 5 Theoretische und empirische Methodik

Die Analyse wird mit einer Kombination aus theoretischen und empirischen Methoden bewerkstelligt. Die mit Vertretern von ökologischen und ökonomischen Interessensverbänden geführten Experteninterviews fließen dabei in die Politikfeldanalyse europäischer Klimapolitik nach Sabatier's *Advocacy Coalition Framework* ein.

### 5.1 Sabatier's Advocacy Coalition Framework (ACF)

Paul Sabatier's (vgl. 1993: 116) *Advocacy Coalition Framework*-Ansatz (ACF) ermöglicht es Überschneidungen, Differenzen, Gruppierungen und Separierungen unter den einzelnen europapolitischen Klima-Akteure heraus zu arbeiten. Damit ist die über Jahre erfolgte Ausformung und Transformierung von Interessenskoalitionen darstell- und erklärbar, was letztlich Rückschlüsse auf die konkret implementierte Politik zulässt.

Eine *Advocacy-Koalition* bezeichnet politische Akteure – Regierungen gleichermaßen wie Institutionen, Parteien, Interessensvertretungen usw. – welche sich einem konkreten Policy-Problem widmen, „gemeinsame normative und kausale Vorstellungen haben“ (ebd. 1993: 121) und ihr Handeln oftmals koordinieren. Mit vereinten Kräften trachten diese Zweck-Bündnisse danach ihre „handlungsleitenden Orientierungen in öffentliche Maßnahmen umzusetzen“ (ebd. 1993: 121), um somit einen „Policy-Wandel“ (ebd. 1993: 119) – also eine Veränderung der konkreten Politik – herbeizuführen. Gleiches gilt für das Vorhaben, das Zepter im *Policy-Making* in der Hand zu behalten um einen unerwünschten *Wandel* zu vermeiden. Die konkurrierenden Koalitionen, welche sich einem spezifischen Problemfeld widmen und so ein „Policy-Subsystem“ (ebd. 1993: 120) bilden, werden in ihrem Handeln von mehr oder weniger veränderbaren (Grund-)Einstellungen geleitet. Sabatier (1993: 132) spricht in diesem Zusammenhang von den so genannten „beliefs“.

Um einen Kompromiss zwischen den Koalitions-Fronten herbeizuführen, können „Policy-Broker“ (ebd. 1993: 121) eine vermittelnde Rolle einnehmen. Entscheidend für einen *Policy-Wandel* sind nun mehrere Faktoren. „Policy-orientiertes Lernen“ (ebd. 1993: 121 – 122) beschreibt eine „relativ stabile Veränderung des Denkens oder von Verhaltensintentionen“ der

Akteure, um die Erreichung ihrer *Policy*-Ziele zu befördern. Wesentlich einflussreicher sind hingegen „externe (System-)Ereignisse“ (ebd. 1993: 123). Sabatier (1993: 125 – 126) unterscheidet dabei drei Formen:

- - *Veränderungen der sozioökonomischen Bedingungen und der Technologie*
- - *Veränderung der öffentlichen Meinung*
- - *Veränderungen von Regierungskoalitionen auf gesamtstaatlicher Ebene*

Als wesentliches Kriterium für die Analyse eines etwaigen *Policy-Wandels* beschreibt Sabatier die Länge des Beobachtungszeitraums. Es macht ausschließlich Sinn den Theorie-Ansatz anzuwenden, wenn die Entwicklungen von *Koalitionen* in ihren *Subsystemen*, die *Policy-orientierten* Lernschritte und die von außen auf sie einwirkenden Faktoren, über Jahre beobachtet werden. Im Fall der relativ jungen Geschichte europäischer Klimapolitik ergibt sich dennoch ein Untersuchungszeitraum von nahezu 20 Jahren, wobei die letzte Dekade wohl die aussagekräftigsten Rückschlüsse zulässt. Angewendet auf den Forschungsgegenstand dienen der vorgestellte Ansatz und die explizierten Terminologien der methodischen Anleitung und Strukturierung der Analyse. Europäische Klimapolitik und der Einfluss von Interessensverbänden werden entsprechend der forschungsleitenden Fragen und den daraus generierten Hypothesen im Weiteren unter folgenden Gesichtspunkten bearbeitet:

- Welche grundlegenden *Beliefs*, also Einstellungen und Interessen, stehen hinter dem Handeln der EU-Institutionen und Interessensverbände?
- Welche Akteurs-*Koalitionen* dominieren mit ihren jeweiligen *Beliefs* die *Policy* und Positionen im Bereich des *Subsystems* europäischer Klimapolitik?
- Welche Rolle spielt das *Policy-orientierte Lernen* im Bezug auf europäische Institutionen und Interessensverbände, wie beeinflusst selbiges deren *Beliefs* und Strategien zur Zielerreichung?
- Sind *sozioökonomischen Veränderungen*, wie beispielsweise die Häufung von Naturkatastrophen, bedeutend und haben Einfluss auf das *Policy-Making*?
- Wirkt sich das Aufkommen *neuer Technologien* – z. B. das wirtschaftliche Potential einer neuen grünen Industrie – auf die Klimapolitik der Union aus?
- Welche *öffentliche Meinung* ist im Bezug auf klimapolitische Maßnahmen in Europa zu diagnostizieren, welche Rolle spielen dabei neue naturwissenschaftliche

Erkenntnisse und die *veröffentlichte Meinung*, also die mediale Darstellung von Klimapolitik? Wie beeinflussen diese Faktoren das Handeln der Akteure?

Abschließender Teil der Analyse nach Sabatier's ACF-Ansatz, ist die Auseinandersetzung mit den unter Kapitel 6.4 angeführten Fallbeispielen europäischer Klimapolitik.

## 5.2 Experteninterviews

Die theoretische Analyse europäischer Klimapolitik wird durch zwei Experteninterviews, geführt mit Vertretern einer Umwelt-NGO sowie einer industriellen Organisation, empirisch bereichert. Die Sichtweise der Wirtschaft bringt der für Klimapolitik Zuständige der *Österreichischen Industriellenvereinigung (IV)*, Diplomingenieur Dieter Drexel, ein. Die IV ist nicht nur Mitglied des europäischen Industrie- und Arbeitgeberverbands, *Business Europe*, sondern deren Präsident Dr. Veit Sorger auch Vize-Präsident dieses europäischen Industrie-Dachverbands (vgl. Industriellenvereinigung 2009). Das umweltpolitische Pendant zur *Industriellenvereinigung* verkörpert eine der welt- und europaweit profiliertesten NGO's – *Greenpeace*. Niklas Schinerl, Klimasprecher des österreichischen Ablegers, repräsentiert die Interessen, Positionen, Sichtweisen und Aktivitäten der Umweltschutzbewegung. Da sich vorliegende Untersuchung auf die Ergründung der europäischen und nicht der österreichischen Ebene konzentriert, werden die Fragen an die Experten auch mit dementsprechendem Bezug gestellt, auch wenn diese in erster Linie Vertreter ihrer nationalen Organisationen, wenn auch im europäischen Kontext agierend, darstellen.

Die Experteninterviews werden in Form von *teil-strukturierten, nicht-standardisierten Befragungen* durchgeführt. *Nicht-standardisierte* Interviews verzichten auf eine vorgegebene Kategorisierung und Limitierung der Antworten (vgl. Atteslander 2003: 161). Das *teil-strukturierte* Interview bedingt die Erstellung eines Fragebogens (vgl. ebd. 2003: 147). Im Rahmen der vorliegenden Untersuchung geschieht dies in Form eines Interviewleitfadens (im Anhang, Kapitel 11, zu finden), welcher die Option auf spontane Nach- und Zwischenfragen offen lässt (vgl. ebd. 2003: 157). Inhalt, Anordnung und Anzahl der Fragen orientieren sich an den forschungsleitenden Fragen, den Hypothesen und den jeweiligen Gesprächspartnern.

## **6 Begriffe, Definitionen, Institutionen und Akteure**

Ohne eine Einführung in zentrale Begriffe und Definitionen des Untersuchungsgegenstandes, die historische Entwicklung und das Institutionengefüge der Union, sowie die Kompetenzver- und Rollenzuteilungen unter den zu identifizierenden Akteuren, kann eine präzise Analyse nicht erfolgen. Der Klimawandel als globale Herausforderung lässt die schiere Komplexität dieses Politikfelds und Vielfalt an involvierten Interessen und Akteuren bereits erahnen. Die Europäische Union der heute 27 Mitgliedsstaaten, weltweit drittgrößter Treibhausgasemittent nach China und den USA, ist lediglich ein bedeutender Akteur auf der Weltbühne des Klimaschutzes, auf der sich große Industrie-, Schwellen- und Entwicklungsnationen ebenso versuchen Gehör zu verschaffen wie kleine, arme und dem Klimawandel schutzlos ausgelieferte Länder (vgl. Kiyar 2009). Europäische Positionen und Aktionen werden wiederum von den Interessen nationaler, regionaler und lokaler Akteure determiniert. Der weltweite Kampf gegen den Klimawandel, welcher also den globalen Nord-Süd-Konflikt zwischen Industrie- und Entwicklungsländern ebenso virulent macht, als er auch die regionale und lokale Wahrnehmung von Verantwortung adressiert, kann und soll in vorliegender Arbeit nur aus eingeschränkter Perspektive thematisiert werden. Diese ist eine explizit europäische und ohnehin vielschichtig genug. Um der gegebenen Komplexität gerecht zu werden, diese jedoch auf ein, dem Untersuchungsgegenstand und Forschungsinteresse dienliches Maß zu reduzieren, sind anschließende Kapitel der Bestimmung des Untersuchungs-Korsetts gewidmet. Dabei werden auch erste vorsichtige Rückschlüsse hinsichtlich der Forschungshypothesen möglich.

### **6.1 IPCC, UNFCCC, Kyoto, Post-Kyoto und die EU**

Als in den 1980er Jahren der Klimawandel erstmals globale Aufmerksamkeit erregt, steckt der diesbezügliche naturwissenschaftliche Forschungs- und Erkenntnisstand noch in den Kinderschuhen. Die langjährige Verweigerungshaltung der USA, den Klimawandel als solches und eine Mitschuld an dessen Zustandekommen einzugestehen, geschweige denn durch adäquate Maßnahmen entgegenzuwirken, rechtfertigten die Verantwortlichen hauptsächlich mit den ungewissen und widersprüchlichen Ergebnissen der internationalen Klimaforschung

(vgl. Hovi, Skodvin & Andresen 2003: 1). Bis heute ist der Anstieg der durchschnittlichen Erdtemperatur, die Ursache für diesen Anstieg und vor allem die Rolle des Menschen als Verursacher umstritten. Dennoch spricht der naturwissenschaftliche Kanon, im Gegensatz zu den Anfängen der Klimaforschung, mittlerweile eine eindeutige und dramatische Sprache – die Weltgemeinschaft wird mit erschreckenden Szenarien konfrontiert und zu unverzüglichem Handeln aufgefordert (vgl. IPCC 2007). Das bedeutendste klimawissenschaftliche Sprachrohr, auf dessen Basis die politischen Entscheidungen in internationalen Verhandlungen getroffen werden und auch das Handeln der EU Bezug nimmt (vgl. u.a. Rat der EU 2007: 10), repräsentiert dabei das *International Panel on Climate Change* (IPCC).

Das IPCC wurde 1988 von der *Weltorganisation für Meteorologie* (WMO) und dem *Umweltprogramm der Vereinten Nationen* (UNEP) aus der Taufe gehoben, betreibt selbst zwar keine Forschung, trägt jedoch seither klimarelevante Studien zusammen und erstellt anhand derer Sachstandsberichte welche einen Überblick über Fakten, mögliche Zusammenhänge, Entwicklungen, sozio-ökonomische Konsequenzen und Wahrscheinlichkeiten von zukünftigen Szenarien bieten (vgl. IPCC 2009). Deren vier wurden bisher publiziert, wobei das prognostizierte Ausmaß und die Konsequenzen des Klimawandels von Report zu Report drastischer bewertet werden. Während der erste Sachstandsbericht aus dem Jahre 1990 noch von einem zu erwartenden Anstieg der globalen Durchschnittstemperatur von 0,3 Grad Celsius im 21. Jahrhundert ausgeht (vgl. IPCC 1992), prognostiziert der 1995 veröffentlichte zweite *Assessment Report* für die kommenden hundert Jahre bereits eine Erwärmung von bis zu 3,5 Grad, sollten keine adäquaten Gegenmaßnahmen ergriffen werden. Erstmals wird darin auch die Schuldfrage thematisiert. Der Klimawandel wird als vom Menschen verursacht erklärt, wenn auch betont wird, dass dies lediglich dem vorläufigen Erkenntnisstand entspricht (vgl. IPCC 1995). In Folge eines zu erwartenden Anstiegs des Meeresspiegels um 15 bis 95 Zentimeter, begleitet von entsprechenden Überschwemmungen, zeichnet der Bericht das Bedrohungsszenario von bis zu 100 Millionen Klimaflüchtlingen. Noch deutlicher, da durch neue Erkenntnisse fundiert, betont der dritte Sachstandsbericht (vgl. IPCC 2001) die negative Rolle des Menschen als Verursacher und korrigiert die Worst-Case-Prognose von 3,5 auf 5,6 Grad durchschnittlichen Temperaturanstieg. Dokumentiert wird ebenso der massive Anstieg der atmosphärischen

Kohlendioxidkonzentration um 31 Prozent seit dem Jahr 1750, die Neunzigerjahre als wärmstes Jahrzehnt seit 1861 und die im Vergleich zu den letzten tausend Jahren rapide Erderwärmung gegen Ende des 20. Jahrhunderts. Der 2007 veröffentlichte vierte und vorerst letzte Sachstandsbericht (vgl. IPCC 2007), an dem über 1.200 AutorInnen und 2.500 BegutachterInnen beteiligt waren, zweifelt kaum mehr am Einfluss des Menschen auf den Klimawandel. Zwar werden die Prognosen über den Anstieg des Meeresspiegels auf bis zu 59 Zentimeter abgeschwächt – wobei die Möglichkeit eines weit höheren Anstieges bei neuen wissenschaftlichen Erkenntnissen betont wird –, die Warnungen vor extremen Wetterereignissen, Hitzewellen und den fatalen sozio-ökonomischen Folgen werden jedoch intensiviert. Nach oben revidiert wurde außerdem der zu erwartende Anstieg der Durchschnittstemperatur auf bis zu 6,4 Grad im 21. Jahrhundert. Um die schlimmsten Szenarien abwenden zu können raten die ExpertInnen des IPCC den CO<sub>2</sub>-Gehalt in der Atmosphäre auf 450 ppm (parts per million) zu stabilisieren und damit den drohenden Temperaturanstieg auf 2 Grad zu limitieren. Nach Schätzungen der WissenschaftlerInnen verlangt dies eine Emissionsreduktion der entwickelten Industrienationen von ca. 80 % bis zum Jahre 2050, im Vergleich zu den Werten im Basisjahr 1990.

Die Position der Europäischen Union in internationalen Klimaverhandlungen bezieht sich explizit auf die Erkenntnisse und Empfehlungen des IPCC. Die angestrebte Eindämmung des Temperaturanstiegs auf 2 Grad wird als oberstes Ziel betont, zudem die Führungsrolle der entwickelten Industrienationen eingemahnt und ambitionierte Reduktionsziele für selbige proklamiert:

The Council of the European Union „*recognizes that the 2°C objective sets the level of ambition for global mitigation action; underlines that, in accordance with the findings by the IPCC in its AR4 and more recent studies, developed countries as a group should reduce their GHG emissions below 1990 levels through domestic and complementary international efforts by 25 to 40% by 2020 and by 80 to 95% by 2050*“ (Rat der EU 2009: 2)

Selbstverständlich stellt das *International Panel on Climate Change* nicht nur den naturwissenschaftlichen Referenzpunkt für die Position und das Handeln der EU dar. Die Konstituierung eines globalen Klimaregimes mit Beginn der 1990er erfolgte auf Grundlage

der ersten IPCC-Erkenntnisse und deren zunehmend drastischere Berichte begleiteten dessen Entwicklung über die Jahre. Aus heutiger Sicht kann man auf bedeutende Meilensteine in der Entwicklung globaler Klimapolitik und einige der ambitioniertesten und komplexesten Verträge, die jemals verhandelt wurden, zurück blicken (vgl. Grubb & Hourcade 2000: 240). Die auf einer der größten Umwelt-Konferenzen der UN-Geschichte, dem so genannten *Earth Summit* von Rio, 1992 verabschiedete und 1994 ratifizierte *United Framework Convention on Climate Change* (UNFCCC), markiert wie erwähnt den Ausgangspunkt dieses Regimes. Gelegt wurde diese Basis mittels “defining an ultimate objective as well as fundamental principles” (Yamin & Depledge 2004: 22). Neben der Festschreibung des gemeinsamen Ziels, die in Artikel 2 anvisierte Stabilisierung der Treibhausgasemissionen, wird in Artikel 3 auf ein wesentliches Prinzip bei der Problemlösung verwiesen: The „common but differentiated responsibilities and respective capabilities” (UNFCCC 1992). Bereits im Anfangsstadium des globalen Klimaregimes wird also explizit betont, dass die entwickelten Nationen im Kampf gegen den Klimawandel, in Relation zu den Entwicklungsländern, ganz besonders in der Verantwortung stehen. Diese sind nicht nur für den Großteil der Emissionen verantwortlich, sondern verfügen vor allem über die notwendigen finanziellen Kapazitäten zur Bekämpfung des Klimawandels. Dazu teilt die *Framework Convention* die Unterzeichnerstaaten grob in zwei Gruppen: *Annex I*- und *non-Annex I*-Staaten, wobei erstere die Industrienationen und zweitere die Entwicklungsländer umfassen (vgl. Climate Change Secretariat 2002: 8). Als *Annex I*-Nationen werden sowohl die relativ wohlhabenden Länder, welche 1992 Mitglieder der OECD waren, als auch Staaten mit *economies in transition* (die so genannten EITs), darunter die Russische Föderation, die Baltische Staaten und diverse Zentral- und Osteuropäische Länder, geführt (vgl. ebd. 2002: 8).

Alle damaligen und heutigen Mitgliedsstaaten der Europäischen Union fallen unter die Verpflichtungen der *Annex I*-Länder. Diese sind dazu angehalten nationale Aktionsprogramme zu implementieren, regelmäßige Fortschrittsberichte zu erstellen und diese dem UN-Klimasekretariat zu übermitteln (vgl. ebd. 2002: 9). Mit der Konvention wurde eine Reihe von Monitoring- und Reporting-Mechanismen eingesetzt um die Entwicklung der weltweiten Emissionen im Auge zu behalten. Rechtlich nicht bindend ist hingegen das Ziel der *Annex I*-Gruppe, deren Treibhausgasemissionen im Jahr 2000 auf das Niveau von 1990 rückzuführen (vgl. ebd. 2002: 8). Die wohlhabensten Länder unter den *Annex I Parties* sind weiters im *Annex II* der Konvention gelistet und haben die besondere Verpflichtung „to

provide new and additional financial resources to developing countries, [...] as well as to facilitate the transfer of climate friendly technologies to both developing countries and EITs“ (ebd. 2002: 9). Den Staats- und Regierungschefs war mit der Verabschiedung der Konvention jedoch bereits bewusst, dass deren eingegangene Verpflichtungen nicht ausreichen werden, um den Klimawandel in Griff zu bekommen. Folglich versammeln sich die unterzeichnenden Nationen, auch *Parties to the Convention* genannt, seit der Zusammenkunft in Berlin, 1995, im Rahmen jährlicher Konferenzen, um die Fortschritte zu analysieren, weitere Maßnahmen zu diskutieren und das weitere Vorgehen gegen den Klimawandel zu verhandeln (vgl. ebd. 2002: 12). Das im Zuge der ersten *Conference of the Parties (COP 1)* beschlossene *Berlin Mandate* eröffnete eine zweieinhalbjährige Verhandlungsphase, welche zur Einigung über detailliertere und ambitioniertere Maßnahmen führen sollte, was schließlich auf der dritten Konferenz in Kyoto, Japan, am 11. Dezember 1997 gelang (vgl. ebd. 2002: 12).

*COP 3* markiert den nächsten klimapolitischen Meilenstein auf globaler Ebene, als die Regierungen das so genannte *Kyoto Protocol* verabschiedeten. Aufbauend auf der UNFCCC, setzt das Protokoll rechtlich bindende Emissions-Reduktionsziele für die *Annex I*-Staaten, welche im Verpflichtungszeitraum 2008-2012 zu erfüllen sind (vgl. ebd. 2002: 12). Zudem setzt das Protokoll auf marktbasierte Mechanismen, also den Handel mit Emissionen, um die Kosten in der Umsetzung gering zu halten. Gupta (vgl. et al. 2007: 778) beschreibt den *Clean Development Mechanism (CDM)* und *Joint Implementation (JI)* als die zwei innovativen Instrumente in der Klimapolitik, welche das *Protocol* hervorgebracht hat. Ersterer ermöglicht den Industriestaaten, Emissionsgutschriften, zur Erreichung ihrer eigenen Reduktionsziele, über Investitionen in Klimaprojekte in Entwicklungsländern zu erwerben. *JI* sieht dasselbe Prinzip vor, lediglich für Investments in entsprechende Maßnahmen anderer Industrieländer (vgl. auch Yamin & Depledge 2004). Obwohl das Protokoll Ziele und Mechanismen festlegt und von 84 Staaten, mit der Intention zu ratifizieren, unterzeichnet wird, fehlt zu diesem Zeitpunkt noch die Festschreibung des genauen Regelwerks zur Umsetzung (vgl. Climate Change Secretariat 2002: 12). Eine weitere Verhandlungsperiode beginnt und erstreckt sich über die Jahre und Konferenzen, bis 2001 im Zuge des *COP 7* und mit Verabschiedung des *Marrakesch Abkommens* alle notwendigen Voraussetzungen für die Umsetzung des *Kyoto Protocol* auf den Weg gebracht sind (vgl. Wang & Wiser 2002: 181). Genaue Bestimmungen bezüglich Reporting, Überprüfung der Zielvorgaben und Maßnahmensetzung werden demnach ebenso festgelegt, wie die konkrete Unterstützung der Entwicklungsländer. Nach Beseitigung der letzten Hürden und der notwendigen Unterzeichnung Russlands kann das

Protokoll mit Februar 2005 just zu jenem Zeitpunkt in Kraft treten, als selbiges bereits den Verhandlungsbeginn für ein Nachfolgeabkommen vorsieht (vgl. Climate Change Secretariat 2002: 13). Bis zum heutigen Tag haben 176 Länder, einschließlich aller EU-Mitglieder, das Protokoll ratifiziert. Nachdem im Dezember 2007 auch die australische Regierung unterzeichnet, verweigert dies die USA als einzige entwickelte Industrienation bis zum heutigen Tag (Oberthür & Kelly 2008: 36). Diametral entgegengesetzt dazu positioniert sich die Europäische Union als jene Staatengemeinschaft, welche die ambitioniertesten Kyoto-Reduktionsziele verfolgt. Sieht das Protokoll eine durchschnittlich fünfprozentige Emissionsverringerung, im Vergleich zu dem Niveau von 1990, für alle *Annex I*-Länder vor, so geht die EU mit – 8 voran (vgl. UNFCCC 1997). Die Union hat sich im Juni 1998 auf eine interne Lastenaufteilung geeinigt, da deren Mitgliedsstaaten als eigenständige Vertragsparteien individuelle Verpflichtungen im Rahmen des *Kyoto Protocol* eingehen (vgl. European Environment Agency 2002). Die verhandelten Reduktionsziele der 15 Mitgliedsstaaten spiegeln eine Balance in der Aufteilung der Verantwortung, zwischen höher entwickelten und noch in Entwicklung befindlichen Staaten der Union, wider:

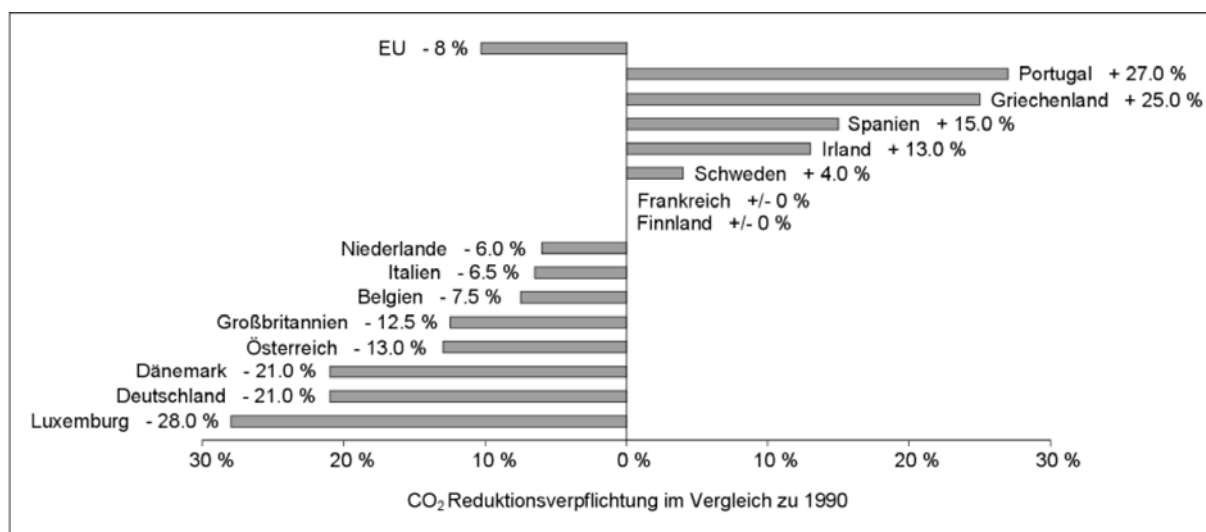


Abbildung 1: Eigene Darstellung; vgl. European Environment Agency 2002

Gerade die ambitionierten Reduktionsziele von großen Emittenten wie Deutschland und Großbritannien gleichen den gewährten Zuwachsspielraum für Länder wie Portugal, Spanien, Griechenland oder Irland wieder aus. Da sogar eine Übererfüllung der Ziele in manchen

Staaten erwartet wird, kann sich die Union ein schwarzes Schaf wie Österreich leisten – statt der angepeilten -13 Prozent steht ein momentanes Plus von 12,9 Prozent zu Buche; als einziges Land der EU wird Österreich die eingegangenen Verpflichtungen nicht erfüllen – ohne das Gesamtreduktionsziel der EU-15 zu gefährden (vgl. Europäische Kommission 2009: 3-4). „Assuming that all measures deliver as expected, the projected overall reduction of GHG emissions could be up to 13.1 % in commitment period [...] including -1,6 % effect of additional domestic measures“ (ebd. 2009: 10). Da die Datenerhebung dieses Fortstandsberichts der Kommission jedoch auf Einschätzungen der Mitgliedsländer beruht, kann eine endgültige Bilanz erst nach Ablauf der Verpflichtungsperiode 2012 gezogen werden.

Dass einzelne EU-Staaten durch Übererfüllung ihrer Ziele die Versäumnisse anderer ausgleichen müssen, verweist auf ein grundlegendes Problem bei der Verhandlung von Allgemeingütern wie dem Klimaschutz und der Aufteilung der entsprechenden Verantwortung. Derartige *public goods* „are universally to be desired. But because their provision benefits every country, even the ones that do not help to provide them, [...] they are often under-provided and prone to free riding“ (Barret 2007: 1-3). Dies gilt sowohl für die globale Ebene des Klimaschutzes, als auch für die Lastenaufteilung innerhalb der Union. Gerade im Sinne der angewandten *Rational Choice* Theorie ist es wichtig darauf zu verweisen, dass die primäre Motivation eines jeden Staates stets das nationale Eigeninteresse darstellt (vgl. Tolba 1998: 14). *Free Rider* und wenig engagierte Länder erschweren also den generellen Verhandlungsprozess, die Aufteilung von Verantwortung und die konkrete Umsetzung einer ambitionierten Klimaschutz-Agenda. An dieser Stelle eröffnet sich die Möglichkeit und Notwendigkeit der Union, und einzelner ihrer Mitgliedsländer, Führungsstärke zu demonstrieren. Für die Umsetzung einer ehrgeizigen und effektiven globalen/europäischen Klimapolitik, „the leadership of the biggest, the richest and the mightiest states is not always sufficient, but it is almost always necessary“ (Barret 2007: 10). Damit neben den notwendigen Vorreiterländern die Zahl der Nachzügler in der Umsetzung des *Kyoto Protocol* gering bleibt, wurde verabsäumt finanzielle Sanktionen bei Nichterfüllung der Ziele zu beschließen. Jedoch kann die EU intern, im Fall der Zielverfehlung ihrer Mitgliedsstaaten, ein Vertragsverletzungsverfahren einleiten, sollten betreffende Länder ihren Verpflichtungen nicht beispielsweise bereits durch den Zukauf von Emissionszertifikaten nachgekommen sein (vgl. Standard 2009: 5).

Trotz der voraussichtlichen Erfüllung der gemeinschaftlichen Kyoto-Ziele, steht der Union eine noch ungleich größere Aufgabe bevor. Nach der zwischenzeitlich erfolgten Erweiterung auf 27 Mitgliedsstaaten, darunter eine Reihe von Ländern im wirtschaftlichen Umbruch und mit dementsprechendem Aufholbedarf, möchte die EU in der Post-Kyoto-Periode ihre vermeintliche Rolle als Vorreiterin prolongieren. Der Europäische Rat verabschiedet im März 2007 eine Klima- und Energie-Strategie, die vor allem aufgrund ihrer markanten Eckdaten Bekanntheit erlangt: 20-20/30-20 – Bis zum Jahr 2020 möchte die Union ihre Emissionen um 20 Prozent reduzieren, bei ähnlich ehrgeizigen Zielen anderer globaler Großemittenten sogar um 30 Prozent, bei gleichzeitig 20-prozentiger Deckung des eigenen Energiebedarfs durch erneuerbare Energieträger (vgl. Europäischer Rat 2007; Euractiv 2007). Dies ist zugleich auch die offizielle Verhandlungsposition der EU im Ringen um ein Kyoto-Folgeabkommen für die Zeit nach 2012. *COP 13*, auf der indonesischen Insel Bali, bereitet im Dezember 2007 den Weg für den nächsten Meilenstein in der globalen Klimapolitik, indem der Verhandlungsprozess für ein entsprechendes Abkommen offiziell eröffnet und ein Abschluss mit Ende 2009 angepeilt wird (vgl. Ott et al. 2008).

Die bislang größte Umweltkonferenz der Geschichte, *COP 15*, abgehalten in der dänischen Hauptstadt Kopenhagen, wird im Dezember 2009 zum Ort des finalen Feilschens um ein verbindliches Abkommen für die nachfolgende Periode. Am Ende der mehr als einwöchigen Konferenz-Verhandlungen zwischen 192 Staaten müssen diese ihr Scheitern im Bemühen um die Festlegung verbindlicher Reduktionsziele eingestehen und verabschieden ein gerade einmal vierseitiges Dokument, auch *Copenhagen Accord* genannt, das von den Parteien lediglich zur Kenntnis genommen wird (vgl. Black 2009). Das Abkommen von Kopenhagen beinhaltet zwar erstmals das Ziel die Erderwärmung auf zwei Grad zu begrenzen und kommt damit den Forderungen der IPCC-ExpertInnen nach, konkrete Zahlen zu den geplanten Emissionsrückgängen bis 2020 enthält die Vereinbarung jedoch nicht (vgl. UNFCCC 2009). *Annex 1*-Staaten werden lediglich dazu verpflichtet deren geplante Reduktionsziele bis Jänner 2010 an das Klima Sekretariat zu übermitteln, auf den folgenden Klimakonferenzen in Bonn und Mexiko sollen diese dann in einen rechtlich verbindlichen Vertrag münden (vgl. ebd. 2009). Einzig die Zusage der entwickelten Industrienationen, den Entwicklungsländern für die Periode 2010-2012 zusätzliche 30 Milliarden Dollar und für die Jahre nach 2020 jährlich 100 Milliarden Dollar zur Bewältigung des Klimawandels zur Verfügung zu stellen, kann in konkrete Zahlen gegossen werden (vgl. ebd. 2009). Sogar UN-Generalsekretär Ban Ki Moon räumt ein, dass *COP 15* die Hoffnungen nicht erfüllen konnte und die Zeit drängt um auf den

Folgekonferenzen bis Ende 2010 zur Verabschiedung eines verbindlichen Post-Kyoto-Abkommens zu gelangen (vgl. Black 2009). Obwohl die Europäische Union die in Kopenhagen erzielten Ergebnisse formell akzeptiert, äußern sich auch deren Offizielle enttäuscht von den Verhandlungsergebnissen, zumal die Union beim Zustandekommens des Abschlussdokuments lediglich die Rolle als Zaungast zwischen den Verhandlungsführern USA und China einnahm (vgl. ebd. 2009). Ob die harsche Kritik, welche vor allem Umwelt-NGOs an den Gipfel-Ergebnissen üben, berechtigt ist, entscheiden die Entwicklungen der nächsten Monate.

In diesem Sinne stellen die bisherigen Leistungen internationaler Klimapolitik, die Verabschiedung der *UNFCCC*, des *Kyoto Protocol* und die Bemühungen um ein Folgeabkommen, einzig erste Schritte im Kampf um die Eindämmung der Erderwärmung dar. Diese konstituieren jedoch eine solide und flexible institutionelle Struktur, ohne erkennbare Alternativen, auf dessen Basis in Zukunft weitaus ehrgeizigere Vorhaben umgesetzt werden können und müssen (vgl. Oberthür & Kelly 2008: 37; Wang & Wiser 2002: 197-198). Die diesbezügliche Verhandlungsposition der Union, 20-20/30-20, bleibt vorerst unverändert.

## 6.2 Europäische Integration, Multilevel-Union, Umwelt- und Klimapolitik

Um das klimapolitische Handeln und Wesen der Europäischen Union für die Untersuchung greifbar zu machen, ist eine Einführung in die historische Entwicklung der Gemeinschaft, der Herausbildung ihres Institutionengefüges und die Einbettung der Klimapolitik in deren umweltpolischem Profil, sinnvoll. Im Zuge dieser Darstellung, detaillierter in den unmittelbar folgenden Kapiteln, werden die maßgeblichen europäischen Institutionen bestimmt, deren Aufgaben und Kompetenzen präzisiert und auf diesem Weg die Anlaufstellen europäischer Interessensvertretung und Möglichkeiten der Einflussnahme geklärt.

Die heutige Union der 27 Mitgliedsstaaten und deren schiere Größe in Bezug auf Industrie, Energie, Handel, Transport und Landwirtschaft, macht sie nicht nur zu einem der veritabelsten Verschmutzer und Ressourcenausbeuter des Planeten (vgl. Bretherton & Vogler 2006: 89). Sie kann auch als ein völlig originäres politisches und institutionelles Konstrukt *sui generis* bezeichnet werden, welches sich durch ihr komplexes *Mehrebenensystem* auszeichnet (vgl. Pfetsch 2005: 131-132). Beide Faktoren sind historisch gewachsen und machen eine ehrgeizige europäische Klimapolitik zur Herausforderung. Als mit der Unterzeichnung der *Römischen Verträge* und der Gründung der *Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft (EWG)* im März 1957 der Grundstein für die Architektur des heutigen, integrierten Europas gelegt wird, ist Umwelt-, geschweige denn Klimaschutz, kein Thema und auch die heutige Vielschichtigkeit und Einzigartigkeit des politischen Systems EU noch nicht absehbar (vgl. Weidenfeld & Wessels 2007: 13; Bretherton & Vogler 2006: 89).

Auch wenn der Aspekt der Friedenssicherung die Initialzündung für den europäischen Integrationsprozess darstellt, das Motiv der ökonomischen Integration steht von Anbeginn im Vordergrund, was sich auch im 1957 verabschiedeten Ziel der Schaffung einer Zollunion, dem Abbau von Handelshemmnissen und der Errichtung eines Marktes für den freien *Güter-, Personen- Dienstleistungs- und Kapitalverkehr* manifestiert (vgl. Weidenfeld & Wessels 2007: 13; Chabera 2004: 2). Die Umweltpolitische Integration kann mit dem Tempo der ökonomischen Vernetzung in den ersten Jahren noch nicht Schritt halten (vgl. Hix 2005: 251 - 252). Die erste Erweiterungsrunde vollzieht sich bereits zu einem Zeitpunkt, als auch die öffentliche Sensibilität und Aufmerksamkeit für umweltpolitische Fragen steigt. Diese Entwicklung kulminiert in der UN-Umweltkonferenz von Stockholm, 1972, die unter den *EWG*-Mitgliedern erstmals einen ernsthaften Diskussionsprozess über die ökologischen

Folgen der europäischen Integration in Gang bringt (vgl. Jordan 2005: 3). Auf Initiative des Rats der Mitgliedsstaaten erstellt die Kommission für die Periode 1973-1976 ein erstes *Programme of Action on the Environment* und markiert damit den offiziellen Beginn einer gemeinschaftlich koordinierten europäischen Umweltpolitik (vgl. ebd. 2005: 4). Zwar stagniert die ökonomische Integration in dieser Zeit bis Mitte der 80er Jahre, dafür erreicht das umweltpolitische Bewusstsein, besonders in 'grünen' EWG-Staaten, einen neuen Höhepunkt und treibt das europapolitische Handeln voran (vgl. ebd. 2005: 4).

Diese Entwicklung gipfelt in der Unterzeichnung der *Einheitlichen Europäischen Akte (EEA)*, welche sowohl mit dem über ein Jahrzehnt andauernden Integrationsstillstand bricht, als auch die Umweltpolitik erstmals als volle Kompetenz der europäischen Gemeinschaft definiert (vgl. Hix 2005: 252). Die *EEA* schreibt als diesbezügliches Ziel fest "to preserve, protect and improve the quality of the environment, to contribute towards human health and to ensure a prudent and rational utilization of resources" (vgl. Bretherton & Vogler 2006: 90). In diesem Zusammenhang wird auch das Präventions- und Verursacherprinzip eingeführt (vgl. ebd. 2006: 90). Seit Unterzeichnung der *Einheitlichen Europäischen Akte* entwickelt sich die Umweltpolitik zu dem am schnellsten wachsenden Tätigkeitsbereich der Gemeinschaft. Alleine zwischen 1989 und 1991 werden mehr umweltlegislative Initiativen gesetzt als in den vorangegangenen zwanzig Jahren (vgl. Jordan 2005: 6). Zunehmend wird die europäische Staatengemeinschaft auch dem Umstand gerecht, dass Umweltpolitik nicht als abgeschottetes Politikfeld betrachtet werden kann, sondern eine Reihe anderer tangiert – u.a. Energie, Industrie, Landwirtschaft, Handel, Transport, Steuern (Bretherton & Vogler 2006: 90). Nach Adaptierungen des EG-Vertrages betont Artikel 6, Umweltschutz „shall be a component of the Community's other policies“ (ebd. 2006: 90). 1989 verabschiedet der Rat auch eine erste Resolution, welche die Kommission mit der Ausarbeitung von Handlungsvorschlägen im Zuge der aufkeimenden Klimadebatte beauftragt. Ein Jahr später steht dieses Thema erstmals auf der Agenda des Rates, welcher die Verabschiedung von Klima-Zielen und die Ausarbeitung entsprechender Strategien einfordert (vgl. ebd. 2006: 106-107). Von da an entwickelt sich Klimapolitik sukzessive zum wichtigsten Standbein europäischer Umweltpolitik.

