



Open Access Repository

[www.ssoar.info](http://www.ssoar.info)

## Der Streit um heiße Luft: Der Einfluss von Interessengruppen auf den EU-Emissionshandel und seine Umsetzung in Deutschland und dem Vereinigten Königreich

Orlowski, Matthias; Gründinger, Wolfgang

Veröffentlichungsversion / Published Version

Zeitschriftenartikel / journal article

Zur Verfügung gestellt in Kooperation mit / provided in cooperation with:

Verlag Barbara Budrich

### Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Orlowski, M., & Gründinger, W. (2011). Der Streit um heiße Luft: Der Einfluss von Interessengruppen auf den EU-Emissionshandel und seine Umsetzung in Deutschland und dem Vereinigten Königreich. *der moderne staat - dms: Zeitschrift für Public Policy, Recht und Management*, 4(1), 125-148. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-61116-0>

### Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer CC BY-SA Lizenz (Namensnennung-Weitergabe unter gleichen Bedingungen) zur Verfügung gestellt. Nähere Auskünfte zu den CC-Lizenzen finden Sie hier: <https://creativecommons.org/licenses/by-sa/4.0/deed.de>

### Terms of use:

This document is made available under a CC BY-SA Licence (Attribution-ShareAlike). For more information see: <https://creativecommons.org/licenses/by-sa/4.0>

# Schwerpunkt: Institutionen und Umwelt in Deutschland

Matthias Orlowski/Wolfgang Gründinger

## Der Streit um heiße Luft

Der Einfluss von Interessengruppen auf den EU-Emissionshandel und seine Umsetzung in Deutschland und dem Vereinigten Königreich

### Zusammenfassung

In der ersten Handelsphase nach Einführung des Europäischen Emissionshandelssystems (EU-ETS) kam es zu einer Überallokation von Gratiszertifikaten, so dass es seine ökologische Lenkungswirkung nicht entfalten konnte. Die beiden größten Emittenten der EU, Deutschland und das Vereinigte Königreich, weisen in dieser Hinsicht erhebliche Unterschiede auf. In der vorliegenden Studie werden die Erklärungsfaktoren für diese nationalen Unterschiede ausgearbeitet. Dabei wird gezeigt, dass es weniger Anpassungs- und Problemdruck sind, als vielmehr der institutionell strukturierte Einfluss von Interessengruppen, der die unterschiedliche umweltpolitische Ambitioniertheit der Nationalen Allokationspläne erklärt. Insbesondere die Rolle des Bundesrates als Vetopunkt und Unterschiede bei der Institutionalisierung von Verhandlungen zwischen gesellschaftlichen und staatlichen Akteuren stellen hier wichtige Erklärungsfaktoren dar.

*Schlagerworte:* Europäisches Emissionshandelssystem, Nationale Allokationspläne, Implementation, Vetopunkte

### Abstract

*Bargaining 'Hot Air'*  
*Interest groups' influence on the implementation of the European Emissions Trading System in Germany and the UK*

During its first phase, the European Emission Trading System failed to bring about any reductions in European CO<sub>2</sub> emissions. The National Allocation Plans of Europe's biggest emitters, Germany and the UK, vary significantly in regard to the relative amount of certificates granted to domestic industries. Our study assesses explanatory factors for these differences in accordance with the literature on European policies' implementation. It reveals that it is the institutional opportunity structure for interest groups' influence rather than adaptation and/or problem pressure that accounts for the differences in the environmental ambitiousness of National Allocation Plans. In particular, the German Bundesrat as a veto point and differences in institutionalised relations between societal and state actors serve as important explanatory factors for the national differences observed.

*Key words:* European Emissions Trading System, National Allocation Plans, implementation, veto points

## 1. Das Versagen des Europäischen Emissionshandelssystems

Im Juli 2003 wurde durch die Verabschiedung der Emissionshandelsrichtlinie (2003/87/EC) die Einführung des Europäischen Emissionshandelssystems (EU-ETS) als zentrales Instrument zur Reduktion klimaschädlicher Treibhausgase in der EU beschlossen. In der ersten Phase von 2005 bis 2007 konnte das EU-ETS diesem Anspruch jedoch kaum gerecht werden. Der Treibhausgasausstoß der vom EU-ETS erfassten Sektoren stieg in diesem Zeitraum um 1,9 Prozent anstatt zu sinken, da zum einen deutlich mehr Zertifikate ausgegeben wur-

den als von der Industrie tatsächlich benötigt wurden und zum anderen die Zertifikate kostenlos ausgegeben wurden statt auktioniert zu werden. Diese Überallokation von Gratiszertifikaten führte zu einem Preisabsturz für die Verschmutzungsrechte, so dass der Zertifikatehandel zusammenbrach und seine beabsichtigte Lenkungswirkung nicht entfalten konnte (Ellerman/Buchner 2007, 2008). Zudem konnten die Energieversorgungsunternehmen (EVUs) zulasten der Stromkunden erhebliche Sondergewinne einfahren, indem sie die kostenlos zugeteilten Zertifikate als Opportunitätskosten in die Strompreise überwälzten.

Diese Schwächen gehen vor allem auf die nationale Umsetzung der EU-Richtlinie durch die Mitgliedstaaten zurück. So unterscheiden sich die Nationalen Allokationspläne (NAPs) zum Teil erheblich, in denen unter anderem die jeweilige Zertifikatmenge (Cap) und die Allokationsmethode auf nationalstaatlicher Ebene festgelegt wurden, woraus sich dann die Gesamtmenge der in der EU vergebenen Zertifikate ergab. Unter den sechs größten Emittenten der EU wurden in drei Staaten<sup>1</sup> mehr Zertifikate ausgegeben als schließlich im Jahr 2005 tatsächlich emittiert wurde. Darunter fällt auch der mit Abstand größte Emittent Deutschland, wo es zu einer Überallokation von 4,3 Prozent kam. Im Vereinigten Königreich, dem Mitgliedstaat mit den zweithöchsten CO<sub>2</sub>-Emissionen in der EU, wurden demgegenüber 17,7 Prozent weniger Zertifikate ausgegeben als tatsächlich emittiert wurde (Ellerman/Buchner 2006, S. 3).

Angesichts der sowohl von der deutschen als auch der britischen Regierung beanspruchten Vorreiterrolle im Klimaschutz stellt sich die Frage, warum lediglich im Vereinigten Königreich das EU-ETS als effektives Klimaschutzinstrument genutzt wurde. Wie lassen sich die gravierenden Unterschiede bei der nationalen Umsetzung des Europäischen Emissionshandelssystems erklären?