1992 ist für die europäische Integration von zweifacher Bedeutung. Zum einen bietet der *UN Earth Summit* Europa erstmals eine globale Bühne für dessen noch junge umweltpolitische Identität (vgl. Hildebrand 2005: 26-27). So nimmt die Europäische Gemeinschaft nicht nur

eine führende Rolle im Entstehungsprozess der *UNFCCC* ein, sondern stellt sich auch an die Spitze anderer 'global change conventions', wie jene für Biodiversität und zur Bekämpfung von Desertifikation (vgl. Bretherton & Vogler 2006: 92). Sehr viel einschneidender ist jedoch die Verabschiedung des *Vertrags von Maastricht*, welcher die Gemeinschaft auf grundlegend neue Beine stellt (vgl. Chabera 2004: 3). Er begründet die *Europäische Union*, die alle bisherigen Gemeinschaften, *Europäische Gemeinschaft für Kohle und Stahl*, *Europäische Atomgemeinschaft* und *EWG*, in einer supranationalen Säule vereint und die Bereiche *Außen- und Sicherheitspolitik*, sowie die *Zusammenarbeit in Justiz- und Inneren-Angelegenheiten*, in Form der intergouvernementalen zweiten und dritten Säule implementiert (vgl. ebd. 2004: 3-4). Supranationale, also vergemeinschaftete Politikbereiche im Zuständigkeitsbereich von *Kommission*, *Parlament* und *Rat der EU*, stehen nun intergouvernementale gegenüber, die in rein nationalstaatlicher Zusammenarbeit gelöst werden. Beide Formen politischer Kooperation und Entscheidungsfindung finden Platz unter dem Dach der EU und sind charakteristisch für deren originäres politisches System (vgl. Pfetsch 2005: 131). War die bisherige Europäische Gemeinschaft ein nahezu ausschließlich ökonomisches Projekt, bedeutet die neu gegründete Union auch eine Stärkung der politischen Dimensionen. Umweltpolitisch relevant ist vor allem die Verankerung des Prinzips der nachhaltigen Entwicklung als zentrales Ziel der EU, das eingeführte Verursacherprinzip (the 'polluter pays' principle), sowie die Ausweitung der qualifizierten Mehrheitsentscheidungen in Fragen der Umweltgesetzgebung (vgl. Hix 2005: 252). Die Fortsetzung der wirtschaftlichen Integration kommt dennoch weiterhin nicht zu kurz und ein konkreter Zeitplan für die Realisierung der *Wirtschafts- und Währungsunion* wird verabschiedet (vgl. Chabera 2004: 4).

Nach der 1993 erfolgten Gründung einer *Europäischen Umweltagentur* als ökologisches Beobachtungs- und Informationszentrum der Gemeinschaft, vergrößern 1995 die Beitritte von Finnland, Schweden und Österreich den europäischen Binnenmarkt auf 15 Staaten (vgl. ebd. 2004: 4), welche sich im Jahr 1997 mit der Unterzeichnung des Kyoto Protokolls erstmals zu einer gemeinschaftlichen Emissionsreduktion entschlossen. Die gemeinsame Umweltpolitik wird im selben Jahr durch die Verabschiedung des *Vertrags von Amsterdam* zwar nicht grundlegend reformiert, jedoch erfährt das Bekenntnis zur nachhaltigen Entwicklung und einer tieferen umweltpolitischen Integration eine Stärkung (vgl. Jordan & Fairbrass 2005: 42). Auch die Ausweitung der Mitbestimmungsrechte des EU Parlaments können in diesem Zusammenhang als signifikanter Fortschritt gewertet werden (vgl. ebd. 2005: 43).

Die im Jahr 2000 auf einem Sondergipfel initiierte *Lissabon-Strategie* ist im Hinblick auf ihre (umwelt- und klima-)politische Tragweite von nicht zu unterschätzender Bedeutung. Die von den europäischen Staats- und Regierungschefs unterfertigte Agenda schreibt die Prioritätensetzung der Union als globale Wirtschaftsmacht fest und proklamiert deren unbedingten Willen und politischen Kurs für die darauf folgenden zehn Jahre „to make the EU the most competitive and dynamic knowledge-based economy in the world“ (Hix 2005: 246). Speziell in diesem Licht und unter Berücksichtigung des generell existierenden Spannungsfelds zwischen Umwelt- und Wirtschaftspolitik, ist das klimapolitische Handeln der EU in der ersten Dekade des 21. Jahrhunderts zu betrachten. In diese fällt auch die Erweiterung auf 25 bzw. 27 Mitgliedsstaaten um 12 zentral- und osteuropäische Staaten, welche aufgrund ihrer im Um- bzw. Aufbau befindlichen Wirtschaftssysteme eine bedeutende Rolle in der künftigen umwelt-/klimapolitischen Performance der Union spielen werden (vgl. Barnes & Barnes 2007: 425).

Mit Bedacht auf eine politische Vertiefung der Integration, jedoch vor allem in Hinblick auf die Aufrechterhaltung und Verbesserung der institutionellen Entscheidungs- und Handlungsfähigkeit der EU-27, beginnt auch die Diskussion um einen Verfassungsvertrag für Europa (vgl. Chabera 2004: 5). An dessen Ende steht der am 1. September in Kraft getretene *Vertrag von Lissabon*, welcher zwar wesentliche Teile des ursprünglichen (und abgelehnten) Verfassungsentwurfes übernimmt, das bisherige Vertragswerk der Union aber nur abändert und ergänzt und nicht gänzlich ersetzt (vgl. Euractiv 2009). Die Union der 27 Mitgliedsstaaten konstituiert fortan eine eigene Rechtspersönlichkeit mit rechtsverbindlicher Grundrechtecharta, hat erstmals einen auf 2 ½ Jahre gewählten Präsidenten, Herman van Rompuy, sowie eine Hohe Vertreterin für Außen- und Sicherheitspolitik, Catherine Ashton. Qualifizierte Mehrheitsentscheidungen sind im Rechtsetzungsprozess ab sofort die Regel und die Rechte des Parlaments diesbezüglich signifikant ausgeweitet, sodass letzteres nun als gleichberechtigte Instanz neben dem Rat agiert (vgl. ebd. 2009).

Da der *Vertrag von Lissabon* keine Systemrevolution, sondern eher eine Modernisierung bestehenden Rechts darstellt, hat dieser in Bezug auf die europäische Umwelt- und Klimapolitik keine bahnbrechenden Neuerungen zur Folge, wenn auch Artikel 191 des Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV) – welcher den Vertrag über die Europäische Gemeinschaft (EGV) ersetzt – erstmals explizit die Bekämpfung des Klimawandels als Ziel und Teil der gemeinschaftlichen Umweltpolitik anführt (vgl. Fischer

2009: 52). Die bis zur Vertragsrevision von Nizza geschaffenen primärrechtlichen Rechtsgrundlagen stellen eine solide Basis für das umweltpolitische Handeln der Union dar, welche in Verbindung mit den seit Lissabon implementierten Kompetenzausweitungen in einzelnen Politikbereichen eine Vergrößerung des Handlungsspielraumes bedeuten (vgl. ebd. 2009: 57). Mit der zudem primärrechtlich verankerten Selbstverpflichtung Europas, sich für ein globales Klimaabkommen einzusetzen (vgl. ebd. 2009: 59), werden die Folgejahre weisen, welchen realen umweltpolitischen Fortschritt das neue Vertragswerk mit sich bringt.

Der europäische Integrationsprozess hat in über fünfzig Jahren eine breite und tief greifende Verflechtung ehemals verfeindeter Staaten geschaffen. Hauptsächlich getrieben von dem Wunsch nach wirtschaftlicher Prosperität, ist einer der größten globalen Binnenmärkte und ökonomischen Weltmächte entstanden. Trotz ihrer industriellen Größe, dem enormen Transportaufkommen und Energiehunger, ist es weitestgehend anerkannt, dass die Europäische Union gleichzeitig ein starkes ökologisches Profil erworben und die in diesen Bereich fallende Rechtssetzung kontinuierlich ausgebaut und gestärkt hat (vgl. u.a. Bretherton & Vogler 2006; Hildebrand 2005; Jordan 2005;). War die ursprüngliche Intension einer gemeinsamen europäischen Umweltpolitik noch die Beseitigung von Handelshemmnissen durch die Angleichung unterschiedlicher nationaler Rahmenbedingungen, so gehört dieses Politikfeld heute zu jenen mit den meisten und stellenweise ambitioniertesten Rechtsakten (vgl. Hix 2005: 253-254). Die europäische Klimapolitik hat sich, trotz achtbarer Erfolge, beispielsweise im Bereich der Regulierung und Zulassung chemischer Stoffe, zum Flaggschiff der Union in Umweltfragen entwickelt und steht im Mittelpunkt der politischen und öffentlichen Aufmerksamkeit Europas (vgl. u.a. ebd. 2005: 252; Bretherton & Vogler 2006: 89). Wie auch in vielen anderen Politikbereichen mit europäischer Zuständigkeit, sind zwei generelle Faktoren charakteristisch für die Komplexität, Einigung und Fortschritt auf dem Gebiet der Umwelt- bzw. Klimapolitik zu erzielen. Zum einen sind die Kompetenzen nach dem *Subsidiaritätsprinzip* auf europäische Institutionen, nationale und regionale Akteure aufgeteilt (vgl. Pfetsch 2005: 142). Zum anderen hat der Erweiterungsprozess eine derart hohe Anzahl involvierter Staaten und folglich unterschiedlicher Interessen hervorgebracht, dass ein gemeinsamer Nenner nur schwer zu finden ist (vgl. Edwards 2006: 155). Erst recht wenn man bedenkt, dass die Bekämpfung des Klimawandels monetären Aufwand erfordert und eine Einigung bezüglich Finanzierung und Lastenaufteilung laufend den Konflikt zwischen ökonomischer Notwendigkeit und ökologischer Verantwortung virulent macht (vgl. Barret 2007: 7-8).

## 6.2.1 Europäische Kommission

Eines der wichtigsten und gleichzeitig das supranationalste Organ der EU bildet die *Europäische Kommission* mit ihren heute 27 KommissarInnen und deren individuellen Zuständigkeiten bzw. politischen Ressorts (vgl. Europäische Kommission 2010). Die oft als „Hüterin der Verträge“ und „Herrin des Verfahrens“ (Pfetsch 2005: 157) titulierte Kommission ist, obwohl nationalstaatlich besetzt, explizit und vertragsrechtlich dem europäischen Gemeinwohl verpflichtet und agiert in Unabhängigkeit von den Regierungen der Mitgliedsländer (vgl. Weidenfels & Wessels 2007: 150). Ihre Rolle ist mit der einer Regierung vergleichbar, sie repräsentiert das Exekutivorgan der Union und ist im legislativen Prozess von der Initiative bis zur Umsetzung involviert (vgl. ebd. 2007: 156). Ihre Aufgaben reichen von der praktisch alleinigen Zuständigkeit für die Initiierung von Rechtssetzungsverfahren, über die Formulierung und Unterbreitung von dementsprechenden Vorschlägen, die Moderation der Verhandlungen zwischen Mitgliedsstaaten und anderen EU-Organen, die Überwachung des Umsetzungsprozesses, die Durchführung europäischer Programme, bis hin zur Vertretung der Staatengemeinschaft in internationalen Gremien und Verhandlungen (vgl. Egeberg 2007: 140). Besonders in (supranationalen) Politikbereichen mit einem hohen Grad europäischer Zuständigkeit, beispielsweise in der Binnenmarktgesetzgebung, ist die *Kommission* nahezu exklusive Agenda-Setterin, auch wenn andere EU-Organen, nationale Offizielle, Interessensgruppen und seit Lissabon auch europäische Bürgerinitiativen (vgl. Europäische Kommission 2010a), die Behandlung von Themen befördern oder erzwingen können (vgl. Egeberg 2007: 140).

Abhängig von der jeweiligen vertragsrechtlichen Grundlage und dem Erweiterungsstand der Europäischen Gemeinschaft, ergeben sich unterschiedliche Modalitäten bezüglich der Bestellung, Zusammensetzung und Zuständigkeit der *Kommission*. Im für die Untersuchung relevanten Zeitraum ab Beginn der 1990er, trägt die Ausweitung der gemeinschaftlich geregelten Politikfelder durch die Vertragsreformen von Maastricht (1993), Amsterdam (1999), Nizza (2003) und Lissabon (2010) zu erhöhtem Gestaltungsspielraum und „einer partiellen Stärkung der Kommission“ (Weidenfels & Wessels 2007: 150) bei. Die Aufteilung in einen politisch/ exekutiven Flügel (PräsidentIn, KommissarInnen und deren MitarbeiterInnen)

und einen administrativen Flügel (Allgemeine und innere Dienste, sowie Generaldirektionen) bleibt im betreffenden Zeitraum unverändert (vgl. Egeberg 2007: 140). Dem/der KommissionspräsidentIn ist die gewichtige Rolle zugeteilt, Kommissions-Versammlungen einzuberufen, deren Agenda und Prioritätensetzung festzulegen, dem Kollegium vorzusitzen, dessen Entscheidungen zu billigen, die Funktion als Mitglied des Europäischen Rats und der Troika wahrzunehmen und die Gemeinschaft/Union gegenüber Nicht-Mitgliedsstaaten und bei G-8-Treffen zu repräsentieren (vgl. Spence & Edwards 2006: 27). Lissabon und die Einführung des Amtes einer Hohen Vertreterin haben die außenpolitischen und repräsentativen Kompetenzen der Kommission/ des Kommissionspräsidenten zwar verändert, was jedoch für den Untersuchungszeitraum nicht weiter von Bedeutung ist. Die Arbeit des Kollegiums der KommissarInnen ist durch den Willen zur Konsensbildung gekennzeichnet und wird durch das Prinzip der Kollegialität verkörpert (vgl. ebd. 2006: 47). Obwohl jedem Mitglied ein Zuständigkeitsbereich/Ressort zugewiesen ist – welchen wiederum nach Sachbereichen gegliederte Generaldirektionen zuarbeiten – und sich die Interessen in manchen Fragen durchaus divergent darstellen, sind Abstimmungen die Ausnahme von der Regel einstimmiger Entscheidungsfindung (vgl. Weidenfels & Wessels 2007: 155).

Da Europäische Klimapolitik als Querschnittsmaterie konzipiert werden muss, reicht es nicht aus den Fokus auf die Arbeit der Umwelt-Kommissarin/ des –Kommissars, oder der entsprechenden Generaldirektion zu reduzieren. Klimapolitik „has markedly expansive quality that goes well beyond the strict responsibility of the Commission’s DG Environment“ (Bretherton & Vogler 2006: 90). Obwohl das Kabinett *Barroso II* nach in Kraft treten des Vertrags von Lissabon erstmals eine eigene Klima-Kommissarin ins Amt hebt, fällt gerade deren Aufgabenbereich in die Zuständigkeit diverser anderer Generaldirektionen und KommissarInnen – Energie, Verkehr, Handel, Landwirtschaft, Wettbewerb, Forschung, Wirtschaft und Finanzen, um nur einige Ressorts zu nennen (vgl. ebd. 2006: 90; Euractiv 2009a).

Der vergleichsweise schmale bürokratische Apparat der *Kommission*, sowie die aus zentralen Aufgaben erwachsene Notwendigkeit zur fachspezifischen Informations- und Ideenbeschaffung, macht sie für Input von Interessensverbänden explizit offen: „The

Commission has always been an institution open to outside input. [It] believes this process to be fundamental to the development of its policies. [...] Commission officials acknowledge the need for such outside input and welcome it“ (Kommission der Europäischen Gemeinschaften 1992: 3). Im Sinne des Forschungsinteresses muss dieser Offenheit für die Expertise von Lobbyisten, und damit der Kommission selbst, erhöhte Aufmerksamkeit zuteil kommen. Ungeachtet der politisch und wissenschaftlich umstrittenen Frage, wie groß der tatsächliche Einfluss der *Kommission* auf den schlussendlichen Out-put in der Entstehung von Gemeinschaftsrecht hat. Wie Egeberg (vgl. 2007: 142) anführt, reicht die Einschätzung deren politischer Macht von einer eher unbedeutenden Rolle als bürokratische Moderatorin, neben und zwischen den eigentlich treibenden Kräften, den Mitgliedsstaaten, bis hin zur Wahrnehmung als „Motor der Integration“ (Weidenfels & Wessels 2007: 151), welcher das tagespolitische Geschäft, die laufende Agenda und damit auch die konkrete Politik der Union prägt und voran treibt.

In der Umsetzung von EU-Recht kommt der *Kommission* im Rahmen der *Durchführungsbestimmungen* eine weitere, für die Klimapolitik interessante Rolle zu (vgl. Deutscher Naturschutzring 2010). Sind, wie in diesem Politikfeld, europaweit einheitliche Regelungen erwünscht und erforderlich, können *Rat* und *Parlament* der *Kommission* eingeschränkte Kompetenzen zur Konkretisierung von Rechtsakten übertragen (vgl. ebd. 2010). In der Formulierung von *Durchführungsbestimmungen* führt die Kommission den Vorsitz der so genannten *Komitologieausschüsse*, in die Repräsentanten der europäischen Regierungen entsandt werden, welche auch alleiniges Stimmrecht besitzen (vgl. ebd. 2010). Dies offenbart erneut, dass der effektive Einfluss der Kommission wohl wesentlich durch die Mitgliedsstaaten begrenzt ist. Je nach Form des Ausschusses – *Regelungs-*, *Beratungs-* und *Verwaltungsausschuss*, bzw. neu: *Regelungsausschuss mit Kontrollbefugnissen* unter Einbindung des *Parlaments* – haben sie für die Kommission zwingende oder nur beratende Funktion (vgl. ebd. 2010). Von den derzeit ca. 250 Ausschüssen, welche sämtliche Politikfelder der Union abdecken, sind 34 mit umweltpolitischen Themen befasst (vgl. ebd. 2010). Das Online-Komitologie-Register der *Kommission* bietet zudem eine reichhaltige Quelle und sämtliche Dokumente der *Komitologieverfahren* (siehe: Europäische Kommission 2010e).

## 6.2.2 Rat der EU, Europäischer Rat und die Mitgliedsstaaten

Die Rolle als wichtigstes Organ in der europäischen Rechtssetzung und damit gleichsam als Zentrum der Macht, nimmt der *Rat der EU*, oder auch *Rat* bzw. *Ministerrat*, ein (vgl. Lewis 2007: 155). Bestehend aus den jeweiligen FachministerInnen unterschiedlicher Ressorts, welche dazu befugt sind im Namen der Regierung ihres Mitgliedslandes zu (ver-)handeln, ist er strikt vom *Europäischen Rat*, welcher sich aus den nationalen Staats- und Regierungschefs zusammensetzt, zu unterscheiden (vgl. Chabera 2004: 6). Letzterer ist sowohl rechtlich als auch wissenschaftlich schwer zu fassen, durch richtungsweisende Entscheidungen zu Vertragsrevisionen und Erweiterungsrunden jedoch unbestritten die prägendste Institution im Prozess der europäischen Integration und deren konstitutioneller Grundlage (vgl. Weidenfels & Wessels 2007: 207). Erst mit dem Vertrag von Lissabon wird dem *Europäischen Rat* der offizielle Status als Organ der EU zuteil, obwohl dieser schon in den Dekaden zuvor der Europäischen Gemeinschaft/ Union „die für ihre Entwicklung erforderlichen Impulse und [...] allgemeinen politischen Zielvorstellungen“ (ebd. 2007: 208) vorgibt. Der zwei- bis viermal im Jahr tagende *Europäische Rat* entscheidet in der Regel im Konsens, als „Rat in der Zusammensetzung der Staats- und Regierungschefs“ jedoch auch mit qualifizierter Mehrheit (vgl. ebd. 2007: 207). Mit der Vorgabe der großen Leitlinien der Gemeinschaftspolitik stellen die Beschlüsse des *Europäischen Rats* des Öfteren Aufträge an den *Ministerrat* dar (vgl. Pfetsch 2005: 144).

Dieser stellt damit das Epizentrum im europäischen Entscheidungs- und Rechtssetzungsverfahren dar, repräsentiert die Interessen der Mitgliedsländer, ist zugleich ein supranationales Organ mit wesentlichen Exekutiv- und Legislativbefugnissen, wie auch eine intergouvernementale Institution, die eine zwischenstaatliche Arena für diplomatischen Austausch und Verhandlungen bietet (vgl. Lewis 2007: 155). Den Vorsitz des Rates übernimmt alle sechs Monate ein neues Mitgliedsland, welches für diesen Zeitraum die Tagesordnung festlegt – und so durchaus großen Einfluss auf die Agenda der Union hat –, den Tagungen vorsitzt und Entscheidungen durch Vermittlung zwischen den Staaten vorantreibt (vgl. Weidenfels & Wessels 2007: 326 – 327). Der *Ausschuss der ständigen Vertreter* (COREPER), bestehend aus nationalen BotschafterInnen und deren StellvertreterInnen,

unterstützt die Arbeit des Rates und bereitet dessen regelmäßige Treffen auf MinisterInnen-Ebene vor (vgl. Lewis 2007: 157).

Auch wenn dem *Europäischen Parlament* nach diversen Vertragsrevisionen und im Besonderen mit Inkrafttreten des Lissabon Vertrages bedeutend mehr legislative Mitentscheidungsrechte zustehen, kann ohne Zustimmung des *Rats der EU* kein von der Kommission initiiertes Rechtsakt zu bindendem Gemeinschaftsrecht werden (vgl. ebd. 2007: 155). Die bei Abstimmungen erforderlichen Mehrheiten im Rat divergieren je nach Vertragsgrundlage, Politikbereich und festgelegtem Entscheidungsverfahren (vgl. Weidenfels & Wessels 2007: 329). Entscheidungen mit *einfacher Mehrheit* kommen kaum mehr zur Anwendung, *Einstimmigkeit* und *Qualifizierte Mehrheiten* (QM) sind die gängigen Prozeduren (vgl. ebd. 2007: 329). Während in den beiden ersteren Verfahren die Gewichtung der Mitgliedsstaaten unabhängig von ihrer Größe erfolgt, also jedem Land in der Abstimmung eine Stimme zusteht, ist die QM mit dem Ziel implementiert worden, eher den demographischen Gegebenheiten zu entsprechen (vgl. ebd. 2007: 329).

Da dieses Entscheidungsverfahren heute in der überwiegenden Mehrzahl der Fälle zur Anwendung kommt, ist es notwendig, die sich im Laufe des Untersuchungszeitraums ändernden Modalitäten darzulegen. Den Mitgliedsländern wird eine in Proportionalität zu ihrer Bevölkerungsgröße stehende Anzahl an Stimmen zugeteilt, wobei kleinere Staaten ursprünglich gegenüber größeren relativ bevorzugt werden (vgl. Chabera 2004: 8). Eine systematisch kompliziertere Neugewichtung der Stimmen, inklusive Aufwertung größerer Länder und doppelter Mehrheit (Bevölkerungsanteil und Anzahl der Stimmen), erfolgt mit dem Vertrag von Nizza und tritt nach einer Übergangsregelung mit 1. November 2004 in Kraft. Seit Nizza gilt für die EU-15 eine QM als erreicht, wenn mindestens 62 (71 %) der 87 Stimmen und in gewissen Fällen mindestens 10 Staaten dem Rechtsakt zustimmen (vgl. Weidenfels & Wessels 2007: 329). Nach der Erweiterung und dem 1. November 2004 sind dafür 232 von 321 Stimmen, 62 % der EU-Gesamtbevölkerung und zusätzlich eine Mehrheit der Staaten notwendig, wobei sich mit dem Beitritt von Rumänien und Bulgarien die Schwelle auf 255 (74%) von 345 Stimmen erhöht hat (vgl. ebd. 2007: 330). Mit dem Vertrag von Lissabon wurde wiederum eine Modifizierung vorgenommen, welche ab 2014, bzw. auf Verlangen

einzelner Mitgliedsstaaten erst 2017, in Kraft tritt. Demnach ist eine Unterstützung von mindestens 55 % der Mitgliedsstaaten (derzeit 15 von 27), welche 65 % der EU-Bevölkerung auf sich vereinen, notwendig, bzw. eine Sperrminorität von vier Staaten vorgesehen (vgl. ebd. 2007: 331). Trotz der komplizierten QM-Berechnungsklauseln darf nicht außer Acht gelassen werden, dass die Beschlussfassung des *Rats* nach wie vor eher auf Konsens, denn auf Kampfabstimmung ausgelegt ist (vgl. Weidenfels & Wessels 2007: 330). Dass die QM durch Lissabon auf andere Politikbereiche, darunter auch klimapolitisch Relevante, ausgeweitet und zur Standard-Beschlussfassungs-Methode wird, strafft dennoch die Entscheidungsfindung und erhöht die Handlungsfähigkeit der Union (vgl. Lewis 2007: 171).

Besonders die schrittweise Erweiterung von 15 auf 27 EU-Mitglieder machte eine Adaptierung der Beschlussfassungsregeln unumgänglich, um eine Blockierung des Fortschritts in der europäischen Rechtssetzung durch Partikularinteressen einzelner Staaten zu verhindern (vgl. Weidenfels & Wessels 2007: 331). Die Mitgliedsstaaten nehmen inner- und außerhalb der EU-Institutionen ohnehin eine dominante Rolle im europäischen Integrationsprozess ein. Sowohl im Rahmen von Entscheidungen des *Europäischen Rats* und des *Rats der EU*, in intergouvernementalen Konferenzen über die Weiterentwicklung der europäischen Architektur, als auch in der tagespolitischen Schaffung und Implementierung von Gemeinschaftsrecht, sind die Länder und deren Interessen die letztlich entscheidende Instanz (vgl. u.a. Bulmer & Lequesne 2005: 3). Dieser Faktor kommt auch und gerade in der europäischen Umwelt- bzw. Klimapolitik zum tragen. Dass Europa um den Aufbau eines grünen Profils bemüht ist, in diesem Bereich auch einen beachtlichen Rechtsstand akkumuliert hat und sich dessen Offizielle deshalb mit Selbstverständlichkeit als weltweite Vorreiter gerieren, hängt zu einem gewichtigen Teil von den Regierungen in Dänemark, Schweden, Finnland, Deutschland, den Niederlanden und Österreich ab. „They brought the EU a strong commitment to environmental causes and green politics“ (Bretherton & Vogler 2006: 110). „Environmentally progressive ‘pioneers’ are important forces behind the development of international and EU environmental policy“ (Liefferink & Andersen 2005: 49). So wurden nahezu alle umweltpolitischen Standards auf europäischer Ebene jenen der auf diesem Gebiet führenden Mitgliedsländer angepasst, anstatt sie auf das Niveau von Nachzüglern wie Großbritannien, Irland, den süd- und osteuropäischen Staaten zu senken (vgl. Hix 2005: 254). Gerade die Osterweiterung bereichert die Union um

eine hohe Anzahl von Staaten, die einen veritablen Aufholbedarf in ökonomisch-ökologischen Fragen haben und verschiebt dementsprechend auch das Gleichgewicht von „grünen“ zu „nicht grünen“ Ländern in der EU (vgl. Liefferink & Andersen 2005: 50). Ein Umstand, der die Rolle einer progressiven Union in der Klimapolitik zumindest zu einer größeren Herausforderung macht. Als Negativbeispiel für die Erfolgsabhängigkeit europäischer Klimapolitik von nationalen und regionalen Akteuren kann auch der potentielle grüne Muster-Staat Österreich angeführt werden. Dessen gegenwärtiger Versuch, die selbst gesteckten Kyoto-Ziele doch noch zu erreichen, scheint kläglich am Fehlen eines nationalen Klimaschutzgesetzes zu scheitern, da die Verantwortung, Rechte und Pflichten zwischen einzelnen Bundesländern hin und her geschoben und damit letztendlich die Umsetzung notwendiger Maßnahmen verhindert wird (vgl. Ökonews.at 2009).

Betreffend des Zugangs für Interessensverbände ergeben sich für den *Rat*, den *Europäischen Rat* und die Mitgliedsländer folgende Implikationen: Im Gegensatz zur „Brussels route of influence“, wobei versucht wird durch direkten Kontakt mit EU-Institutionen Einfluss zu nehmen, kommt die „national route of influence“, welche sich zu diesem Zweck auf nationale Kontakte und Regierungen stützt, bevorzugt zur Anwendung (vgl. Greenwood 2007: 25). Bei 27 europäischen Staaten ist der enorme finanzielle und personelle Ressourcenaufwand zu erahnen, will man Einfluss auf ein europäisches Rechtsetzungsvorhaben üben. Folglich sind Interessensverbände auf ihre nationalen Dependancen, welche auf bewährte Netzwerke zurückgreifen können, sowie auf entsprechend üppige Budgets angewiesen sind (vgl. ebd. 2007: 29). Im Gegensatz zu den regen nationalstaatlichen Aktivitäten von Interessensgruppen, gerichtet auf die eigene Regierung um sich über diesen Kanal Gehör auf europäischer Ebene zu verschaffen, beschreibt *Friends of the Earth Europe* (2006) den Lobbying-Stellenwert innerhalb der EU-Institutionen *Rat* und *Europäischer Rat* als relativ gering:

*„The (European) Council portrays itself as an institution where no lobbying takes place; the secretariat keeps no listing of lobbyists and takes the position that all contact with lobbyists and NGO’s is handled with the European Commission“.*

### 6.2.3 Europäisches Parlament

Das *Europäische Parlament* (EP) mit Plenar-Sitzen in Straßburg und Brüssel, sowie dem Generalsekretariat in Luxemburg, ist das einzige (alle fünf Jahre) direkt gewählte und somit unmittelbar demokratisch legitimierte Organ der Union (vgl. Weidenfels & Wessels 2007: 229). Das Parlament repräsentiert die Mitgliedsstaaten entsprechend ihrer Größe/Bevölkerungsdichte, wobei kleinere Staaten relativ bevorzugt werden (vgl. Chabera 2004: 15-16). Dessen Abgeordnete formieren sich gemäß ihrer politischen Couleur in multinationalen Fraktionen (vgl. Weidenfels & Wessels 2007: 229). Die *European People's Party* und die *Party of European Socialists* stellen für gewöhnlich, und im relevanten Untersuchungszeitraum, die größten und damit bestimmenden Fraktionen – ist ein Konsens zwischen diesen beiden erzielt, so ist zumeist eine beschlussfähige Mehrheit gebildet – gefolgt von der *Alliance of Liberals and Democrats* und den *Greens/ European Free Alliance* (vgl. Scully 2007: 181; Europäisches Parlament 2010).

War das EP zu Beginn des europäischen Integrationsprozesses noch nicht durch Wahlen ernannt, als Teilzeitorganisation mit beschränkten Kompetenzen implementiert und wenig einflussreich im Bezug auf die Entwicklung der europäischen Gemeinschaft und deren konkreter Politik, so gewinnt es im Zuge der Vertragsreformen sukzessive an Mitsprache- und Mitbestimmungsrechten (Europäisches Parlament 2010). Die ParlamentarierInnen verfügen heute über eine Reihe von Möglichkeiten zur Mitwirkung an der gemeinschaftlichen Rechtssetzung (vgl. Chabera 2004: 20; Europäisches Parlament 2010): Durch Anhörungen und Abgabe von Stellungnahmen, im Zuge des Verfahrens der Zusammenarbeit, welches durch den Lissabonvertrag abgeschafft wird, durch Mitentscheidung oder durch Zustimmung. In der Regel beschließt das EP mit der einfachen Mehrheit der abgegebenen Stimmen, außer die vertragliche Grundlage sieht anderes vor, wie zum Beispiel bei Haushaltsentscheidungen oder Misstrauensanträgen gegen die Kommission, welche nach eigens festgelegten Quoren abgestimmt werden (vgl. Weidenfels & Wessels 2007: 231). Im Falle von Änderungsanträgen im Zusammenarbeits- und Mitentscheidungsverfahren, sowie bei den meisten Beschlüssen im Zustimmungsverfahren, ist jedoch die absolute Mehrheit erforderlich (vgl. ebd. 2007: 231).

Von zentraler Bedeutung im Arbeitsprozess des Parlaments sind die zur Vorbereitung der fachlichen Tätigkeiten einberufenen 20 ständigen und nach Bedarf eingesetzten ad hoc- bzw. Untersuchungs-Ausschüsse (vgl. Weidenfels & Wessels 2007: 232). Erstere beraten einerseits die Verhandlungs-Positionen des EP gegenüber der Kommission und dem Rat, entwickeln andererseits aber auch eigene Initiativen und Ideen, mit dem Ziel auf den europäischen Politikgestaltungsprozess einzuwirken (vgl. ebd. 2007: 232). Der *Ausschuss für Umweltfragen, Volksgesundheit und Lebensmittelsicherheit* hat sich über die Jahre als einer der erfolgreichsten und durchsetzungsfähigsten etabliert (vgl. Greenwood 2007: 138). Dessen profilierte und ambitionierte Arbeit trägt wesentlich dazu bei, den Ruf des *Europäischen Parlaments* als „environmental champion“ (Burns 2005: 87) zu festigen. Durch den Auf- und Ausbau von informellen Kontakten mit der kommissionellen Generaldirektion für Umwelt, Rats-Offiziellen, NGO's und anderen ExpertInnen, hat der Umwelt-Ausschuss seinen Einfluss stetig erweitert, so das grüne parlamentarische Profil geprägt und das EP zu einem substantiellen Faktor in der Formulierung der europäischen Umwelt-Agenda gemacht (vgl. ebd. 2005: 104). Da gerade Entscheidungen über umweltpolitische Maßnahmen der EU zumeist im Rahmen des Mitentscheidungsverfahrens (auch Kodezisionsverfahren genannt), d.h. im Zusammenspiel zwischen Rat und Parlament, getroffen werden, agiert das EP in diesem Bereich als rechtsetzendes Organ auf nahezu gleicher Augenhöhe mit dem Rat (vgl. ebd. 2005: 87). Wie bereits erwähnt fallen jedoch längst nicht alle klimarelevanten Maßnahmen in den bloßen Zuständigkeitsbereich europäischer Umweltpolitik, sondern tangieren andere Politikfelder mit unterschiedlichen Kompetenzaufteilungen und Entscheidungsmodi, bis hin zur ausschließlichen Zuständigkeit der Mitgliedsländer. Der effektive Gestaltungsspielraum des EP in der Klimapolitik endet zudem an inner-europäischen Grenzen, da dem Parlament in Fragen internationaler Klimaverhandlungen keine mitbestimmenden Kompetenzen zustehen und lediglich Stellungnahmen abgegeben werden können (vgl. Weidenfels & Wessels 2007: 233).

Für all jene Fragen, die sich im Einflussbereich des EP befinden, bieten sich unterschiedliche Möglichkeiten der Mit- und Einwirkung von Interessensverbänden. Neben den einzelnen Vorsitzenden der Fraktionen und fachspezifischen MEP's, offerieren vor allem die Mitglieder der themengebundenen Ausschüsse Lobbyisten komprimierte Zugangsmöglichkeiten, wobei

der durch den Ausschuss ernannte *Rapporteur*, verantwortlich u.a. für die Erstellung von Berichten zu den behandelten Themen, eine besonders einflussreiche Quelle zur Vertretung ihrer Interessen darstellt (vgl. Scully 2007: 182). Im Speziellen Umweltschutzorganisationen stoßen mit ihren Anliegen bei den Abgeordneten regelmäßig auf offene Ohren. „Environmental NGO’s have a natural ally in the shape of the EP, whose members are quick to take up concerns popular with their electorate“ (Greenwood 2007: 138). Befragungen von ParlamentarierInnen bestätigen diese These, da MEP’s die Arbeit von Umwelt-NGO’s, im Vergleich zu allen anderen zivilgesellschaftlichen Interessensgruppen, als am effektivsten und einflussreichsten bewerten (vgl. Burson Marsteller 2001).

#### **6.2.4 Andere Institutionen**

Neben dem, in Bezug auf die allgemeine europäische Rechtssetzung sowie die Formulierung europäischer Klimapolitik betreffend, dominierenden Institutionen-Dreieck *Europäischer Rat/ Ministerrat – Kommission – Europäisches Parlament*, komplettieren der *Europäische Gerichtshof* (EuGH), der *Wirtschafts- und Sozialausschuss* (WSA), der *Ausschuss der Regionen* (AdR) und der *Europäische Rechnungshof* die Organe der EU (vgl. Pfetsch 2005: 145 -146). Zwar hat die Rechtssprechung des EuGH in der Vergangenheit eine stärkere ökologische Tendenz erkennen lassen und gewohnt wirtschaftsliberale und dem Ziel eines barrierefreien Binnenmarktes verpflichtete Argumentationen dabei zurück gedrängt – so geschehen beispielsweise durch das Urteil, wonach Dänemark seine restriktiven Verpackungsbestimmungen aufgrund umweltpolitischer Aspekte aufrecht erhalten darf, obwohl diese streng genommen Handelserschwernisse beim Import von Bier und Softdrinks zur Folge haben (vgl. Koppen 2005: 83). Abgesehen davon ist der Einfluss des EuGH, wie auch jener des WSA, des AdR und des Rechnungshofes, auf die klimapolitische Performance der Union als gering einzustufen und hinsichtlich der Fragestellung der Untersuchung vernachlässigbar.

## 6.3 Kompetenzverteilung und Meilensteine Europäischer Klimapolitik

Die Klimapolitik der Europäischen Union “is characterised by the complexity of the three-level game between member states the EU institutions and the international negotiations” (Oberthür 2000: 104). Wie bereits erwähnt, kann europäische Klimapolitik grob in die zwei Bereiche globaler Verhandlungen und inner-europäischer Maßnahmensetzung unterteilt werden. Die Union und ihre Mitgliedsstaaten sind einerseits gefordert sich auf eine Position und Lastenaufteilung im Rahmen der UN-Verhandlungen zu verständigen. Andererseits müssen selbige auch eine Einigung darüber erzielen, wie den eingegangenen Verpflichtungen durch kohärente Politik entsprochen wird. Für beide Ebenen gelten unterschiedliche Regeln in der Kompetenzaufteilung und bezüglich der Entscheidungsfindung zwischen EU-Institutionen und Mitgliedsstaaten. Beide Bereiche können auf eine Liste unterschiedlicher Meilensteine verweisen, die, je nach tangiertem Politikfeld, entsprechend dem dafür festgelegten Prozedere entstanden sind – die Union verfügt diesbezüglich über eine Auswahl von ca. 50 verschiedenen Verfahrensarten, welche die Entscheidungsmodalitäten im Rat mit den Beteiligungsmöglichkeiten des Parlaments kombinieren (vgl. Weidenfels & Wessels 2007: 107). Folglich bieten beide Ebenen mehrfach unterschiedliche Ansatzpunkte und Einflussmöglichkeiten für Interessensverbände. Die nachfolgenden zwei Kapitel sind der Bestimmung ebendieser Details gewidmet.