## 1.1 Unterschiedliche Erklärungsansätze: Anpassungsdruck, Problemdruck oder Vetopunkte?

In der Literatur zur Umsetzung europäischer Richtlinien und Verordnungen werden im Allgemeinen drei Faktoren identifiziert, die zur Erklärung nationaler Unterschiede bei der Umsetzung europäischer Politiken herangezogen werden können: Der Anpassungsdruck, der sich aus den (wahrgenommenen) Abweichungen zwischen Regulierungsstil und Regulierungsstruktur zwischen der jeweiligen europäischen und den existierenden nationalen Regelungen ergibt; der (wahrgenommene) Problemdruck bzw. das Ausmaß, in dem bestehende nationale Problemlösungen unter Druck geraten, da das entsprechende Problem fortbesteht; sowie die Kapazität staatlicher Akteure, Vetopositionen zu überwinden, die sich innerhalb des Institutionengefüges der Nationalstaaten für politische, administrative und gesellschaftliche Akteure ergeben (Haverland 2000, Heritier 1997, Knill 1998, 2001, Knill/Lenschow 1998, 2000).

Skjaerstedt und Wettstad (2008a, 2008b) identifizieren in einer vergleichenden Studie zur Umsetzung des EU-ETS drei Erklärungsfaktoren für die unterschiedliche Ambitioniertheit Nationaler Allokationspläne. Dabei dient ihnen vor allem das Ausmaß an CO<sub>2</sub>-Reduktionen, die mit der Einführung des EU-ETS durchgesetzt werden sollten, als Beurteilungskriterium für die umweltpolitische Ambitioniertheit der NAPs. Unter die von den Autoren genannten Faktoren fällt der *institutional fit* des Policy-Instruments entsprechend des Anpassungsdrucks nach Knill (1998, 2001) und Knill/Lenschow (1998, 2000). Außerdem führen sie die Notwendigkeit weiterer Reduktionen zur Erfüllung vereinbarter

Reduktionsziele sowie den Willen politischer Entscheidungsträger zur CO<sub>2</sub>-Reduktion als zwei weitere Erklärungsfaktoren an. Ausdruck findet letzterer in der Existenz nationaler Reduktions-Zielsetzungen, die über das Maß der internationalen Verpflichtungen hinausgehen (*Skjaereth/Wettestad* 2008a, S. 278).

Ambitionierte nationale CO<sub>2</sub>-Reduktionsziele wurden bereits vor der Einführung des Europäischen Emissionshandelssystems sowohl in Deutschland als auch im Vereinigten Königreich verabschiedet (*Deutscher Bundestag* 2004a, S. 7668, *House of Commons* 2005b, S. 37). Ferner hatten zu diesem Zeitpunkt beide Staaten ihre internationalen Reduktionsverpflichtungen nahezu erfüllt (*Skjaereth/Wettestad* 2008b: 170), so dass weder der Wille zu, noch die Notwendigkeit von CO<sub>2</sub>-Reduktionen herangezogen werden können, um die angesprochene Varianz in der umweltpolitischen Ambitioniertheit der NAPs zwischen den beiden hier untersuchten Ländern zu erklären. Daher führen *Skjaereth* und *Wettestad* (2008a, S. 281-283) diese Unterschiede vor allem auf den verbleibenden Faktor zurück, den *institutional fit* zwischen Emissionshandel und bestehenden nationalen Klimaschutzpolitiken.

Vor der Einführung des EU-ETS waren die dominanten Instrumente der deutschen Klimaschutzpolitik vor allem freiwillige Selbstverpflichtungen der Industrie und die Ökosteuer, was den generell regulatorischen Charakter der deutschen Umweltpolitik widerspiegelt (*Bailey* 2007). Demgegenüber wurde im Vereinigten Königreich neben einer Klimaschutzabgabe, der sogenannten Climate Change Levy, bereits im April 2002 ein freiwilliges nationales Emissionshandelssystem eingerichtet (*Nye/Owens* 2008). Der Anpassungsdruck in Bezug auf Regulierungsstil und -strukturen, der von der Emissionshandelsrichtlinie auf die deutsche Klimaschutzpolitik ausging, war folglich in der Tat höher als dies im Vereinigten Königreich der Fall war.<sup>2</sup> Es verwundert daher kaum, dass die generelle administrative Durchführung des Emissionshandels (die Einrichtung der Emissionshandelsregister, die Ausarbeitung von Verifizierungsverfahren etc.) im Vereinigten Königreich schneller erfolgte als in Deutschland. Die Unterschiede in der administrativen Umsetzung der Emissionshandelsrichtlinie lassen sich durchaus durch die Varianz im Anpassungsdruck erklären. Aber reicht dies aus, um trotz wiederholter Bekenntnisse der amtierenden Regierungen zum Klimaschutz für den umweltpolitisch ganz erheblichen Unterschied zwischen einer Unterallokation von 17,7 Prozent und einer Überallokation von 4,3 Prozent eine zufriedenstellende Erklärung zu bieten?

Der eingehende Vergleich der Umsetzungsprozesse der Emissionshandelsrichtlinie zeigt, dass es vor allem die institutionellen Gelegenheitsstrukturen für den Einfluss politischer und gesellschaftlicher Akteure sind, wodurch sich die unterschiedliche relative Höhe der nationalen Caps erklären lässt. Neben den sich aus der institutionellen Struktur und den jeweiligen politischen Verhältnissen ergebenden Vetopunkten im politischen System spielen dabei zwei weitere Faktoren eine wichtige Rolle. Einerseits ist dies die Kapazität staatlicher Akteure, den Druck konfliktfähiger Interessengruppen zu umgehen (vgl. *Heritier* 1997). Diese wiederum ist abhängig vom zweiten hier ausgemachten Faktor: der Position wichtiger Entscheidungspunkte des Implementationsprozesses in den Wahlzyklen.

## 1.2 Institutionen, Interessen und Parteienwettbewerb in der vergleichenden Prozessanalyse

Aus der Darstellung der institutionellen Entscheidungsstrukturen in Deutschland und dem Vereinigten Königreich im folgenden Abschnitt wird deutlich, dass sich die britische Re-

gierung im Umsetzungsprozess keinem Vetopunkt gegenüber sah, wohingegen in Deutschland insbesondere dem Bundesrat als Vetopunkt eine entscheidende Rolle zukam. Um die Bedeutung dieser institutionellen Gelegenheit für den Einfluss gesellschaftlicher Akteure genauer benennen zu können, wird im Anschluss daran aufgezeigt, dass sich in beiden Ländern gesellschaftliche Gruppen gegenüberstanden, die wirtschaftliche oder ökologische Interessen vertraten. Während erstere für eine möglichst großzügige Ausstattung der Unternehmen mit Zertifikaten eintraten, strebten letztere eine möglichst strikte Ausgestaltung der NAPs an.

Wirtschaftliche Interessen sind jedoch keineswegs auf die Vereinnahmung von Vetopunkten angewiesen, um ihre Interessen durchzusetzen. Wie *Lindblom* (1977, S. 170) früh erkannte, besetzen sie „privileged positions“ im politischen Prozess und verfügen über eine hohe Konfliktfähigkeit, also die Kapazität, die Politik durch glaubhafte Androhung des Entzugs von Ressourcen unter Druck setzen (*Mayntz* 1997, *Offe* 1972). Solche Drohungen umfassen unter anderem den Abbau von Arbeitsplätzen, die Verlagerung von Standorten, die Zurückhaltung von Investitionen, Streiks, Demonstrationen, und den Entzug politischer Unterstützung. Generell implizieren diese Drohungen immer einen Verlust von Wählerstimmen und Mehrheiten für politische Mandatsträger, die für den Einfluss der Interessengruppen dann empfindlich sind, wenn diese glaubhaft den Verlust politischer Entscheidungsgewalt androhen können.