### 6.3.1 EU Leadership in globalen Klimaverhandlungen

Wie aus der einleitenden Abhandlung betreffend der Entwicklung eines globalen Klimaregimes unter dem Dach der Vereinten Nationen bereits hervorgeht, lassen sich drei entscheidende Etappen definieren, welche auch mit den Meilensteinen externer europäischer Klimapolitik korrespondieren. Die Verabschiedung der *United Framework Convention on Climate Change* markiert den Ausgangspunkt des Regimes, das *Kyoto Protocol* dessen vorläufigen Höhepunkt und die Verhandlungen über ein bindendes Nachfolgeabkommen den Status quo und den gegenwärtigen klimapolitischen Fokus der Weltgemeinschaft.

| Meilensteine                                           | Jahr     |
|--------------------------------------------------------|----------|
| United Framework Convention on Climate Change (UNFCCC) | 1992     |
| Kyoto Protokoll                                        | 1997     |
| Post-Kyoto-Abkommen                                    | 2010 (?) |

Abbildung 2: Eigene Darstellung; vgl. Euractiv 2010

Die Europäische Union war und ist, nicht nur nach Einschätzung der eigenen Funktionärselite, maßgeblich an der Entstehung, Ausformung und Weiterentwicklung dieses Regimes beteiligt (vgl. u.a. Bretherton & Vogler 2006; Oberthür 2000). Eine veritable Voraussetzung hierfür stellt die Geschlossenheit der europäischen Staatengemeinschaft und das Sprechen mit einer Stimme in internationalen Verhandlung dar. Diese Anforderung wird durch den Umstand erschwert, dass die Kompetenzen im Bereich der Klimapolitik auf Mitgliedsländer und Gemeinschaftsorgane verteilt sind (vgl. Van Shaik & Egenhofer 2005: 2). Zudem sind beide Parteien im globalen Verhandlungsprozess repräsentiert (vgl. ebd. 2005: 2). So kommt es, dass, obwohl die Union und deren Mitgliedsstaaten einen gemeinschaftlichen Auftritt und eine gemeinsame Position anstreben und als einheitlicher Akteur betrachtet werden können, sowohl die Gemeinschaft als auch die Staaten Unterzeichner des Kyoto Protokolls sind und sich zu separaten Reduktionszielen verpflichtet haben (vgl. ebd. 2005: 2).

Wie auch in anderen Bereichen europäischer Außenpolitik, wird die gemeinsame Verhandlungsposition der EU in Klimafragen auf intergouvernementalem Wege bestimmt, was die generelle Präferenz der Nationalstaaten widerspiegelt, souverän über deren außenpolitische Belange zu entscheiden (vgl. Groenleer & Van Shaik 2007: 985). Groenleer und van Shaik führen weiter aus, dass die EU-Kommission in diversen multilateralen Verhandlungen, umweltpolitische Themen betreffend, die europäische Staatengemeinschaft repräsentiert. Laut Artikel 174 des Umweltkapitels im EG-Vertrag, in dessen Bereich auch der Klimaschutz fällt, sind die Mitgliedsländer jedoch ebenso befugt, selbst zu verhandeln. Im Falle internationaler Klimaverhandlungen hat der Rat deshalb nicht die Kommission dazu autorisiert selbige im Auftrag der Mitgliedsstaaten zu führen, sondern diese Aufgabe der rotierenden Rats-Präsidentschaft übertragen. Gemeinsam mit Offiziellen der nachfolgenden Präsidentschaft und

der Kommission führt diese die so genannte *EU Troika* an, welche die Union bisher in den meisten und wichtigsten internationalen Verhandlungen vertritt (vgl. Dover 2007: 239). Auch wenn das durch den Lissabon-Vertrag eingeführte Amt der Hohen Repräsentantin einige Aufgaben der Troika, vor allem in Fragen der Außen- und Sicherheitspolitik, künftig übernehmen wird, bleibt sie das wesentliche Verhandlungsorgan, im für die Analyse relevanten Zeitraum. Die Troika wiederum operiert in den multilateralen Klimaverhandlungen mit einem strikten Mandat des EU-Umwelt-Ministerrats, der seine Entscheidungen konsensual trifft (vgl. Groenleer & Van Shaik 2007: 985). Es ist zwar nicht zwingend die gemeinsame Verhandlungsposition mit Einstimmigkeit zu beschließen, jedoch eine logische Konsequenz der theoretischen Möglichkeit, dass die Mitgliedsstaaten in ihrem eigenen Namen verhandeln können (vgl. Van Shaik & Egenhofer 2005: 3).

Die Notwendigkeit enger Kooperation und Koordination zwischen den europäischen Gemeinschaftsorganen und ihren Nationalstaaten ist offensichtlich, weshalb ein flexibles System der Zusammenarbeit, Entscheidungsfindung und schlussendlichen Repräsentation im Laufe der 1990er etabliert wurde (vgl. Oberthür & Kelly 2008: 38). Die gemeinsame EU-Position entsteht “through the Council hierarchy, starting from the Council Working Group on climate change, via COREPER-I to the final round and official decision-making in the Environment Council of Ministers” (vgl. Van Shaik & Egenhofer 2005: 3). Im Regelfall obliegt der EU Kommission das alleinige Initiativrecht im europäischen Rechtssetzungsprozess, nicht jedoch wenn es um das Zustandekommen der EU-Klimaposition geht, da die rotierende Präsidentschaft die Agenda bestimmt und entsprechende Positionsentwürfe vorlegt (vgl. Groenleer & Van Shaik 2007: 985). Während der offiziellen UNFCCC-Verhandlungen entscheidet die Union in täglichen Koordinationstreffen, den so genannten ‘Council of Ministers meetings at location’, über die Adaptierung ihrer Position, um eine Einigung mit den anderen Ländern zu erzielen (vgl. ebd. 2007: 986).

Das EU Parlament spielt in diesem gesamten Prozess eine untergeordnete bis unbedeutende Rolle (vgl. Van Shaik & Egenhofer 2005: 3): Offiziell sollte das Parlament zwar konsultiert werden, der Rat ist jedoch nicht dazu verpflichtet dieser Empfehlung zu folgen, weshalb der Einfluss der MEP’s äußerst limitiert ist. Anders verhält es sich in diesem Zusammenhang mit

dem Europäischen Rat (vgl. ebd. 2005: 3): Zwar ist der Rat der EU das zentrale Organ in der Vorbereitung und Verabschiedung der Verhandlungsposition, jedoch kommen dem Europäischen Rat essenzielle Aufgaben im strategischen und hochpolitischen Bereich zu. Als die USA im Jahr 2001 ihren endgültigen Rückzug von der Unterzeichnung des Kyoto Protokolls bekannt gaben, machten die europäischen Staats- und Regierungschefs vehement deutlich, dass die EU ihre eingegangenen Verpflichtungen notgedrungen auch unilateral erfüllen wird. Auch die durch den Europäischen Rat verabschiedete Klima- und Energie-Strategie – bis zum Jahr 2020 soll die Union ihre Emissionen um 20 Prozent reduzieren, bei ähnlich ehrgeizigen Zielen anderer globaler Großemittenten sogar um 30 Prozent, bei gleichzeitig 20-prozentiger Deckung des eigenen Energiebedarfs durch erneuerbare Energieträger – konstituiert die zentrale EU-Verhandlungsposition im Ringen um ein Post-Kyoto-Abkommen (vgl. Europäischer Rat 2007; Euractiv 2007).

Dass, wie in Kapitel 3.2.2 erläutert, der Lobbying-Zugang den Europäischen Rat, den Rat der EU und die Mitgliedsstaaten betreffend ein schwieriges Unterfangen darstellt bzw. im Bezug auf letztere äußerst ressourcenaufwändig ist, lässt darauf schließen, dass die Ambitioniertheit der EU-Positionen in den UN-Verhandlungen in großem Maße vom Willen getragen ist, die Union als globalen Klimaschutzvorreiter zu positionieren. Dieses Vorhaben wiederum kann als Konsequenz des auf europäischer Ebene vorherrschenden Diskurses betrachtet werden, welcher, neben anderen Einflussfaktoren (siehe Kapitel 5.1), wesentlich von den ökonomischen und ökologischen Interessensverbänden geprägt wird.

### 6.3.2 EU Leadership by Example

Den mit der Unterzeichnung des Kyoto Protokolls eingegangenen Verpflichtungen müssen zwangsläufig adäquate Maßnahmen zur Umsetzung folgen. Dabei stehen nicht nur die einzelnen Mitgliedsstaaten in der Verantwortung. Die Union kann durch die Verabschiedung gemeinschaftlicher Maßnahmen wesentlich effektiver einem Problem Herr werden, welches nicht alleine durch nationalstaatliche Maßnahmen gelöst werden kann, sondern Handlungen erfordert, die über staatliche Grenzen hinausgehen. Nicht zuletzt erweist sich anhand der Ergreifung gesamteuropäischer Maßnahmen die Glaubwürdigkeit des europäischen Führungsanspruchs im Klimaschutz. Besonders mit Blick auf die der Untersuchung zugrunde liegenden Fragestellungen lässt sich der Einfluss von nicht-staatlichen Interessen wesentlich besser studieren, da zumeist alle EU-Institutionen und Mitgliedsstaaten in den innereuropäischen Rechtsetzungsprozess eingebunden sind und dieser explizit offen für die Expertise von Interessensverbänden gestaltet ist (vgl. u.a. Gullberg 2008: 18).

Dies ist bereits am Beispiel des ersten großen klimapolitischen Meilensteins erkennbar, welcher die Beteiligung von wirtschaftlichen Interessensgruppen und Umwelt-NGO's ausdrücklich einfordert. Nach mehreren Klimainitiativen ab dem Jahr 1991, wie beispielsweise einer Richtlinie zur Förderung erneuerbarer Energien oder Vorschlägen zur Besteuerung von emissionsstarken Energieträgern, lanciert die EU Kommission im Jahr 2000 das erste *European Climate Change Programme* (ECCP), welches in Folge zur Verabschiedung von mehr als 30 einschlägigen Rechtsakten und Maßnahmen führt (vgl. Euractiv 2010; Europäische Kommission 2010b). Im Auftrag des Umweltministerrats erstellt die Kommission eine Liste von prioritären Maßnahmen zur Bekämpfung des Klimawandels auf Gemeinschaftsebene, welche zwischen 2000 und 2003 in diversen Arbeitsgruppen, bestehend aus KommissionsvertreterInnen, Offiziellen der Mitgliedsstaaten, Industrie- und Umweltorganisationen, elaboriert werden (vgl. Europäische Kommission 2010b).

Als prominenteste Maßnahme, und heutiges Herzstück europäischer Klimapolitik, geht aus dem ECCP-Diskussionsprozess der Handel mit Emissionszertifikaten hervor (vgl. Euractiv 2010). Das 2005 gestartete *European Union Emission Trading Scheme* (EU ETS) dient als kosteneffektive Maßnahme, um den Treibhausgas-Ausstoß von momentan ca. 11.000 Unternehmen, im Bereich der energieproduzierenden und energieintensiven Industrie,

sukzessive zu reduzieren (vgl. Europäische Kommission 2009a: 4). Das weltweit größte 'cap-and-trade'-System inkludiert alle 27 EU-Mitgliedsstaaten, sowie Island, Liechtenstein und Norwegen (vgl. ebd. 2009a: 4). Die betroffenen Unternehmen sind für ungefähr 40 Prozent der europaweiten Emissionen verantwortlich und erhalten im Zuge des ETS eine jährliche Tonnen-Anzahl an Verschmutzungsrechten, wobei jene Betriebe, die weniger Treibhausgase ausstoßen als ihnen zusteht, deren Überschuss weiterverkaufen können (vgl. ebd. 2009a: 4). Jene, die mehr emittieren als vorgesehen, können entweder in Technologien investieren, welche den eigenen Ausstoß verringern, oder müssen entsprechende Zertifikate zukaufen (vgl. ebd. 2009a: 4). Der Deckelungswert der Gesamtemissionen wird von der EU Kommission in Abstimmung mit den Mitgliedsstaaten schrittweise reduziert, liegt gegenwärtig ca. 6,5 Prozent unter dem Wert von 2005 und soll im Jahr 2020 bei minus 21 Prozent stehen (vgl. ebd. 2009a: 4; Economist 2009: 13).

Ab 2012 inkludiert das ETS auch die Emissionen aller Flugzeuge, welche europäische Flughäfen an-, bzw. von selbigen abfliegen (vgl. Europäische Kommission 2009a: 4). 2013 werden die geltenden Bestimmungen einer Verschärfung unterzogen und Unternehmen, im Gegensatz zur momentanen Zuteilung von Gratiszertifikaten, deren Verschmutzungsrechte überwiegend käuflich erwerben müssen (vgl. ebd. 2009a: 4). Die gegenwärtige Ausgestaltung des ETS, sowie die Gratiszuteilung von Verschmutzungsrechten, wird begleitet von massiven Interventionsversuchen von Seiten wirtschaftlicher Interessensverbände und stoßen auf vehemente Kritik von Umweltschutzorganisation, welche darin zu weit reichende Zugeständnisse an die Industrie sehen (vgl. Economist 2009: 13; Markussen und Svendsen 2005).

Am 24. Oktober 2005 initiiert die Kommission das zweite *European Climate Change Programme* (ECCP II), welches wie dessen Vorgänger der Diskussion und Vorbereitung künftiger europäischer Klimamaßnahmen dient und abermals die Einbindung diverser Stakeholder zum Ziel hat (vgl. Europäische Kommission 2010c). Eine Reihe von Arbeitsgruppen widmen sich den Bereichen Luftverkehr, CO<sub>2</sub> und PKWs, CO<sub>2</sub>-Bindung und -Lagerung, Klimaadaptation, der Evaluierung des ETS und der Nachbearbeitung des ECCP I, wobei letzteres in Untergruppen erfolgt und unter anderem die Themen Energieversorgung und

–Nachfrage, Transport und Landwirtschaft zum Gegenstand macht (vgl. ebd. 2010c). Eine zentrale Rolle im zweiten Europäischen Klimaschutzprogramm nimmt zudem die Förderung von Innovation und Investitionen in saubere Technologien ein, wobei die erarbeiteten Maßnahmenbündel erneut primär auf die Erreichung der Kyoto-Ziele bis zum Jahr 2012 gerichtet sind (vgl. ebd. 2010c).

Das ECCP II thematisiert auch Lösungsvorschläge zur Verringerung der Emissionen jenes Sektors, der für ca. 20 Prozent des europäischen CO<sub>2</sub>-Ausstoßes verantwortlich zeichnet und damit eine Schlüsselrolle im Kampf gegen den Klimawandel einnimmt – der motorisierte Individualverkehr (vgl. Euractiv 2008). Nachdem der Verband Europäischer Automobilhersteller (ACEA) die im Jahr 1998 eingegangene freiwillige Selbstverpflichtung zur Reduktion des PKW-Ausstoßes nicht erfüllt, initiiert die Kommission ein rechtlich bindendes Abkommen, welches nach zähem Ringen unter den EU Institutionen und Mitgliedsstaaten, sowie unter heftigen Versuchen der Einflussnahme von Seiten der Autoindustrie, 2008 in ein Kompromissabkommen und die entsprechende Richtlinie mündet (vgl. ebd. 2008). Da die Emissionswerte der Automobilhersteller im Rahmen der Selbstverpflichtung zwischen 1995 und 2004 zwar von 186 g/km auf 161 g/km zurückgeschraubt werden können, das bis 2008 anvisierte Ziel von 140 g/km aber bei weitem außer Reichweite ist, schlägt die Kommission 2007 eine verbindliche Reduktion auf 120 g/km bis 2012 vor (vgl. ebd. 2008). Nach erwähntem Marsch des Rechtsetzungsvorhabens durch die Institutionen bleibt von dem ursprünglichen Vorschlag lediglich eine Reduktion auf 130 g/km übrig, wobei die fehlenden 10 Prozent durch komplementäre Maßnahmen, wie beispielsweise dem verstärkten Einsatz von Biotreibstoffen oder effizienteren Reifen und Klimaanlage, erreicht werden sollen (vgl. ebd. 2008). Wie diese zusätzlichen Einsparungen jedoch konkret erzielt werden sollen, bleibt jedoch ungewiss.

Ein Beispiel für bisher missglückte Versuche der Maßnahmensetzung stellt die Einführung einer europaweiten CO<sub>2</sub>-Steuer dar. Nordische Staaten wie Schweden, Finnland und Dänemark haben bereits in den frühen 90er Jahren eine dementsprechende Abgabe implementiert (vgl. Euractiv 2010a). Frankreichs Präsident Sarkozy denkt seit mehr als einem Jahr laut über die Einführung einer solchen in seinem Land nach, ist aber zuletzt an den Höchstgerichten und mangelndem politischen Willen gescheitert (vgl. Die Zeit 2010). Auch die

EU Kommission hat diesbezüglich schon mehrere Anläufe unternommen, ist aber bisher immer wieder an nationalstaatlichen Interessen gescheitert (vgl. Euractiv 2010a). Besonders Großbritannien legt seit jeher großen Wert auf die Selbstbestimmung in Steuerfragen, möchte sich im Speziellen keine Umwelttaxen von Seiten der EU oktroyieren lassen, steht jedoch als Opponent einer CO<sub>2</sub>-Steuer auf europäischer Ebene zunehmend isoliert neben einer steigenden Anzahl an Befürwortern (vgl. ebd. 2010a). Für die Umsetzung einer entsprechenden Abgabe ist jedoch die einstimmige Entscheidung des Rats der EU notwendig, was das Vorhaben bisher nicht durchsetzbar macht (vgl. ebd. 2010a). EU Steuerkommissar Algridas Šemeta lässt sich davon jedoch nicht beirren und legt 2010 eine neue Initiative zur europaweiten Einführung und Harmonisierung von Mindest-CO<sub>2</sub>-Abgaben auf Treibstoffe vor (vgl. ebd. 2010a). Wann und ob diese zur Umsetzung führt, steht allerdings nicht fest.

| Meilensteine                                   | Jahr        |
|------------------------------------------------|-------------|
| European Climate Change Programme I (ECCP I)   | 2000 - 2003 |
| EU Emission Trading Scheme (EU ETS)            | ab 2005     |
| European Climate Change Programme II (ECCP II) | ab 2005     |
| Richtlinie zur Emissionsreduktion von PKWs     | 2008        |
| CO <sup>2</sup> - Steuer                       | ?           |

Abbildung 3: Eigene Darstellung; vgl. Euractiv 2010

Die angeführten Maßnahmen stellen nur einen kleinen, jedoch wesentlichen Auszug der innereuropäischen Klimapolitik dar. So betreffen diese zum einen Bereiche, welche einen Großteil der europäischen Emissionen zu verantworten haben. Zum anderen sind diese aber auch besonders im Hinblick auf die Lobbyingaktivitäten ökonomischer und ökologischer Interessensverbände relevant und ermöglichen aussagekräftige Rückschlüsse hinsichtlich deren Einflusspotentials. Im Zuge der Analyse europäischer Klimapolitik dienen beschriebene Maßnahmen an späterer Stelle als Fallbeispiele.

Zuvor steht jedoch die Ausführung der gängigen Prozedere im innereuropäischen Entscheidungs- und Rechtssetzungsprozess an. Diese unterscheiden sich nämlich wesentlich

von den Gepflogenheiten betreffend der Formulierung von EU-Positionen im Rahmen der UN-Klimaverhandlungen (vgl. Gullberg 2008: 17). Die EU Kommission spielt als Initiativorgan eine bedeutend größere Rolle und der Rat der EU repräsentiert gemeinsam mit dem Parlament die letztendlich rechtssetzenden Institutionen, so, wie in der Regel der Fall, das Kodezisionsverfahren zur Anwendung kommt (vgl. Van Shaik & Egenhofer 2005: 2). Sowohl das EU ETS als auch die Richtlinie betreffend der CO<sub>2</sub>-Werte von PKWs werden nach dem Mitentscheidungsverfahren entschieden. Da die Union keine explizit primärrechtliche Rechtsgrundlage hinsichtlich der Klimapolitik verankert hat, basieren deren einschlägige Aktivitäten auf dem Umweltkapitel, Artikel 175, des EG-Vertrages (vgl. ebd. 2005: 2). Die Kommission legt dem Rat und Parlament einen entsprechenden Entwurf vor, welcher von den Mitgliedern beider Organe diskutiert wird und spätestens nach der zweiten parlamentarischen Lesung zur Verabschiedung eines Rechtsaktes führen soll (vgl. Gullberg 2008: 17-18). Können sich Rat und Parlament im Zuge dessen auf keinen Kompromiss einigen, treffen sich VertreterInnen beider Institutionen im Vermittlungsausschuss – scheitern auch diese Verhandlungen, gilt der Rechtsakt als nicht angenommen (vgl. ebd. 2008: 18).

Das Mitentscheidungs- oder Kodezisionsverfahren kommt grundsätzlich auch in energiepolitischen Fragen zur Anwendung, nicht jedoch, wenn die zur Diskussion stehende Maßnahme stark in den Energiemix oder die Energieversorgungsstruktur der Mitgliedsstaaten eingreift (vgl. Van Shaik & Egenhofer 2005: 2). In diesem Fall, der auch die Einführung einer CO<sub>2</sub>-Steuer betrifft, entscheidet der Rat nach dem Einstimmigkeitsprinzip, wobei das Europäische Parlament lediglich konsultiert wird. Der Vertrag von Lissabon bringt, abgesehen von einer graduellen Aufwertung des Parlaments, hinsichtlich der innereuropäischen Rechtssetzung in der Klimapolitik keine bedeutenden Neuerungen (vgl. Europäische Kommission 2010d).

## 6.4 Lobbying, die Europäische Union und Klimapolitik

Um den Einfluss von wirtschaftlichen und ökologischen Interessensverbänden wissenschaftlich analysieren zu können, bedarf es einer Definition des Lobbying-Begriffs, die Ausarbeitung des institutionellen Stellenwerts im politischen System der EU, die sich ergebenden Implikationen für die europäische Klimapolitik, sowie die Identifizierung der in diesem Bereich tätigen und maßgeblichen Lobbying-Akteure.

Der Terminus *Lobbying* fand im 19. Jahrhundert erstmals Eingang in den Sprachgebrauch, “when individuals waiting in the parliamentary lobby exerted influence on members of legislatures to pass bills on behalf of unknown customers” (Eising 2007: 204). Jene *Stakeholder*, also im weitesten Sinne Betroffene, die im Zuge des politischen Gesetzgebungsprozess ihre Interessen offensiv vertreten, werden seitdem gemeinhin unter den Begriffen *Lobbies*, *Pressure Groups*, *Interest Groups* und *Interest Organizations* subsumiert (vgl. ebd. 2007: 204). Seit den 1920ern findet gerade die Bezeichnung *Pressure Groups* häufige Verwendung in der einschlägigen, angel-sächsisch dominierten, Literatur und kommt damit der eigentlichen Bedeutung insofern näher, „in that it centres on the functions of these groups to influence – or put pressure on – Congress/Parliament or Government” (ebd. 2007: 204). Der Begriff *Interest Groups* wiederum bezieht sich eher auf die rationalen Motive deren Arbeit und hat eine weniger negative Konnotation (ebd. 2007: 204). Als *Interest Organizations* werden jene Interessensgruppen bezeichnet, die einen hohen Organisationsgrad erreicht haben, „they cope with the complexity [of the political system] by means of differentiation“ (ebd. 2007: 204). Diese Differenzierung manifestiert sich in der Aufgabenteilung: „Framing of issues and agenda setting issues, contributory thinking, detailed input to drafts, consideration of measures and policy implementation, and political participation“ (Greenwood 2007: 21).

Wie Truman (1951: 34) ausführt, teilen Mitglieder dieser einzelnen Gruppierungen „common attitudes or interests“. Diese Interessen konstituieren „frames of reference for interpreting and evaluating “ und „attitudes toward what is needed or wanted in a given situation, observable as demands or claims upon other groups in the society“ (ebd. 1951: 33, 39). Dass die daraus folgende Interessensvertretung, auch *Interest Representation* genannt, gerade in der frühen Phase

des *Lobbying* eine Domäne kommerzieller Akteure war, erklärt warum der Begriff heute noch vorwiegend mit den Aktivitäten wirtschaftlicher Großunternehmen assoziiert wird und negativ besetzt ist. Aus deren ökonomischer Kraft, den zur Verfügung stehenden Ressourcen, gerade in der Vertretung und Durchsetzung ihrer Interessen, folglich also politischen Macht, resultiert das negative *Lobbying*-Image (vgl. Eising 2007: 204). Vom, den wissenschaftlichen Diskurs prägenden, pluralistischen Standpunkt betrachtet, ergibt sich hingegen ein anderes Bild: “Open access to policy makers enables interest groups to provide checks and balances against powerful state officials and special interest groups” (Hix 2005: 2008).

Und tatsächlich haben gerade im Bereich des Umwelt-, und damit Klimaschutz, NGO's einen beachtlich hohen Organisationsgrad erreicht und sind im politischen System der EU tief verankert (vgl. Greenwood 2007: 132). Die finanziellen Ressourcen der industriellen *Lobbies* übersteigen die Möglichkeit der Umweltschutzorganisationen zwar bei weitem, dennoch verschafft (u.a) die monetäre Unterstützung der Union für Organisationen wie das *European Environmental Bureau* oder *Greenpeace* eine solide Basis für deren Interessensvertretung (vgl. Hix 2005: 2008). Abseits derart spezifischer Unterstützung, hat die Verfasstheit der EU und vor allem ihre Institutionen maßgeblichen Einfluss auf die Interessensvertretung insgesamt (vgl. Greenwood 2007: 21). „They can shape the formation, the role, and the function of interest groups as well as the strategies they use to exert influence on political decisions” (vgl. Eising 2007: 203). Das bereits explizierte Multi-Level-System EU schafft besondere Voraussetzungen und zahlreiche Anknüpfungspunkte für Lobbyisten (vgl. Greenwood 2007: 21). Rainer Eising (vgl. 2007: 203) benennt vier wesentliche Charakteristika, die in diesem Kontext relevant sind:

*„The European Union is a highly dynamic system, secondly, a complex system that is horizontally and vertically differentiated, furthermore a system that privileges consensus-building and finally, the legitimacy of the EU is considered to be fragile“.*

All diese Besonderheiten haben wesentlich zur Entwicklung des Lobbying in Europa beigetragen und Mittel und Wege, durch und über die sich Interessensverbände Einfluss auf Institutionen und den Rechtsetzungsprozess verschaffen, geformt (vgl. ebd. 2007: 203). Diese

begründet auch die schon erwähnte Doppelgleisigkeit des europäischen Lobbyings, in Form der „Brussels route“ und „national route of influence“ (vgl. Greenwood 2007). Seit Mitte der 80er hat die Europäische Gemeinschaft, und später die EU, ihre politischen Kompetenzfelder stetig ausgebaut – Umwelt- und Klimapolitik ist integraler Bestandteil dieser Expansion – wodurch die Zahl der tangierten Interessen und entsprechenden VertreterInnen drastisch zugenommen hat (vgl. Eising 2007: 204). Da *Lobbying* als die Domäne der finanzstarken Interessensgruppen gilt, sollte man im Schluss folgern können, dass diese automatisch mehr Einfluss erzielen als deren weniger liquide Konkurrenz (vgl. Woll 2007: 61 – 62). Die im Rahmen der Klimapolitik tätig werdenden und in diesem Sinne vermeintlich „schwachen“ NGO's haben jedoch die Strategien der „potenten“ Industrielobby über die Jahre kopiert und für ihre Verhältnisse adaptiert, richten ihren Fokus nun gezielt auf die Politikbeeinflussung durch professionelles Lobbying, verlassen sich nicht mehr nur auf klassische Medienkampagnen zum Aufbau öffentlichen Drucks, und haben so sukzessive an politischer Bedeutung und Durchschlagskraft gewonnen (vgl. Hix 2005: 218; Biliouri 1999).

Es ist schwer valide Aussagen über die direkt auf die EU-Institutionen einwirkende Anzahl der Lobbyisten und Interessensgruppen zu treffen, da die erhobenen Daten durch unberechenbare Faktoren schwer kalkulierbar sind. Dies gilt erst recht für alle am europäischen Politikprozess, also auch in den Mitgliedsstaaten, beteiligten. So ist die Zahl der offiziell registrierten Organisationen und Personen nicht haltbar, weil es beispielsweise solche gibt, die öffentlich ungenannt bleiben wollen oder auch nur WissenschaftlerInnen sind, die leichteren Zugang zu den Institutionen und Forschungsmaterial anstreben (vgl. Greenwood 2007: 11). Ein Mittelwert diverser publizierten Daten und basierend auf eigenen Nachforschungen, schließt Greenwood (vgl. 2007: 12) auf ungefähr 1.500 verschiedene Gruppierungen im direkten Kontakt mit den EU-Institutionen vor Ort, in dessen Dienst zwischen 5.000 und 15.000 Lobbyisten stehen. Als sicher gilt, dass deren Anzahl stetig zunimmt und auch der Anteil explizit wirtschaftlicher InteressensvertreterInnen zugunsten zivilgesellschaftlicher, unter die auch Umweltschutzorganisationen fallen, abnimmt (vgl. ebd. 2007: 12).

#### 6.4.1 Wirtschaftsverbände

Die, laut Eigendefinition, Stimme der europäischen Wirtschaftstreibenden repräsentiert die *Union of Industrial and Employers' Confederations of Europe* (UNICE), welche seit dem Jahr 2007 unter dem neuen Namen *Business Europe* firmiert (vgl. Business Europe 2010). Zu dessen Mitgliedern zählen 40 nationale Organisationen in 34 Ländern, welche industrielle Unternehmen repräsentieren, die einen überdurchschnittlich hohen Energieverbrauch haben und dementsprechende Emissionen verursachen (vgl. ebd. 2010; Michaelowa 1998: 157). UNICE bzw. *Business Europe* beschäftigt eine eigene Abteilung für klimapolitische Fragen, die eine von mehreren Arbeitsgruppen im umweltpolitischen Bereich bildet, welche alle Teil des *Industrial Affairs Committee* sind (vgl. Business Europe 2010a). UNICE bzw. *Business Europe* beteiligt sich an und lobbyiert im Bereich aller wesentlichen klimapolitischen Entscheidungen der EU, so zum Beispiel im ECCP I und II, dem ETS und dem Post-Kyoto-Stakeholderprozess (vgl. Gullberg 2008: 82). Ebenso nehmen dessen VertreterInnen an den COP-Meetings teil (vgl. ebd. 2008: 82).

Eine weitere Dachorganisation europäischer Industrieller stellt das ERT (*European Round Table of Industrialists*) dar, welches 50 Großunternehmen vertritt und durch deren CEO's repräsentiert wird (vgl. ERT 2010). Deren Lobbying-Prioritäten werden alle sechs Monate neu diskutiert und Arbeitsgruppen je nach Bedarf implementiert (vgl. Gullberg 2008: 82). Dessen umweltpolitische Arbeitsgruppe kümmert sich in erster Linie um europäische Klimapolitik, wobei das ERT selbige jedoch nur als eines von mehreren relevanten Themenfeldern betrachtet (vgl. ebd. 2008: 82). Obwohl das ERT nach eigenen Angaben Lobbying-Kampagnen vermeidet, wird das Netzwerk vor allem in Fragen des EU ETS einschlägig aktiv (vgl. ebd. 2008: 82).

Die großen international und auf europäischer Ebene agierenden Ölgesellschaften schließen sich unter dem Dach der *European Petroleum Industry Association* (EUROPIA) zusammen, die gegenwärtig 18 Mitgliedsunternehmen umfasst (vgl. ebd. 2008: 82; EUROPIA 2010). Diese lobbyieren im Bereich spezifischer und für die Tätigkeitsbereiche ihrer Mitglieder hochprioritärer Entscheidungen der EU, wie beispielsweise dem ETS, der Richtlinie betreffend

der Abgaswerte von PKWs und dem ECCP II, und widmen sich besonders der Beeinflussung der praktischen Implementierung von Klimapolitik (vgl. ebd. 2008: 82).

Die *European Automobile Manufacturers Association* (ACEA) lobbyiert im Namen 15 europäischer und vor allem deutscher PKW-, Truck- und Bus-Produzenten (vgl. ACEA 2010). Die CEO's der konkurrierenden Automobilkonzerne sind in den Gremien der ACEA vertreten, 25 Arbeitsgruppen, besetzt mit ExpertInnen der Unternehmen, widmen sich den unterschiedlichen Politikfeldern und kommunizieren mit den Offiziellen aus Politik, Wirtschaft und (Umwelt-)NGO's (vgl. ebd. 2010). Deren Lobbying-Schwerpunkt im Bezug auf europäische Klimapolitik legen sie weniger auf die generelle Beeinflussung der politischen Entscheidungen in diesem Bereich, als viel mehr auf spezifische Rechtssetzungsvorhaben (vgl. ebd. 2010). Besonders aktiv und aggressiv agieren sie im Zuge des Zustandekommens der Richtlinie zur Begrenzung der Emissionen von PKWs (vgl. Euractiv 2008), weshalb die Arbeit von ACEA für diese Untersuchung von besonderer Bedeutung ist.

| Industrielle Organisationen                          | Mitgliedsorg. | Aktiv seit |
|------------------------------------------------------|---------------|------------|
| Business Europe (früher UNICE)                       | 40            | 1958       |
| European Round Table of Industrialists (ERT)         | 50            | 1983       |
| European Petroleum Industry Association (EUROPIA)    | 18            | 1925       |
| European Automobile Manufacturers Association (ACEA) | 15            | 1991       |

Abbildung 4: Eigene Darstellung; vgl. Homepages der Organisationen

UNICE bzw. *Business Europe*, ERT, EUROPIA und ACEA repräsentieren die wesentlichen wirtschaftlichen Interessensverbände Europas, welche im Bereich der Klimapolitik, und hier vor allem hinsichtlich der für die Untersuchung angeführten Fallbeispiele, Aktivitäten setzen. Diese industriellen Organisationen gelten zwar als ressourcenstark und mächtig, kämpfen aber mitunter mit einem entscheidenden Problem. Dieses konstituiert sich weniger durch die Tatsache, dass deren Unternehmen untereinander im Wettbewerb stehen, sondern vielmehr aufgrund ihrer unterschiedlichen Interessen. Abhängig vom tangierten Politikfeld werden zwar

deren jeweilige ExpertInnen und Lobbyisten unter großem Aufwand aktiv, jedoch verläuft des Öfteren eine Bruchlinie zwischen den besitzstandswahrenden Industrieverbänden und jenen Unternehmen, die von einer ambitionierten Klimapolitik der Union profitieren würden (vgl. Euractiv 2009b ). Das Ziel, mit geeinter Stimme den gesetzgebenden PolitikerInnen und der Öffentlichkeit gegenüberzutreten und so eine schlagkräftige Interessensvertretung zu stellen, wird dadurch stellenweise konterkariert.

## 6.4.2 Umweltorganisationen

Die Brüssler Dependancen der zehn größten europäischen Umweltschutz-NGOs – unter dem Dach der *Group of Ten* (G10) vereint – ist ein loses, jedoch hochgradig koordiniertes Netzwerk, welches gemeinsame Aktionen plant und abgestimmte Vorschläge für die Entscheidungsträger der Union bereitstellt (vgl. Greenwood 2007: 132). Dabei paaren sie institutionelle Politik mit medienwirksamen Aktivismus, greifen dabei auf eigenständig generierte und fundierte Forschungsarbeit zurück, haben über die Jahre ein beträchtliches Know-how akquiriert und dadurch ein hohes Standing und Respekt im europäischen Politikprozess erlangt (vgl. ebd. 2007: 132). Betrachtet man deren Aktivitäten vom Standpunkt der demokratischen Legitimierung der EU, so kann konstatiert werden, dass sie ein notwendiges Gegengewicht zu den stark verankerten und hochaktiven wirtschaftlichen Interessensgruppen darstellen, und damit die Output Legitimität europäischer (Klima-)Politik erhöhen (vgl. Kohler-Koch 2007; Greenwood 2007).

| Organisation der <i>Group of Ten</i>  | Angestellte in Brüssel | In Brüssel aktiv seit |
|---------------------------------------|------------------------|-----------------------|
| European Environmental Bureau (EEB)   | 15                     | 1974                  |
| World Wide Fund for Nature (WWF)      | 27                     | 1989                  |
| Friends of the Earth Europe (FoEE)    | 18                     | 1989                  |
| Greenpeace                            | 12                     | 1988                  |
| Transport & Environment (T&E)         | 8                      | 1989                  |
| Climate Action Network Europe (CANE)  | 8                      | 1989                  |
| Friends of Nature International (IFN) | k.A.                   | k.A.                  |
| CEE Bankwatch Network                 | k.A.                   | k.<br>A.              |
| Birdlife International                | 4                      | 1993                  |
| EPHA Environment Network              | 7                      | 2003                  |

Abbildung 5: Eigene Darstellung; vgl. Greenwood 2007: 133

Deren Selbstverständnis betont den hohen Stellenwert, welchen sie sich selbst innerhalb der Europäischen Union beimessen, was in der Präambel der gemeinsamen Erklärung bezüglich des

*Financial Action Programme for Green NGOs* zum Ausdruck kommt (Official Journal C110 E/27 vom 7.5.2002):

*“NGOs active in the field of environmental protection have already demonstrated that they can contribute to the environmental policy of the Community [...] by active involvement in concrete environmental protection measures and in activities to increase the general awareness of the need for the protection of the environment with a view to sustainable development [...] NGOs are essential to coordinate and channel to the Commission information and views on the new and emerging perspectives [...] NGOs have good understanding of public concerns on the environment and can thus promote the views and channel them back to the Commission [...] they provide necessary balance [...] in relation to the interests of other actors in the environment, including industry/business, trade union and consumer groups“.*

Unter den G10-NGOs nimmt vor allem CAN Europe eine prominente Stelle in der Analyse europäischer Klimapolitik ein. Dieses Netzwerk lobbyiert explizit und ausschließlich in klimapolitisch relevanten Bereichen, zusätzlich zu den koordinierten Lobbyingaktivitäten dessen Mitgliedsorganisationen (vgl. Gullberg 2008: 83). Zu diesen gehören unter anderem die profilierten NGOs Greenpeace, WWF und Friends of the Earth, welche sich im Rahmen der CAN-Aktivitäten prioritär spezifischen Themen widmen, und erst in zweiter Linie generellem Klima-Lobbying (vgl. CAN Europe 2010). So konzentrieren sie dessen Arbeit beispielsweise auf das ECCP, das ETS, die Positionen der EU in internationalen Klimaverhandlungen und partizipieren an den *Conference of the Parties*-Meetings, wobei vor allem Greenpeace und der WWF reges und professionalisiertes Lobbying betreiben (vgl. Gullberg 2008: 83). Letztere Organisation ist die größte Umwelt-NGO in Brüssel – alleine 8-9 Personen kümmern sich alleine um klima- und energiepolitische Materien – welche nach eigener Auskunft die am häufigsten zu offiziellen Konferenzen geladene grüne NGO ist und folglich auch mehr in generelles Klima-Lobbying investiert als deren Mitstreiter (vgl. ebd. 2008: 84).