Das Kräfteverhältnis der genannten Koalitionen in Bezug auf ihre Konfliktfähigkeit war in beiden Ländern ähnlich. Die Analyse der Umsetzungsprozesse in den Abschnitten drei und vier zeigt jedoch, dass das Ausmaß, in dem diese Kapazität in politischen Einfluss umgemünzt werden konnte, nicht nur mit der jeweiligen Konfliktfähigkeit, sondern auch mit den unterschiedlichen Ausprägungen der Gelegenheitsstrukturen des politischen Systems variierte. Die Bereitschaft politischer Mandatsträger, bestimmte Interessen zu bedienen und die Anliegen anderer auszuschlagen, macht einen Teil der Kapazität staatlicher Akteure aus, die Vetomacht von Interessengruppen zu schwächen. Wie die abschließende vergleichende Betrachtung beider Fälle zeigt, variieren die Umsetzungschancen einer bestimmten Politik sowohl zwischen den beiden untersuchten Ländern als auch zwischen verschiedenen Entscheidungszeitpunkten mit ihrer Nähe zu anstehenden Wahlen.

## 2. Institutionelle Gelegenheitsstruktur und Konfliktfähigkeit beteiligter Interessengruppen

Die Implementation des EU-ETS in den Nationalstaaten erfolgte im Rahmen der durch die von der EU-Richtlinie vorgegebenen Bedingungen und kann insofern als eingeschränkter nationaler politischer Willensbildungsprozess aufgefasst werden. Das Institutionengefüge strukturiert diesen Prozess entlang einer Entscheidungskette von Vetopunkten – Institutionen, deren Zustimmung zur Verabschiedung einer Politik erforderlich ist – an denen die Interessengruppen Einfluss auf die politischen Entscheidungsträger auszuüben versuchen (*Immergut* 1992a, 1992b). Der politische Druck der Interessengruppen resultiert aus deren formellen und informellen Zugängen zu politischen Entscheidungsträgern sowie ihrer Konfliktfähigkeit.

## 2.1 Institutionelle Gelegenheitsstruktur

In Deutschland erfolgte die Umsetzung des EU-ETS durch das Treibhausgas-Emissionshandelsgesetz (TEHG) und das Zuteilungsgesetz (ZuG). Zwischen der rot-grünen Bundesregierung und dem schwarz-gelb dominierten Bundesrat hatte es Differenzen hinsichtlich der Bewertung der Zustimmungspflichtigkeit dieser beiden Gesetze gegeben. Im ursprünglichen TEHG-Entwurf des BMU hätten die Länderadministrationen die Erteilung und Überwachung der Zertifikate verwalten sollen. Dies erforderte eine Änderung der 34. Verordnung zum Bundes-Immissionsschutzgesetz (BImSchV), welche zustimmungspflichtig war. Aufgrund des Zeitdrucks zur fristgerechten Verabschiedung des TEHG wurde hierauf vom BMU der Novellierungsbedarf der BImSchV in das TEHG integriert, das nun vorsah, die Administration mit der Einrichtung der Deutschen Emissionshandelsstelle auf Bundesebene anzusiedeln. Nach Auffassung der Bundesregierung war das TEHG damit nicht zustimmungspflichtig. Jedoch vertraten Bundesrat und Opposition die gegenteilige Ansicht, da zum einen den Landesbehörden eine originäre Zuständigkeit entzogen würde (*Deutscher Bundestag* 2004b, S. 8795-8803) und Länderinteressen zum anderen allein aufgrund der erheblichen struktur- und regionalwirtschaftlichen Auswirkungen des NAP I tangiert seien (*Mock Rechtsanwälte* 2005). Die Bundesregierung vertrat dagegen die Auffassung, die Gesetze seien nicht zustimmungspflichtig, da keine neuen Pflichten für die Landesbehörden erwüchsen.

Nach dem Kabinettsbeschluss vom 31.3.2004 rief der Bundesrat den Vermittlungsausschuss an und drohte mit einer Normenkontrollklage, so dass in der Folge die Gesetze als zustimmungspflichtig anerkannt wurden und eine Aufteilung der Verwaltungsaufgaben zwischen Bund und Ländern vorgenommen wurde (*Mock Rechtsanwälte* 2005). Im Bundesrat hatten während des gesamten Umsetzungsprozesses die unionsregierten Länder die Mehrheit inne, deren Positionen bei der NAP-Konzeption damit zu bedenken waren, um Verzögerungen oder gar ein Scheitern der Gesetzesvorlagen zu verhindern.

Im Vereinigten Königreich erfolgte die Umsetzung des EU-ETS hingegen ausschließlich durch sekundäre Rechtsetzung. Die gesetzliche Ermächtigungsgrundlage bildete dabei der bereits 1972 verabschiedete European Communities Act. Dieser sieht für die parlamentarische Kontrolle der im Zusammenhang mit der Umsetzung europäischer Politiken verabschiedeten Statutory Instruments (SI) das *negative resolution procedure* im Standing Committee on Delegated Legislation des House of Commons vor.<sup>3</sup> Demnach treten die entsprechenden Verordnungen in Kraft, wenn das Parlament nicht binnen 40 Tagen nach deren Vorlage im Ausschuss eine ablehnende Resolution verabschiedet. Dabei kann das Parlament die SIs jedoch lediglich insgesamt ablehnen und keine Änderungen im Detail veranlassen. Bisher kam es nur sehr selten zu ablehnenden Entscheidungen in Bezug auf SIs im Rahmen dieses parlamentarischen Kontrollverfahrens (*House of Commons* 2008, S. 4). Die parlamentarische Kontrolle dient vielmehr dazu, den Rechtfertigungsdruck der Regierung gegenüber dem Parlament und der Öffentlichkeit zu erhöhen. Da kein Verfahren existiert, durch welches das House of Lords Verordnungen der Regierung aufheben könnte, stellten weder das Ober- noch das Unterhaus Vetopunkte im Umsetzungsprozess der Emissionshandelsrichtlinie dar.

Hauptadressat für die Lobbyingaktivitäten der betroffenen Interessengruppen war in beiden Ländern die (Bundes-)Regierung, wobei sich mit dem Beschluss der Zustimmungspflicht in Deutschland mit den Landesregierungen weitere Adressaten für die Einflussversuche durch Interessengruppen hervortaten. Welche Unterschiede sich daraus für die Einflussmöglichkeiten

ten der unterschiedlichen Interessen ergaben, bleibt im Folgenden genauer zu erörtern. Zuvor sei noch auf einen weiteren wichtigen institutionellen Unterschied in der Gelegenheitsstruktur verwiesen: den institutionalisierten Zugang zu politischen Entscheidungsträgern.

Im Vereinigten Königreich hatten sowohl Industrievertreter als auch Vertreter von Umweltschutzorganisationen über den gesamten Umsetzungsprozess hinweg die Gelegenheit, sich im Rahmen formaler Konsultationsprozesse mit ihren Anliegen an das Department for Environment, Food and Rural Affairs (DEFRA) und das Department of Trade and Industry (DTI),<sup>4</sup> die beiden zuständigen Ressorts in Whitehall, zu wenden (*DEFRA* 2005a, S. 34, 2007, S. 43f.). Zur generellen Information der Industrie fanden außerdem Treffen der beiden Ressorts mit der UK Emissions Trading Group (UKETG)<sup>5</sup> statt. Nach Angaben des DEFRA wurden ferner regelmäßig Gespräche mit Umweltverbänden und anderen Betroffenen zu der Implementierung des EU-ETS geführt (*DEFRA* 2007, S. 44). Neben diesen generellen Kontakten zwischen der Regierung und den Betroffenen wurden in Bezug auf spezielle Regelungsinhalte mehrfach formelle Konsultationsprozesse durchgeführt. Alle interessierten Akteure hatten also einen institutionalisierten Zugang zu den formalen Entscheidungsträgern in der Ministerialbürokratie.

Anders war dies in Deutschland. Hier fanden zur Ausarbeitung der Gesetzesentwürfe zunächst korporatistische Verhandlungen zwischen verschiedenen Industrievertretern, Umweltverbänden und Regierungsakteuren im Rahmen der Arbeitsgruppe „Emissionshandel zur Bekämpfung des Treibhauseffekts“ (AGE) statt. Nachdem im Rahmen dieses Gremiums jedoch kein Konsens erzielt werden konnte, wurden zunächst die Umweltverbände von den institutionalisierten Verhandlungen mit der Bundesregierung, die von da an in einer deutlich kleineren „Staatssekretärsrunde“ stattfanden, ausgeschlossen. Nachdem auch diese kleinere Verhandlungsrunde gescheitert war, wurden die Verhandlungen zwischen Exekutive und Interessengruppen vollkommen auf selektive, bilaterale, nicht-institutionalisierte und intransparente Absprachen seitens der Regierung mit einzelnen Wirtschaftsakteuren beschränkt.

Die Gelegenheitsstrukturen für den Einfluss gesellschaftlicher Akteure auf die Umsetzung des EU-ETS unterscheiden sich also grundlegend. Der zentralisierte Entscheidungsfindungsprozess im Vereinigten Königreich bot allen Interessengruppen zumindest formale gleiche Zugangschancen zur Regierung, die sich keinem Vetopunkt gegenüber sah. Demgegenüber bot der Bundesrat Interessengruppen in Deutschland zusätzliche Ansatzpunkte, während die Einbindung von Interessengruppen in die Entscheidungsfindung selektiv von Seiten der Regierung erfolgte. Bevor in der Darstellung der jeweiligen Umsetzungsprozesse gezeigt wird, dass diese institutionellen Bedingungen in Deutschland vor allem den wirtschaftlichen Interessengruppen zugutekamen, seien die grundlegenden Positionen der verschiedenen Interessengruppen und ihre Konfliktfähigkeit im Folgenden kurz dargestellt.

## 2.2 Relevante Akteure und ihre Positionen: Ökonomie vs. Ökologie

Im Rahmen des von der EU-Emissionshandelsrichtlinie gewährten Umsetzungsspielraums waren es vor allem die Wahl der Allokationsmethode sowie die Höhe des nationalen Caps die zwischen Umweltschützern und Wirtschaft hoch umstritten waren. Bei der Ausarbeitung des Nationalen Allokationsplans blieben jedoch auch weitere wichtige Fragen zu klären (*NERA/AEA Technology/SPRU* 2003): Inwieweit sollten frühere Anstrengungen einzelner Anlagen oder Sektoren anerkannt werden, ihre CO<sub>2</sub>-Emissionen zu senken (Early Action)?

Musste die Übertragung von Zertifikaten zwischen den einzelnen Phasen des EU-ETS möglich sein? War eine gewisse Menge an Zertifikaten als Reserve, z.B. für Neuanlagen, zurückzustellen, oder sollten diese die Zertifikate am Markt kaufen? Was sollte mit den bereits vergebenen Zertifikaten einer Anlage nach deren Schließung geschehen?

Bezüglich dieser Fragen konnten sich die beteiligten Industrievertreter weder in Deutschland noch im Vereinigten Königreich auf eine gemeinsame Position einigen. Weitgehende Einigkeit im wirtschaftlichen Lager bestand lediglich dahingehend, dass eine ausreichende, möglichst großzügige Ausstattung der Unternehmen mit Zertifikaten erfolgen sollte, was am ehesten durch eine Allokation auf Basis historischer Emissionswerte (Grandfathering) zu erreichen sei. Eine Auktionierung von Zertifikaten, die im Rahmen der EU-Richtlinie ohnehin auf fünf Prozent der auszugebenden Zertifikate beschränkt geblieben wäre, wurde hingegen einhellig abgelehnt. Bezüglich der anderen Punkte folgten die einzelnen Unternehmen in ihren Forderungen einer jeweils individuellen betriebswirtschaftlichen Logik und verlangten eine Ausgestaltung der NAPs so, dass sie ihnen Wettbewerbsvorteile gegenüber Konkurrenten einbringen würden.

Diese Zersplitterung des wirtschaftlichen Lagers machte eine Aggregation der Interessen innerhalb der Verbandsstrukturen schwierig. So traten denn auch die großen nationalen Industrieverbände, der Bundesverband der Deutschen Industrie (BDI) und die Confederation of British Industry (CBI), lediglich generell für ein großzügiges Cap ein und lehnten verschiedene Forderungen der Umweltschutzverbände ab. Auch den Fachverbänden, die in beiden Ländern an der Ausarbeitung des NAPs beteiligt waren, fiel die Erarbeitung einheitlicher Positionen schwer. So traten beispielsweise die Unternehmen der britischen Nuklearwirtschaft für ein striktes Cap ein, hätten ihnen hohe Zertifikatpreise doch Wettbewerbsvorteile gegenüber Konkurrenten verschafft, die überwiegend Energie aus fossilen Brennstoffen gewinnen. Dies machte eine einheitliche Positionierung der Association of Electricity Producers (AEP) unmöglich. Ähnliches galt für den Verband der Elektrizitätswirtschaft in Deutschland, wo die großen Energieversorger unterschiedliche Forderungen entsprechend ihres jeweiligen Brennstoffmixes stellten.