## 7 Analyse

Am Beginn der zweiteiligen Analyse steht die Auseinandersetzung mit externen Einflüssen auf das *Subsystem* Europäische Klimapolitik, welche den Prozess der Interessens- und Willensbildung, und im Besonderen die Entscheidungsfindung, maßgeblich determinieren. Die Offenlegung der vorgegebenen Rahmenbedingungen erleichtert die anschließende Untersuchung und das Verständnis des Handelns der Akteure. Diese Analyse ist bemüht den Kerninteressen, Positionen, Strategien und Strategieanpassungen der europäischen Institutionen und Interessensverbände zu ergründen, wobei diesen rationales Verhalten im Sinne der theoretischen Forschungsperspektive und *Policy-orientiertes Lernen* nach Sabatier'schem Verständnis unterstellt wird. Am Ende dieses Untersuchungsstranges steht die sich daraus ergebende Darstellung von Interessensblöcken und –Koalitionen, welche die Stoßrichtung, Akzentuierung und Durchsetzungsfähigkeit von Positionen in der europäischen Klimapolitik erahnen lassen. Das gezeichnete Stimmungsbild wird im zweiten Teil der Analyse anhand von Fallbeispielen überprüft. Im gesamten Verlauf der Untersuchung wird auf die mit Lobbying-Experten, aus dem ökonomischen und ökologischen Bereich, geführten Interviews zurückgegriffen.

### 7.1 Externe (System-)Ereignisse

Sabatier's AFC-Ansatz teilt diese in drei Kategorien: *sozioökonomische* bzw. *technologische* Faktoren, die *öffentliche Meinung* und *Veränderungen von Regierungskoalitionen*. Auch Tolba (1998: 16) und Barret (2007) weisen mit Hinblick auf die große Anzahl an, im eigenen Interesse, verhandelnden Nationalstaaten darauf hin, dass deren Positionen maßgeblich von ökonomischen Überlegungen und Entwicklungen, der öffentlichen Meinung, wissenschaftlichen Erkenntnissen oder Ungewissheiten, und eben in letzter Konsequenz auch von den Interessen der unterschiedlichen Verbände beeinflusst wird. Da sich in den letzten 10-20 Jahren die Voraussetzungen, unter denen der Klimawandel diskutiert und rezipiert wird, grundlegend transformiert haben, können deren Konsequenzen betreffend der Formulierung und Artikulierung von Interessen, sowie des Handlungsspielraums für die politischen

EntscheidungsträgerInnen, nicht unterschätzt werden. Aus diesem Grund wird die Auseinandersetzung mit den externen (System-)Ereignissen der Akteurs-Untersuchung vorgezogen, um deren Einflusspotential im Voraus ergründen zu können.

### **7.1.1 Sozioökonomische und technologische Bedingungen**

Als der Klimawandel in den späten 1980ern und frühen 90ern beginnt zum Thema zu werden, ist dessen grenzenlose Breitenwirkung und mediale Omnipräsenz dieser Tage noch nicht absehbar. „Damals waren es kleine, regionale, lokale Umweltprobleme, welche die entsprechenden politischen Ebenen und Verantwortlichen beschäftigten. Heute steht der Klimaschutz ganz oben auf der globalen, umweltpolitischen Agenda. Danach kommt lange nichts“, so Niklas Schinerl, Klimasprecher von *Greenpeace Österreich*. „Klimaschutz hat sich seit den 90ern vom Rand- und Experten-, zum absolut vorstandstauglichen Thema entwickelt, zu dem jeder eine Meinung hat“, konstatiert auch DI Dieter Drexel, Schinerl's Pendant der *Österreichischen Industriellenvereinigung*. Gründe hierfür gibt es genug. Und diese sind, neben dem medialen Hype, vor allem in den zwischenzeitlichen sozioökonomischen und technologischen Veränderungen zu finden.

Die Klimawissenschaft schlägt Alarm, und das immer lauter. Wie zu Beginn ausgeführt, haben die kontinuierlich dramatischer werdenden Prognosen des *International Panel on Climate Change*, in Form der vier Sachstandsberichte, die Öffentlichkeit und Politik wach gerüttelt. War die naturwissenschaftliche Debatte in den frühen 90ern noch von widersprüchlichen, ungenauen und unsicheren Erkenntnissen geprägt, so lässt heute kein seriöser Forscher mehr einen Zweifel an der Tatsache, dass der Klimawandel hauptsächlich vom Menschen verursacht und folglich auch von ihm eingedämmt werden muss. Daher kann sich auch die Politik, wie noch vor 20 Jahren, schwer hinter etwaigen Unsicherheiten in den wissenschaftlichen Vorhersagen verstecken und untätig bleiben. Zu dramatisch sind die Warnungen, wonach ein Temperaturanstieg auf über 2 Grad Celsius verheerende Folgen für die Menschheit nach sich ziehen wird (vgl. IPCC 2007). Dass die Handlungsanleitung, also radikale CO<sub>2</sub>-Reduktion, vor allem der Industrienationen, gleich in den Berichten des IPCC mitgeliefert wird, bedeutet

jedoch nicht, dass diesen prompt alle Nationen Folge leisten. Dennoch bauen sie einen entsprechend großen Druck auf die handelnden Akteure auf, den von der Politikerin bis zum Lobbyisten alle spüren. Dass die naturwissenschaftlichen Vorboten der apokalyptischen Worst-case-Szenarien bereits seit geraumer Zeit in Gestalt sich häufender Wetterextreme und Naturkatastrophen zu beobachten sind, verstärkt den bewusstseinsbildenden Effekt zusätzlich.

Im Speziellen die Wirtschaftstreibenden können nun weder ihre beträchtliche Mitschuld an der Erderwärmung negieren, noch alle schmerzhaften Klimamaßnahmen mit dem Verweis auf zu hohe Kosten ablehnen. „Kein Vorstand eines mittleren bis größeren Unternehmens kann es sich heute mehr leisten, klimarelevante Aspekte auszuklammern. Sie werden auch unter Industrievertretern, bis auf einige wenige, keine mehr finden, die den Klimawandel anzweifelt. Diese Position ist auch in der Wirtschaft völlig aus dem Diskurs verschwunden“, sieht DI Drexel einen Paradigmenwechsel im wirtschaftlichen und industriellen Umfeld. Umweltschutzorganisationen erklären das IPCC-Ziel, unter 2 Grad Temperaturanstieg zu bleiben, ohnehin zur absoluten Maxime ihres Handelns. „Alle Maßnahmen, die zur Zielerreichung beitragen, sind gut. Alle, die diesem zuwider handeln, sind schlecht – so einfach ist es“, bringt Schinerl die Position der NGOs auf den Punkt.

Eine Ausrede für Untätigkeit der Politik und Wirtschaft bietet nicht einmal eine Reihe von IPCC-Skandalen. Die unter dem Namen „Climategate“ bekannt gewordene Affäre schlug hohe Wellen, als kurz vor dem entscheidenden COP 15 in Kopenhagen, 1073 gehackte E-Mails eines Wissenschafters der Climatic Research Unit (CRU), der britischen East Anglia Universität, an die Öffentlichkeit gelangen (vgl. Breuss 2009). Diese legen nahe, dass zwischen 1996 und 2009 kritische Stimmen zum Klimawandel diskreditiert, entsprechende Publikationen boykottiert und Datenmaterial beschönigt wurden. Beteiligt sind prominente WissenschaftlerInnen der USA und Großbritanniens, die auch am Entstehen der IPCC-Sachstandsberichte beteiligt sind (vgl. ebd. 2009). Der Leiter des IPCC, Rajenda Pachauri, steht diesbezüglich unter Dauerkritik, auch, wenn da dem IPCC grobe Fehler im vierten Sachstandsbericht vorgeworfen werden (vgl. Ruzicka & Taschwer 2010). Die naturwissenschaftliche Beweislast, für die Existenz und den Menschen als Hauptverursacher

des Klimawandels, ist mittlerweile jedoch derart erdrückend, dass selbst solche Ungereimtheiten diese Erkenntnis kaum mehr ins Wanken bringen können.

Zumal nicht nur das UN-Organ IPCC weltweit klimarelevante Studien zusammen trägt und so die Aufgabe übernimmt, den naturwissenschaftlichen Kanon zu kanalisieren und artikulieren, sondern es auch genügend einzelne Forschungsarbeiten zu großer Aufmerksamkeit gebracht haben. So beispielsweise der von der britischen Regierung in Auftrag gegebene *Stern-Report* im Jahr 2006, der das Thema aus ökonomischen Blickwinkel untersucht und dramatischen Kosten im Falle der klimapolitischen Untätigkeit, vergleichsweise geringen Präventiv-Kosten gegenüber stellt (vgl. Stern 2006). Der renommierte Ökonom Nicholas Stern analysierte die wirtschaftlichen Folgen des Klimawandels und kommt zu dem Schluss, dass der jährliche Kostenaufwand zur Eindämmung des selbigen bei ca. 1 % des globalen Bruttoinlandprodukts liegen wird (vgl. ebd. 2006). Obwohl diese Summe gerade einmal ausreichen würde, um die Treibhausgasakkumulierung auf einem Level zu halten, das den Temperaturanstieg bei 2-3 Grad Celsius eindämmt, sind die zu erwartenden Kosten im Falle der Untätigkeit um ein Vielfaches höher. So muss mit einem jährlichen Schaden von mindestens 5 % des globalen Bruttoinlandprodukts gerechnet werden, je nach Annahme von weiteren Einflussfaktoren und Auswirkungen, kann diese Zahl auch bei 20 % liegen, wobei berücksichtigt werden muss, dass Entwicklungs- und Schwellenländer überproportional größeren Schaden erleiden werden (vgl. ebd. 2006).

Wie die Sachstandsberichte des IPCC, so stößt auch diese Studie nicht nur auf ein großes Echo und positive Reaktionen, sondern ebenso auf beachtliche Kritik. Von verschiedenen WissenschaftlerInnen werden die Schadensschätzung als übertrieben abgetan und der präventive Kostenaufwand als zu gering eingeschätzt (vgl. The Stern Review: A Dual Critique 2006). Allerdings ist auch diese Position mit Kritik konfrontiert, wobei manche ForscherInnen um den Umweltökonom Frank Ackermann (vgl. et al. 2006) vor einer noch gravierenderen Kluft zwischen Vermeidungs- und Schadenskosten warnen. Fazit: Was den wissenschaftlichen Grundtenor und die Handlungsaufforderung an die Politik betrifft, liegen keine plausiblen Alternativen auf dem Tisch, welche den dramatischen Szenarien etwas entgegen stellen können.

Die natur- und wirtschaftswissenschaftlichen Warnungen, in Kombination mit den technischen Entwicklungen der letzten Jahre, erhöhen den Druck auf die Politik, entschieden tätig zu werden, erheblich. Industrievertreter DI Drexel spricht in diesem Zusammenhang von technologischen Neuerungen, welche heutige Gewohnheiten, beispielsweise in der Mobilität, grundlegend verändern werden: „Wir glauben in diesem Zusammenhang weniger an einen evolutiven Wandel, als viel mehr an einen revolutionären Wandel. Der Verbrennungsmotor wird in 10-20 Jahren ausgedient haben. Enorme Effizienzsteigerungen sind prognostiziert. Dieser Sprung bedeutet unglaubliche Chancen für die Wirtschaft und Gesellschaft. Und diese sind ausnahmslos zu nützen“. Greenpeace-Sprecher Schinerl's Sicht entspricht dieser Aussage: „Wir leben im fossilen Zeitalter und es steht jetzt bereits fest, dass ein Systemwechsel hin zu nachhaltigeren Lebensformen unausweichlich ist. Das Wirtschaftssystem, das Energiesystem, Infrastruktur, Mobilität – sämtliche gesellschaftliche Bereiche sind von diesem Wandel betroffen. Und jene, die zuerst handeln, werden aus den anfänglichen Kosten Gewinn schlagen und gegenüber anderen einen Vorsprung haben“.

Einige europäische Staaten haben bereits jetzt eine beachtliche Wirtschaftskraft im Bereich der erneuerbaren Energien erlangt. „Das deutsche Ökostromgesetz führte zu einer beachtlichen Zahl neuer Arbeitsplätze. Deren Know-how und Technologie im Bereich erneuerbarer Energieträger ist ein absoluter Exportschlager. Spanien hat massiv in Solarenergie investiert. Die dortige Debatte dreht sich bereits darum, ob man Kohlekraftwerke nicht schon vom Netz nehmen soll, da der Energiebedarf durch die Sonne gedeckt werden kann“, führt Schinerl aus. In Österreich hingegen wird diese Entwicklung, nach gleichlautenden Angaben der Industrie- und Umwelt-Vertreter, vollkommen verschlafen. „Wenn man von einzelnen Beispielen absieht – beispielsweise Oberösterreich, Güssing und Keindorf – fehlt der gesamtösterreichische politische Wille. Nachdem man ein Ökostromgesetz an den Start gebracht hat, dieses aber nach kurzer Zeit entschärft hat, herrscht mittlerweile keine Investitionssicherheit mehr, was ein fatales Signal an Investoren ist“, meint Schinerl. Wirtschaftsvertreter DI Drexel fügt dem hinzu, dass „wir uns diesbezüglich komplett auf einer Linie mit Umwelt-NGOs sehen. Andere Länder haben es vorgemacht, wir müssen so schnell wie möglich nachziehen, da der Vorsprung sonst nicht aufholbar ist“. „Green Jobs“ waren vor 20 Jahren kaum ein Begriff. Heute bestimmen sie den politischen Diskurs, wenn es um Klimaschutz, die Wirtschaft und die Schaffung von Arbeitsplätzen geht.

Ambivalente Auswirkungen, nicht nur auf die europäische Klimapolitik, lassen sich hinsichtlich der momentanen globalen Finanz- und Wirtschaftskrise diagnostizieren. So sind die finanziellen Spielräume in der Klimapolitik der EU(-Staaten) aufgrund defizitärer Budgets mehr als eng (vgl. Böhm, Grefe & Pinzler 2008). Auf der anderen Seite eröffnet sich dadurch in Zeiten einer daniederliegenden Wirtschaft die Möglichkeit auf einen innovativen Neubeginn (siehe ökonomische Chancen des Klimawandels). Darüber hinaus führt der durch die Krise bedingte Rückgang der CO<sub>2</sub>-Emissionen auch zu einem vergrößerten Spielraum, was die Post-Kyoto-Zielsetzungen der EU betrifft (vgl. Euractiv 2010). Orientiert sich europäische Politik in der ersten Dekade des 21. Jahrhunderts maßgeblich an den Lissabon-Zielen (siehe Kapitel 6.2), so scheint ab sofort – nachdem das Vorhaben, die EU bis 2010 zum weltweit „stärksten wissensbasierten Wirtschaftsraum“ zu machen, kolossal gescheitert ist – eine nachhaltigere (Wirtschafts-)Politik bis 2020 im Zentrum zu stehen. Zumindest lässt die von der Europäischen Kommission (vgl. 2010d) initiierte Strategie, „Europa 2020 – Eine Strategie für intelligentes, nachhaltiges und integratives Wachstum“, darauf schließen. Die Krise hat ihren Teil zu dem eingeleiteten Nachdenk- und Lernprozess beigetragen. Ob sich die wortreichen Bekundungen dieses Umstandes, von Seiten europäischer Offizieller, allerdings im künftigen tagespolitischen Geschäft niederschlagen werden, wird die nahe Zukunft weisen. Europäische Klimapolitik ist diesbezüglich ein spannender Indikator und Gradmesser.

### **7.1.2 Öffentliche Meinung**

Die *öffentliche* Meinung kann nicht abgekoppelt von der *veröffentlichten* Meinung betrachtet werden – und beide wiederum nicht getrennt von den eben beschriebenen sozioökonomischen und technologischen Bedingungen. Letztere werden durch die *veröffentlichte* Meinung, also der medialen Berichterstattung, gebündelt und in die Welt getragen – im Internetzeitalter umso schneller, direkter und breitenwirksamer. Seien es schockierende Bilder von der Öl-Katastrophe vor den Küsten der USA, Eindrücke von verheerenden Wetterextremen, die Popularität des früheren US-Vize-Präsident Al Gore mit seinen einschlägigen Filmen, Büchern und Vorträgen, PR-taugliche Fotos der „Klima-Kanzlerin“ Merkel auf Erkundungsreise in Grönland, oder die spektakulären Bilder von der Unterwasser-Unterzeichnung einer CO<sub>2</sub>-Resolution durch den maledivischen Präsidenten Nasheed – Klimapolitik ist auf den

Titelseiten der Zeitungen und Magazine angekommen und als Thema im Alltagsdiskurs nicht mehr wegzudenken. „In den frühen 90ern kam der Klimawandel auf den hintersten Seiten der Zeitungen oder gar nicht vor. Heute kann man Politikern, Unternehmerinnen, bis hin zum kleinen Mann auf der Straße, ein Mikrofon vor die Nase halten, und bekommt Statements zum Klimaschutz“, beschreibt DI Drexel den Wandel in der medialen Darstellung und dem öffentlichen Bewusstsein. „Mittlerweile kommunizieren täglich abertausende Offizielle aus Politik, Wirtschaft, Umwelt und Medien zum Klimawandel, was es zwar schwer macht, sich medial Gehör zu verschaffen, aber dem Thema dennoch eine breite Aufmerksamkeit zukommen lässt“, ergänzt Schinerl.

Wirtschafts- und IndustrievertreterInnen haben es zunehmend schwerer mit ihren Standpunkten in den Medien durchzudringen, wo hingegen Umwelt-NGOs mit spektakulärem Aktionismus ein gefundenes Fressen für die Suche der JournalistInnen nach Aufmerksamkeit erregenden Bildern und Headlines sind (vgl. Economist 2009a: 59). Industrievertreter DI Drexel: „Grundsätzlich ist es legitim und gut, dass Klimapolitik eine, der Wichtigkeit des Themas entsprechend, große mediale Aufmerksamkeit auf sich zieht. Gleichzeitig stellen wir aber fest, dass die Feinheiten in der Klimapolitik, dass Kleingedruckte, und die Unternehmen dann tatsächlich betreffenden Maßnahmen, schwer kommunizierbar sind. Wir haben da einige Versuche gestartet und diese waren kaum von Erfolg gekrönt“. Anders Greenpeace-Sprecher Schinerl: „Die Medien sind natürlich ein zentraler Teil unserer Strategie. Im Besonderen, wenn im Lobbying und durch Verhandlungen keine Fortschritte zu erzielen sind und über Aktionen öffentlichen Druck auf die Politik aufbauen wollen – ob durch europaweite Großproteste im Zuge des COP 15 in Kopenhagen, oder durch die Besetzung des Balkon des österreichischen Bundeskanzlers“.

Diese Mischung aus alarmierenden wissenschaftlichen Fakten, Natur- und Umweltkatastrophen, technologischem Wandel, politischen Sonntagsreden und entschiedenen Taten, Aufsehen erregenden Demonstrationen und medialer Aufbereitung, Zuspitzung und Distribution all dieser Inhalte und Bilder, hat deutliche Spuren in der Wahrnehmung der europäischen Bevölkerung hinterlassen. Die regelmäßig publizierten, und von der Europäischen Kommission in Auftrag gegebenen *Eurobarometer*-Umfragen, zeichnen ein recht deutliches Stimmungsbild in Fragen des Klimaschutzes:

Eine im Dezember 2009 veröffentlichte Befragung (vgl. Europäische Kommission 2009a) bringt ans Tageslicht, dass, unmittelbar nach der Armut, der Klimawandel als eine der weltweit größten Bedrohungen empfunden wird – 49 % der EuropäerInnen stimmen dieser Aussage zu. Laut Economist (vgl. 2009a: 59) war diese Zahl im Jahr zuvor noch um satte 13 % höher (62 %), jedoch hauptsächlich aus dem Grund, weil die Angst vor einer globalen Rezession im gleichen Zeitraum von 24 auf 52 % gestiegen ist. Die Sorge vor dem wirtschaftlichen Abstieg führt in Krisenzeiten allerdings auch zu der vermehrten Annahme, dass Maßnahmen gegen den Klimawandel das Wirtschaftswachstum stark ankurbeln können (vgl. Europäische Kommission 2009a). 63 % glauben an positive Effekte des Klimawandels auf die europäische Wirtschaft, im Vergleich zu 56 % im Jahr zuvor.

Die Vize-Präsidentin der Kommission, Margot Wallström, deutet dies als ein klares Zeichen dafür, dass sich Klimaschutz und die Überwindung der ökonomischen Krise nicht gegenseitig ausschließen, sondern beides möglich sei (vgl. ebd. 2009a). Allerdings bescheinigen nur 19 % der EuropäerInnen der Industrie und den Unternehmen, dass sie bisher genug für den Klimaschutz geleistet haben. 30 % attestieren selbiges der Union. Mit 55 % bzw. 72 % halten jedoch eine große Mehrheit die Bemühungen der Wirtschaft bzw. der EU für nicht ausreichend (vgl. ebd. 2009a).

Wie eine 2007 publizierte *Eurobarometer*-Befragung (vgl. Europäische Kommission 2007) ans Tageslicht bringt, kann sich die Union auch deutlicher Unterstützung der europäischen Bevölkerung gewiss sein, was die Bekämpfung des Klimawandels auf europäischer Ebene betrifft. 62 % halten Maßnahmen der EU für den besten Weg, wohingegen nur 32 % glauben, dass dieses Problem auf nationalstaatlicher Ebene gelöst werden kann. Die EuropäerInnen sind sich zudem bewusst, dass entsprechende Maßnahmen mit Kosten verbunden sein werden und rechnen vor allem mit erhöhten Energiepreisen (vgl. ebd. 2007). Gar 83 % befürworten von der EU vorgeschriebene Mindestprozentsätze erneuerbarer Energieträger am nationalen Gesamtenergieverbrauch der Mitgliedsländer. Und weitere 76 % glauben, dass künftig eine Umstellung der Lebensgewohnheiten und des Energieverbrauchs eines/einer jeden notwendig sein wird, um dem Klimawandel Herr zu werden (vgl. ebd. 2007). Die 2008 beschlossenen Klima- und Erneuerbare-Energie-Ziele der EU halten eine substantielle Mehrheit der

EuropäerInnen, in einer weiteren *Eurobarometer*-Umfrage (vgl. Europäische Kommission 2008), für adäquat oder gar zu wenig ambitioniert: 20 % Emissionsrückgang, 30 % bei vergleichbaren Zugeständnissen andere Industrienationen, und 20 % erneuerbare Energien bis 2020 quittieren die Befragten mit jeweils 68 %, 61 % und 69 % Zustimmung.

Zusammenfassend kann also festgestellt werden, dass in den letzten 10-20 Jahren eine nachhaltige Bewusstseinsbildung der europäischen BürgerInnen, den Klimawandel betreffend, statt gefunden hat. Von allen (hoch-)entwickelten Industriestaaten sind die EuropäerInnen die mit Abstand am umweltfreundlichsten Gesinnten (vgl. Economist 2009a: 59). Nichts spricht in diesem Kontext dagegen, jedoch einiges dafür, dass die Union eine konsequente, ambitionierte und progressive Klimapolitik betreibt. Es kann behauptet werden, dass ein solcher Kurs von mehrheitlicher Zustimmung der europäischen Bevölkerung getragen würde. Nahezu sämtliche europaweiten Befragungen zu diesem Thema verleihen dieser Behauptung Ausdruck. Der deutsche EVP-Europaparlamentarier Karl-Heinz Florenz (2008), Berichterstatter des Europäischen Parlaments zum Klimawandel, fasst deren Ergebnisse und die Meinungs- und Stimmungslage unter den BürgerInnen Europas mit pointierten, aber zutreffenden Worten zusammen: "Die Bürger der EU sind in diesem Bereich schon weiter als manche Politiker".

### **7.1.3 Veränderung von Regierungskoalitionen und -Konstellationen**

Nach Sabatier (vgl. 1993: 126) zieht ein Wechsel der regierenden Parteienkoalitionen auch zwangsläufig einen Wechsel in bestimmten Politikfeldern nach sich. Was für die Nationalstaaten in gleichem Maß gilt, wie für die Europäische Union der mittlerweile 27 Mitgliedsländer. Der graduelle Unterschied besteht darin, dass in der Außenvertretung der Länder auf europäischer Ebene in erster Linie nationale Umstände und „Sachzwängen“ zum Tragen kommen, die nationalen Kernanliegen und Interessen von den jeweiligen Regierung vertreten werden, wobei deren politische Couleur eine nachrangige Rolle spielt (vgl. Barret 2007: 3). Als Beispiel hierfür können die Verhandlungen um ein europaweites Transit-Abkommen angeführt werden, als die deutsche Rot-Grüne Regierung weniger eine ökologisch

progressive Position einnahm, wie man aufgrund der Beteiligung der Grünen anzunehmen versucht ist, sondern vielmehr den Interessen der starken deutschen Frächterlobby entsprach (vgl. Fasslabend 2005: 4). Die jetzige konservativ-liberale Regierung hätte wohl nicht wesentlich anders agiert.

Um beim Beispiel Deutschland zu bleiben: Kanzlerin Merkel steht zwar heute einer schwarz-gelben Koalition vor. Der unter Rot-Grün beschlossene Atomausstieg, welcher unter einer CDU/CSU-FDP-Regierung einer Renaissance der Atomenergie zum Opfer fallen sollte, steht momentan nicht zur Debatte. „Heute realisiert die CDU, dass sie eine deutsche Windindustrie hat, welche die atomare Industrie bereits quantitativ überholt hat. Ein weiterer Beleg dafür, wie mächtig Interessensvertretung sein kann, wenn es um genug Arbeitsplätze geht“, beschreibt Niklas Schinerl die Macht einzelner Wirtschaftszweige, welche Kraft ihres wirtschaftlichen Potentials das Handeln politisch Verantwortlicher maßgeblich determinieren. Zugleich stilisiert sich die konservative Merkel zur Klima-Kanzlerin, lässt sich öffentlichkeitswirksam und besorgt ob der Erderwärmung, im grönländischen Eis ablichten, „setzt Deutschland aber auch die ambitioniertesten Emissions-Reduktions-Ziele aller EU-Mitgliedsstaaten – minus 40 % bis 2020“, so der Greenpeace-Sprecher weiter.

Das deutsche Beispiel belegt zweierlei: Zum einen veranschaulicht es, dass die von nationalen Regierungen vertretenen Positionen im Rahmen europäischer Verhandlungen gewisse Konstanten aufweisen – gleich welcher politischen Ausrichtung der regierenden Parteien und in erster Linie abhängig von den gegebenen, nationalen Sachzwängen. Zum andern verdeutlicht es, wie der persönliche Einsatz gewichtiger, charismatischer und zum Handeln entschlossener Regierungsspitzen die politische Tagesordnung der einzelnen Staaten, wie auch der Union, zu beeinflussen vermag. Auf EU-Ebene natürlich umso stärker, je größer das jeweilige Land, und damit dessen Stimmgewicht in Rat und Parlament, ist. Eine Merkel hat, Kraft ihres Amtes, zwangsläufig mehr Einfluss auf die Klimapolitik der EU, als ein vergleichsweise unbedeutender österreichischer Kanzler.

So sind es eben die mächtigen, und nebenbei konservativen, Sarkozy's und Merkel's Europas, welche in der Klimapolitik den Ton angeben. Teils aus politischem Kalkül – Klimaschutz ist ein breit positiv rezipiertes Politikfeld (siehe vorangegangenes Kapitel zur öffentlichen

Meinung) und folglich beliebtes Image-Tool –, teils aus politischer Vernunft (siehe die potente „grüne“ Industrie in Deutschland oder den skandinavischen Ländern). Folglich haben also weniger Veränderungen von Regierungskoalitionen großen Einfluss auf den Klima-Kurs der EU, als vielmehr das Engagement und Leadership einzelner Akteure bzw. die sozio-ökonomischen Voraussetzungen, vulgo: Sachzwänge, in den einzelnen Mitgliedsstaaten.

Möchte man die Entwicklung und Substanz europäischer Klimapolitik dennoch anhand der politischen Ausrichtung der dominierenden Parteien und Regierungen erklären, so ist ein Blick auf die Ergebnisse der Europawahlen im Untersuchungszeitraum hilfreich. Zwar ist die Zusammensetzung des Europäischen Parlaments nur bedingt, weil durch die Osterweiterungen verzerrt, vergleichbar, dennoch liefert diese einen Befund über die politische Großwetterlage Europas. So korrespondiert der, objektiv anhand der Fraktionskonstellation nach den Wahlen 1999, 2004 und 2009 (vgl. Europäisches Parlament 2010a), sowie journalistisch vom Spiegel (vgl. 2009) abgeleitete Trend zu konservativen und, auf prozentuell niedrigerem Niveau, auch grünen Parteien, mit der Entwicklung nationaler (Regierungs-)Verhältnissen in der EU. Davon einen Trend in der europäischen Klimapolitik abzuleiten würde bedeuten, dass diese zunehmend von konservativ-ökonomischen Sichtweisen, kombiniert mit ökologisch-progressiven Elementen, geprägt wird. Dies ist ein Befund, welcher einer empirischen Prüfung erst standhalten muss, aber Hinweise auf den Policy-Impact externer (System-)Ereignisse dieser Kategorie gibt.

## 7.2 Akteure, Interessen, Positionen und Lernprozesse

Die Darstellung externer Einflüsse auf das *Policy-Subsystem* europäische Klimapolitik offenbart wertvolle Erkenntnisse für die Analyse der Akteure. Die Entwicklung ihrer Positionen, Argumentationen und Vorgehensweisen im Lobbying, also auch die vollzogenen Lernprozesse und Adaptierungen ihres Handelns, um ihren Kerninteressen zu jeder Zeit bestmöglich zur Durchsetzung zu verhelfen – all dies kann nicht nachvollzogen werden, wenn die nicht unmittelbar von den Akteuren beeinflussbaren, sondern vielmehr auf sie einwirkenden externen Faktoren, nicht ausreichend berücksichtigt werden. Gerade in der (europäischen) Klimapolitik waren und sind diese, wie beschrieben, in den letzten 20 Jahren drastischen Veränderungen unterworfen. Die Dynamik des sozi-ökonomischen und diskursiven Wandels bildet den vorgegebenen Rahmen für die nachfolgende Untersuchung der Akteure.

Zieht man alle genannten externen (System-)Ereignisse in Betracht, so kann festgestellt werden, dass sich die Rahmenbedingungen im relevanten Zeitraum, verkürzt dargestellt, sehr deutlich zu Gunsten der Umweltinteressen und entgegen jene der Industrie/Wirtschaft entwickelt haben – ausgenommen des relativ jungen, grünen Wirtschaftszweiges. Ob dieser Trend allerdings direkt auf die, nach langem Ringen mit den Interessensvertretungen, schlussendlich implementierte Klimapolitik umgelegt werden kann, soll im Folgenden erörtert werden. Am Ende der analytischen Darstellung der Kerninteressen, Grundeinstellungen (*Beliefs*), Positionen, Strategien und Strategie-Anpassungen der Akteure, soll ein Bild von den sich formierenden Interessenskoalitionen gezeichnet werden. Dieses wird wiederum empirisch, anhand von Fallbeispielen, abgeglichen und soll zu guter Letzt einen umfassenden Blick auf die Verhältnisse im *Subsystem* europäische Klimapolitik bieten.

Zentral für die folgende Akteurs-Analyse ist außerdem die gewählte Forschungs-Perspektive – *Rational Choice*. Elster's (1987: 22) Theorie der Rationalität geht davon aus, dass sich Menschen für diejenigen Handlungen entscheiden „deren Folgen sie gegenüber jeder anderen realisierbaren Handlung bevorzugen“. Übertragen auf den Untersuchungsgegenstand bedeutet dies, dass sich die Akteure für jene Positionen, Strategien und Handlungen entscheiden, welche ihren Interessen schlussendlich am ehesten zur Durchsetzung verhelfen.

### 7.2.1 Wirtschaftsverbände

Um das (rationale) Lobbyingverhalten und die kommunizierten Standpunkte der Wirtschafts- und Industrievertreter, sowie den diesbezüglichen Wandel im Verlauf der letzten 10 – 20 Jahre nachvollziehen zu können, gilt es in einer ersten Annäherung deren Kerninteressen zu identifizieren. Diese determinieren nach Sabtier (vgl. 1993: ) die *Beliefs*, also die wenig flexiblen Grundeinstellungen der Akteure, welche wiederum deren Handlungen beeinflussen.

Dieter Drexel beschreibt die Interessen der *Industriellen Vereinigung*, welche als Mitglied des Europäischen Dachverbandes der Industrie (*Business Europe*) auch in deren Namen spricht, wie folgt: „Unser Kerninteresse in der Klimapolitik ist eindeutig der Schutz des nationalen und europäischen Wirtschafts-Standortes. Sowohl die energieintensive, als auch die energieproduzierende Industrie, kleine und mittlere Unternehmen erfüllen zentrale, unverzichtbare und folglich schützenswerte wirtschaftliche und gesellschaftliche Funktionen“. Der IV-Vertreter spielt damit auf die größte Sorge der Wirtschaft im Zusammenhang mit einer (über-)ambitionierten Klimapolitik an: *Carbon Leakage*. Dies bezeichnet den Umstand, dass Unternehmen ihre Produktion in billigere Länder mit weniger restriktiven CO<sub>2</sub>-Auflagen und -Kosten auslagern und so Wirtschaftskraft und Arbeitsplätze aus den betroffenen Ländern abziehen (vgl. Euractiv 2010c).

In zweiter Linie definiert DI Drexel die nachgelagerten Interessen der Wirtschaft: „Der Klimawandel ist für uns ein anerkanntes Faktum. Dieser Paradigmenwechsel eröffnet der Industrie auch Chancen. Diese müssen optimal genutzt werden“. Dass wirtschaftliche Interessensvertreter den Schutz des Wirtschafts-Standortes in das Zentrum ihres Handelns rücken, überrascht nicht weiter. Im relevanten Untersuchungszeitraum ist jedoch ein eindeutiger Wandel, von Drexel sogar als Paradigmenwechsel bezeichnet, auszumachen, was die nachgelagerten Kerninteressen betrifft. Während die Industrie in den Anfängen (europäischer) Klimapolitik die ökonomischen Chancen des Klimawandels noch vollkommen negiert und jegliche Maßnahmen mit der Begründung abgeblockt hat, dass der Standort nicht einem wissenschaftlich anzuzweifelnden Kampf gegen die Erderwärmung geopfert werden dürfe, widersetzen sie sich nun nicht mehr grundsätzlich entsprechenden Maßnahmen: „Wir halten unsere heutige Positionierung für durchaus progressiv im Sinne einer vernünftigen Balance aus wirtschaftlicher Verantwortung und ökologischen Notwendigkeiten“, sieht der

Industrievertreter die Wirtschaft auf den Klima-Zug aufgesprungen. Nachvollziehbarer Weise ist die Wirtschaft zwar nach wie vor bestrebt, die entstehenden Kosten und Auflagen ihrer Klientel so gering wie möglich zu halten. Dennoch sind sie mittlerweile auch für die Chancen, welche dem Klimaschutz entspringen, zugänglich und passen ihre diesbezügliche Grundhaltung den heute unumstrittenen naturwissenschaftlichen Fakten und der ökonomischen Realität an.

Deren grundsätzliche Positionierung hat sich dennoch im betreffenden Zeitraum nur unwesentlich verändert. „Die Klimapolitik der Union verfolgt von je her eine Strategie, die wir als undurchdacht empfinden, weil sie auf der Annahme basiert, dass unilaterale Vorleistungen der Union eine Vorbildwirkung schaffen und andere Staaten dazu animieren im Klimaschutz nachzuziehen. Kopenhagen war nach langen Jahren dieser Annahme der schlagende Beweis dafür, dass diese Strategie gescheitert ist“ unterstreicht Drexel die grundsätzliche Haltung der Wirtschaft, welche die höheren Klimaziele der Union, im Vergleich zu andern Staaten, als standortschädigend bewertet. Das jüngste Beispiel für diese Einstellung kommt vom Europäischen Dachverband der energieintensiven und energieproduzierenden Industrie, welcher sich vehement gegen eine Erhöhung der EU-2020-Ziele von 20 auf 30 % CO<sub>2</sub>-Reduktion wehrt (vgl. Euronews 2010). Dieses unilaterale Vorpreschen der EU führe lediglich zur Verdrängung von europäischen Unternehmen, was nicht nur wirtschaftspolitisch falsch, sondern auch klimaschädlich wäre. So führt Drexel aus, „dass eine in Europa produzierte Tonne Stahl wesentlich effizienter und klimaschonender ist, als eine in den USA oder gar China. Alleine aus ökologischen Gründen dürfen wir daran kein Interesse haben“.

Rational, im Sinne der Forschungsperspektive, ist nicht nur die Position von WirtschaftsvertreterInnen, das Standortargument anzuführen, um Belastungen ihrer Klientel abzuwenden. Rational sind auch die von ihnen vollzogenen Lernprozesse, um den geänderten Bedingungen, welche ihren Interessen kaum in die Hände spielen, zu entsprechen. Damit die Positionen der Wirtschaft auch unter diesen Umständen durchsetzungs- und mehrheitsfähig bleiben, werden die Lobbyisten nicht müde zu betonen, „dass die dem Emissionshandel unterworfenen Wirtschaftszweige bereits einen großen Teil zur CO<sub>2</sub>-Reduktion beitragen und die Effizienzpotentiale in anderen gesellschaftlichen Sektoren (z.B.: Infrastruktur) zu finden sind“, so Drexel.

In dieses Bild passen auch die adaptierten Marketing-Strategien von Unternehmen, welche ökologische und klimafreundliche Aspekte ihrer Produkte aus Werbezwecken in den Vordergrund stellen. Ein grünes Image verkauft sich mittlerweile gut. „Klimapolitik und Klimaschutz ist, im Unterschied zu noch vor wenigen Jahren, heute absolut vorstandstauglich“, umschreibt Drexel diese Entwicklung. Unternehmenskonzepte und – Strategien stehen heute mehr denn je im Zeichen von CSR-Projekten. Corporate Social Responsibility steht für die Wahrnehmung von sozialer und ökologischer Verantwortung durch Unternehmen und reicht von PR-Gags bis hin zu seriösen, alle Geschäftsfelder umfassenden, Nachhaltigkeitskonzepten (vgl. RespACT 2010). Das Herausstreichen der wirtschaftlichen Chancen des Klimawandels im Allgemeinen, und derartigen Konzepten im Speziellen, steht symptomatisch für den Lernprozess der Industrie und Wirtschaft. Die freiwillige Selbstverpflichtung der europäischen Automobilhersteller zur CO<sub>2</sub>-Reduktion ihre PKW-Flotten, die nach Ablauf der Frist noch dazu bei weitem verfehlt wurde, kann ebenso als Beispiel für eine derartige Strategie- und Positionsanpassungen angeführt werden (vgl. Euractiv 2008).