Ohne auf die detaillierten Positionen einzelner Akteure weiter einzugehen, kann festgehalten werden, dass sich in beiden Ländern die Wirtschaftsinteressen durch eine hohe Konfliktfähigkeit auszeichneten. Sie vertraten CO<sub>2</sub>-intensive Industrien, in denen mehrere Millionen Menschen beschäftigt sind, so dass Drohungen mit Investitionszurückhaltungen und Arbeitsplatzverlusten einer gewissen Glaubwürdigkeit nicht entbehren. Die Akteure in dieser Gruppe haben ferner gute Verbindungen zu Ministerialbürokratie und politischen Mandatsträgern. Sie verfügen über wichtige Informationen, weshalb die Regierungen für eine reibungslose Implementierung des EU-ETS auf die Zusammenarbeit mit ihnen angewiesen waren. Allerdings stand dieser Konfliktfähigkeit eine geringe inhaltliche Geschlossenheit gegenüber.

Im Lager der Umweltinteressen verhielt es sich demgegenüber eher umgekehrt. Die beteiligten Verbände der Umweltindustrie sowie die Umweltverbände BUND, Germanwatch, Greenpeace, der WWF, Friends of the Earth (FoE) und die Royal Society for the Protection of Birds (RSPB) forderten eine möglichst strikte Festlegung des nationalen Caps und sprachen sich dafür aus, die Möglichkeiten zur Auktionierung von Zertifikaten voll auszuschöpfen. Eine Anerkennung von Early Action wurde von ihnen ebenso kritisch gesehen wie die Allokation der Zertifikate durch Grandfathering.

Die Konfliktfähigkeit dieser Gruppe war gegenüber dem wirtschaftlichen Lager jedoch gering. Für die Umweltverbände ergibt sich diese vor allem aus ihrer moralischen

Reputation in der Öffentlichkeit, ihrer Mitgliederzahl und den verfügbaren Finanzmitteln. Diese machen es möglich, viele Menschen für Protestaktionen zu mobilisieren und Studien anzufertigen, die eigene Argumente untermauern oder die Argumentationen anderer Akteure schwächen. Ferner haben diese Gruppen im Laufe der Zeit durch ihre Arbeit eine erhebliche Expertise in umweltpolitischen Fragen entwickelt, auf die insbesondere Parlamentarier im Rahmen des Umsetzungsprozesses immer wieder zurückgegriffen haben. Glaubhafte Drohungen mit Investitionsverweigerungen und Arbeitsplatzverlusten gehören hingegen nicht zu den politischen Ressourcen, mit denen Vertreter von Umweltinteressen ihrer Position Nachdruck verleihen können.

Während sich die institutionellen Gelegenheitsstrukturen in Deutschland und dem Vereinigten Königreich erheblich unterschieden, waren Interessenskonstellation und Konfliktfähigkeit der widerstreitenden Lager durchaus vergleichbar. Inwiefern dies zu der großzügigen Festlegung der nationalen Zertifikatmenge in Deutschland und dem demgegenüber relativ strikten Cap im Vereinigten Königreich führte, zeigt die folgende Untersuchung des Umsetzungsprozesses in beiden Ländern.

### 3. Der Umsetzungsprozess in Deutschland

Einzelne Interessengruppen waren in Deutschland von Beginn an in den Willensbildungsprozess zum NAP einbezogen. Dabei können drei Phasen unterschieden werden: Erstens die vorbereitenden Verhandlungen in der Arbeitsgruppe Emissionshandel (AGE), zweitens die Verhandlung kritischer Entscheidungen unter Zeitdruck in der Staatssekretärsrunde, und drittens die nicht mehr institutionalisierten Verhandlungen in der kritischen Schlussphase. Mit jeder dieser Phasen nahm der Einfluss ökonomischer Interessen zulasten der ökologischen zu, während die Entscheidungsfindung zugleich sukzessive in den Arkanbereich verlagert wurde.

#### 3.1 Phase 1: Vorbereitende Verhandlungen in der Arbeitsgruppe Emissionshandel

Bereits während der Beratungen zur EU-Richtlinie wurde von der Bundesregierung am 18.10.2000 die Arbeitsgruppe „Emissionshandel zur Bekämpfung des Treibhauseffekts“ (AGE) eingerichtet. Die AGE fungierte als das zentrale Gremium, um die Position der Bundesregierung zur Ausgestaltung des EU-ETS auf europäischer Ebene und dessen nationale Umsetzung zu beraten und bildete damit eine politisch gewollte Einflussgelegenheit für gesellschaftliche Interessenvertreter. In der AGE vertreten waren zahlreiche Industrieunternehmen, insbesondere aus energieintensiven Sektoren und der Automobilindustrie; die Energiewirtschaft; mehrere Wirtschaftsverbände (BDI, DIHK, Gesamtverband Deutsche Steinkohle, Verband der Chemie-Industrie, VDEW u.a.); drei Umweltverbände (BUND, Germanwatch und WWF); zwei Gewerkschaften (IG Metall und verdi, vorübergehend zusätzlich die IG BCE); mehrere Bundesministerien (BMU, BMWA u.a.); die Bundestagsfraktionen sowie drei Bundesländer (Hessen, Rheinland-Pfalz und Nordrhein-Westfalen). Den Vorsitz führte das BMU (AGE 2004, BMU 2003).

Die Analyse der Sitzungsprotokolle zeigt, dass die Vertreter wirtschaftlicher Gruppen ihre Anliegen wirksam verfolgen konnten.<sup>6</sup> Beispielhaft sei die Erwartungshaltung des

BASF-Vertreters Günter Röder genannt, er gehe „von einer großzügigen Genehmigung für die erste Verpflichtungsperiode“ aus. Vattenfall-Vertreter Helmuth Groscurth meinte, eine geringfügige Überallokation sei „vermutlich kein Kernproblem“, wenn diese nur europaweit „einheitlich“ sei, um Wettbewerbsverzerrungen zu vermeiden (Corbach 2007, S. 84). Ein Zertifikatehandel käme in diesem Fall allerdings effektiv nicht zustande.

Im Streit um den Allokationsmechanismus wurde von Seiten der Wirtschaft bereits während der Verhandlungen zur EU-ETS-Richtlinie ein kostenfreies Grandfathering gefordert und eine Auktionierung abgelehnt (ebd., S. 46). Im weiteren Verlauf wurden auch Benchmarks diskutiert, die nicht einhellig verworfen wurden, sofern nach Brennstoffen differenziert werde. Gerd Weber vom Steinkohleverband erläuterte, dass „bei einheitlichen Benchmarks für Strom gerade für die Steinkohle die Gefahr eines Brennstoffwechsels als das zentrale Problem“ bestehe (ebd., S. 58f.). Auch RWE-Vertreter Jürgen Engelhardt wollte einen Brennstoffswitch von Kohle zu Erdgas vermeiden, was den Interessen von RWE aufgrund deren hohen Kohleanteils im Strommix zuwidergelaufen wäre (IWÖ 2009, S. 75-86, Liedtke 2006, S. 131-136, RWE 2005, S. 19, 2008, S. 61). EnBW-Vertreter Horst Wolter äußerte dagegen weniger Bedenken, da erst bei höheren CO<sub>2</sub>-Preisen ein Brennstoffwechsel rentabel sei (Corbach 2007, S. 86). Da die EnBW über keine Braunkohle und relativ wenig Steinkohle im Portfolio verfügt, ist sie von einem Brennstoffwechsel weniger betroffen und hat insofern weniger Interesse an einem brennstoffspezifischen Benchmarking (EnBW 2008, IWÖ 2009, S. 34-48, Liedtke 2006, S. 146-150). Die Umweltverbände äußerten dagegen ihre Skepsis gegenüber brennstoffspezifischen Benchmarks, da dann keine Anreize zu Brennstoffwechsel mehr gegeben seien (Corbach 2007, S. 57f.). Auch das BMU lehnte brennstoffspezifische Benchmarks zumindest für Neuanlagen ab (ebd., S. 86f.).

In Bezug auf Early Action setzte sich vor allem die VEAG/Vattenfall für eine großzügige Honorierung früherer Reduktionsmaßnahmen auf Basis eines möglichst frühen Bezugszeitraums ein (ebd., S. 48). Damit wollte sie eine Berücksichtigung der zu Beginn der 1990er Jahre durchgeführten Modernisierung ihres Kraftwerkparks und verschiedener Neubauten erreichen, die allerdings von den früheren privatwirtschaftlichen Eigentümern sowie dem Staat finanziert worden war (IWÖ 2009, S. 49-60, Liedtke 2006, S. 142-146, Vattenfall 2009).

### 3.2 Phase 2: Verhandlungen kritischer Punkte unter Zeitdruck in der Staatssekretärsrunde

Aufgrund zunehmenden Zeitdrucks durch die Frist zur Einreichung des NAPs bei der EU-Kommission zum 31.3.2004 wurden die AGE-Gespräche zwar fortgesetzt, die kritischen Punkte jedoch fortan in die hierzu geschaffenen „Hochrangigen Arbeitsgruppe Emissionshandel“, kurz „Staatssekretärsrunde“, verlagert. Dieses auf Vorstands- bzw. Staatssekretärsbene angesiedelte Gremium war deutlich kleiner als die AGE und sollte so die Verhandlungsprozesse beschleunigen. Zum Teilnehmerkreis gehörten Vertreter des BMWA, des BMU und des Bundeskanzleramts, 13 Vertreter von Wirtschaftsverbänden und Unternehmen (koordiniert vom BDI) sowie zwei BDI-Vertreter. Zu den 13 Mitgliedern aus der Wirtschaft gehörten E.on, Vattenfall Europe, EnBW, RWE, MVV/VKU, Degussa, BP, Hydro Aluminium sowie die Verbände der Stahl-, Papier-, Glas- und Zementindustrie (Corbach 2007, S. 91). Umweltverbände, Bundestag und Bundesländer hatten hingegen keinen Zugang zu den Verhandlungen in dieser Runde. Im Gegensatz zur AGE,

die allein vom BMU geleitet wurde, führte dieses den Vorsitz der Staatssekretärsrunde gemeinsam mit dem BMWA. Über die Gespräche wurde Stillschweigen vereinbart und es fanden weder mit der AGE noch mit Abgeordneten des Bundestags – trotz deren wiederholter Nachfragen – Abstimmungen statt (Zöckler 2004, S. 60). Damit war das Parlament nun gänzlich von den Gesetzesberatungen ausgeschlossen.

Durch die Beschränkung der Anzahl beteiligter Akteure sollte das Interessenspektrum reduziert, und so die Ausarbeitung eines konsensfähigen Entwurfs für weitere Beratungen in größerem Kreis vorangetrieben werden. Man widmete sich dabei insbesondere der Zertifikatmenge und deren Aufteilung auf die einzelnen Industriesektoren. Dabei traten jedoch zunehmend interne Interessenkonflikte der wirtschaftlichen Interessenvertreter zutage, da jedes Unternehmen in den detaillierteren Allokationsfragen eigene unternehmensspezifische Interessen durchzusetzen suchte und nur in allgemeinen Fragen, wie einem generell großzügigen Cap, ein Konsens erzielt werden konnte. Kein Interessenvertreter war bereit zugunsten eines Kompromisses von der eigenen Position abzurücken, so dass die Verhandlungen bereits früh ins Stocken gerieten.

Wünschte Vattenfall insbesondere eine Anerkennung von Early Action sowie – gemeinsam mit RWE – die Verhinderung eines Brennstoffswitchs, so verfolgten E.on und EnBW vor allem das Ziel der Kompensation des Atomausstiegs. Die energieintensive Industrie wiederum bestand auf eine großzügige Zuteilung, da sie – anders als die Energiewirtschaft, die in geringerem Maße dem internationalen Wettbewerb ausgesetzt ist – die Kosten nur begrenzt an den Endkunden weiterreichen könne. Weder BDI noch VDEW konnten diese Konflikte schlichten; beide Verbände waren paralysiert. Alle Akteure lehnten den BMU-Entwurf ab, konnten aber keine gemeinsame Gegenposition entwerfen (Corbach 2007, S. 102-105, *Der Spiegel* 2004, *FAZ* 2004). Erst nachdem E.on, RWE und Vattenfall sich auf brennstoffspezifische Benchmarks verabreden konnten, nahm auch der VDEW eine entsprechende Position ein (Corbach 2007, S. 103, Zöckler 2004, S. 66f.).

Die Gespräche brachen schließlich zusammen, nachdem das BMU am 29.01.2004 einen unabgestimmten Vorschlag für einen NAP vorgelegt hatte, der zwar in einigen Punkten der Wirtschaft entgegenkam, jedoch grundsätzlich eine ökologisch ambitionierte Ausgestaltung des NAPs verfolgte. Darin war etwa eine Gesamtmenge von 488 Mio. to CO<sub>2</sub> für 2005/2007 und 480 Mio. to für 2008/2012 vorgesehen. Die Vertreter der Wirtschaft gaben sich ob dieses Vorschlags brüskiert und brachen die Gespräche ab (BMU 2004, Corbach 2007, S. 101f., Zöckler 2004, S. 69f.).

### 3.3 Phase 3: Ressortabstimmungen in der Bundesregierung

Nach dem Abbruch der Verhandlungen im Rahmen der Staatssekretärsrunde existierten überhaupt keine institutionalisierten Verhandlungen mehr. Die relevanten Aushandlungsprozesse verliefen fortan zwischen BMU, BMWA und Bundeskanzleramt in intransparenten, bilateralen Unterredungen mit anderen Akteuren. Zu den relevanten Entscheidungsprozessen hatten dabei lediglich wenige große wirtschaftliche Akteure Zugang, darunter v.a. der BDI und die Energiewirtschaft. Umweltgruppen blieben außen vor und auch das Parlament wurde nicht beteiligt.