## **7.2.2 Umweltorganisationen**

Die Kerninteressen der Umwelt-NGOs bringt *Greenpeace*-Sprecher Schinerl mit knappen Worten auf den Punkt: „Grundsätzlich orientieren wir uns an den Empfehlungen der Wissenschaft, allen voran des IPCC. Das Erfordernis, die Erderwärmung bei unter 2 Grad Celsius Temperaturanstieg einzudämmen ist der entscheidende Punkt. Alles was zur Erreichung dieses Ziels beiträgt, findet unsere Unterstützung, alles was diesem zuwider handelt, unsere Ablehnung“. Die Kerninteressen haben sich im Verlauf der letzten 10-20 Jahre insofern geändert, als dass „damals noch unser oberstes Ziel war, den Klimawandel zum Thema zu machen und auf die politische Tagesordnung zu setzen. Heute geht es, dank besserer wissenschaftlicher Erkenntnisse, um harte Zahlen und entschiedenes Handeln, dass wir vorantreiben wollen“, so Schinerl weiter. In diesem Sinne richten *Greenpeace* und die verbündeten NGOs der *Group of 10*, ihr rationales Lobbying-Verhalten in der Klimapolitik aus. Ziel ist eine ambitionierte „Klimapolitik der Union, die unabhängig von den Zielen und

Maßnahmen anderer Staaten jene CO<sub>2</sub>-Reduktion durchsetzt, die im vierten Sachstandsbericht des IPCC von den Industriestaaten gefordert wird – also 40 %“, macht Schinerl die Durchsetzung der zentralen Umwelt-Interessen anhand einer konkreten Zahl fest.

Diese Position ist von dem *Belief* getragen, dass der vom Menschen hauptsächlich verursachte Klimawandel auch von jenen bekämpft wird, „die dafür verantwortlich zu machen sind. Namentlich die Industrie, die Wirtschaft und das Wirtschaftssystem im Allgemeinen. Der Industrialisierung ist die Beschleunigung der Erderwärmung zu verdanken. Eine neue, nachhaltige, also grüne Industrialisierung muss an deren Stelle treten“, beschreibt Schinerl die grundsätzliche Haltung der NGOs in der Klimapolitik. Diese spiegelt sich folglich auch in den konkreten Positionen wider:

„Die EU muss auf dem Gebiet des Klimaschutzes Vorreiter sein. Diese Stellung wurde mit den höchsten Kyoto-Zielen aller Staaten errungen und muss in den Post-Kyoto-Verhandlungen prolongiert werden“, benennt Schinerl die zentrale Forderung. Nach dessen Angaben waren die NGOs nach Bekanntgabe der 20-30 %-Reduktionsziele der Union Anfangs gar nicht unzufrieden. Jedoch wurde erwartet, dass kurz vor Beginn des COP-15 auf 30 % erhöht wird, was bis heute ausblieb. „Gerade die Wirtschaftskrise und der dadurch gesunkene CO<sub>2</sub>-Ausstoß, müssen die EU zu einer Erhöhung ihrer Ziele bewegen. 40 % Reduktion bis 2020 ist möglich, wenn man sofort einschneidende Maßnahmen setzt“, so Schinerl weiter. Dieser stellt auch klar, dass den NGOs sehr wohl bewusst ist, dass derart ambitionierte und unilaterale Ziele die Gefahr des *Carbon Leakage* bergen, „welche mit *Border Tax Adjustments*, das heißt der Einführung von Klima-Zöllen, entschärft werden können und müssen“. Auf der andern Seite unterstreicht er auch die Position der *Group of 10*, dass die Union bisher gar nicht so viel im Klimaschutz geleistet hat, wie oft von Offiziellen betont wird: „Man muss in Betracht ziehen, dass die gesamte ostdeutsche Industrie mit dem Mauerfall zusammen gebrochen ist und auch alle der EU beigetretenen und in der Klimabilanz inkludierten, osteuropäischen Staaten diesen Wandel vollziehen“.

„Die EU muss auch eine Vorreiterrolle im internationalen Waldschutz einnehmen. Sie muss sich dafür einsetzen, dass der Abholzung des Regenwaldes, also des zentralen CO<sub>2</sub>-

Speichers, ein Riegel vorgeschoben wird“, benennt der *Greenpeace*-Sprecher das nachgelagerte Interesse der Umweltorganisationen. Zu diesen zählt er auch die Führungsrolle der Union im Hinblick auf die Finanzierung des globalen Klimaschutzes und diesbezüglich vor allem die Unterstützung der Entwicklungs- und Schwellenländer: „Man kann nicht erwarten, dass das aufstrebende China nun die ersten Schritte setzt. Der zweite und dritte Schritt kann und muss von diesen Staaten kommen. Und da auch einer Obama-regierten USA die Hände gebunden scheinen, muss Europa voran gehen“.

Als veritablen und rationalen Lernschritt in der Durchsetzung ihrer Interessen, kann das Übernehmen der Industrie-Strategie gewertet werden. „Vor Jahren haben wir noch rein durch Aktionismus versucht (mediale) Aufmerksamkeit für den Klimaschutz zu generieren. Mit Ende der 90er Jahre haben wir die sehr erfolgreichen Methoden der Wirtschaft kopiert und unseren Schwerpunkt, gerade auf europäischer Ebene, in Richtung Lobbying verlagert. Tendenz steigend“, führt Schinerl dazu aus. In der Mischung aus dem Aufbau öffentlichen Drucks durch spektakuläre Aktionen, bei gleichzeitigen Verhandlungen und Gesprächen, sowie Lobbying im Hintergrund, liegt laut Schinerl der Schlüssel zu größerem Einfluss auf die Politik. „Zudem stehen uns mit beiden Werkzeugen, Aktionismus und Lobbying, auch eine mehr als der Industrie zur Verfügung. Schließlich kann diese nicht, um mehr Aufmerksamkeit für ihre Anliegen zu schaffen, Bundeskanzler-Balkone besetzen und Castor-Transporte blockieren“, weißt Schinerl auf einen Vorteil für die VertreterInnen des Umweltschutzes hin.

Auch haben die europaweit führenden NGOs ihre frühere Radikalität, betreffend ihrer Positionen und Aktionen, zu Gunsten einer breitenwirksameren, moderat-radikalen Linie adaptiert. „Organisationen wie beispielsweise der WWF kooperieren heute sehr stark mit der Wirtschaft und einzelnen Unternehmen. Wir fordern keinen generellen Verzicht und die Rückkehr in das Steinzeitalter, sondern heben progressiv agierende Unternehmen in Rankings positiv hervor“, erklärt Schinerl einen weiteren rationalen Lernschritt der mittlerweile hochgradig organisierten, international stark vernetzten und in gesamt-europäische Strategien eingebundenen Umwelt-NGOs.

### 7.2.3 Europäische Kommission

Unter den institutionellen Akteuren der europäischen Klimapolitik kann die *Kommission*, im Sinne des *Rational Choice*-Ansatz, von allen am einfachsten als unitäre Einheit konzipiert werden. Wie in Kapitel 3.3 von Underdal (1984: 67) ausgeführt, setzt dies voraus, dass...

*„...the organization applies an aggregation mechanism reducing the number of mind sets [...] to one. If relevant members of the organization do not have identical preferences, perceptions and beliefs, then only the structure of perfect hierarchy [...] will generally meet the requirement of perfect unity“.*

Zwar haben (siehe Kapitel 6.2.1) die einzelnen KommissarInnen, je nach zugeteiltem Portfolio, unterschiedliche Präferenzen. Jedoch entscheidet die *Kommission* in der Regel konsensual über ihre *Policy*-Initiativen und spricht daher im Endeffekt mit einer Stimme. Diese repräsentiert der/die jeweilige Kommissions-PräsidentIn, welcher die geeinte Position gegenüber den anderen Institutionen und der Öffentlichkeit vertritt. Der Wandel der Kerninteressen, *Beliefs*, Positionen und Lernprozesse dieses Organs kann somit unter der Prämisse des rationalen Handelns untersucht werden.

Die *Europäische Kommission*, „Hüterin der Verträge“ (Pfetsch 2005: 157) und „Motor der Integration“ (Weidenfels & Wessels 2007: 151), hat Kraft ihrer Kompetenzen und zugewiesenen Aufgaben eindeutige Interessen durchzusetzen. Mit dem quasi Initiativ-Monopol im europäischen Rechtsetzungsprozess ist sie nicht nur für das Tätigwerden in der Klimapolitik (haupt-)verantwortlich, sondern muss auch die Umsetzung und Einhaltung von entsprechendem EU-Recht überwachen und, im Rahmen der langfristig durch den *Europäischen Rat* vorgegebene Perspektiven und Strategien, die Weiterentwicklung der Union und der europäischen Integration voran treiben (siehe Kapitel 6.2.1). Bei der Ausführung dieser vertragsrechtlichen Kompetenzen und Verantwortungen ist sie ausschließlich dem europäischen Gemeinwohl verpflichtet und soll daher unabhängig von nationalen Interessen handeln (vgl. Weidenfels & Wessels 2007: 150). All dies determiniert folglich ihr Kerninteresse: Die Union selbst – d.h. die Sicherstellung der Umsetzung bestehenden und implementierten Rechts; Die starke Vertretung und Wahrung der europäischen Interessen gegenüber Mitgliedsstaaten, Interessensverbänden und auf der

globalen Bühne; Die kontinuierliche Weiterentwicklung der europäischen Gemeinschaft und daher – im Besondern bezogen auf die Klimapolitik – auch das Ausschöpfen von Potentialen und Chancen im Sinne der Prosperität und Allgemeinheit Europas.

Bei konstant gebliebenen Kerninteressen der *Kommission* ist über die letzten Jahre eine Adaptierung der Grundeinstellung festzustellen, die einerseits auf die sozio-ökonomischen und technologischen Veränderungen im Subsystem der Klimapolitik zurückzuführen sind, andererseits aber auch den rationalen, Policy-orientierten Lernprozess der *Kommission* verdeutlichen: Klimaschutz und Wirtschaftspolitik werden nicht mehr ausschließlich als gegensätzliche Pole verstanden, sondern zunehmend als zwei Seiten der selben Medaille begriffen. Die Auflösung des alten Widerspruchs zwischen Ökologie und Ökonomie ist nicht nur vermehrt in der Industrie/ Wirtschaft zu beobachten, sondern in noch stärkerem Ausmaß in der Positionierung der *Kommission*.

Im Lichte dessen ist auch das Herzstück der Europapolitik zwischen 2000 und 2010 zu sehen: Die maßgeblich von Seiten der *Kommission* initiierte, vom *Rat* beschlossene und quasi als Arbeitsprogramm der *Kommission* dienende *Lissabon-Strategie* (siehe Kapitel 6.2). Die darin festgelegten ökonomischen Zielsetzung, die Union im Zeitraum von 10 Jahren zum größten „wissensbasierten Wirtschaftsraum der Welt“ zu machen, legt die generelle Marschrichtung der EU vor und bestimmt auch die Leitlinien für sämtliche klimarelevante Politikbereiche in der ersten Dekade des 21. Jahrhundert (vgl. ebd.). Die darin zum Ausdruck kommende ökonomische Schlagseite ist in der Post-Lissabon-Wirtschafts-Strategie, für den Zeitraum 2010 bis 2020, einer stärkeren Orientierung auf die Nachhaltigkeit dieses Vorhabens gewichen (vgl. Europäische Kommission 2010f). Es wird der Weg gezeichnet, wie Europa seinen Markt so umgestalten kann, dass dieser „umweltgerechter und innovativer wird und das soziale Wohlergehen fördert“ (ebd. 2010f). Kernpunkte der neuen Strategie sind unter anderem die Förderung emissionsarmer Industrien, Investitionen in die Entwicklung neuer Produkte und die Bekräftigung der klimarelevanten 20-30/20/20-Ziele der Union (vgl. ebd. 2010f).

Tatsächlich finden sich auch kaum mehr einschlägige öffentliche Stellungnahmen von KommissarInnen oder des Kommissions-Präsidenten, welche nicht das Thema *Nachhaltigkeit*

betonen und von den ökonomischen Chancen des Klimaschutzes handeln (vgl. u.a. Barroso 2008; Hedegaard 2010). Dies betrifft nicht nur Fragen der inner-europäischen Maßnahmensetzung, sondern aufgrund der Aktualität der Verhandlungen auch gerade die EU-Position in den UN-Verhandlungen. Allen voran Klima-Kommissarin Hedegaard wirbt mit Hinblick auf die nächste Runde der globalen Post-Kyoto-Gespräche für eine Erhöhung der EU-Verhandlungsbasis von minus 20 % auf 30 % weniger CO<sub>2</sub> bis 2020, um auf diesem Weg wieder Bewegung in den Prozess zu bringen (vgl. Standard 2010: 13).

Der Wandel im kommissionellen Wording, aber auch die zunehmend „grünen“ Prioritätensetzungen ihres Tätigwerdens, können wie beschrieben als veritabler Lernschritt interpretiert werden. Ist das europäische Gemeinwohl die Handlungsmaxime und das Kerninteresse der *Kommission*, und setzt die *Kommission* ihre Prioritäten dabei auf ökonomisches Wachstum und die Entfaltung des wirtschaftlichen Potentials Europas, so ist es ein rationaler Schritt, die sich durch den Klimawandel bietenden Chancen stärker wahrzunehmen und Europa so frühzeitig wie möglich auf Kurs zu bringen. Dass das bisherige Wirtschaftssystem durch den Klimawandel, die Ressourcenknappheit und andere Einflussfaktoren in dieser Form nicht zukunftsfähig ist, sieht nicht nur *Greenpeace*-Sprecher Schinerl so, sondern dämmert auch der *Kommission* seit geraumer Zeit. Die Einsetzung einer Klima-Kommissarin mag ein symbolischer Schritt in diese Richtung sein. Deren Wortmeldungen, wie auch jene ihrer KollegInnen, über den künftig wünschenswerten Kurs der Union lassen aber kaum Zweifel daran, dass die *Kommission* gewillt ist, einen nachhaltigeren und klimapolitisch ambitionierteren Kurs einzuschlagen.

## **7.2.4 Europäisches Parlament**

Im Fall des EP ist es schwieriger, im Sinne des *Rational Choice*-Ansatz, eine homogene Interessenslage, Grundeinstellungen und folglich Positionen der gesamten Institution zu definieren, da die unterschiedlichen Fraktionen, und auch diese wiederum abhängig von der nationalen Zugehörigkeit der MEPs, spezifische Einstellungen vertreten. Da die Anwendung besagter Forschungsperspektive auf einzelne Akteure jedoch voraussetzt, dass diese als

Einheit konzipierbar sind, also deren Positionen auf „one utility function and one belief system“ (Underdal 1984: 67) zurück zu führen sind, soll an dieser Stelle versucht werden, das Europäische Parlament anhand spezifischer Indikatoren als Gesamtheit zu erfassen.

So gilt für alle MEPs, gleich welcher Fraktionszugehörigkeit, das gleiche Kerninteresse – die Wiederwahl (vgl. Greenwood 2007: 138). Als direkt gewählte Abgeordnete hängt ihr politisches Mandat von der Zufriedenheit und Zustimmung der WählerInnen ab. Folglich richtet sich ihr (rationales) politisches Handeln in erster Linie an den Präferenzen des Elektorats aus, und erst in zweiter Linie an den ideologischen Überzeugungen oder dem nationalen Background, was gerade in der Umwelt- und Klimapolitik für gewöhnlich zu einer progressiven Haltung führt (vgl. ebd. 2007: 138). Wie die Ausführungen in Kapitel 7.1.2 zeigen, stoßen klimapolitisch ambitionierte Ziele und Maßnahmen auf große Zustimmung in der europäischen Bevölkerung. Die öffentliche Meinung treibt so das Abstimmungsverhalten der Abgeordneten tendenziell in eine „grüne“ Richtung, was dem EP über die Jahre den Ruf eines „environmental champion“ (Burns 2005: 87) unter den Organen der Union eingebracht hat.

Für diesen Umstand spricht auch die Tatsache, dass die beiden größten Fraktionen, Konservative und Sozialisten, in der Regel bereits eine beschlussfähige Mehrheit konstituieren und gar nicht auf die naturgemäß ökologisch orientierten Grünen oder die, in Klimafragen, ähnlich positionierten Liberalen angewiesen sind (siehe Kapitel 6.2.3). Dass unter allen zivilgesellschaftlichen Interessensgruppen gerade Umweltschutzorganisationen am häufigsten ein offenes Ohr bei den EP-Abgeordneten finden, bestätigt nicht nur *Greenpeace*-Sprecher Niklas Schinerl, sondern verleitet auch Greenwood (vgl. 2007: 138) zu der Feststellung, dass das EP einen natürlichen Alliierten der Umwelt-NGOs darstellt.

Im Licht der *Rational Choice*-Theorie und aufgrund der Präferenzen der europäischen Bevölkerung ist es plausibel, dass das Parlament im Zweifelsfall eher Umweltinteressen den Vorzug gibt, als den Interessen der Industrie/ Wirtschaft zu folgen. Als rational kann diese Positionierung, neben der Ausrichtung an den Wünschen des Elektorat, auch aufgrund der Tatsache gedeutet werden, dass das Parlament, als zunehmend bedeutender Mitgesetzgeber

neben dem Rat, ein eigenständiges Profil entwickeln will und die nach wie vor limitierten Gestaltungsmöglichkeiten dazu nützt, Muskeln zu zeigen (vgl. Greenwood 2007: 139). Zugleich kann diese Eigenständigkeit als das Ergebnis eines rationalen Lernprozesses gelesen werden, wonach dem EP und den MEPs eine größere Aufmerksamkeit und damit Bedeutung zu Teil wird, wenn sie die Beschlüsse des Rats nicht widerspruchslös absegnen, sondern eigenständige Akzente setzen.

Ebensolche ist auch der momentane EP-Präsident Jerzy Buzek bemüht zu kommunizieren. Ähnlich des Kommissions-Präsidenten repräsentiert auch dieser eine Art Konsens-Position der von ihm nach außen, d.h. gegenüber der Kommission, dem Rat und der Öffentlichkeit, vertretenen Institution. Die beschriebenen, tendenziell „grünen“ Positionen des EP spiegeln auch die Wortmeldungen dessen höchsten Repräsentanten wider. Als eines der drei wichtigsten Tätigkeitsfelder der EU definiert Buzek den Klimaschutz: „Das ist essentiell, weil es letztlich für die Wirtschaftsentwicklung und die Beschäftigung entscheidend werden wird. Wir brauchen eine grüne Revolution, Arbeitsplätze, die daraus erwachsen“. So sieht er das Parlament auch als treibende Kraft hinter der Schaffung einer Energie-Union, weil er diese als Schlüssel für eine klimafreundliche Energiegewinnung, sowie die Energieunabhängigkeit und –Sicherheit Europas hält (vgl. Euractiv 2009).

Wie auch Klima-Kommissarin Hedegaard, unterstützt das Parlament in einer Resolution die unilaterale Erhöhung der Post-Kyoto-Ziele auf minus 30 % CO<sub>2</sub>-Ausstoß bis 2020 und prolongiert damit den Ruf als ökologischer Vorreiter unter den europäischen Institutionen (vgl. European Greens 2010). Wie in Kapitel 6.2.3 ausgeführt, kann das Parlament hinsichtlich der internationalen Klimaziele jedoch lediglich Stellungnahmen ohne rechtlich bindende Wirkung abgeben. Folglich liegt es am Abstimmungsverhalten der Abgeordneten, wenn es um die Mitformulierung inner-europäischer Klimaschutz-Maßnahmen geht, ob das EP seinem progressiven Ruf gerecht werden kann. Dieser Umstand wird in den nachfolgenden Fallbeispiel-Kapiteln einer näheren Untersuchung unterzogen.

## 7.2.5 Europäischer Rat, Rat der EU und die Mitgliedsstaaten

Vergleichbar mit dem Fall des *Europäischen Parlaments*, ist es gerade mit Bezug auf den *Europäische Rat*, den *Rat der Union* und die *EU-Mitgliedsstaaten* schwierig, eine homogene Interessenslage, *Beliefs* und in weiterer Folge Positionen zu definieren.

Wie in Kapitel 6.2.2 dargestellt, stellen die europäischen Staaten das Epizentrum der Politik der Union dar: In Form des *Europäischen Rates* geben sie die middle- bis langfristigen Leitlinien der Gemeinschaftspolitik vor. In Form des *Rates der EU* sind sie, neben dem Parlament, das maßgebliche und wichtigste Entscheidungsorgan in der europäischen Rechtsetzung. In beiden Organen sind die Mitgliedsstaaten also entweder durch die nationalen Staats- und Regierungschefs, oder durch die jeweiligen FachministerInnen vertreten. Insofern fällt es zwar leicht ein gemeinsames Kerninteresse unter den repräsentierten Staaten auszumachen – nämlich die Vertretung der nationalen Interessen. Jedoch sind letztere derart unterschiedlich gelagert, dass daraus verschiedene Grundeinstellungen/ *Beliefs* und Position resultieren.

Der Klimawandel stellt nicht nur die internationale Staatengemeinschaft vor ein gemeinsam zu lösendes Problem, sondern vielmehr noch die Europäische Union, so sie gedenkt, eine Vorreiterrolle im Klimaschutz einzunehmen. „In the face of this common problem, the essential motivation of each state remains self interest“ (Tolba 1998: 15). Folglich determinieren nationalstaatliche Partikularinteressen den Policy-Outcome der *Räte* – sei es hinsichtlich der vom *Europäischen Rat* zu beschließenden EU-Position für die UN-Klimaverhandlungen, betreffend des Burden-sharing zwischen den EU-Staaten, oder auch bezüglich der durch den *Rat der EU* zu beschließenden inner-europäischen Maßnahmen.

Da die Staaten zwar das Kerninteresse eint, ihren eigenen nationalen Interessen nach zu verhandeln, letztere sich jedoch höchst unterschiedlich darstellen, soll die daraus resultierende Komplexität an dieser Stelle für die Untersuchung reduziert werden. Eine detaillierte Analyse der individuellen Voraussetzungen und Präferenzen aller 27 Mitgliedsstaaten würde den Untersuchungs-Rahmen sprengen, weshalb eine schematische Einteilung in drei Gruppen vorgenommen wird. Zum einen werden jene Mitgliedsländer zusammengefasst, welche traditionell einer ökologisch ambitionierten Politik nahe stehen und so auch in der Klimapolitik für einen progressiven Kurs stehen, bzw. diesen in den europäischen Gremien

vertreten. Die zweite Gruppe repräsentiert jene EU-Staaten, welche kaum oder kein Interesse an einer zumindest kurzfristig kostenintensiven Klimapolitik der Union haben. Die dritte Gruppe umfasst jene Mitläufer, die weder einem ambitionierten Klimaschutz im Wege stehen, noch diesen vorantreiben und daher für die Untersuchung kaum von Relevanz sind.

Erstere Gruppe umfasst die skandinavischen Staaten Dänemark, Schweden und Finnland, die Benelux-Länder Belgien, Niederlande und Luxemburg, sowie Deutschland und Österreich. „They brought the EU a strong commitment to environmental causes and green politics“ (Bretherton & Vogler 2006: 110) und können so auch in der Klimapolitik, mit Abstrichen, zu den ambitionierten Vorreitern und treibenden Kräften gezählt werden. Die Abstriche betreffen im Falle Österreichs die klägliche Performance in der Erreichung der Kyoto-Ziele. „Österreich wurde vom Umweltmusterland zum Nachzügler, der sich mittlerweile hinter den klimapolitischen Bremsern versteckt“, so *Greenpeace*-Sprecher Schinerl. Auch für Deutschland gelten entsprechende Einschränkungen: „Zwar wird unter Merkel eine ambitionierte 40-prozentige CO<sub>2</sub>-Reduktion bis 2020 angepeilt. Wenn es aber um die Umsetzung konkreter Maßnahmen geht, welche beispielsweise die mächtige deutsche Autoindustrie betreffen, schaut die Sache gleich ganz anders aus“, gibt selbiger zu bedenken.

Den Gegenpol zu der ersten Gruppe repräsentieren die umweltpolitischen Nachzügler Europas, welche die süd- und osteuropäischen Länder, allen voran Polen, umfassen. „Die Osterweiterung von 15 auf 27 Mitgliedsländer haben in der Klimapolitik zu einer Verschiebung der Gewichtung von klimapolitisch ambitionierten, hinzu bremsenden und blockierenden Ländern geführt“, führt Schinerl aus und weiter: „Klimaschutz in Europa ist dadurch sicher nicht einfacher geworden. Dennoch hängt in dieser Frage viel von den alten EU-Mitgliedern, großen Ländern und vor allem charismatischen und ambitionierten Regierungsspitzen, ab“. Diese Aussage deckt sich mit der Feststellung von Lieferink und Andersen (2005: 49): „Environmentally progressive ‘pioneers’ are important forces behind the development of international and EU environmental policy“ (Lieferink & Andersen 2005: 49). Selbiges gilt ohne Einschränkungen auch für europäische Klimapolitik.

So sind es eben die mächtigen, und nebenbei konservativen, Sarkozy’s und Merkel’s Europas, welche in der Klimapolitik positiv den Ton angeben. Teils aus politischem Kalkül –

Klimaschutz ist ein breit positiv rezipiertes Politikfeld (siehe Kapitel 7.1.2) und daher ein beliebtes Image-Tool –, teils aus politischer Vernunft, da es deren aufstrebender „grüner“ Industrie den Nährboden bereitet und langfristig wirtschaftliche Vorteile garantiert. Diese Vorreiter haben sich den Klimaschutz zwar aus opportunistischen Gründen auf die Fahnen geheftet, jedoch können deren (Neu-)Positionierungen gerade deshalb als rationale Lernschritte gedeutet werden, da es ihnen künftig politische und ökonomische Vorteile sichert.

### 7.3 Advocacy-Koalitionen

Alle relevanten Akteure im *Policy-Subsystem* europäische Klimapolitik haben sich im Verlauf der letzten 20 Jahre auf ihre Weise an die geänderten Voraussetzungen angepasst. Die massive Veränderung der Umstände – der dargestellte sozio-ökonomische und technologische Wandel, sowie die zunehmende Bewusstseinsbildung der (europäischen) Bevölkerung – haben deutliche Spuren betreffend der Grundeinstellungen und Positionen hinterlassen. Ausnahmslos alle Akteure haben im Zuge dessen rationale Lernprozesse durchlaufen, welche ihnen zur optimalen Durchsetzung der mehr oder weniger konstant gebliebenen Interessen verhelfen.

Am meisten spielen die Einflüsse externer Systemereignisse den Umwelt-NGOs in die Hände. Wurden deren Warnungen zu Beginn der 90er Jahre, vor allem von Seiten der Industrie und Wirtschaft, noch als apokalyptische Panikmache abgetan, so gibt ihnen der heutige naturwissenschaftliche und ökonomische Kenntnisstand im Nachhinein betrachtet Recht. „Uns spielen unzählige Faktoren in die Hände, was aber nicht bedeutet, dass die Durchsetzung der Umwelt-Interessen wesentlich einfacher geworden ist“, umschreibt *Greenpeace*-Aktivist Schinerl die heutige Ausgangslage.

Europäische Wirtschaftstreibende, Industrielle und deren VertreterInnen können es sich mittlerweile, gerade aus ökonomischen Gründen, nicht mehr leisten, den Klimawandel zu ignorieren. Hätte sich an deren Position und Strategien nichts Grundsätzliches geändert, würden diese heute aus dem politischen und gesellschaftlichen Abseits heraus agieren. Alleine aus Marketingsicht und ob der gebotenen Image-Pflege wirken sich mittlerweile ignorante

Positionen kontraproduktiv, und im Umkehrschluss „grüne“ Taten positiv, auf den eigenen Geschäftserfolg aus. Schließlich ist der Kunde König und dieser – siehe Kapitel 7.1.2 – denkt zunehmend ökologischer. Dies hat zur Folge, dass Wirtschaftsverbände den Klimaschutz nicht mehr nur als notwendiges Übel betrachten, sondern diesem zunehmend auch Positives abgewinnen können: „Die Erderwärmung konstituiert nicht nur eine veritable Bedrohung für den Planeten und erhöht den Druck, unser Wirtschafts- und Energiesystem zu adaptieren, sondern birgt gerade durch diesen Umstand große ökonomische Chancen, die ausnahmslos zu nützen sind“, führt IV-Vertreter Drexel aus.

Den beiden Interessens-Blöcken stehen die politischen Entscheidungsträger in Form der *Europäischen Kommission*, des *Europäischen Parlaments* und der Mitgliedsstaaten, in der Zusammensetzung als *Europäischer Rat* und dem *Rat der EU*, gegenüber. Erstere hat, ähnlich der Industrie und den Wirtschaftstreibenden, einen ökologischen Lernprozess durchlaufen, ohne dabei die vordergründig ökonomische Perspektive und Sichtweise aus den Augen zu verlieren. Abgeleitet von Policy-Initiativen und Wortmeldungen höchster VertreterInnen, kann beobachtet werden, dass die klimapolitische Risiko-Vermeidungs-Strategie und -Rhetorik bei möglichst geringer finanzieller Belastung für den europäischen Wirtschaftsstandort, einer offensiveren Linie gewichen ist. Zunehmend werden die ökonomischen und arbeitsmarktspezifischen Chancen des Klimaschutzes benannt und in entsprechende Rechtssetzungsvorhaben gegossen.

Als Initiativ-Organ der Union ist der Einfluss der *Kommission* auf den letztendlichen Policy-Outcome begrenzt und selbiger von den Mitgliedsstaaten und dem *Europäischen Parlament* abhängig. Letzteres nützt die sich durch den Klimawandel und vermehrte Kompetenzen bietenden Möglichkeiten, ein eigenständiges Profil als rechtsetzendes EU-Organ zu entwickeln. Über die Jahre hat sich das *Parlament* als ökologischer Vorreiter unter den europäischen Institutionen etabliert. Auch in der Klimapolitik sorgen die MEPs für entsprechende Bewegung in den Verhandlungen mit dem *Rat der EU* und repräsentieren, im Rahmen der vertragsrechtlich vorgesehenen Möglichkeiten, im Zweifel eher eine Stimme für die Interessen der Umwelt, als den Handlanger nationaler Partikularinteressen oder der Wirtschaft zu spielen.

Zwiespältig fällt die Bilanz bezüglich der Performance des *Europäischen Rates* bzw. des *Rates der EU* aus. Es kann kaum eine allgemeingültige Aussage getroffen werden, welchen Interessen die *Rats*-Entscheidungen in der Regel den Vorzug einräumen. Dies liegt zum einen daran, dass die nationalen Interessen der bestimmenden Mitgliedsstaaten höchst heterogen sind und folglich deren Stimmverhalten von der jeweils zu beschließenden Maßnahme bzw. deren Auswirkungen auf die einzelnen Länder abhängt. Andererseits beeinflusst das Verhalten der mächtigsten europäischen Regierungsspitzen den Verhandlungsprozess ebenso, wie das Vorgehen „grüner“ Vorreiterstaaten bzw. deren bremsender Gegenspieler. Auch die Konsequenzen der europäischen Osterweiterung lassen sich abschätzen, was die Verteilung der Stimmgewichte zwischen progressiven und blockierenden Kräften angeht. Außerdem muss zwischen den Beschlüssen hinsichtlich der langfristig anvisierten Klimaziele und Absichtserklärungen auf der einen Seite, und den sofort wirksamen, kurz- bis mittelfristig schmerzhaften und daher schwieriger durchzusetzenden tagespolitischen Maßnahmensetzungen auf der anderen Seite unterschieden werden. Erstere Beschlüsse tendieren nämlich idealistischer und ambitionierter auszufallen, als deren schlussendliche Umsetzung (vgl. Gullberg 2009: 50-51). Tendenziell kann jedoch festgestellt werden, dass die *Rats*-Entscheidungen eher zu Gunsten der Wirtschaftsinteressen gefällt werden, während ambitionierte Positionen des *Parlaments* im Mitentscheidungsverfahren abgeschwächt werden.

Hinsichtlich der Koalitionsbildung unter den genannten Akteuren, deren Schnittmengen und Differenzen, kann also folgendes festgestellt werden: Auch wenn die Fronten nicht mehr derart verhärtet sind, wie noch vor 20 Jahren, bilden Umwelt-NGOs und wirtschaftliche Interessensverbände, mit Abstrichen, die zwei gegensätzlichen Pole im *Subsystem* europäischer Klimapolitik. Zwar betrachten Wirtschaftsvertreter, wie DI Drexel, den Konflikt zwischen ökologischen Organisationen und Industrieverbänden als einen hauptsächlich medial konstruierten bzw. als eine nicht mehr haltbare Vereinfachung der diversifizierten Interessenslagen. Andererseits weist aber Umweltvertreter Schinerl auf die nach wie vor großen Meinungsunterschiede der beiden Blöcke hin. Nicht jedoch ohne zu betonen, dass relativ junge aber immer mächtigere (Groß-)Unternehmen aus dem ökologischen Bereich – Stichwort: Windenergie – die Allianz der Umwelt-Interessen erweitern.

Stellt man also den Block der Umwelt-NGOs jenen der Wirtschafts- und Industrieverbände, mitsamt ihren konkurrierenden Weltbildern, Interessen, *Beliefs* und Positionen gegenüber, trachten diese, laut Sabatier (1993: 121), danach, ihre „handlungsleitenden Orientierungen in öffentliche Maßnahmen umzusetzen“, um so einen „Policy-Wandel“ herbei zu führen. Auf dem Weg des Lobbying, bzw. im Fall der Umweltorganisationen zusätzlich durch Aufbau medialen und öffentlichen Drucks, trachten die Interessensverbände danach, politische Zweckbündnisse mit EntscheidungsträgerInnen der Politik zu schließen. In der europäischen Klimapolitik bedeutet dies, dass sowohl um die Gunst der Mitgliedsstaaten, des *Europäischen Parlaments* und der *Kommission* gekämpft wird.

Die *Kommission* nimmt im Sabatier'schen Sinne die Rolle als *Policy-Broker* (1993: 121), also einer vermittelnden Schnittstelle zwischen Interessensverbänden und politischen EntscheidungsträgerInnen, ein. Wie ausgeführt legt sie als Initiativorgan im europäischen Rechtsetzungsprozess entsprechende Policy-Vorschläge auf den Tisch, über die in der Regel der *Rat* und das *Parlament* zu entscheiden haben. In der Vorbereitung selbiger zeigt sie sich offen für die Inputs von Interessengruppen, welche die *Kommission* mit wertvoller Expertise versorgen (siehe Kapitel: 6.2.1). Auf diesem Weg ist es die Aufgabe der KommissarInnen die Vorschläge und Bedenken der Lobbyisten beider Seiten abzuwägen und im Sinne der europäischen Gemeinschaft ausgewogene Lösungsvorschläge zum Beschluss vorzulegen. Die Erfahrung der vergangenen Jahre hat gezeigt, dass deren Policy-Initiativen von einer tendenziellen Wirtschaftslastigkeit geprägt waren, der klimapolitische Trend jedoch kürzlich, in Richtung einer progressiveren Politik weist. Insofern wird sie der Rolle als Vermittlerin, entsprechend der geänderten sozio-ökonomischen (usw.) Umstände, zunehmend gerecht.

Das *Europäische Parlament* wiederum kann, wie beschrieben, mehr oder weniger eindeutig dem Lager der Umweltinteressen zugeordnet werden. Wohingegen keine eindeutige und allgemeingültige Aussage hinsichtlich der Mitgliedsstaaten und daher bezüglich des *Europäischen Rats* und des *Rats der Union* getroffen werden kann. Im Kontext globaler Klimaverhandlungen und der mittel- bis langfristigen Reduktionsziele der Union scheint eine ambitionierte Linie mehrheitsfähiger zu sein, als im Falle konkreter inner-europäischer Maßnahmen zur CO<sub>2</sub>-Reduktion.

Die dargestellten *Advocacy-Koalitionen* werden im Folgenden einer empirischen Überprüfung, anhand der bereits definierten Fallbeispiele, unterzogen.

## 7.4 Fallbeispiele

In Kapitel 6.3 sind bereits jene Meilensteine globaler und europäischer Klimapolitik an- und ausgeführt, welche die bisher akkumulierten Erkenntnisse in Folge entweder bestätigen oder falsifizieren. Zum einen sind dies die vertragsrechtlichen Verpflichtungen, welcher der *Europäischen Union* aus den UN-Verhandlungen erwachsen – *UNFCCC*, *Kyoto Protokoll* und *Post-Kyoto-Abkommen*. Aufgrund ihrer Implikationen für den Umfang und Tiefgang der zu treffenden Maßnahmen, stehen diese unter starker versuchter Einflussnahme der tangierten Interessensverbände und bilden somit die Basis der Analyse.

Zum anderen werden jene inner-europäischen Policy-Meilensteine untersucht, die im Besonderen Ausmaß die Betroffenheit der Wirtschaft/ Industrie widerspiegeln, aber auch einen entsprechend großen ökologischen Impact haben. Das *EU Emission Trading Scheme* deckt den gesamten energieintensiven, energieproduzierenden und daher emissionsintensiven Wirtschaftssektor ab – mit 2013 auch einen wesentlichen Eckpfeiler der Mobilität: den Flugverkehr. Die *Emissionsrichtlinie für europäische Automobilhersteller* betrifft den CO<sub>2</sub>-intensiven Individual- und Personenverkehr, sowie tausende an Arbeitsplätzen in der Produktion und im Bereich der Zulieferbetriebe. Eine *CO<sub>2</sub>-Steuer* wiederum tangiert all jene Sektoren, die noch keinen, oder keinen ausreichenden Beitrag zum Klimaschutz leisten. Anhand des *European Climate Change Programme I* und *II* kann schließlich der Prozess der formellen Einbindung von ökonomischen und ökologischen Interessensverbänden in der Klimapolitik studiert werden.

### 7.4.1 UNFCCC

Während die Unterzeichnung der *United Framework Convention on Climate Change*, die den Ausgangspunkt eines globalen Klimaregimes markiert, noch im Lichte naturwissenschaftlicher Zweifel erfolgt, sind diese heute weitgehend ausgeräumt. Die *UNFCCC* trifft daher mittlerweile, laut Experten-Aussagen von Industrievertreter Drexel und *Greenpeace*-Sprecher Schinerl, auf ungeteilte Zustimmung der europäischen Industrie und Wirtschaft, sowie der

Umweltorganisationen. Dies ist vor allem darauf zurück zu führen, dass sie relativ unverbindliche Ziele definiert – nämlich die Stabilisierung der Treibhausgaskonzentration auf einem Niveau, welches die negativen Folgen des Klimawandels in erträglichem Ausmaß eindämmt (vgl. UNFCCC 1992: Artikel 2) – und lediglich betont, dass die entwickelten Nationen einer ungleich größeren Verantwortung im Klimaschutz gerecht werden müssen, als Schwellen- und Entwicklungsländer (vgl. ebd. 1992: Artikel 3).

Die Lesart dieses Dokuments und daraus abgeleitete Implikationen für die europäische Politik, divergieren hingegen zwischen beiden Interessensblöcken. Die Industrie und Wirtschaft ziehen daraus den Schluss, dass Europa alleine den Kampf gegen den Klimawandel nicht gewinnen kann und daher nur eine kollektive Anstrengung der weltweiten Staatengemeinschaft Erfolg bringen wird. „Wir glauben, dass ein Klimaregime, welches nicht einen Gutteil der Entwicklungs-Nationen einbindet, zum Scheitern verurteilt ist. Europa wird in 10-20 Jahren einen Anteil von ca. 10 % am globalen CO<sub>2</sub>-Ausstoß haben. Wir alleine können das Weltklima also nicht retten. Es ist daher eine maßlose eurozentristische Selbstüberschätzung, wenn politische Entscheidungsträger und Umwelt-NGOs ein unilaterales Vorpreschen der Union propagieren“, so Drexel. Zwar erachten auch Umweltorganisationen die Einbindung von Entwicklungs- und Schwellenländern als unerlässlich. Deren Schlussfolgerung für die europäische Politik ist jedoch eine gänzlich andere: „Ohne massive Vorleistungen und finanzielle Unterstützung der Industrienationen, allen voran der EU, ist die notwendige Einbindung der non-Annex-I-Staaten nicht zu bewerkstelligen und daher der globale Kampf gegen den Klimawandel zum Scheitern verurteilt“, gibt Schinerl zu bedenken.

Die Verhandlungsposition der Union, ein Post-Kyoto-Abkommen auf Grundlage der *UNFCCC*-Architektur herbei zu führen, unterstützen hingegen beide Interessensgruppen: „Es ist notwendig auf den Convention-Track zurück zu finden und auf dieser tragfähigen Grundlage, unter Einbindung der weltweiten Staatengemeinschaft, also armen wie reichen Ländern, einen neuen Deal für den Zeitraum 2012 bis 2020 zu verhandeln“, bringt Drexel die Sichtweise beider Parteien auf den Punkt.

Während die *UNFCCC*-Architektur als Basis eines neuen Post-Kyoto-Abkommens in der Politik und bei den diversen Interessensverbänden Europas also als unumstritten gilt, ist diese

Vorgehensweise vielmehr Gegenstand globaler Verhandlungs-Kontroversen, was jedoch für vorliegende Untersuchung nur am Rande von Bedeutung ist. Hinsichtlich der forschungsleitenden Fragestellungen ist die Wahrnehmung der Verantwortung, die der Union aus der Ratifizierung der *Climate Change Convention* erwächst, von größerem Interesse. Wie ausgeführt, drängen Umwelt-NGOs auf ein ambitioniertes und unilaterales Vorgehen der Union, was wirtschaftliche Interessensverbände wiederum entschieden ablehnen. Gradmesser für die erfolgreiche Durchsetzung einer der beiden Standpunkte ist folglich die Erfüllung der europäischen Kyoto-Ziele, die Position der EU in den Verhandlungen um ein Nachfolgeabkommen ab 2012 und in letzter Konsequenz die Gesamtheit gesetzter inner-europäischer Maßnahmen.

#### 7.4.2 Kyoto Protokoll

Im Lichte geteilter Meinungen von Umwelt- und Industrie-Vertretern, unilaterale Vorleistungen der EU betreffend, ist auch das Kyoto-Protokoll zu analysieren. Mit der Unterzeichnung des Protokolls und dessen Ratifizierung durch die europäischen Staaten im Mai 2002, hat die EU ihren Ruf als Klimavorreiterin, dank des höchsten Reduktionsziels aller Staaten und der Weigerung großer Emittenten wie der USA und China, das Protokoll zu unterfertigen, untermauert (siehe Kapitel 6.1). Als wichtige Neuerungen gehen aus dem Dokument aber nicht nur verbindliche Emissions-Ziele hervor, sondern auch die Einführung dreier *flexibler Mechanismen*, welche eine kostengünstige CO<sub>2</sub>-Reduzierung gewährleisten sollen (siehe ebd.): Einerseits der *Clean Development Mechanism*, weiters *Joint Implementation* und als wichtigstes Instrument – welches in weiterer Folge zur Einführung des *EU ETS* führt – der *Handel mit Emissionen*.

Weite Teile der europäischen Industrie begrüßen zwar die festgelegten marktbasierenden Instrumente, beklagen zum damaligen Zeitpunkt jedoch die unilateralen Reduktionsziele der Union und warnen vor den drohenden massiven Nachteilen im globalen Wettbewerb, gerade mit Verweis auf die Nichtunterzeichnung des unmittelbaren Konkurrenten USA und der aufstrebenden Wirtschaftsmacht China (vgl. Corporate Europe Observatory 2010).

Industrieverbände – angefangen von *ERT* über *CEFIC* bis hin zu *UNICE* – sprechen sich deshalb im Vorfeld der Kyoto-Ratifizierung der EU unisono für freiwillige Selbstverpflichtungen der Wirtschaft und gegen staatliche Regulierungen in dieser Frage aus und orientieren sich dabei an der offiziellen Verhandlungslinie der USA (vgl. ebd. 2010). Deren Lobbying-Position gegenüber den EU-Institutionen formuliert die damalige Koordinatorin der *ERT-Working Group on Climate Change*, Katie Harris, jedoch diplomatischer als Präsident Bush – „The US has no interest in implementing that treaty“ (vgl. ebd. 2010): „The EU should rather offer business the flexibility needed to develop appropriate approaches“ (European Round Table of Industrialists 2000).

Umweltschutzorganisationen hingegen begrüßen die Verpflichtungen der EU als einen ersten Schritt in die richtige Richtung, befürchten jedoch, dass die vereinbarten Ziele insgesamt zu niedrig gefasst sind, und die Nichtratifizierung großer Emittenten den globalen Klimaschutz torpediert (vgl. Gulbrandsen & Steinar 2004: 71). „Dennoch muss das Vorgehen der Union, unabhängig der Ignoranz und Handlungsabstinenz unmittelbarer ökonomischer Konkurrenten voranzugehen, anerkannt werden“, zollt Niklas Schinerl der europäischen Staatengemeinschaft Respekt für „die Grundsteinlegung einer globalen Klimapolitik“.

Auch wenn sich mittlerweile, da Kyoto bald Geschichte ist und die Verhandlungen um ein Nachfolgeabkommen längst im Gange sind, selbst die europäische Industrie mit den eingegangenen Verpflichtungen abfinden kann, so hat sich an deren Kritik, laut DI Drexel, betreffend unilateraler Vorleistungen der Union, nichts grundsätzliches geändert: „Das im Zuge des Kyoto-Protokolls entstandene Emissionshandelssystem hat zwar sicher zu einem Bewusstseinswandel in der Industrie beigetragen. Nach wie vor glauben wir jedoch nicht, dass es eine wirtschaftspolitisch kluge Idee ist, dass Europa auf Kosten des Wirtschaftsstandortes den Klima-Vorreiter mimt, in dem Irrglauben, andere Staaten würden diesem Beispiel folgen“. *Greenpeace*-Vertreter Schinerl hält dem entgegen, „dass es keine Alternative zu einem rigorosen Vorgehen in der EU in der Klimapolitik gibt. Dies macht sowohl langfristig ökonomischen Sinn, ist aber auch hinsichtlich der Deckelung des Temperaturanstiegs bei 2 Grad Celsius unumgänglich – einer muss den ersten Schritt tun. Das Kyoto-Protokoll ist aber

erst ein bescheidener Anfang, wenn man bedenkt, dass bis zum Jahr 2050 eine 80-prozentige CO<sub>2</sub>-Reduktion der Industriestaaten erforderlich ist“.

Bilanzierend kann also von einem ersten Teilerfolg der Umweltschutzorganisationen gesprochen werden. Gegen alle Widerstände der Industrie und Wirtschaft, sowie maßgeblicher Proponenten der internationalen Staatengemeinschaft, hat sich die Europäische Union mit ihrem 8-prozentigen Reduktionsziel an die Spitze des Kampfs gegen die globale Erderwärmung gesetzt. Dass der jüngste Bericht der *Europäischen Umweltagentur EEA* der Union erneut bescheinigt, auf dem besten Weg zur Erfüllung ihrer gemeinschaftlichen Verpflichtungen zu sein – auch wenn einige Mitgliedsstaaten, allen voran Österreich, bei der Umsetzung ihrer Ziele säumig sind und die Wirtschaftskrise zu einem drastischen Emissionseinbruch geführt hat – sorgt für zusätzliche Glaubwürdigkeit der EU als selbsternannte Klimavorreiterin (vgl. Standard 2010: 13).

### **7.4.3 Post-Kyoto-Abkommen**

Nach dem Scheitern der größten Umweltkonferenz aller Zeiten, dem *COP 15* in Kopenhagen, befinden sich die Bemühungen um ein rechtsverbindliches Kyoto-Nachfolge-Abkommen gegenwärtig in der Schwebe (vgl. Standard 2010a: 14). Dass im Dezember 2009 nahezu alle 192 Staats- und Regierungschefs der Welt, anstatt verbindlicher Reduktionsziele von 2012 bis 2020, lediglich ein 4-seitiges Abschlussdokument als Verhandlungsergebnis präsentieren konnten, dessen größte Errungenschaft die Verankerung des 2-Grad-Ziels darstellt, hat schlussendlich sogar den langjährigen *UNFCCC*-Chef Yvo de Boer zum resignierenden Rücktritt veranlasst (vgl. ebd. 2010a: 14; *UNFCCC* 2009: 1-2). Bei den Bonner Vorbereitungen für die nächste große Klimakonferenz in Cancun, Mexiko, im Dezember 2010, zeigt sich dieser bei seiner Abschiedsrede besorgt und pessimistisch, was ein Fortkommen in der globalen Klimapolitik angeht. Er beklagt die Säumigkeit der Staaten bei der Zurücknahme von Emissionen, die dadurch langfristige Gefährdung des 2-Grad-Ziels, sowie die durch die Wirtschaftskrise herrschende Unsicherheit, ob die in Kopenhagen vereinbarten Finanzierungszusagen der reichen an die armen Länder auch tatsächlich halten (vgl. Standard

2010a: 14). „Es wird wichtig sein, auf diese Hilfszusagen immer wieder zu pochen“, gibt er mit Hinblick auf die im Bonner Abschlusspapier für notwendig erachtete Summe von 10 Milliarden Dollar jährlich, ab 2010, zu bedenken (vgl. ebd. 2010: 14).

Aus der Perspektive der EU, welche mit einer Finanzierungszusage von 7 Milliarden Euro jährlich zwischen 2010 und 2012 bzw. der 20/30-20-20-Strategie, in die Kopenhagen-Konferenz gestartet war (vgl. Euractiv 2009d), hat das Scheitern des *COP 15* eigene enttäuschende Implikationen. Bei den Verhandlungen um das Abschlussdokument, als bereits ein totales Scheitern des Gipfels drohte, spielte die Kyoto-Musterschülerin EU praktisch keine Rolle – Obama’s USA und China einigten sich im Alleingang auf den *Copenhagen Accord*, welcher von großen Teilen der internationalen Staatengemeinschaft lediglich zur Kenntnis genommen wurde (vgl. Richard 2009). In Bonn stecken die Verhandlungen nun eher fest, als dass neue Bewegung in die Verhandlungen kommt. (vgl. Standard 2010a: 14). In diesem Sinne versucht Klima-Kommissarin Hedegaard neuen Elan zu wecken, indem sie eine baldige unilaterale Erhöhung des EU-Ziels von 20 % auf 30 % in Aussicht stellt (siehe Kapitel 7.2.3). Doch auch in dieser Frage wird sie und damit die Union, vom europäischen *Umweltministerrat* auf den Boden der Realität zurückgeholt. Ein derartiger Schritt ist fürs erste offiziell vom Tisch (vgl. Standard 2010: 13).

Österreichs Umweltminister Berlakovich kommentiert diese Rats-Entscheidung, stellvertretend für seine KollegInnen, mit den exakt gleichen Worten, die Dieter Drexel als Begründung für die Position der Industrie anführt: „Europa allein kann das Weltklima nicht retten“. Und tatsächlich ertönt unmittelbar nach der öffentlichen Stellungnahme Hedegaards, die EU-Ziele von 20 auf 30 % zu erhöhen, ein lauter Aufschrei sämtlicher Industrieverbände Europas (vgl. Euronews 2010). Diesem ist die europäische Politik, bzw. den in dieser Frage allein entscheidenden Mitgliedsstaaten, ohne Rückendeckung des *Europäischen Parlaments*, offensichtlich sogleich und fürs erste gefolgt. Dabei hatte gerade die Wirtschaft noch während der Konferenz in Kopenhagen ein äußerst uneiniges Bild abgegeben und nicht, wie noch vor Jahren, mit geeinter Stimme gesprochen. Die Differenzen zwischen unternehmerischen Profiteuren und Verlierern einer ambitionierten europäischen Klimapolitik, waren im Verlauf des *COP 15* greifbar wie selten zuvor (vgl. Euractiv 2009b). Dennoch scheint die Sichtweise

der klassischen Industrieverbände vorerst die Oberhand zu behalten und die Vorreiterposition der Union, welche sie sich durch ihr entschiedenes Auftreten im Zuge des Kyoto-Protokolls erworben hat, in Frage zu stehen. „Der Abstand zu den anderen Staaten ist geschmolzen“, beschreibt die anerkannte Umweltpolitikexpertin Miranda Schreurs (Interview in Der Standard 2009: 37) die heutige Rolle der Union im weltweiten Klimaschutz. „Wir betrachten die unilaterale Strategie der Union in der Klimapolitik, spätestens seit Kopenhagen, als gescheitert“, fügt dem IV-Sprecher Drexel hinzu.

Dabei sah es im Vorfeld des Post-Kyoto-Prozess noch anders aus. Umwelt-NGOs forderten im Jahr 2003 eine 60 – 80-prozentige CO<sub>2</sub>-Reduktion der Industriestaaten bis 2050 (vgl. Climate Action Network 2003). Dieser Vorstoß fand 2005 die Unterstützung des *Europäischen Parlaments*, in Form einer Resolution. Diese befürwortet nicht nur die Entscheidung des *Europäischen Rats*, dass sich die Union für eine 15-30-prozentiges Emissions-Reduktion der entwickelten Nationen bis 2020 stark machen wird, sondern auch ein Langzeitziel von minus 60 – 80 % bis 2050 (vgl. Europäisches Parlament 2005). Auch mit der 20/30-20-20-Strategie der EU konnten sich Umweltorganisationen zu Beginn noch anfreunden. „Wir haben damit gerechnet, dass Europa noch vor Kopenhagen auf 30 % erhöht und damit von unserer 40 %-Forderung nur knapp entfernt ist. Heute stellt sich die Situation anders dar. Die EU hätte nach dem Einbruch der Emissionen im Zuge der Wirtschaftskrise schon längst ihren Einsatz erhöhen müssen, was aber bis heute, zu unserer Enttäuschung, noch nicht passiert ist“, so Schinerl, stellvertretend für die Forderungen der auf europäischer Ebene engagierten NGOs.

Auch wenn das letzte Wort hinsichtlich eines weltweiten Folge-Abkommens für den Zeitraum 2012 – 2020 noch lange nicht gesprochen ist, viele – auch neutrale BeobachterInnen – die Entwicklung der Verhandlungen und Vorbereitungen für den nächsten großen UN-Gipfel in Mexiko als unzureichend und enttäuschend bezeichnen, kann eine endgültige Bilanz über die Performance der Union in diesem Prozess erst in Monaten, und in jedem Fall erst mit Abschluss eines neuen Abkommens, gezogen werden. Alle Tendenzen weisen jedoch darauf hin, dass die Union nicht mehr unangefochten alleine an der Spitze des globalen Klimaregimes verweilen wird, auch wenn deren Verhandlungsangebot nach wie vor das ambitionierteste aller Staaten ist. Einen Etappensieg können also in diesem Fall tendenziell eher die Verbände der Industrie als NGOs für sich beanspruchen.

#### 7.4.4 European Climate Change Programme I + II

Im Jahr 2000 lanciert die *Kommission* das erste *European Climate Change Programme* (ECCP), welches – wie in Kapitel 6.3.2 ausgeführt – der Diskussion bisheriger und der Vorbereitung künftiger klimapolitischer Maßnahmen, aber auch wesentlich der Einbindung relevanter Stakeholder, gewidmet ist. Diverse Arbeitsgruppen, bestehend aus VertreterInnen der *Kommission*, der Mitgliedsstaaten, Umwelt-NGOs, Wirtschafts- und ArbeitnehmerInnen-Verbänden, evaluieren und debattieren in der ersten Phase des *ECCP*, ab 2005 auch in dessen zweiter, den Erfolg bisheriger EU-Klimapolitik, bzw. bringen deren Vorschläge und Sichtweisen für das weitere Vorgehen der Union ein. Das kommissionelle *ECCP* kann somit als eine höchst formalisierte Art der Einbindung unterschiedlicher Interessensgruppen, im Gegensatz zu den informellen und wenig transparenten Lobbying-Gesprächen hinter verschlossenen Türen, betrachtet und analysiert werden.

Auch wenn die Bemühungen der *Kommission* in einer ersten Annäherung begrüßenswert erscheinen, so ist deren Einfluss auf die Klimapolitik der Union, sowie den schlussendlichen Policy-Output, zumindest fragwürdig. Auch wenn das *ECCP I* und *II* unter reger Beteiligung vor allem auf europäischer Ebene organisierter Interessensverbände statt findet – sowohl das *Climate Action Network* (CAN) als auch industrielle Organisationen verfassen offizielle Stellungnahmen, bzw. partizipieren in den Arbeitsgruppen (vgl. u.a. CAN 2005; Euractiv 2010) – so werden die tatsächlichen Entscheidungen, wie ausgeführt, hauptsächlich durch die Mitgliedsstaaten und das *Europäische Parlament* gefällt. Insofern kann festgestellt werden, dass klassischem Lobbying nach wie vor ein höherer Stellenwert zuteil wird, als die Teilnahme an formellen Partizipationsprozessen.

Zumal beide Interessensblöcke das *ECCP* dazu nützen, ihre ohnehin bekannten und vertretenen Positionen erneut zu äußern. So fordern Umweltorganisationen unter anderem eine Beschleunigung der nationalen Implementierung europäischer Maßnahmen, die schnellstmögliche Verabschiedung geplanter und zusätzlicher Rechtssetzungsvorhaben, sowie einen ehestbaldigen und konsequenten Umstieg in das Zeitalter erneuerbarer Energieträger und einer nachhaltigen Wirtschaftsweise (vgl. CAN 2005: 1). Industrieverbände wiederum

verleihen zum wiederholten Male ihrer Befürchtung Ausdruck, „that the EU's climate change policy might undermine its competitive position in the world economy. [They] criticise the EU's ‚going-it alone’ strategy and underline the need for global solutions“ (Euractiv 2010).

Dass die Bedeutung des *ECCP* und ähnlicher formeller Stakeholder-Prozesse nicht überbewertet werden soll, sehen auch die österreichischen Vertreter der europäischen NGOs und Wirtschaftsverbände so. Niklas Schinerl gibt zu Bedenken, „dass Umweltorganisationen natürlich in den Prozess eingebunden sind, letztere jedoch auch kostbare Ressourcen rauben. Je nachdem wie aussichtsreich eine Teilnahme bei derartigen Events ist, und abhängig davon, wie sehr sie sich in unsere Strategie einfügen, nehmen wir diese Chancen wahr. Für viele partizipations-illusorische Veranstaltungen, um in irgendwelchen unbedeutenden Dossiers unterzukommen, sind wir jedoch nicht zu haben“. Ähnlich sieht dies IV-Vertreter Drexel: „Wenn die Kommission zum Dialog auffordert, beteiligen wir uns gemäß unserer personellen und zeitlichen Ressourcen. In der Regel übernehmen diese Aufgaben hauptsächlich unsere europäischen Dachorganisationen. Viele Einladungen zu Stellungnahmen können aber als ein Abfüttern der Stakeholder mit Pseudoaktivitäten bezeichnet werden. Diese haben mit effektivem Lobbying wenig bis nichts zu tun“.

#### **7.4.5 EU Emission Trading Scheme**

Das *ETS* repräsentiert, wie in Kapitel 6.3.2 dargestellt, nicht nur das klimapolitische Herzstück der Union, sondern tangiert auch die essentiellen Interessen der davon betroffenen energieproduzierenden und energieintensiven Industrie, bei gleichzeitig veritablen Umwelt-Impact. Aktuell ca. 11.000 Unternehmen, welche für 40 % des europäischen CO<sub>2</sub>-Ausstoßes verantwortlich zeichnen, sind dabei dem, seit 2005 laufenden, Emissions-Handel unterworfen. Die von der *EU Kommission*, in Abstimmung mit den Nationalstaaten, jährlich zugeteilte Menge an Zertifikaten, soll bis zum Jahr 2020 21 % unter dem Wert von 2005 liegen. Mit 2012 sind auch alle Flüge, welche innerhalb Europas verkehren, bzw. europäische Flughäfen anfliegen, dem Emissionshandel unterworfen. Ab 2013 sind die momentan gratis zugeteilten Zertifikate größtenteils nur mehr käuflich zu erwerben.

Als im Zuge der Kyoto-Verhandlung die Union, im Gegensatz zu den USA, marktbasierenden und flexiblen Instrumenten wie dem *ETS* noch skeptisch gegenüber stand, weil sie befürchtete, dass solche der Heuchelei der Industrie und der zögerlichen Umsetzung nationaler Regierungen, zu Lasten der Umwelt, zum Opfer fallen würden (vgl. Damro & Méndez 2008: 90), war noch nicht absehbar, dass die EU heute das größte Emissionshandelssystem der Welt betreibt. Da Versuche, einen derartigen Handel in Australien zu implementieren, gescheitert sind, und nachdem auch die USA mit Schwierigkeiten in der Umsetzung kämpfen, steht die Union als Pionier in dieser Frage an der Spitze der globalen Bemühungen. „This could be taken as evidence of EU’s ability in demonstrating leadership in the development and implementation of novel climate change abatement instruments, not only in words, but also in actions“ (Christiansen & Wettestad 2003: 17).

Dass die Umsetzung eines derart neuartigen und großen Systems nicht reibungslos verläuft, war zu erwarten. Dass es vor der Entstehung und mit der Implementierung zu Kontroversen zwischen betroffener Industrie und ambitionierten NGOs führen wird, ebenso. „Das positivste am EU-Emissionshandel ist der dadurch geschaffene CO<sub>2</sub>-Markt und dass ein Umdenken der Wirtschaft forciert wurde, welche CO<sub>2</sub> nun als Kostenfaktor kalkulieren muss“, meint *Greenpeace*-Sprecher Schinerl. „Der internationale Emissionshandel ist wie Unkraut gewachsen, dabei machen solche Systeme durchaus volkswirtschaftlichen und umweltpolitischen Sinn“, meint dieser weiter. Er beklagt jedoch im Einklang mit andern Umweltorganisationen, „dass das *ETS* schlicht nicht funktioniert, da es massenhaft Schlupflöcher für die Industrie gibt“.

Damit spielt der Umweltvertreter auf jenen Umstand an, den der deutsche SPIEGEL (2009: 105) mit einem „Freibrief für Sünder“ titulierte. Ursprünglich sollte der Handel mit CO<sub>2</sub>-Zertifikaten zur Emissionseinsparung ermuntern. Die *Kommission* ging jedoch mit der Zuteilung von Gratis-Zertifikaten in der ersten Phase des *ETS* so freigiebig um, dass die meisten Unternehmen, noch zusätzlich verstärkt durch den CO<sub>2</sub>-Rückgang im Zuge der Wirtschaftskrise, auf einem Überschuss sitzen, den sie nun gewinnbringend verkaufen können (vgl. ebd. 2009: 105). Als gänzlich erfolglos kann der europäische Emissionshandel zwar dennoch nicht bewertet werden – so hat das Massachusetts Institute of Technology 2008

einen jährlichen CO<sub>2</sub>-Rückgang von 2-5 % in den ersten 3 Jahren durch das *ETS* errechnet (vgl. Economist 2009b: 13) –, die teilweise massiven Überallokationen von Zertifikaten, die auf Basis der Einschätzungen der Mitgliedsstaaten getroffen wurden, haben jedoch zu einem Preisverfall per Tonne CO<sub>2</sub> geführt (vgl. Standard 2009a: 24). Als die einzelnen europäischen Staaten für die zweite Phase des *ETS* erneut für eine höhere Zuteilung an Zertifikaten im Vergleich zu ihren Nachbarn kämpfen, manche Länder die *Kommission* deshalb sogar klagen und im September 2009 Recht bekommen, verfällt der Preis erneut (vgl. Economist 2009b: 13). Dank einer Kombination aus mangelndem politischen Willen der Mitgliedsstaaten und einem unerwarteten Rückgang der Emissionen durch die Wirtschaftskrise, wird künftig mit einer weiteren Verbilligung der Tonne CO<sub>2</sub> gerechnet (vgl. ebd. 2009b: 13).

Für Industrievertreter Drexel ist das *ETS* aus der Perspektive der Umwelt dennoch eine „Erfolgsgeschichte Europas. Statt das Instrument zu diskreditieren, sollte man anerkennen, dass es einigermaßen funktioniert und sich neuen Aufgaben zuwenden“. Vieles deutet darauf hin, dass diese Meinung von Seiten der Wirtschaft vertreten wird, da diese erfolgreich ihre Interessen durchgesetzt hat. Zwar ist der ökologische Effekt durch die Deckelung und schrittweise Reduzierung des emittierbaren CO<sub>2</sub> gegeben, jedoch gibt Schinerl zu bedenken, „dass die fehlkalkulierte Überallokation und durch die Wirtschaftskrise zusätzlich vorhandene Gratis-Zertifikate den notwendigen Markt nicht schaffen, damit das Instrument seine intendierte Wirkung entfaltet und daher der ökologische Lenkungseffekt und die technologische Innovation ausbleibt“.

Auch wenn DI Drexel das *ETS* als wesentlichen Grund für den Bewusstseinswandel der Wirtschaft ausmacht, so ist schwer zu übersehen, dass Interventionsversuche von Seiten der betroffenen Industrie zu einer veritablen Verringerung der Belastungen für selbige geführt haben, bzw. eine Verschärfung des Systems nach Bekanntwerden der Überallokationen und dem Verfall der CO<sub>2</sub>-Preise bisher verhindern werden konnte (vgl. Euractiv 2010d). Unter großem Aufwand wurden sowohl nationalstaatliche, als auch europäische EntscheidungsträgerInnen vor dem Start des *ETS* lobbyiert, wobei laufend auf die Gefahr des Carbon-leakage verwiesen und mit der Abwanderung von Großunternehmen in Länder außerhalb Europas gedroht wird (vgl. ebd. 2010c & 2010d). „The myth which the EU energy intensive industry lobby tries to establish is that, on the one hand, we have a highly responsible and environmentally-friendly EU industry and, on the other hand, all investments

made outside the EU in steel, paper and aluminium would be done on the basis of inferior standards, particularly in terms of energy efficiency“ (Euractiv 2008a), beschreibt der *EP-Rapporteur* für den kommissionellen Erneuerbare-Energie-Vorschlag, Claude Turmes, das Vorgehen der Industrieverbände. Dieser stellt aber gleichzeitig klar, dass einige der energieeffizientesten und nachhaltigsten Zement- und Stahlfabriken der Welt außerhalb der EU, beispielsweise in Brasilien oder China, ihre Arbeit verrichten (vgl. ebd. 2008a).

Als Beleg für erfolgreiches Lobbying kann beispielsweise der laute Aufschrei der Aluminium-Industrie angeführt werden, die aufgrund ihrer überproportionalen Energieintensität massive Nachteile im globalen Wettbewerb befürchtet haben, was dazu führte, dass diese erst ab 2013 und bei anfänglich gänzlicher Gratis-Zuteilung der Zertifikate, in den europäischen Emissionshandel eingebunden werden (vgl. Duggan 2009). Weiters wurde speziell für die Carbon-leakage-gefährdeten Sektoren eine entsprechende Ausnahmeregelung vereinbart, die bei besonders CO<sub>2</sub>-effizienter Produktion ebenso ab 2013 Gratis-Kontingente an Zertifikaten erhalten (vgl. Standard 2009b: 10). Laut *IV-Experte* Drexel sind davon insgesamt 164 der 258 Sektoren betroffen. Erfolglos wehren sich hingegen die BetreiberInnen von Fluglinien gegen ihre Einbindung in das *ETS* ab 2013 (vgl. Standard 2010b: 14).

Generell kann festgestellt werden, dass der anfänglich große Widerstand der Industrie gegen das *ETS* ebenso geschmolzen ist, wie die Befürchtungen der Wirtschaft, dass der Emissionshandel zu schmerzhaften Wettbewerbsnachteilen führt (vgl. Duggan 2009). Eine Studie der *Climate Group for the German Marshall Fund* (vgl. 2009) kommt sogar zu dem Schluss, dass sich die Mehrzahl der Unternehmen schnell an die neuen Anforderungen angepasst hat und durch energieeffizienteres Wirtschaften vielmehr von dem neuen System profitieren. „Wir können mit dem europäischen Emissionshandel mittlerweile gut leben und erachten es als Erfolg für die Wirtschaft und die Umwelt“, so Industriesprecher Drexel. Dass Umweltorganisationen das Instrument an sich zwar begrüßen, die Ausnahmeregelungen und Schlupflöcher für einzelne Sektoren jedoch scharf kritisieren, spricht dafür, dass erneut wirtschaftliche Interessensverbände einen Etappensieg im Lobbying errungen haben, jedoch nicht gänzlich zu Lasten des Klimaschutzes.

#### 7.4.6 PKW-Emissions-Richtlinie

Dass dem Klimawandel mit, von ökonomischen Interessensverbänden oft geforderten, freiwilligen Selbstverpflichtungen der Industrie nicht bei zu kommen ist, hat die Erfahrung mit europäischen Automobilherstellern gezeigt. Wie in Kapitel 6.3.2 ausgeführt, haben diese im Jahr 1998 zugesagt, deren durchschnittlichen Flotten-Emissionen in den Folgejahren drastisch zu senken, was jedoch ausgeblieben ist. Aufgrund dessen initiiert die *Kommission* 2007 ein rechtlich verbindliches Abkommen, welches im Zuge des Rechtssetzungsprozesses durch den *Rat* und das *Europäische Parlament* Gegenstand heftiger Interventionsversuche des *Verbands Europäischer Automobilhersteller* (ACEA) wird. Nach zähem Ringen akzeptiert das *EP* im Dezember 2008 das mit den Mitgliedsstaaten ausgehandelte Kompromissangebot und verabschiedet die Richtlinie schlussendlich in erster Lesung (vgl. Euractiv 2008).

Die Direktive ist erneut ein adäquates Fallbeispiel, um die Lobbying-Aktivitäten des ökologischen, aber vor allem des ökonomischen Interessensblocks zu studieren. Während die Autoindustrie, Kraft ihrer wirtschaftlichen und finanziellen Potenz, massive Ressourcen einsetzt, um die europäischen Mitgliedsstaaten – allen voran den großen Automobil-Produktions-Standort Deutschland, aber auch umliegende Länder mit arbeitsplatzintensiven Zulieferbetrieben – auf deren Seite zu ziehen (vgl. Interview Drexel), konzentrieren Umweltorganisationen ihre Lobbying-Bemühungen, wie üblich, auf das ihnen eher zugeneigte *Parlament* (vgl. Interview Schinerl). Da beide Institutionen, *Rat* und *EP*, in dieser Frage gleichberechtigte Gesetzgeber sind, ist die Strategie der beiden Interessensgruppierungen rational und nachvollziehbar.

Eine Chronologie der Ereignisse verdeutlicht, wie sehr vor allem die Industrie den Outcome europäischer (Klima-)Politik, zumindest sobald es um die Konkretisierung von Maßnahmen geht, beeinflusst: Nachdem die Selbstverpflichtung der Automobilindustrie zwischen 1995 und 2004 zwar zu einem Rückgang der durchschnittlichen Flotten-Emissionen von 186 g/km auf 161 g/km führt, das bis 2008 anvisierte Ziel von 140 g/km, laut Zahlen der *NRO Transport and Environment* aber bei weitem außer Reichweite liegt, schlägt die Kommission 2007 eine verbindliche Reduktion auf 120 g/km bis 2012 vor (vgl. Euractiv 2008). Im Jänner desselben

Jahres weigern sich *Renault*, *PSA/Peugeot-Citroen* und *Fiat* einen Brief der Vorsitzenden von fünf Autoherstellern an die *Kommission* zu unterzeichnen, indem diese gegen das 120 g/km-Ziel protestieren (vgl. Greenpeace 2008: 11). Dies kann als erster Hinweis auf eine Spaltung innerhalb der *ACEA*, zwischen Frankreich und Italien auf der einen Seite und Deutschland auf der anderen, gedeutet werden (vgl. ebd. 2008: 11). Diese Differenzen leugnet der *ACEA* postwendend und erklärt, dass die Automobilindustrie „in ihrer Einstellung zu weiteren Reduktion der CO<sub>2</sub>-Emissionen von PKWs geschlossen ist“ (ebd. 2008: 13).

Das *Europäische Parlament* hingegen begrüßt die Initiative der *Kommission*, stimmt aber im Gegensatz zu deren Vorschlag für ein Ziel von 125 g/km bis 2015 und zusätzlichen Maßnahmen von 95 g/km bis 2020 bzw. 70 g/km bis 2025 (vgl. ebd. 2008: 14). Als die Vollmacht des *ACEA*, als führende Stimme des Automobilsektors, weiter zu schwinden scheint und einzelne Hersteller eigene Lobbying-Initiativen starten, legt die *Kommission* einen erneuten Kompromissvorschlag vor, der als Teil eines „integrierten Ansatzes“ (Euractiv 2008) eine Reduktion der CO<sub>2</sub>-Emissionen von Neuwagen auf 130 g/km bis 2012 vorsieht (vgl. Greenpeace 2008: 15). Ebenso schlägt die *Kommission* eine schrittweise Erhöhung der Strafen für das Überschreiten der Grenzwerte bis 2015 vor, was die deutsche Regierung als „Industriepolitik“ zugunsten Frankreichs und Italiens kritisiert (vgl. ebd. 2008: 15). Dieser Vorwurf steht im Einklang mit den Wortmeldungen des Chefs von *Porsche*, welcher der *Kommission* vorwirft, mit deren Vorschlag „die Automobilhersteller in Südeuropa weitgehend zu verschonen und gleichzeitig nur deutsche Hersteller zu belasten“ (ebd. 2008: 16).

Während die französische und deutsche Regierung bilaterale Gespräche zur Überwindung ihrer Differenzen starten, beharrt der *ACEA* darauf, dass 2012 als Starttermin unmöglich eingehalten werden könne, da 60 % der Autos, die im selben Jahr auf den Markt kommen, bereits in Produktion befindlich sind (vgl. ebd. 2008: 17). Außerdem fordert die Autoindustrie, dass sogenannte Öko-Innovationen, wie beispielsweise energiesparende Scheinwerfer, in die Erreichung der Herstellerziele einberechnet werden (vgl. ebd. 2008: 17). Auch der Präsident der deutschen Automobilhersteller *VDA*, Wissmann, fordert im März 2008 das *EP* dazu auf, den Vorschlag der *Kommission* entsprechend zu ergänzen (vgl. ebd. 2008: 18). Nachdem auch Angela Merkel die kommissionellen Pläne diesbezüglich kritisiert, ergibt auch eine erste

Debatte in den Umwelt- und Industriausschüssen des *EP*, dass sich die MEP's den Zurufen der Industrie gegenüber empfänglich zeigen (vgl. ebd. 2008: 18). Der Industriausschuss stimmt für eine Verwässerung des *Kommissions*-Vorschlags, was vom Umweltausschuss postwendend zurückgewiesen wird (vgl. Euractiv 2008). Nachdem auch Industriekommissar Verheugen die Ziele der *Kommission* in Frage stellt, obwohl dieser deren Vorgehen grundsätzlich unterstützt, und einen Beginn der Direktive mit 2015 anregt, kommt es im Dezember 2008 schlussendlich zu einem Kompromiss (vgl. ebd. 2008).

Das *EP* nimmt in der ersten Lesung die Richtlinie, basierend auf einem Vorschlag Frankreichs, an, welcher eine graduelle Limitierung der PKW-Emissionen vorsieht (vgl. ebd. 2008): Das 120 g/km-Ziel solle für 65 % der Neuwagen ab 2012, für 75 % ab 2013, für 80 % ab 2014 und für 100 % ab 2015 gelten. Die beschlossene Richtlinie sieht eine 130 g/km-Obergrenze ab 2012 vor, wobei weitere 10 % durch andere technologische Neuerungen, wie die Verbesserung der Reifentechnologie oder die Optimierung von Klimaanlage, erreicht werden sollen (vgl. ebd. 2008). Außerdem verankert der Kompromiss eine Verringerung der ursprünglich geplanten Strafen bei Überschreitung der Ziele – zwischen 2012 und 2018 kostet jedes erste zusätzliche Gramm/km 5 Euro, jedes zweite 15, jedes dritte 25 und jedes vierte und zusätzliche Gramm 95 Euro (vgl. ebd. 2008). Weiters ist ein langfristiges Ziel von 95 g/km im Jahr 2020 festgeschrieben (vgl. ebd. 2008).

*Greenpeace*-Sprecher Schinerl sieht durch die schlussendlich verabschiedete Richtlinie erneut einen Etappensieg der Industrie, „die es wieder einmal geschafft hat, ihre eigenen Versäumnisse, durch die Hineinreklamierung diverser Schlupflöcher, wett zu machen“. DI Drexel hingegen betont, „dass die Anpassungserfordernisse der deutschen Premiumhersteller, im Vergleich zu den kleinen italienischen oder französischen Flotten, diesen Kompromiss rechtfertigen. Im Prinzip ist das Instrument und die schlussendlich erzielte Einigung zu begrüßen und spiegelt unseren Standpunkt wider“.

#### 7.4.7 CO2-Steuer

Zu guter Letzt ist eine europaweite CO<sub>2</sub>-Abgabe der Lackmustest für den unbedingten Willen der europäischen Staatengemeinschaft, den Klimaschutz voran zu treiben. Schließlich hat das EP keinerlei Entscheidungskompetenzen in dieser Frage, liegt die Steuerpolitik, wie auch die Energiepolitik, doch im ausschließlichen Zuständigkeitsbereich der Mitgliedsstaaten (siehe Kapitel 6.2 & 6.3.2). Faktisch ist ohne einstimmigen Beschluss des Rats kein Eingriff in den nationalstaatlichen Souveränitätsbereich, also auch keine Einführung einer derartigen Steuer, möglich.