Mehrere Versuche einer Ressortabstimmung zwischen BMU und BMWA endeten ergebnislos. Im Vorfeld zur Frist des 31.3.2004 verlangte Bundeswirtschaftsminister Wolfgang Clement wiederholt Kompromisse, die den Anliegen der Wirtschaft entgegen kom-

men sollten. Selbst eine Mitte März von den beiden Staatssekretären des BMWA und des BMU ausgehandelte Kompromisslösung, in der ein Cap von 499 Mio. to für 2005/2007 vorgesehen war (statt 488 Mio. to im ursprünglichen BMU-Entwurf), wurde von ihm überraschend verworfen. Clement verlangte indes in einem Zwölf-Punkte-Katalog u.a. ein deutlich weiches Cap von 520 Mio. to mit zusätzlichen Reserven bei hohem Wirtschaftswachstum, eine bedarfsgerechte Ausstattung von Kohlekraftwerken sowie zusätzliche Zertifikate für die Stahlindustrie. Bis 2012 sei auf jegliche Reduktionsziele vollständig zu verzichten. Ferner sei bei Verwirklichung des EU-ETS eine Abschaffung der Ökosteuer, des EEG und des KWK-Gesetzes zu prüfen.

Zwei Tage vor Ablauf der Frist wurde schließlich am 29.3.2004 bei einem Treffen zwischen Bundeskanzler Schröder, Wirtschaftsminister Clement, Umweltminister Trittin, dem Außenminister und Vorsitzenden der Grünen Joschka Fischer sowie Kanzleramtsminister Frank-Walter Steinmeier eine Einigung erzielt und am 31.3.2004 im Kabinett beschlossen. Für 2005/2007 waren nun 503 Mio. to CO<sub>2</sub> (statt 488 Mio. to im BMU-Entwurf) und für 2008/2012 waren nun 495 Mio. to CO<sub>2</sub> (statt 480 Mio. to) vorgesehen. Neuanlagen sollten bedarfsgerecht ausgestattet werden. Die Übertragungsregel sollte nur für vier statt acht Jahre gelten und Ersatzanlagen sollten dann für 14 Jahre von Reduktionspflichten ausgenommen sein. Dadurch wurde auch der Bau von Braunkohlekraftwerken wirtschaftlich rentabel gehalten (*BMU 2004*).

Eine Schlüsselrolle für die Durchsetzung der Positionen wirtschaftlicher Interessensvertreter nahm Bundeswirtschaftsminister Clement ein. Der von 2002 bis 2005 amtierende Wirtschaftsminister war zuvor Ministerpräsident von NRW, dem bevölkerungsreichsten Bundesland, das zugleich wirtschaftlich stark vom Steinkohlebergbau, der Stromwirtschaft und der energieintensiven Industrie im Ruhrgebiet geprägt ist. Drei der fünf großen Stromversorger haben dort ihren Sitz (E.ON in Düsseldorf, RWE und RAG/Evonik in Essen). Dieses wirtschaftliche und soziokulturelle Umfeld schuf die Voraussetzung für eine strukturelle Nähe der gewerkschaftlich geprägten Wählerschaft zur SPD, die jedoch ihre 39 Jahre lang ununterbrochen gehaltene Landtagsmehrheit im Jahre 2005 an die CDU verlor. Die Rücksichtnahme auf die Interessen der Industrie, der Gewerkschaften und der schwankenden SPD-Wählerklientel in diesem wichtigen Bundesland ließen das SPD-geführte BMWA zu einem starken Advokaten gegen eine strikte Umsetzung des EU-ETS werden. Clement profitierte enorm von dem Verhandlungsvorteil, der sich aus seiner latenten Rücktrittsdrohung und dem Wissen um seine Unersetzbarkeit für den Machterhalt der SPD nährte. Der Kanzler konnte so auch gegen den Unmut des ökologischen Flügels in der SPD erfolgreich unter Druck gesetzt werden.

### 3.4 Bundesrat und Bundestag: Länderinteressen und Parteienwettbewerb

Wie oben dargelegt wurde, stand den Bundesländern nach der Einigung mit der Bundesregierung über die Zustimmungspflichtigkeit der relevanten Gesetze die Möglichkeit offen, über den Bundesrat Einfluss auf die Umsetzung des EU-ETS zu nehmen. Dass hier vor allem die wirtschaftlichen Anliegen zur Ausgestaltung des NAPs Gehör fanden, wird bereits in der Stellungnahme des Bundesrates vom 13.2.2004 deutlich. Darin enthalten ist die Forderung „zur Sicherung der Wettbewerbsfähigkeit des Wirtschaftsstandorts Deutschland [sien] bestehende Spielräume bei der Erstellung des nationalen Zuteilungsplans zu nutzen und insbe-

sondere die Anzahl der insgesamt zu verteilenden Zertifikate ausreichend zu bemessen. Nur so können die bereits erbrachten Leistungen der deutschen Wirtschaft beim Klimaschutz honoriert werden“ (*Bundesrat* 2004, S. 16). Explizit wurde auf die ausdrückliche Anerkennung von Early Action bei Kohlekraftwerken und chemischer Industrie gedrängt.

Insbesondere Politiker der ostdeutschen Länder Brandenburg (SPD), Sachsen (CDU/SPD), Sachsen-Anhalt (CDU/FDP) und Thüringen (CDU) mahnten eine Anerkennung von Early Action an, was den Interessen des in Ostdeutschland aktiven Stromerzeugers Vattenfall entsprach. Sachsen-Anhalt drohte sogar mit einer Klage vor dem Bundesverfassungsgericht und dem Europäischen Gerichtshof wegen Verletzung der Unternehmerfreiheit und der Wettbewerbsgleichheit, wenn Early Action nicht ausreichend anerkannt würde. Sachsen, Thüringen und Brandenburg wollten zunächst nicht klagen, kritisierten jedoch ebenfalls den NAP in einer gemeinsamen Erklärung: „Der von der Bundesregierung geplante Entwurf des Emissionsrechtehandels gefährdet Arbeitsplätze und Investitionen in den neuen Ländern und belastet die Wettbewerbsfähigkeit unserer Unternehmen schwer“ (*FAZ* 2004, S. 13). Mit besonderem Nachdruck setzte sich Manfred Stolpe, als damaliger Bundesminister für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen (SPD) im Kabinett verantwortlich für den Aufbau Ost sowie ehemaliger Ministerpräsident des Landes Brandenburg, für die Anerkennung von Early Action ein. Dessen Nachfolger im Amt des brandenburgischen Ministerpräsidenten, Matthias Platzeck (SPD), wandte sich persönlich an den Bundeskanzler, um sich für die Honorierung von Early Action auszusprechen (*Corbach* 2007, S. 131). Die Position Brandenburgs hatte vor dem Hintergrund der anstehenden Landtagswahlen vom 19.9.2004 besonderes Gewicht. Da der SPD spürbare Verluste drohten, versuchte sie jeden Vorwurf, sie riskiere Arbeitsplätze, zu vermeiden.