Nachdem skandinavische Staaten eine CO<sub>2</sub>-Abgabe bereits seit den 90er-Jahren implementiert haben, aber Versuche anderer Staaten, wie Frankreich, bisher kläglich gescheitert sind, nimmt die *Kommission* 2010 einen erneuten Anlauf, eine solche europaweit zu implementieren (siehe Kapitel 6.3.2). EU Steuerkommissar Algridas Šemeta lässt sich davon jedoch nicht beirren und legt 2010 eine neue Initiative zur europaweiten Einführung und Harmonisierung von Mindest-CO<sub>2</sub>-Abgaben auf Treibstoffe vor (vgl. ebd. 2010a). Dieser Vorschlag soll die bisher existierende Energie-Steuer-Direktive mit den Zielen des europäischen Energie- und Klimapakets in Einklang bringen, da selbige bis jetzt lediglich Mindest-Steuersätze vorschreibt, welche die Staaten, gemessen an deren Energieverbrauch, einheben müssen (vgl. ebd. 2010a).

Im Gegensatz dazu, basieren die Steuersätze des neuen Vorstoßes auf dem CO<sub>2</sub>- und Energie-Gehalt der jeweiligen Treibstoffe, was bedeutet, dass beispielsweise Kohle – mit einem hohen CO<sub>2</sub>-Gehalt, aber niedrigen Energie-Wirkungsgrad – überproportional höher besteuert werden soll (vgl. ebd. 2010a). Šemeta's Vorgänger, László Kovács, hatte es bereits 2008 zu seiner Priorität gemacht, eine CO<sub>2</sub>-Abgabe einzuführen, scheiterte aber aufgrund zu kontroversieller Vorstellungen an seinen eigenen *Kommissions*-KollegInnen (vgl. ebd. 2010a). Šemeta hingegen sieht die Zeit für einen neuen Vorstoß gekommen, da eine neue *Kommission* im Amt ist und die Klimaziele der Union entschiedene Maßnahmen erfordern. Um den neuen Vorschlag realpolitisch durchsetzbar zu machen, verzichtet Šemeta auf die Forderung seines Vorgängers, eine Mindest-Abgabe von 10 Euro pro emittierter Tonne CO<sub>2</sub> einzuheben (vgl. ebd. 2010a). Gegenwärtig befindet sich die geplante Direktive im Prozess des Impact-Assessment um angemessene Mindest-Werte festzulegen (vgl. ebd. 2010a).

Mit Widerstand der Mitgliedsstaaten, allen voran der EU-Steuer-skeptischen britischen Regierung, ist dennoch zu rechnen, tangiert eine derartige Abgabe doch die ureigenen ökonomischen Interessen, sowie die Steuersouveränität der Nationalstaaten (siehe Kapitel 6.3.2). Noch dazu positioniert sich die Wirtschafts-Lobby geeint gegen eine entsprechende CO<sub>2</sub>-Steuer, unabhängig von deren schlussendlicher Ausgestaltung, und brandmarkt selbige wie gewohnt als wettbewerbsfeindlich (vgl. Corporate Europe Observatory 2010). „Die Industrie leistet, nicht zuletzt aufgrund des ETS, bereits einen veritablen Beitrag zum Klimaschutz. Nun sollten endlich bisher ineffiziente Sektoren, wie beispielsweise der Infrastruktur-Bereich, heran gezogen werden, um die Ziele der Union zu erreichen“, betont Dieter Drexel die Linie der Industrie und weiter: „Der Faktor Energie wird ohnehin auf Sicht teurer, da muss man nicht noch zusätzlich an der Steuerschraube drehen, um der Wirtschaft, nach dem Zertifikat-Handel, eine weiter Belastung aufzubürden, die weder standort- noch umweltpolitisch Sinn macht“.

Erneut weist der Industrievertreter auf die Gefahr des Carbon-leakage hin: „Die EU muss aufpassen, dass sie den Bogen nicht überspannt“. Die Gefahr ist auch Umweltvertreter Schinerl bewusst, weshalb er in diesem Zusammenhang die Einführung einer *Carbon Border Tax* – also die Einhebung von Klima-Zöllen an den Außengrenzen der Union – ins Spiel bringt. Kombiniert mit einer derartigen Maßnahme halten Umwelt-NGOs eine CO<sub>2</sub>-Steuer für durchführbar und nicht schädlich für den Wirtschaftsstandort. „Wichtig ist, dass die bald kommt und langfristig angelegt ist. So haben wir kein Problem damit, wenn man mit einem niedrigen Steuersatz beginnt, diesen moderat und jährlich erhöht, dafür allerdings ohne die üblichen Ausnahmen für einzelne Bereiche der Wirtschaft“, so Schinerl. Nach seinen Einschätzungen garantiert ein sukzessives Ansteigen, beginnend auf niedrigem Niveau, die notwendige Planungssicherheit für die Wirtschaft und hält auch die Belastung entsprechend gering, so die notwendigen Effizienzsteigerungen erzielt werden.

Die Frage einer europaweiten CO<sub>2</sub>-Abgabe und des Einflusses der ökologischen und ökonomischen Interessensverbände, kann bis zu einer etwaigen Implementierung noch nicht abschließend bewertet werden. Dass sich deren Einführung Jahr für Jahr verzögert, ist jedoch ein Indiz für die Macht der Wirtschaftsinteressen und deren Einfluss auf die EntscheidungsträgerInnen der Mitgliedsstaaten. Diese Erkenntnis korrespondiert zudem mit den bisherigen Untersuchungsergebnissen.

## 8 Conclusio und Perspektiven

Als der Vorsitzende des UN-Klimarates, Rajendra Pachauri, die globale Staatengemeinschaft vor dem Beginn der größten Umweltkonferenz aller Zeiten, dem Klimagipfel in Kopenhagen, mit den eindringlichen Worten adressiert, „Politiker sind Menschen verpflichtet, nicht Ölfirmen“ (Standard 2009c: 18), war damit auch das Handeln des selbsternannten Klimavorreiters Europa angesprochen. Vorliegende Arbeit unterstellt der EU jedoch nicht pauschale Industriebhörigkeit, sondern nähert sich dem Untersuchungsgegenstand mit kritischer Distanz gegenüber den Intensionen beider Interessensblöcke – also ökologischen und ökonomischen Interessensverbänden – und dem Handeln der politischen Akteure – der *Europäischen Kommission*, dem *Europäischen Parlament*, dem *Europäischen Rat*, dem *Rat der EU* und damit in letzter Konsequenz den Mitgliedsstaaten.

Die applizierte Forschungsperspektive – *Rational Choice* – unterstellt den beteiligten Akteuren rationales Denken und Handeln im Bezug auf die Durchsetzung ihrer Interessen, deren Strategien und Entscheidungen. Ausgehend davon wurde europäische Klimapolitik, seit Beginn der 1990er Jahre bis zum gegenwärtigen Zeitpunkt, im Kontext der Aktivitäten aller wesentlichen, um Einflussnahme bemühten, Interessensgruppen analysiert. In diesem Zusammenhang muss festgehalten werden, dass der tatsächliche Einfluss von lobbyierenden Organisationen auf ein bestimmtes Politikfeld schwer zu ergründen ist. Leichter kann hingegen der Lobbying-Erfolg studiert werden, was an dieser Stelle versucht wird.

*„Having success is not necessarily equal to exerting influence. Success may be defined as an outcome in accordance with the view of the interest group. Influence means that the interest group manages to convince the decision-makers to do something they otherwise would not have done“* (Gullberg 2009: 50)

Um also den Erfolg von Umwelt-NGOs und Wirtschaftsverbänden in der europäischen Klimapolitik zu ergründen, galt es in einer ersten Annäherung die politischen Institutionen, deren Rolle und (Entscheidungs-)Kompetenz, sowohl hinsichtlich der Unions-Verpflichtungen im globalen Rahmen, als auch im Bezug auf die inner-europäische Maßnahmensetzung, zu

identifizieren. Die theoretisch-deskriptive Untersuchung brachte die Erkenntnis, dass in erster Linie der *Rat der EU*, aber auch der *Europäische Rat*, und folglich die Mitgliedsstaaten, die maßgeblichen Akteure darstellen. Diese treffen nicht nur die alleinige Entscheidung hinsichtlich der mittel- bis langfristigen Klima-Ziele der Union – welche zudem mit der europäischen Verhandlungsposition in den UN-Verhandlungen gleichzusetzen sind – und der internen Lastenaufteilung, sondern sind auch die letztentscheidende Instanz in Fragen der zu treffenden Maßnahmen. Entweder sie sind vertragsrechtlich dazu gezwungen, im Mitentscheidungsverfahren eine Einigung mit dem *Europäischen Parlament* zu erzielen, oder sie haben, wie im Fall der klimarelevanten Steuer- und Energiepolitik, die ausschließliche Entscheidungskompetenz. An die dominante Rolle der Mitgliedsstaaten kommt das *Europäische Parlament*, trotz kontinuierlichen Machtzuwachses, folglich nicht heran, auch wenn es versucht, eigenständige Akzente zu setzen. Die *Kommission* nimmt zwar, Kraft ihrer Kompetenz, eine wichtige Position im Bezug auf die Initiierung inner-europäischer Maßnahmen ein, hat jedoch auf den schlussendlichen Policy-Output geringen Einfluss. Die vermutete Dominanz der Mitgliedsstaaten, der eigenständigen, jedoch zweitrangigen Rolle des *EP* und der Annahme, dass die *Kommission* eine antreibende Funktion erfüllt, haben sich bereits im ersten Teil der Untersuchung bestätigt – **Hypothese 1** gilt somit als **verifiziert**.

In einem zweiten Analyse-Schritt wurden – auf Basis von Experten-Interviews mit Vertretern der Industrie und Umweltorganisationen, Positionspapieren und anderweitigen Dokumenten, bzw. mithilfe des *Advocacy Coalition Framework*-Ansatzes von Sabatier – die Eigen- und Kerninteressen, Grundeinstellungen, Positionen, rationalen Strategie- und Positionsadaptierungen der politischen und lobbyierenden Akteure im *Subsystem* europäischer Klimapolitik, die Herausbildung etwaiger Akteurs-Koalitionen, sowie die extern einwirkenden Faktoren untersucht. Alles deutet darauf hin, dass externe Systemereignisse – also sozio-ökonomische und technologische Veränderungen, bzw. die öffentliche Meinung – veritablen Einfluss auf die Positionierung, Strategie und teilweise sogar Grundeinstellung der Akteure, haben. Im Gegensatz zu den frühen 90ern sind die Erderwärmung, sowie die große menschliche (Mit-)Verantwortung, heute naturwissenschaftlich unumstritten. Das technologische und wirtschaftliche Potential, durch den Aufbau einer nachhaltigen Industrie und ökologischen Energiewirtschaft nicht nur den Klimaschutz voran zu treiben, sondern auch ökonomische und

beschäftigungspolitische Vorteile zu generieren, ist zunehmend und gerade aufgrund der Wirtschaftskrise, offensichtlicher denn je. Zudem rangiert der Klimawandel auf der Liste der Sorgen der europäischen Bevölkerung, aber auch auf der medialen Agenda mittlerweile ganz oben. Klimaschutz, entsprechende Maßnahmen und ein ambitioniertes Vorgehen der Union finden die volle Unterstützung der überwiegenden Mehrheit der EuropäerInnen. Folglich hat sich das rationale Verhalten aller EU-Institutionen, Mitgliedsstaaten und Interessensverbände, welches auf der Durchsetzung der eigenen Interessen beruht, im Laufe der letzten 20 Jahre und entsprechend dieser drastischen Änderung der Umstände, adaptiert.

Die auf europäischer Ebene organisierten Wirtschaftsverbände – *Business Europe*, vormals *UNICE*, als Dachverband der energieintensiven und energieproduzierenden Industrie; *European Round Table of Industrialists (ERT)*; *European Petroleum Industry Association (EUROPIA)*; *European Automobile Manufacturers Association (ACEA)* – streben zwar nach wie vor danach, alle Maßnahmen zu unterbinden, die aus ihrer Sicht dem Wirtschaftsstandort bzw. dem eigenen Geschäft schaden. Jedoch können sie den Klimaschutz nicht mehr, wie noch in den frühen 90ern, mit dem Verweis auf naturwissenschaftliche Ungewissheiten ignorieren oder jegliche Maßnahmen aufgrund finanzieller Bürden zurückweisen. Heute stellen sie deren eigene Nachhaltigkeits-Fortschritte PR-tauglich in den Vordergrund, unterstreichen ihre bisherigen klimapolitischen Leistungen und den Willen zu Handeln und sprechen von der Wahrnehmung der wirtschaftlichen Chancen des Klimaschutzes, um die Belastungen für ihre Klientel schlussendlich so gering wie möglich zu halten. Unverändert lehnen sie jedoch ein unilaterales Vorgehen der Union im Klimaschutz ab und betonen etwaige daraus resultierende Wettbewerbsnachteile bzw. die Gefahr der Abwanderung europäischer Unternehmen.

Während sich deren Grundeinstellung folglich moderat, sowie deren Lobbying-Position und diesbezügliche Strategie im Lauf der Zeit bedeutend verändert haben, können wirtschaftliche Interessensgruppen, aufgrund ihrer finanz- und ressourcenstarken Mitglieder, alle politisch relevanten Ebenen und EntscheidungsträgerInnen bearbeiten. Das Lobbying nationaler Regierungen und Ministerien decken die lokalen Verbände, eingebettet in eine gesamteuropäische Strategie, vor Ort ab. *Europäische Kommission* und *Parlament* werden durch deren europäische Dachorganisationen gleichermaßen mit Expertise versorgt.

Das ökologische Pendant zu den Wirtschaftsverbänden bilden die führenden europäischen Umweltschutzorganisationen – allen voran *Greenpeace*, *Friends of the Earth (FoE)*, *World Wide Fund for Nature (WWF)*, usw., welche auch in Form des *Climate Action Networks Europe (CANE)* kooperieren. Die Entwicklung der genannten sozio-ökonomischen und technologischen Verhältnisse, bzw. der Trend in Bezug auf die veröffentlichte und öffentliche Meinung, spielen dem Kerninteresse der NGOS – den Beitrag der Union zur Begrenzung des globalen Temperaturanstieges auf unter 2 Grad Celsius zu maximieren – deutlich in die Hände.

War deren Bestreben in den frühen 90ern noch darauf ausgerichtet, öffentliche und politische Aufmerksamkeit für den Klimaschutz zu generieren, kämpfen diese heute im tagespolitischen Diskurs um die Verabschiedung hochgesteckter Ziele und ambitionierter Maßnahmen. Im Laufe der Jahre hat sich nicht nur deren politisches Ziel, sondern vor allem deren Strategie geändert. Während sie zu Beginn noch hauptsächlich mithilfe spektakulärer Medienaktionen versuchten den Fokus der Öffentlichkeit auf ihre Anliegen zu lenken, ist dies heute nur noch eines von mehreren Werkzeugen. Immer bedeutender wird das erfolgreiche Instrument und die klassische Domäne der ökonomischen Konkurrenz – politisches Lobbying. NGOs haben diesbezüglich einen beachtlichen Professionalisierungs-, Organisations- und Koordinierungsgrad auf europäischer Ebene erreicht, welche die finanziellen Nachteile gegenüber ihren MitbewerberInnen nicht gänzlich kompensieren können, jedoch tendenziell egalisieren. Zwar müssen Umweltorganisationen ihre Ressourcen bündeln und Prioritäten setzen – so konzentrieren sie ihre Lobbying-Aktivitäten hauptsächlich auf das *Europäische Parlament*, wohingegen die *Kommission* erst in zweiter Linie mit Expertise versorgt wird; die Mitgliedsstaaten werden wiederum entsprechend ihrer politischen Einflussstärke lobbyiert. Jedoch wissen sie gegenwärtig das politische Momentum auf ihrer Seite und können ihre Arbeitsschwerpunkte darauf fokussieren, den Handlungsdruck auf die entscheidenden PolitikerInnen weiter zu erhöhen.

Ein Nischendasein zwischen den klassischen ökonomischen Interessensverbänden auf der einen Seite und Umweltorganisationen auf der andern, fristet noch jener rasant wachsende Teil an Interessensgruppen, welche die Vertretung „grüner“ Unternehmen, beispielsweise der Windkraftindustrie, zum Anliegen haben. Diese profitieren einerseits von einer ambitionierten

Klimapolitik und haben es andererseits vor allem in den Ländern bereits zu beachtlicher ökonomischer Größe geschafft, welche auf diesem Gebiet eine Vorreiterposition innerhalb der Union einnehmen. Das Wachstum ihres europapolitischen Gewichts steigt, und im Umkehrschluss fällt, mit deren Wirtschaftskraft, welche wiederum abhängig von den Rahmenbedingungen ist, die nationale Regierungen und die Union schaffen.

Die geänderten Bedingungen haben auch hinsichtlich der politischen EntscheidungsträgerInnen nachhaltige Auswirkungen zur Folge. Die *Europäische Kommission* als „Hüterin der Verträge“ und „Motor der Integration“, offiziell also dem europäischen Gemeinwohl verpflichtet und nach beiden Seiten offen für ökologische und ökonomische Anliegen und Expertise, hat noch in den 90ern und den ersten Jahren des 21. Jahrhunderts eine klare ökonomische Schlagseite erkennen lassen – Stichwort: *Lissabon-Strategie*. Erst allmählich zeigt sie sich darum bemüht, den vormaligen Widerspruch zwischen Ökonomie und Ökologie, zum Wohle des Wirtschafts- und Beschäftigungsstandorts Europa, aufzulösen. Dieser Umstand manifestiert sich nicht nur in Form der, eher symbolisch wichtigen, Implementierung eines Klima-Kommissariats, sondern vielmehr anhand zunehmender politischer Prioritätensetzung. Ambitionierte klimapolitische Rechtsetzungs-Initiativen, gepaart mit rhetorischen Bekenntnissen, die auf den Aufbau einer nachhaltig-ökologischen Ökonomie abzielen, weisen in diese Richtung. Gerade der unerwartete weltwirtschaftliche Einbruch scheint den rationalen Lernprozess der *Kommission* beschleunigt zu haben.

Das *Europäische Parlament* wiederum hat seit je her, unabhängig von der spezifischen parteipolitischen Zusammensetzung, eine Affinität zu ökologisch progressiven Positionen. Rational ist dies vor allem dadurch begründbar, dass die direkt gewählten Abgeordneten ihr politisches Handeln in Besonderem Maße an den Präferenzen des Elektorats ausrichten, wobei sich der europäische Meinungs-Trend immer deutlicher in Richtung ökologisch nachhaltiger Denkmuster bewegt. Weiters liegt es im ureigenen Interesse des *Parlaments*, gerade im Zuge sukzessiv erweiterter Mitentscheidungskompetenzen, ein eigenständiges Profil unter den europäischen Institutionen zu entwickeln. In den letzten 20 Jahren konnte sich das *EP* so den Ruf als „environmental champion“ erwerben. Dies wird besonders in der Klimapolitik deutlich, repräsentiert dieses Politikfeld doch das Flaggschiff europäischer Umweltpolitik.

Differenzierter ist die Lage den *Europäischen Rat*, den *Rat der EU* und daher die Mitgliedsstaaten betreffend. Letztere betreiben in Form der *Räte* eine Politik der nationalstaatlichen Interessensdurchsetzung, was heute ein Sammelsurium unterschiedlichster Politikpräferenzen ergibt. 27 länderspezifische Standpunkte müssen auf den kleinsten gemeinsamen Nenner zu einer, in der Regel einstimmig beschlossenen, Position herunter gebrochen werden. Durch die Osterweiterung hat sich das Gewicht tendenziell von „grünen“ Staaten zugunsten in der Klimapolitik zögerlich bis bremsend agierender Länder verschoben. Auf der anderen Seite haben aber gerade jene hoch entwickelten und alten Mitgliedsstaaten der Union und dessen Regierungen – abermals unabhängig von parteipolitischen Konstellationen – den bereits angesprochenen ökologischen Sinneswandel durchlaufen, dass Klimaschutz nicht nur Bürde, sondern auch ökonomische und politische Chancen bedeutet. So sind es heute die konservativen Merkel und Sarkozy, welche sich aus wirtschaftlichen und politischen Motiven den Klimaschutz auf die eigene Fahne heften. Die Glaubwürdigkeit dieses Vorhabens steht und fällt nicht nur mit der national durchgesetzten Politik, sondern gerade in der Klimapolitik mit den grenzübergreifenden Entscheidungen, die durch den *Europäischen Rat* und den *Rat der EU* getroffen werden. Dennoch bleibt es schwer bis unmöglich, einen generellen Trend hinsichtlich einer konsensfähigen Interessenslage und klimapolitischen Positionierung der höchsten EU-Gremien auszumachen – ein entsprechendes Urteil kann also nur einzelfallbezogen gefällt werden.

Im Hinblick auf die Formierung von *Advocacy*-Koalitionen, welche danach trachten, ihren gemeinsamen Präferenzen im *Subsystem* europäischer Klimapolitik zur Durchsetzung zu verhelfen, kann also folgendes, vereinfacht und schematisch, festgestellt werden: Klassische Wirtschaftsverbände und Umweltorganisationen besetzen die beiden gegensätzlichen Pole des Meinungsspektrums. Die Allianz der Umweltinteressen wird um jenen wachsenden Teil der Unternehmen gestärkt, welche ein ökonomisches Interesse an einer ambitionierten Klimapolitik der EU haben. Weiters finden NGOs vor allem in Form des *Europäischen Parlaments* einen Verbündeten, was auch für Teile der *Kommission*, im Besonderen für die DG Umwelt und Klima, gilt. Allerdings finden auch ökonomische Interessensgruppen offene Ohren für deren Anliegen in der *Kommission* – hier vor allem die Industrie-DG betreffend. Da die *Kommission* ihre Beschlüsse jedoch einstimmig fällt, diese vor allem am

Gemeinschaftsinteresse ausgerichtet sind und ihr, Kraft der vertragsrechtlichen Kompetenzen, die Rolle als Initiatorin und in letzter Konsequenz als Moderatorin zukommt, ist deren Positionierung als tendenziell neutral zu bewerten. Im Fall der *Räte*, also der Mitgliedsstaaten, ergibt sich ein unklares Bild. „Grüne“ Vorreiterstaaten, Staats- und Regierungsspitzen innerhalb der Union verstärken die Allianz der Umweltverbände, ökologischen Unternehmungen und des *EP*, wohingegen ökologische und zumeist auch wirtschaftliche Nachzügler-Staaten jene der klassischen Industrieverbände stützen.

Die Sabatier'sche *Advocacy Coalition Framework*-Analyse fördert somit wertvolle Erkenntnisse über die spezifischen Interessen, Strategien, Positionen und Lernprozesse der Akteure bzw. hinsichtlich externer Systemeinflüsse zu Tage. Sie liefert auch dienliche Hinweise betreffend der sachbezogenen Koalitionsformierung im *Subsystem* europäischer Klimapolitik. Jedoch lässt sie keine allgemeingültigen Schlüsse bezüglich des letztendlichen Erfolgs ökonomischer und ökologischer Interessensverbände zu. Ebenso wenig generiert sie Erkenntnisse über den Grad der Ambitioniertheit der EU Klimapolitik. Die abschließende empirische Analyse klimapolitischer Meilensteine der Union dient folglich der Ergänzung, sowie der Bestätigung oder Falsifizierung bisheriger Ergebnisse.

Die 1992 unterzeichnete *United Framework Convention on Climate Change (UNFCCC)* ist diesbezüglich ebenso wenig aufschlussreich, als sie zwar die unterschiedliche Perspektive und Herangehensweise der Interessensblöcke verdeutlicht, aber inhaltlich wenig kontroversielles Potential birgt.

Das *Kyoto-Protokoll* hingegen repräsentiert einen ersten Etappensieg der Umweltschutzorganisationen. Gegen alle Widerstände der Industrie und Wirtschaft, sowie maßgeblicher Proponenten der internationalen Staatengemeinschaft – allen voran den USA und China, die eine Ratifizierung verweigern – hat sich die Europäische Union mit ihrem unilateralen Emissions-Reduktionsziel von 8 % an die Spitze des Kampfs gegen die globale Erderwärmung gesetzt. Dass der jüngste Bericht der *Europäischen Umweltagentur EEA* der Union bescheinigt, auf dem besten Weg zur Erfüllung ihrer gemeinschaftlichen Verpflichtungen zu sein, sorgt für zusätzliche Glaubwürdigkeit der EU als selbsternannte Klimavorreiterin.

Diese steht im gegenwärtigen Ringen um ein *Post-Kyoto-Abkommen* auf dem Prüfstand. Zwar hat die Union mit ihrer 20/30-20-20-Strategie erneut die höchsten Ziele aller Staaten in die Verhandlungen eingebracht, jedoch macht die EU eine Erhöhung ihres Angebots auf eine 30-prozentige Emissionsreduktion von vergleichbaren Leistungen anderer Industriestaaten abhängig. Vorstöße einzelner Unions-VertreterInnen, nach dem Scheitern des Kopenhagen-Gipfels eine unilaterale Erhöhung noch vor Beginn der nächsten großen Klimakonferenz in Mexiko zu beschließen, wurden bisher erfolgreich zurück gewiesen. Alle Tendenzen weisen also darauf hin, dass die Union nicht mehr unangefochten alleine an der Spitze des globalen Klimaregimes stehen wird, auch wenn deren Verhandlungsangebot nach wie vor das ambitionierteste aller Staaten ist. Einen Etappensieg können in diesem Fall also eher die Verbände der Industrie für sich beanspruchen, während die Forderungen der NGOs nach einer 40-prozentigen Reduktion bis 2020 vorerst ohne Aussicht auf Erfolg bleiben.

Entscheidend für den Erfolg ökologischer und ökonomischer Interessensverbände sind daher weniger die mittel- bis langfristigen Klimaziele der EU, sondern vielmehr konkrete inner-europäische Maßnahmen, wobei für die Untersuchung jene gewählt wurden, die einen besonders klimarelevanten Beitrag leisten können, bzw. explizit für die Betroffenheit der Industrie und daher auch im Zentrum der Aufmerksamkeit von NGOs stehen.

Das erste und zweite *European Climate Change Programme (ECCP)*, als von der *Kommission* initiiertes formeller Stakeholder-Prozess, gibt erneut nur bedingt Aufschluss über den tatsächlichen Einfluss der Interessensverbände. Vielmehr legt das *ECCP* bereits bekannte Positionen und Sichtweisen offen, die erst in weiterer Folge in entsprechende Maßnahmen-Vorschläge münden.

Erkenntnisreicher ist hingegen das Herzstück europäischer Klimapolitik – das *EU Emission Trading Scheme (EU ETS)*. Dass ein solches Instrument gegen die anfänglichen Widerstände industrieller und wirtschaftlicher VertreterInnen durchgesetzt wurde, spricht zwar für einen Erfolg der NGOs. Dass aber mittlerweile die davon betroffene Industrie gut damit leben kann, während Umweltverbände eine unzureichende Umsetzung und Schlupflöcher für die Unternehmen scharf kritisieren, spricht eher für einen weiteren Teilerfolg der Industrie. Nicht unberücksichtigt soll hingegen bleiben, dass die Union mit dem *ETS* das erste, weltweit größte und damit richtungsweisende Emissionshandelssystem implementiert hat, welches

aufgrund von ex ante definierten Deckelungswerten einen entsprechend ökologischen Impact garantiert – auch wenn der intendierte Lenkungseffekt aufgrund des wirtschaftlichen Einbruchs, der auch zu einem entsprechenden CO<sub>2</sub>-Rückgang führt, bzw. der Überallokation an (Gratis-)Zertifikaten in den ersten Phasen des *ETS*, geringer ausfällt als vorgesehen.

Selbiges ist auch in der Frage durchschnittlicher Emissions-Werte für die Flotten europäischer Automobilhersteller der Fall. Die diesbezügliche Richtlinie wurde, nach zähem Ringen zwischen EU-Staaten, dem *EP*, der Automobil-Lobby und Umweltorganisationen, sowie abweichend vom ursprünglich ambitionierten Vorschlag der *Kommission*, in einer abgeschwächten Form verabschiedet. Nach dem *ETS* steht also auch die *Emissions-Richtlinie für PKWs* deutlich im Zeichen des Einflusses wirtschaftlicher Partikularinteressen.

Selbiges kann auch mit Bezug auf die Einführung, bzw. die bisherige Nichteinführung, einer europaweiten *CO<sub>2</sub>-Steuer* konstatiert werden. Während diese von NGOs mit Nachdruck eingefordert, von Industrieverbänden klar abgelehnt und von der *Kommission* seit Jahren vorangetrieben wird, scheitert eine Implementierung an der absoluten nationalstaatlichen Souveränität in Steuerfragen und dem Druck der nationalen und europaweiten Wirtschafts-Lobby.

Bilanzierend kann also festgestellt werden, dass auch die **Hypothesen 2, 3 und 4**, bis auf wenige Einschränkungen, **verifiziert** wurden. Externe Systemereignisse haben nicht nur die Voraussetzungen für die maßgeblichen Akteure europäischer Klimapolitik veritabel verändert, sondern auch den Handlungsdruck auf die Politik in den letzten Jahren massiv verstärkt. Auch wenn NGOs das Lobbying perfektioniert und optimiert haben und die finanziell potentere Industrie zunehmend weniger mit geeinter Stimme auftritt, da zwischen „alten“ VertreterInnen ihrer Zunft und jungen „grünen“ Unternehmungen Interessenskonflikte virulent werden, so ändert sich wenig an der Vormachtstellung der klassischen Wirtschaftsverbände. Zwar haben es Umweltorganisationen zu beachtlichen Teilerfolgen gebracht und treiben die politischen EntscheidungsträgerInnen in eine entsprechende Richtung. Auch kann das Handeln der Union in vielen Bereichen, trotz der genannten Einschränkungen, als klimapolitisch richtungsweisend betrachtet werden. Dennoch büßt die EU im globalen Vergleich an Vorsprung im Klimaschutz ein und müsste sich stärker von den Zurufen der Industrie emanzipieren, um weiterhin mit

dem vorhandenen Selbstvertrauen die uneingeschränkte Leadership-Position in der Bekämpfung der Erderwärmung für sich reklamieren zu können.

Die Chance, die nicht allzu große Lücke zwischen politischer Rhetorik und politischen Taten zu schließen, ist jedoch nach wie vor in Takt. Der UN-Gipfel in Cancun, Ende 2010, bietet Europa erneut eine Bühne, um mit einem aufgebesserten Verhandlungsangebot dem erworbenen Ruf als weltweiter Vorreiterin im Klimaschutz gerecht zu werden. Der Gipfel und die künftige Maßnahmen- und politische Prioritätensetzung bieten weiters die Gelegenheit, sich deutlicher von den Interessen der Industrie loszusagen, als dies bisher geschehen ist. Zudem offenbart die nahe Zukunft auch die Möglichkeit, Europas Wirtschaft in Zeiten der Krise auf jene nachhaltigen Beine zu stellen, von denen EU-Offizielle in letzter Zeit immer häufiger sprechen. Nicht zuletzt offenbart ein noch entschiedeneres Vorgehen der Union, die vorhandene Distanz zu ihren BürgerInnen zu verringern, indem man deren größte Sorge, nämlich jener vom sozialen Abstieg, effektiv begegnet. Am 10. Juni 2010 veranstalteten Unions-VertreterInnen und MEPs eine einschlägige Konferenz, welche den Klimaschutz mit eben dieser entscheidenden Frage verknüpft und die künftige Marschrichtung vorgibt:

*„Plans to create a generation of 'green' jobs will involve low-skilled as well as high-skilled workers, and could therefore play a key social function in addressing Europe's unemployment crisis. [...] We have heard a lot of rhetoric about green jobs, but the lack of real investment worries us. [...] Now is the time to act“ (Euractiv 2010e)*

## 9 Literaturverzeichnis

### Bücher

Andersen, Svein S. & Eliassen, Kjell A. 2001. Informal Processes: Lobbying, Actor Strategies, Coalitions and Dependencies. In: Andersen, Svein S. & Eliassen, Kjell A. (eds.). *Making Policy in Europe*. London: Sage, S. 41 – 57

Atteslander, Peter 2003. *Methoden der empirischen Sozialforschung*. 10. Auflage. Berlin, New York: Walter de Gruyter

Barnes, Ian & Barnes, Pamela 2007. Enlargement. In: Cini, Michelle (ed.). *European Union Politics*, Oxford: University Press, S. 421 - 439

Barret, Scott 2007. *Why Cooperate? The Incentive to Supply Global Public Goods*, Oxford: University Press

Bretherton, Charlotte & Vogler, John 2006. *The European Union as a Global Actor*, London: Routledge

Bulmer, Simon & Lequesne, Christian (eds.) 2005. *The Member States of the European Union*, Oxford: University Press

Burns, Charlotte 2005. The European Parliament: The European Union's Environmental Champion? In: Jordan, Andrew (eds.). *Environmental Policy in the European Union: Actors, Institutions and Processes*, London: Earthscan Publications Ltd., S. 87 – 105

Burson Marsteller 2001. *A Guide to Effective Lobbying of the European Parliament*. Brüssel: Burson Marsteller

Chabera, Bernhard 2004. *Grundlagen und Institutionen der Europäischen Union*. Maastricht/Brüssel

Dover, Robert 2007. The EU's Foreign, Security, and Defence Policies. In: Cini, Michelle (ed.). *European Union Politics*, Oxford: University Press, S. 237 – 252

Dye, Thomas R. 1978. *Policy Analysis. What Governments Do, Why They Do It, and What Difference It Makes*, Alabama: Alabama University Press

Edwards, Geoffrey 2005. The Pattern of the EU's Global Activity. In: Hill, Christopher and Smith, Michael (eds.). *International Relations and the European Union*, Oxford: University Press, S. 39 – 63

Egeberg, Morten 2007. The European Commission. In: Cini, Michelle (ed.). *European Union Politics*, Oxford: University Press, S. 139 – 153

Eising, Rainer 2007. Interest Groups and the European Union. In: Cini, Michelle (ed.). *European Union Politics*, Oxford: University Press, S. 202 – 221

Elster, Jon (ed.) 1986. *Rational Choice*. Oxford: Blackwell

Elster, Jon 1987. *Subversion der Rationalität*. Frankfurt/Main, New York: Campus

Geddes, Barbara 2003. *Paradigms and Sand Castles: Theory Building and Research Design in Comparative Politics*. Ann Arbor: University of Michigan Press

Greenwood, Justin 2007. *Interest Representation in the European Union*, 2<sup>nd</sup> ed., Basingstoke: Palgrave Macmillan

Grubb, Michael & Gupta, Joyeeta 2000. Climate Change, Leadership and the EU. In: Grubb, Michael and Gupta, Joyeeta (eds.). *Climate Change and European Leadership. A Sustainable Role for Europe?*, Dordrecht/Boston/London: Kluwer, S. 3 – 14

Grubb, Michael & Gupta, Joyeeta 2000a. Leadership. In: Grubb, Michael and Gupta, Joyeeta (eds.). *Climate Change and European Leadership. A Sustainable Role for Europe?*, Dordrecht/Boston/London: Kluwer, S. 15 – 24

Grubb, Michael & Hourcade, Jean-Charles 2000. Implementing Commitments under Kyoto. In: Grubb, Michael and Gupta, Joyeeta (eds.). *Climate Change and European Leadership. A Sustainable Role for Europe?*, Dordrecht/Boston/London: Kluwer, S. 239 – 260

Gupta, Sujata et al. 2007. Policies, Instruments and Co-operative Agreements. In: *Climate Change 2007: Mitigation. Contribution of Working Group III to the Fourth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change*, Cambridge: Cambridge University Press

Gullberg, Anne Therese 2008. *Strategy Counts, Resources Decide: Lobbying European Climate Policy*, Oslo: University of Oslo

Harsanyi, John C. 1986. Advances in Understanding Rational Behavior. In: Elster, Jon (ed.). *Rational Choice*. Oxford: Blackwell, S. 82 – 108

Hildebrand, Philip M. 2005. Introduction: The European Community's Environmental Policy, 1957 to '1992': From Incidental Measures to an International Regime? In: Jordan, Andrew (eds.).

*Environmental Policy in the European Union: Actors, Institutions and Processes*, London: Earthscan Publications Ltd., S. 19 – 41

Hix, Simon 2005. *The Political System of the European Union*, 2<sup>nd</sup> ed., Basingstoke: Palgrave Macmillan

Jordan, Andrew 2005. Introduction: European Union Environmental Policy – Actors, Institutions and Policy Processes. In: Jordan, Andrew (ed.). *Environmental Policy in the European Union: Actors, Institutions and Processes*, London: Earthscan Publications Ltd., S. 1 – 16

Jordan, Andrew & Fairbrass, Jenny 2005. European Union Environmental Policy after the Nice Summit. In: Jordan, Andrew (ed.). *Environmental Policy in the European Union: Actors, Institutions and Processes*, London: Earthscan Publications Ltd., S. 42 – 46

Koppen, Ida J. 2005. The Role of the European Court of Justice. In: Jordan, Andrew (ed.). *Environmental Policy in the European Union: Actors, Institutions and Processes*, London: Earthscan Publications Ltd., S. 67 – 86

Lasswell, Harold D. 1950. *Politics: Who gets What, When, How*. 2<sup>nd</sup> ed., New York: Peter Smith

Lewis, Jeffrey 2007. The Council of the European Union. In: Cini, Michelle (ed.). *European Union Politics*, Oxford: University Press, S. 154 – 173

Liefferink, Duncan & Andersen, Mikael S. 2005. Strategies of the 'Green' Member States in EU Environmental Policy-making. In: Jordan, Andrew (ed.). *Environmental Policy in the European Union: Actors, Institutions and Processes*, London: Earthscan Publications Ltd., S. 49 – 65

Nohlen, Dieter & Schultze, Rainer-Olaf (eds.) 2004. *Lexikon der Politikwissenschaft. Theorien, Methoden, Begriffe – N-Z*, Band 2, München: C.H. Beck

Oberthür, Sebastian 2000. The EU in International Environmental Regimes and the Energy Charter Treaty. In: Grubb, Michael and Gupta, Joyeeta (eds.). *Climate Change and European Leadership. A Sustainable Role for Europe?*, Dordrecht/Boston/London: Kluwer, S. 83 – 105

Pfetsch, Frank R. 2005. *Die Europäische Union*. Paderborn: UTB

Sabatier, Paul A. 2007. *Theories of the Policy Process*. 2<sup>nd</sup> ed., Boulder, CO: Westview Press

Scully, Roger 2007. The European Parliament. In: Cini, Michelle (ed.). *European Union Politics*, Oxford: University Press, S. 174 – 187

Sloof, Randolph 1998. *Game-theoretic Models of the Political Influence of Interest Groups*, London: Kluwer Academic Publishers

Spence, David & Edwards, Geoffrey 2006: *The European Commission*, 3<sup>rd</sup> ed., London: John Harper Publishing

Tolba, Mostafa K. 2008: *Global Environmental Diplomacy. Negotiating Environmental Agreements for the World, 1973 – 1992*. Massachusetts: MIT

Truman, David 1951. *The governmental process: political interests and public opinion*. New York: Knopf Press

Tsebelis, George 1990. *Nested Games. Rational Choice in Comparative Politics*. Berkeley: University of California Press

Underdal, Arild 1994. Leadership Theory: Rediscovering the Arts of Management. In: Zartman, William I. (ed.). *International Multilateral Negotiation: Approaches to the Management of Complexity*. San Francisco: Jossey-Bass Publishers, S. 178 – 197

Weidenfeld, Werner & Wessels, Wolfgang (eds.) 2007. *Europa von A bis Z. Taschenbuch der Europäischen Integration*. 10<sup>th</sup> ed., Berlin: Institut für Europäische Politik

Yamin, Farhana & Depledge, Joanna 2004: *The International Climate Change Regime: A Guide to Rules, Institutions and Procedures*. Cambridge: Cambridge University Press

## Dokumente

Climate Action Network 2003. *A Viable Global Framework for Preventing Dangerous Climate Change*. CAN Diskussionspapier. COP 9, Mailand

Climate Action Network 2005. *Input from environmental NGOs at the start of the next round of the European Climate Change Programme (ECCP)*. Brüssel, 24.10.2005

Climate Change Secretariat 2002. *A Guide to the Climate Change Convention Process*. 2<sup>nd</sup> ed.

Climate Group for the German Marshall Fund 2009. *The Effects of EU Climate Legislation on Business Competitiveness*. German Marshall Fund Climate & Energy Paper Series 09

Europäische Kommission 2009a. *Climate Change*.

European Round Table of Industrialists (ERT) 2000. *Climate Change: How Government and Industry can Work Together*. Brüssel, September 2000

Fasslabend, Werner 2005. *Protokoll: Beratungen des Ständigen Unterausschusses des Hauptausschusses in Angelegenheiten der Europäischen Union*. XXII. Gesetzgebungsperiode, 14.06.2005

Greenpeace 2008. *Klimaschutz unter den Rädern. Wie die Autoindustrie die Klimapolitik torpediert*. Wien, Report Mai 2008

Intergovernmental Panel on Climate Change (IPCC) 1992. *Climate Change: The IPCC 1990 and 1992 Assessments. First Assessment Overview and Policymaker Summaries and 1992 IPCC Supplement*.

Kommission der Europäischen Gemeinschaften 1992: *An Open and Structured Dialogue Between the Commission and Special Interest Groups*. Brüssel CEC: SEC (92) 2272 final.

The Stern Review: A Dual Critique 2006.

Part I: The Science: Robert M. Carter, C. R. de Freitas, Indur M. Goklany, David Holland & Richard S. Lindzen; Part II: Economic Aspects: Ian Byatt, Ian Castles, Indur M. Goklany, David Henderson, Nigel Lawson, Ross McKittrick, Julian Morris, Alan Peacock, Colin Robinson & Robert Skidelsky

United Nations Framework Convention on Climate Change (UNFCCC) 1992. *United Nations Framework Convention on Climate Change*.

United Nations Framework Convention on Climate Change (UNFCCC) 1997. *Kyoto Protocol to the United Nations Framework Convention on Climate Change*.

United Nations Framework Convention on Climate Change (UNFCCC) 2009. *Copenhagen Accord*.

Van Schaik, Louise & Egenhofer, Christian 2005. *Improving the climate. Will the new Constitution strengthen the EU's performance in international climate negotiations?* CEPS Policy Brief, Nummer 63, Februar 2005, Brüssel: Centre for European Policy Studies

## Internet-Quellen

Barroso, José M. 2008. *Climate Action and Renewable Energy Package*.

<http://www.europeanenergyforum.eu/archives/european-union/eu-general-topic-file/eu-environment/third-energy-package-climate-action-and-renewable-energy>

Zuletzt abgerufen am: 23.01.2010

Black, Richard 2009: *Why did Copenhagen fail to deliver a Climate Deal?* Veröffentlicht: 22.12.09  
<http://news.bbc.co.uk/2/hi/science/nature/8426835.stm>

Zuletzt abgerufen am: 15.04.2010

Böhm, Andrea/ Grefe, Christiane & Pinzler, Petra 2008: *Drei Krisen mit einer Klappe*. Veröffentlicht: 16.10.2008

<http://www.zeit.de/2008/43/Krise-und-Nebenfolgen>

Zuletzt abgerufen am: 17.05.2010

Breuss, Daniel 2009. *Climate Gate: Der schmutzige Kampf um die Erderwärmung*. Veröffentlicht: 24.11.2009.

<http://diepresse.com/home/science/523819/index.do>

Zuletzt abgerufen am: 15.03.2010

Business Europe 2010. *Mission and Priorities*.

<http://www.businesseurope.eu/content/default.asp?PageID=582>

Zuletzt abgerufen am: 02.03.2010

Business Europe 2010a. *Policy Committees and Working Groups*.

<http://www.businesseurope.eu/content/default.asp?PageID=603#industrial>

Zuletzt abgerufen am: 02.03.2010

Buzek, Jerzy 2009. *Wir brauchen eine grüne Revolution*. Veröffentlicht: 18.09.2009

<http://derstandard.at/1252771685369/Buzek-Wir-brauchen-eine-gruene-Revolution>

Zuletzt abgerufen am: 12.05.2010

Corporate Europe Observatory 2010. *The European Corporate Climate Lobby*.

<http://archive.corporateeurope.org/greenhouse/european.html>

Zuletzt abgerufen am: 10.05.2010

Climate Action Network Europe 2010. *Who is CAN?*

<http://www.climnet.org/about-us/who-is-cane.html>

Zuletzt abgerufen am: 02.03.2010

Deutscher Naturschutzbund – EU-Koordination 2010. *Brüsseler 1x1 – Gesetzgebende Institutionen*.

<http://www.eu-koordination.de/bruessel/gesetzgebende-institutionen?showall=1>

Zuletzt abgerufen am: 14.02.2010

Dimas, Stavros 2007: *Climate Change: Why a Global Response needs European Leadership*. Launch event of the European Commission and the All Party Parliamentary Group on Climate Change co-operation for 2007, EU Commission Press Release.

<http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=SPEECH/07/8&format=HTML&aged=0&language=EN&guiLanguage=en>

Zuletzt abgerufen am: 12.12.2009

Duggan, Jill 2009. *Cap-and-Trade Comes Of Age in Europe*. World Resources Institute, 12.12.2009

<http://www.wri.org/stories/2009/12/cap-and-trade-comes-age-europe>

Zuletzt abgerufen am: 04.06.2010

Euractiv 2007. *EU makes bold climate and renewables commitment*. Veröffentlicht: 09.03.07

<http://www.euractiv.com/en/energy/eu-bold-climate-renewables-commitment/article-162373>

Zuletzt abgerufen am: 04.12.2009

Euractiv 2008. *Cars and CO2*. Veröffentlicht: 03.03.08, regelmäßige Updates;

<http://www.euractiv.com/en/transport/cars-co2/article-162412>

Zuletzt abgerufen am: 20.05.2010

Euractiv 2008a. *„Myth and realities“ behind industry lobbying on climate change*. Veröffentlicht: 12.03.08

<http://www.euractiv.com/en/climate-change/myth-realities-industry-lobbying-climate-change/article-170920>

Zuletzt abgerufen am: 15.05.2010

Euractiv 2009. *Der ‘Vertrag von Lissabon’*. Veröffentlicht: 01.12.09

<http://www.euractiv.com/de/zukunft-eu/vertrag-lissabon/article-163545>

Zuletzt abgerufen am: 24.03.2010

Euractiv 2009a. *Barroso II bekommt neun Frauen*. Veröffentlicht: 25.11.2009

<http://www.euractiv.de/wahlen-und-macht/artikel/barroso-ii-bekommt-neun-frauen-002421>

Zuletzt abgerufen am: 14.04.2010

Euractiv 2009b. *Business Lobby split at UN climate talks*. Veröffentlicht: 14.12.2009

<http://www.euractiv.com/en/climate-change/business-lobby-split-un-climate-talks/article-188288>

Zuletzt abgerufen am: 27.02.2010

Euractiv 2009c. *Buzek calls for EU ‘energy community’*. Veröffentlicht: 11.12.2009

<http://www.euractiv.com/en/energy/buzek-calls-eu-energy-community/article-188272>

Zuletzt abgerufen am: 01.06.2010

Euractiv 2009d. *EU cobbles together climate aid for Copenhagen*. Veröffentlicht: 11.12.2009  
<http://www.euractiv.com/en/climate-change/eu-cobbles-climate-aid-copenhagen/article-188284>  
Zuletzt abgerufen am: 03.06.2010

Euractiv 2010. *EU Climate Change Policies*. Veröffentlicht: 06.12.2007, regelmäßige Updates;  
<http://www.euractiv.com/en/sustainability/eu-climate-change-policies/article-117453>  
Zuletzt abgerufen am: 13.05.2010

Euractiv 2010a. *EU CO2 tax proposal due in April*. Veröffentlicht: 09.03.2010  
<http://www.euractiv.com/en/climate-environment/eu-table-co2-tax-proposal-next-month-news-319788>  
Zuletzt abgerufen am: 04.06.2010

Euractiv 2010b. *Brussels to argue for 30 % CO2 reduction target*. Veröffentlicht: 03.05.2010  
[http://www.euractiv.com/en/climate-environment/eu-makes-case-boosting-co2-reduction-target-30-news-493637?utm\\_source=EurActiv+Newsletter&utm\\_campaign=05a07b5d4d-my\\_google\\_analytics\\_key&utm\\_medium=email](http://www.euractiv.com/en/climate-environment/eu-makes-case-boosting-co2-reduction-target-30-news-493637?utm_source=EurActiv+Newsletter&utm_campaign=05a07b5d4d-my_google_analytics_key&utm_medium=email)  
Zuletzt abgerufen am: 10.05.2010

Euractiv 2010c. *EU industry and the carbon leakage threat*. Veröffentlicht: 09.03.2010  
<http://www.euractiv.com/en/climate-change/carbon-leakage-challenge-eu-industry/article-176591>  
Zuletzt abgerufen am: 15.05.2010

Euractiv 2010d. *EU Emissions Trading Scheme*. Veröffentlicht: 22.01.2007, regelmäßige Updates;  
<http://www.euractiv.com/en/climate-change/eu-emissions-trading-scheme/article-133629>  
Zuletzt abgerufen am: 19.05.2010

Euractiv 2010e. *EU promotes green jobs as way out of crisis*. Veröffentlicht: 11.06.2010,  
[http://www.euractiv.com/en/climate-change/eu-promotes-green-jobs-way-out-crisis-news-495118?utm\\_source=EurActiv+Newsletter&utm\\_campaign=59f5d3b97e-my\\_google\\_analytics\\_key&utm\\_medium=email](http://www.euractiv.com/en/climate-change/eu-promotes-green-jobs-way-out-crisis-news-495118?utm_source=EurActiv+Newsletter&utm_campaign=59f5d3b97e-my_google_analytics_key&utm_medium=email)  
Zuletzt abgerufen am: 13.06.2010

Eurobarometer 2009. *The Europeans in 2009*. Special Eurobarometer 308/ Wave 71.1, Juli 2009  
[http://ec.europa.eu/public\\_opinion/archives/eb\\_special\\_en.htm](http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/eb_special_en.htm)  
Zuletzt abgerufen am: 02.03.2010

Euronews 2010. *More CO2 cuts in Europe would be absurd says industry*. Veröffentlicht: 26.05.2010  
<http://www.euronews.net/2010/05/26/more-co2-cuts-in-eu-would-be-absurd-says-industry/>  
Zuletzt abgerufen am: 01.06.2010

Europäische Kommission 2007. *Eurobarometer: Europeans support greater EU action on energy and climate change*. Veröffentlicht am: 15.03.2007

<http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=IP/07/280&format=HTML&aged=0&language=EN&guiLanguage=en>

Zuletzt abgerufen am: 14.04.2010

Europäische Kommission 2009. *Report from the Commission to the European Parliament and the Council. Progress Towards Achieving the Kyoto Objectives*. SEC(2009) 1581.

<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2009:0630:FIN:EN:PDF>

Zuletzt abgerufen am: 28.04.2010

Europäische Kommission 2009a. *Eurobarometer: Climate Change the second most serious problem faced by the world today*. Veröffentlicht am: 02.12.2009

<http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=IP/09/1858&format=HTML&aged=0&language=EN&guiLanguage=en>

Zuletzt abgerufen am: 14.04.2010

Europäische Kommission 2010. *Institutionen der Europäischen Union und andere Organe*.

[http://europa.eu/institutions/inst/comm/index\\_de.htm](http://europa.eu/institutions/inst/comm/index_de.htm)

Zuletzt abgerufen am: 12.01.2010

Europäische Kommission 2010a. *Die Europäische Bürgerinitiative*.

[http://ec.europa.eu/dgs/secretariat\\_general/citizens\\_initiative/index\\_de.htm](http://ec.europa.eu/dgs/secretariat_general/citizens_initiative/index_de.htm)

Zuletzt abgerufen am: 12.01.2010

Europäische Kommission 2010b. *European Climate Change Programme*.

<http://ec.europa.eu/environment/climat/eccp.htm>

Zuletzt abgerufen am: 29.05.2010

Europäische Kommission 2010c. *European Climate Change Programme. Second ECCP*.

<http://ec.europa.eu/environment/climat/eccpii.htm>

Zuletzt abgerufen am: 29.05.2010

Europäische Kommission 2010d. *Europa 2020 – Eine Strategie für intelligentes, nachhaltiges und integratives Wachstum*.

[http://ec.europa.eu/eu2020/index\\_de.htm](http://ec.europa.eu/eu2020/index_de.htm)

Zuletzt abgerufen am: 18.05.2010

Europäische Kommission 2010d. *Vertrag von Lissabon. Europa auf dem Weg ins 21. Jahrhundert*.

[http://europa.eu/lisbon\\_treaty/faq/index\\_de.htm#6](http://europa.eu/lisbon_treaty/faq/index_de.htm#6) Zuletzt abgerufen am: 19.03.2010

Europäische Kommission 2010e. *Comitology Register*.

<http://ec.europa.eu/transparency/regcomitology/index.cfm>

Zuletzt abgerufen am: 19.04.2010

Europäische Kommission 2010f. *Europa 2020: Kommission enthüllt neue Wirtschaftsstrategie*.

Veröffentlicht: 03.03.2010

[http://ec.europa.eu/news/economy/100303\\_de.htm](http://ec.europa.eu/news/economy/100303_de.htm)

Zuletzt abgerufen am: 27. 05.2010

Europäisches Parlament 2005. *Winning the battle against global climate change*. EP Resolution 2005/2049(INI)

[http://ec.europa.eu/environment/climat/pdf/ep\\_resolution\\_clim\\_change.pdf](http://ec.europa.eu/environment/climat/pdf/ep_resolution_clim_change.pdf)

Zuletzt abgerufen am: 13.03.2010

Europäisches Parlament 2010. *Institutionen der Europäischen Union und andere Organe*.

[http://europa.eu/institutions/inst/parliament/index\\_de.htm](http://europa.eu/institutions/inst/parliament/index_de.htm)

Zuletzt abgerufen am: 16.02.2010

Europäisches Parlament 2010a. *Europawahlergebnisse 1999, 2004, 2009*.

<http://www.europarl.europa.eu/>

Zuletzt abgerufen am: 02.05.2010

Europäischer Rat 2007. *Presidency Conclusion 8/9 March 2007*. 7224/1/07

[http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms\\_Data/docs/pressData/en/ec/93135.pdf](http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/en/ec/93135.pdf)

Zuletzt abgerufen am: 14.05.2010

European Environment Agency 2002: *Kyoto Burden-Sharing Targets for EU-15 Countries*.

<http://www.eea.europa.eu/data-and-maps/figures/kyoto-burden-sharing-targets-for-eu-15-countries>

Zuletzt abgerufen am: 10.03.2010

European Greens 2010. *European Parliament renews pressure for stronger EU positioning climate talks*. Veröffentlicht: 10.02.2010

[http://www.stopclimatechange.net/index.php?id=26&tx\\_ttnews\[tt\\_news\]=970&cHash=6b0c51e59d](http://www.stopclimatechange.net/index.php?id=26&tx_ttnews[tt_news]=970&cHash=6b0c51e59d)

Zuletzt abgerufen am: 14.03.2010

European Round Table of Industrialists (ERT) 2010. *About ERT*.

<http://www.ert.eu/structure.aspx>

Zuletzt abgerufen am: 12.05.2010

EUROPIA 2010. *Organisation*.

<http://www.europia.com/content/default.asp?PageID=383> Zuletzt abgerufen am: 11.05.2010

Florenz, Karl-Heinz 2008. *Die Bürger sind schon weiter als manche Politiker*. Veröffentlicht am: 11.09.08

[http://www.karl-heinz-florenz.de/typo3/Single.88.0.html?&cHash=426ef2d09e&tx\\_ttnews\[backPid\]=87&tx\\_ttnews\[pS\]=1208693867&tx\\_ttnews\[pointer\]=7&tx\\_ttnews\[tt\\_news\]=116](http://www.karl-heinz-florenz.de/typo3/Single.88.0.html?&cHash=426ef2d09e&tx_ttnews[backPid]=87&tx_ttnews[pS]=1208693867&tx_ttnews[pointer]=7&tx_ttnews[tt_news]=116)

Zuletzt abgerufen am: 17.04.2010

Friends of the Earth Europe 2006. *Transparency in EU Decision-making: Reality or Myth?*

<http://www.foeeurope.org/publications/publications.htm>

Zuletzt abgerufen am: 01.05.2010

Hedegaard, Connie 2010. *Opportunities for Green Growth in Estonia*. Green Growth Conference in Tallinn, 20 May 2010

<http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=SPEECH/10/250&format=HTML&aged=0&language=EN&guiLanguage=en>

Zuletzt abgerufen am: 18.05.2010

Industriellenvereinigung 2009. *Präsident Dr. Veit Sorger – Curriculum vitae*.

<http://www.industriellenvereinigung.at/b813?PHPSESSID=b6e97af42e48117c8df3289c931fa8ee>

Zuletzt abgerufen am: 14.02.2010

Intergovernmental Panel on Climate Change (IPCC) 1995. *IPCC Second Assessment Synthesis - Climate Change 2005*.

<http://www1.ipcc.ch/pdf/climate-changes-1995/2nd-assessment-synthesis.pdf>

Zuletzt abgerufen am: 07.01.2010

Intergovernmental Panel on Climate Change (IPCC) 2001. *Climate Change 2001: Third Assessment Synthesis Report. Summary for Policymakers*.

<http://www1.ipcc.ch/pdf/climate-changes-2001/synthesis-spm/synthesis-spm-en.pdf>

Zuletzt abgerufen am: 07.01.2010

Intergovernmental Panel on Climate Change (IPCC) 2007. *Climate Change 2007. Fourth Assessment Report: Synthesis Report. Summary for Policymakers*.

[http://www.ipcc.ch/pdf/assessment-report/ar4/syr/ar4\\_syr\\_spm.pdf](http://www.ipcc.ch/pdf/assessment-report/ar4/syr/ar4_syr_spm.pdf)

Zuletzt abgerufen am: 07.01.2010

Intergovernmental Panel on Climate Change (IPCC) 2009. *Information about the Organization*.

<http://www.ipcc.ch/organization/organization.htm>

Zuletzt abgerufen am: 07.01.2010

Kiyar, Dagmar 2009. *Internationale Klimapolitik. Ein komplexes Feld mit vielschichtigen Akteuren.* Bundeszentrale für politische Bildung.

[http://www.bpb.de/themen/6N9GLL,0,Internationale\\_Klimapolitik.html](http://www.bpb.de/themen/6N9GLL,0,Internationale_Klimapolitik.html)

Zuletzt abgerufen am: 06.04.2010

Ökonews.at 2009. *Bundesländer für neues Ökostrom- und Klimaschutzgesetz.* Veröffentlicht: 20.6.09

[http://www.oekonews.at/index.php?mdoc\\_id=1041133](http://www.oekonews.at/index.php?mdoc_id=1041133)

Zuletzt abgerufen am: 19.05.2010

Rat der EU 2007. *Council Conclusion 30 October 2007.* Press Release 14178/07

[http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms\\_Data/docs/pressData/en/envir/96961.pdf](http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_Data/docs/pressData/en/envir/96961.pdf)

Zuletzt abgerufen am: 14.01.2010

Rat der EU 2009. *Council Conclusion on EU Position for the Copenhagen Climate Conference, 21 October 2009*

[http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms\\_Data/docs/pressdata/en/envir/110634.pdf](http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_Data/docs/pressdata/en/envir/110634.pdf)

Zuletzt abgerufen am: 14.01.2010

RespACT 2010. *Unternehmensplattform für Corporate Social Responsibility (CSR) und nachhaltige Entwicklung.*

<http://www.csr-austria.at/content/site/plattform/wirueberuns/info/article/3475.html>

Zuletzt abgerufen am: 15.05.2010

Ruzicka, Johanna & Taschwer, Klaus 2010. *UN-Klimaschützer auf dünnem Eis.* Veröffentlicht am: 10.2.2010

<http://derstandard.at/1263707211202/UN-Klimaschuetzer-auf-duennem-Eis>

Zuletzt abgerufen am: 19.03.2010

Spiegel, Der 2009. *Europa steuert nach rechts.* Veröffentlicht am: 08.06.2009

<http://www.spiegel.de/politik/deutschland/0,1518,629070,00.html>

Zuletzt abgerufen am: 13.04.2010

Stern, Nicholas 2006. *Stern Review: Der wirtschaftliche Aspekt des Klimawandels.*

[http://webarchive.nationalarchives.gov.uk/+/http://www.hm-treasury.gov.uk/independent\\_reviews/stern\\_review\\_economics\\_climate\\_change/sternreview\\_translations.cfm](http://webarchive.nationalarchives.gov.uk/+/http://www.hm-treasury.gov.uk/independent_reviews/stern_review_economics_climate_change/sternreview_translations.cfm)

Zuletzt abgerufen am: 04.05.2010

Van Rompuy, Herman 2010. *Remarks by the President of the European Council at the press conference.* Launch of the Spanish Presidency in Madrid, 8 January 2010

[http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms\\_data/docs/pressdata/en/ec/112192.pdf](http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/ec/112192.pdf)

Zuletzt abgerufen am: 23.05.2010

Zeit, Die 2010. *Sarkozy streicht die CO2-Steuer*. 23.03.2010

<http://www.zeit.de/politik/ausland/2010-03/frankreich-klimasteuer>

Zuletzt abgerufen am: 14.4.2010

## Journals, Magazine und Zeitungen

Ackermann, Frank et al. 2009. Did the Stern Review underestimate U.S. and global climate damages? *Energy Policy*. Volume 37, Nummer 7, S. 2717 – 2721

Biliouri, Daphne 1999. Environmental NGO's in Brussels: How Powerful are their Lobbying Activities? *Environmental Politics*. Volume 8, Nummer 2, S. 173 – 182

Broscheid, Andreas & Coen, David 2003. Insider and Outsider Lobbying of the European Commission. *European Union Politics*. Volume 4, Nummer 2, S. 165 – 189

Christiansen, Atle C. & Wettestad, Jørgen 2003. Th EU as a Frontrunner on Greenhouse Gas Emissions Trading: How did It happen and will the EU succeed? *Climate Policy*. Volume 3, Nummer 1, S. 3 – 18

Crombez, Christophe 2002. Information, Lobbying and the Legislative Process in the European Union. *European Union Politics*. Volume 3, Nummer 1, S. 7 – 32

Damro, Chad & Méndez, Pilar L. 2008. Emissions Trading at Kyoto: From EU Resistance to Union Innovation. *Environmental Politics*. Volume 12, Nummer 2, S. 71 – 94

Economist, The 2009. *Getting warmer. A special report on climate change and the carbon economy*. Volume 393, Nummer 8660, S. 1 – 26

Economist, The 2009a. *Climate Change and public opinion. (Not yet) marching as to war*. Volume 393, Nummer 8656, S. 59 – 60

Economist, The 2009b. *The green slump*. Volume 393, Nummer 8660, S. 10 - 14

Fischer, Severin 2009. Energie- und Klimapolitik im Vertrag von Lissabon: Legitimationserweiterung für wachsende Herausforderungen. *Integration*. 1/2009, S. 50 – 62

Groenleer, Martijn L.P. & Van Schaik, Louise 2007. United We Stand? The European Union's International Actorness in the Case of the International Criminal Court and the Kyoto Protocol. *Journal of Common Market Studies*. Volume 45, Nummer 5, S. 969 – 998

Gulbrandsen, Lars H. & Steinar, Andresen 2004. NGO Influence in the Implementation of the Kyoto Protocol: Compliance, Flexibility Mechanisms, and Sinks. *Global Environmental Politics*. Volume 4, Nummer 4, S. 54 – 75

Hovi, Jon, Skodvin, Tora & Andresen, Steinar 2003. The Persistence of the Kyoto Protocol: Why Other Annex I Countries Move on Without the United States. *Global Environmental Politics*. Volume 3, Nummer 4, S. 1 – 23

Markussen, Peter & Svendsen, Gert Tinggaard 2005. Industry Lobbying and the Political Economy of the GHG Trade in the European Union. *Energy Policy*. Volume 33, Nummer 2, S. 245 – 255

Michaelowa, Axel 1998. Impact of Interest Groups on EU Climate Policy. *European Environment*. Volume 8, Nummer 5, S. 152 – 160

Michaelowa, Axel 2000. The Strength of Different Economic Interests in Shaping EU Climate Policy. *Energy and Environment*. Volume 11, Nummer 3, S. 277 – 292

Oberthür, Sebastian and Kelly, Claire Roche 2008. EU Leadership in International Climate Policy: Achievements and Challenges. *The International Spectator*. Volume 43, Nummer 3, S. 35 – 50

Ott, Hermann E., Sterik, Wolfgang & Watanabe, Rie 2008. The Bali Roadmap: New Horizons for Global Climate Policy. In: *Climate Policy*. Volume 8, Nummer 1, S. 91 - 95

Sabatier, Paul A. 1993: Advocacy-Koalitionen, Policy-Wandel und Policy-Lernen: Eine Alternative zur Phasenheuristik. In: Heritier, Adrienne (Hrsg.). *Policy-Analyse. Kritik und Neuorientierung*. Politische Vierteljahresschrift, Sonderheft 24, Jg. 34, 1993. S. 116 – 148

Sabatier, Paul A. 1998. The Advocacy Coalition Framework: Revision and Relevance for Europe. *Journal of European Public Policy*. Volume 5, Nummer 1, 98 – 130

Schreurs, Miranda 2009. *Europas Vorsprung ist geschmolzen*. Interview in: Der Standard, 5./6. Dezember, S. 37

Schreurs, Miranda A. & Tiberghien, Yves 2007. Multi-level Reinforcement: Explaining European Union Leadership in Climate Change Mitigation. *Global Environmental Politics*. Volume 7, Nummer 4, S. 19 – 46

Standard, Der 2009. *Österreich verfehlt als einziges Land Kyoto-Klimaziele*. 12. November, S. 5

Standard, Der 2009a. *Ein reger Handel mit verschmutzter Luft*. 5./6. Dezember, S. 24

Standard, Der 2009b. *Ziegelhersteller abwanderungsgefährdet*. 19. Oktober, S. 10

Standard, Der 2009c. *„Politiker sind Menschen verpflichtet, nicht Ölfirmen“*. 5./6. Dezember, S. 18

Standard, Der 2010. *EU liegt beim Klimaschutz im Plan, aber Österreich nicht*. 5./6. Juni, S. 13

Standard, Der 2010a. *Klimagespräche: Hängepartie in Bonn*. 12./13. Juni, S. 14

Standard, Der 2010b. *Front von Fluglinien gegen CO2-Kosten*. 12./13. Juni, S. 14

Underdal, Arild 1984. Can we, in the study of international politics, do without the model of the state as a rational, unitary actor? A discussion of the limitations and possible fruitfulness of the model and its alternatives. *Internasjonal Politikk*, S. 63 – 80

Wang, Xueman and Wiser, Glenn 2002. The Implementation and Compliance Regimes under the Climate Change Convention and its Kyoto Protocol. *Review of European Community and International Environmental Law*. Volume 11, Nummer 2, S. 181 - 198

Woll, Cornelia 2007. Leading the Dance? Power and Political Resources of Business Lobbyists. *Journal of Public Policy*. Volume 27, Nummer 1, S. 57 – 78

Young, Oran R. 1991. Political Leadership and Regime Formation: On the Development of Institutions in International Society. *International Organization*. Volume 45, Nummer 3, S. 281 – 309

## Abbildungen

### Abbildung 1:

European Environment Agency 2002. *Kyoto Burden-Sharing Targets for EU-15 Countries*.

<http://www.eea.europa.eu/data-and-maps/figures/kyoto-burden-sharing-targets-for-eu-15-countries>

### Abbildung 2 & 3:

Euractiv 2010. *EU Climate Change Policies*.

<http://www.euractiv.com/en/sustainability/eu-climate-change-policies/article-117453>

**Abbildung 4:**

Business Europe

<http://www.businessseurope.eu/Content/Default.asp?PageID=601>

European Round Table of Industrialists (ERT)

<http://www.ert.be/origins.aspx>

European Petroleum industry Association (EUROPIA)

<http://www.europia.com/content/default.asp?PageID=383>

European Automobile Manufacturers Association (ACEA)

[http://www.acea.be/index.php/collection/about\\_us](http://www.acea.be/index.php/collection/about_us)

**Abbildung 5:**

Greenwood, Justin 2007. *Interest Representation in the European Union*, 2<sup>nd</sup> ed., Basingstoke:  
Palgrave Macmillan

## 10 Interviewleitfäden

Niklas Schinerl, Klimasprecher *Greenpeace Österreich*:

- Was sind die wesentlichen *Greenpeace*-Interessen und -Positionen im Bereich europäischer Klimapolitik – sowohl im Bezug auf die internationalen Verpflichtungen der EU (UNFCCC, Kyoto, Post-Kyoto), als auch betreffend der Implementierung innereuropäischer Maßnahmen?
- Welche Gewichtung misst *Greenpeace* im klimapolitischen Lobbying jeweils der nationalen und europäischen Ebene bei?
- Wie sieht dabei die Rollenaufteilung zwischen *Greenpeace Österreich*, *Greenpeace European Unit* bzw. der *Group of 10* aus?
- Welche Ressourcen werden dabei aufgewendet und in welcher Größenordnung (z.B. im Vergleich zu anderen Politikfeldern) bewegen sich diese?
- Wie würden Sie die Lobbying-Strategie von *Greenpeace* in der europäischen Klimapolitik beschreiben und wie hat sich diese seit den frühen 90ern verändert?
- Welche Institutionen und PolitikerInnen sind auf nationaler Ebene die wichtigsten Anlaufstellen von *Greenpeace* für klimapolitisches Lobbying?
- Welche europäischen Institutionen stehen im Zentrum der *Greenpeace*-Lobbyingarbeit?
- Betrachten Sie einige europäische Institutionen als eher für die Expertise und Standpunkte von *Greenpeace* zugänglich, im Vergleich zu anderen?
- Welche politischen Akteure und Interessensverbände betrachten Sie als Verbündete und welche als Gegner in der Klimapolitik?
- Die Industrie- und Unternehmensverbände sprechen in der Klimapolitik immer seltener mit geeinter Stimme. Die Kluft in der Interessenslage zwischen „alter Industrie“ und neuen

„grünen Unternehmungen“ scheint größer zu werden. Nützt *Greenpeace* dies und sucht/findet Lobbying-Verbündete unter Wirtschaftsverbänden?

- Eines der häufigsten Argumente industrieller VertreterInnen gegen einzelne klimapolitische Maßnahmen und zu ambitionierte Ziele, ist die etwaige Standortschädigung durch eine „Going it alone“-Strategie. Umwelt-NGOs führen demgegenüber den „First-Mover Advantage“ ins Treffen. Welches Argument wiegt in Europa schwerer?

- Wie beurteilen Sie den Einfluss der öffentlichen und veröffentlichten Meinung auf die *Greenpeace*-Bemühungen im Wandel der Zeit (von Anfang der 90er bis heute)?

- Inwiefern geben neue naturwissenschaftliche Erkenntnisse, die Entwicklung neuer Technologien und die Aussicht auf das enorme wirtschaftliche Wachstumspotential im Umweltbereich Auftrieb für die Position von *Greenpeace*?

- Wie hoch schätzen Sie den Einfluss von *Greenpeace*, der verbündeten *Group of 10* und ökologischen Interessensverbänden auf die Klimapolitik der EU?

- Wie beurteilen Sie die Möglichkeiten und Einflussstärke von wirtschaftlichen Interessensverbänden im Vergleich zu Umwelt-NGOs?

- Als wie erfolgreich empfinden Sie Ihre Lobbying-Bemühungen in der europäischen Klimapolitik und welche Perspektiven sehen Sie diesbezüglich?

- Wie erfolgreich sehen Sie Ihren Standpunkt bei folgenden Entscheidungen durchgesetzt?

- UNFCCC 1992
- Kyoto-Protokoll (EU Ziel von -8% bis 2012)
- Post-Kyoto (-20/30% bis 2020)
- European Emission Trading Scheme
- Richtlinie zur Emissionsreduktion von PKWs
- Europaweite CO<sub>2</sub>-Steuer

- Wie bewerten Sie Ihre/ die Einbindung von Interessensverbänden im Zuge des European Climate Change Programme (ECCP I und II)?

DI Dieter Drexel, Klimasprecher *Österreichische Industriellenvereinigung (IV)*:

- Was sind die wesentlichen IV-Interessen und -Positionen im Bereich europäischer Klimapolitik – sowohl im Bezug auf die internationalen Verpflichtungen der EU (Kyoto, Post-Kyoto), als auch betreffend der Implementierung innereuropäischer Maßnahmen?
- Welche Gewichtung misst die IV im klimapolitischen Lobbying jeweils der nationalen und europäischen Ebene bei?
- Wie sieht dabei die Rollenaufteilung zwischen IV und *Business Europe* aus?
- Welche Ressourcen werden dabei aufgewendet und in welcher Größenordnung (z.B. im Vergleich zu anderen Politikfeldern) bewegen sich diese?
- Wie würden Sie die Lobbying-Strategie der IV in der europäischen Klimapolitik beschreiben und wie hat sich diese seit den frühen 90ern verändert?
- Welche Institutionen und Politiker sind auf nationaler Ebene die wichtigsten Anlaufstellen für klimapolitisches Lobbying?
- Welche europäischen Institutionen und Funktionsträger stehen im Zentrum der IV-Lobbyingarbeit?
- Betrachten Sie einige europäische Institutionen als eher für die Expertise und Standpunkte der IV zugänglich, im Vergleich zu anderen?
- Welche politischen Akteure und Interessensverbände betrachten Sie in der Klimapolitik als Verbündete und welche als Gegner?
- Wie beurteilen Sie den Einfluss der öffentlichen und veröffentlichten Meinung auf die IV-Bemühungen im Wandel der Zeit (von Anfang der 90er bis heute)?

- Inwiefern geben neue naturwissenschaftliche Erkenntnisse, die Entwicklung neuer Technologien und die Aussicht auf das enorme wirtschaftliche Wachstumspotential im Umweltbereich Auftrieb für die Position der *IV* oder führt zu einer Adaptierung der selbigen?
- Wie hoch schätzen Sie den Einfluss der *IV* und verbündeter Interessensverbände auf die Klimapolitik der EU ein?
- Wie beurteilen Sie die Möglichkeiten und Einflussstärke von Umweltverbänden im Vergleich zu wirtschaftlichen Interessensvertretern?
- Als wie erfolgreich empfinden Sie ihre Lobbying-Bemühungen in der europäischen Klimapolitik und welche Perspektiven sehen Sie diesbezüglich?
- Offiziell unterstützt die *IV* – im Gegensatz zu *Business Europe* – die langfristigen Emissions-Verpflichtungen der Union von -20% bis 2020. Auch wenn von einem Alleingang oder gar einer Erhöhung auf -30% gewarnt wird. In der tagespolitischen Umsetzung werden einschlägige Maßnahmen jedoch oft mit dem Argument der standortschädlichen Auswirkung (Stichwort CO<sub>2</sub>-/Öko-Steuer) abgelehnt. Wie erklären Sie den Widerspruch?
- Eines der häufigsten Argumente industrieller Vertreter gegen einzelne klimapolitische Maßnahmen ist die genannte Standortschädigung („Going it alone“-Strategie). Jener wachsende Teil der Unternehmerschaft, welcher von ambitionierten klimapolitischen Zielen und Maßnahmen profitieren würde, führt im Gleichklang mit Umwelt-NGOs hingegen deren wirtschaftliches Potential (First-Mover Advantage) an. Wie positioniert sich die *IV*?
- Im Zuge der Post-Kyoto-Verhandlungen in Kopenhagen sprachen Industrie- und Unternehmensvertreter nicht mit geeinter Stimme. Die Interessen der „alten Industrie“ und „neuer grüner Unternehmen“, welche von einer ambitionierten Klimapolitik der EU profitieren würden, klaffen zunehmend auseinander. Wie bewerten Sie dies und sehen Sie dadurch eine Schwächung Ihrer Lobbying-Position?
- Wie erfolgreich sehen Sie Ihren Standpunkt bei folgenden Entscheidungen durchgesetzt?
  - UNFCCC 1992
  - Kyoto-Protokoll (EU Ziel von -8% bis 2012)

- Post-Kyoto (-20/30% bis 2020)
  - European Emission Trading Scheme
  - Richtlinie zur Emissionsreduktion von PKWs
  - Europaweite CO<sub>2</sub>-Steuer
- Wie bewerten Sie Ihre/ die Einbindung von Interessensverbänden im Zuge des European Climate Change Programme (ECCP I und II)?

## 11 Lebenslauf

### Bildungsweg

|                               |                                                                                                           |
|-------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| August 2008 –<br>Juni 2009    | <b>ERASMUS Auslandsjahr</b><br>University of Copenhagen                                                   |
| Oktober 2008                  | <b>Bakk.phil. Publizistik- und Kommunikationswissenschaft</b><br>Universität Wien                         |
| Seit Oktober 2004             | Studium der <b>Politik-, Publizistik- und Kommunikationswissenschaft</b><br>Universität Wien              |
| August 2003 –<br>Mai 2004     | Präsenzdienst<br>Hochgebirgsjäger Absam                                                                   |
| September 1997 –<br>Juni 2002 | <b>Höhere Technische Lehranstalt für Grafik- und Kommunikationsdesign</b><br>HTL Bau und Kunst, Innsbruck |
| September 1993 –<br>Juni 1997 | <b>Gymnasium</b><br>Sillgasse, Innsbruck                                                                  |
| September 1989 –<br>Juni 1993 | <b>Volksschule</b><br>Scharnitz                                                                           |

### Arbeitserfahrung

|                              |                                                                                  |
|------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------|
| März 2008 –<br>Juni 2008     | <b>Intern</b> Umweltdachverband<br>Wien                                          |
| Juni 2006 –<br>Juni 2008     | <b>Bundes-Pressesprecher</b> Österreichische HochschülerInnenschaft (ÖH)<br>Wien |
| Juni 2005 –<br>Juni 2006     | <b>Sachbearbeiter Öffentlichkeitsarbeit</b> ÖH-Bundesvertretung<br>Wien          |
| September 2002 –<br>Mai 2003 | <b>Werbetechniker</b> TL-Werbung<br>Frankfurt                                    |