In noch stärkerem Ausmaß als die ostdeutschen Länder setzte sich die SPD-Führung von NRW für wirtschaftliche Interessen bei der Ausgestaltung des NAPs ein. In diesem traditionell sozialdemokratischen Land drohte mit der Landtagswahl vom 22.5.2005 erstmals eine dramatische Wahlniederlage der SPD, welche zugleich auch „das Ende der rot-grünen Bundesregierung“ bedeute, wie NRW-Ministerpräsident Peer Steinbrück öffentlich erklärte (*Welt Online* 2004). Dass diese Sorge nicht unberechtigt war, bestätigte sich nach den Wahlen: nach dem Sieg von CDU/FDP in NRW rief Kanzler Schröder vorzeitige Neuwahlen im Bund aus. Im März 2004, in der entscheidenden Endphase der NAP-Verhandlungen, erklärte Steinbrück: „Ich kämpfe dafür, dass unsere Industrie hier bleibt. Wir können unsere Wirtschaftsleistung nicht allein damit erbringen, Blaupausen zu erstellen, Solarzellen zu bauen und Haare zu schneiden.“ NRW sei ein Land, in dem hunderttausende Menschen in der Grundstoff erzeugenden Industrie arbeiten. „Wenn die Vorschläge von Trittin unverändert umgesetzt werden, dann führt das zur De-Industrialisierung Nordrhein-Westfalens. [...] Setzt sich Trittin durch, dann würde die Stromindustrie Kraftwerke außerhalb Nordrhein-Westfalens bauen.“ (*Strom Magazin* 2004) Die Gewerkschaften agierten in NRW in ungewohntem Schulterschluss mit der Industrie. Während der Endphase der NAP-Verhandlungen demonstrierten mehrere tausend Stahlarbeiter im Ruhrgebiet auf Initiative der IG Metall zusammen mit dem gesamten Präsidium der NRW-SPD, um Clement „den Rücken zu stärken“ (*Wirtschaftswoche* 2004). Die Bedeutung dieser Protestveranstaltungen ergab sich vor allem aus der Verbindung mit einer möglichen Wahlniederlage der SPD, da mit den Gewerkschaftsmitgliedern wichtige Teile ihrer Stammwählerschaft gegen eine strikte Ausgestaltung des NAPs opponierten. Dies veranlasste Steinbrück dazu, zweifach persönlich beim Bundeskanzler zu intervenieren, um Clements Position zu unterstützen (*Welt Online* 2004).

Der Bundestag war de facto nicht an der Ausarbeitung des NAPs beteiligt. Er fungierte vielmehr zur formalen Ex-Post-Legitimation der im Arkanbereich von der Exekutive mit den Interessengruppen ausgehandelten Entscheidungen. Die Gesetze wurden unter hohem Zeitdruck von der Bundesregierung in engem Kontakt mit verschiedenen Interessenvertretern erarbeitet. Für eine Beratung im Bundestag war der Zeitplan aufgrund des Drucks zur fristgerechten Einreichung bei der EU-Kommission zu knapp: Erst am 31.3. 2004, dem letzten Tag der Frist, konnte das Kabinett den NAP nach konfliktintensiven Verhandlungen beschließen und nach Brüssel melden. Zwar bestand formal ein Parlamentsvorbehalt, doch der Bundestag konnte nicht auf nennenswerte Ex-Post-Änderungen insistieren. Dies hätte zum einen die EU-Kommission diskreditiert. Sowie zum anderen den mühsam zwischen Trittin und Clement ausgehandelten Kompromiss gefährdet und damit auch implizit den Fortbestand der Koalition infrage gestellt.

Dass es in Deutschland den Vertretern wirtschaftlicher Interessen gelang, eine sukzessive Ausweitung des nationalen Caps zu erwirken und zahlreiche Sonderinteressen durchzusetzen, ist also im Wesentlichen zwei Tatsachen geschuldet: Aufgrund der Zersplitterung wirtschaftlicher Interessen entsprechend individueller betriebswirtschaftlicher Kalküle war eine Aggregation dieser Interessen durch die entsprechenden Verbände nicht möglich, so dass die zunächst breiten korporatistischen Verhandlungen in der AGE scheiterten. Um das Interessenspektrum einzugrenzen, reagierte die Regierung mit einer Verlagerung entsprechender Verhandlungen zunächst in den kleineren Kreis der Staatssekretärsrunde und schließlich in bilaterale Treffen mit einzelnen Akteuren. Dass dabei ausgerechnet die Umweltverbände zuerst aus den Verhandlungen ausgeschlossen wurden, hat zwar sicherlich das Interessenspektrum der Beteiligten insgesamt reduziert. An der grundlegenden Problematik einer Uneinigkeit innerhalb der Wirtschaft änderte dies jedoch nichts. Gehör für ihre individuellen Anliegen fanden insbesondere die großen EVUs schließlich bei den Landesregierungen und Bundespolitikern, die entsprechenden Landesverbänden angehören. Mit den nahenden Wahlen nahm die Konfliktfähigkeit wirtschaftlicher Interessen zu, so dass sie den Vetopunkt Bundesrat als wichtigen Einflusskanal für sich gewinnen konnten.

## 4. Der Umsetzungsprozess im Vereinigten Königreich

Auch der Implementationsprozess im Vereinigten Königreich lässt sich grob in drei Phasen gliedern: Die Erarbeitung des ersten NAP-Entwurfs, die Verabschiedung des vorläufigen NAP I und die Aushandlung eines NAP-Nachtrags. Im Gegensatz zum deutschen Fall bezieht sich diese Einteilung jedoch nicht auf Änderungen der institutionellen Struktur der Aushandlungen zwischen gesellschaftlichen Interessengruppen und staatlichen Akteuren. Diese blieben im Vereinigten Königreich während des gesamten Umsetzungsprozesses unverändert. Jedoch nahm auch hier die Rolle des Wirtschaftsministeriums gegenüber dem Umweltministerium schrittweise zu, wobei gleichzeitig das nationale CAP immer weiter heraufgesetzt wurde.

### 4.1 Der NAP-Entwurf: Stunde des Klimaschutzes

Bereits zu Beginn des Umsetzungsprozesses fiel innerhalb der britischen Regierung die Entscheidung, kein absolutes Cap für die Zuteilung von Zertifikaten a priori festzulegen.

Man entschied, dieses relativ zur Allokationsmethode festzusetzen; die Zertifikatmenge also entweder entsprechend historischer Emissionswerte oder entsprechend vorhergesagter Emissionswerte zu bestimmen. Daher stand diesbezüglich zunächst auch keine Zahl im Raum. Vielmehr verlief die Diskussion entlang der Alternativen, ob das Cap lediglich am verbindlichen Reduktionsziel einer Senkung der CO<sub>2</sub>-Emissionen um 12,5 Prozent gegenüber 1990 bis 2010 entsprechend des EU Burden-Sharing-Agreements ausgerichtet werden sollte oder an der nationalen Zielsetzung einer Reduktion von 20 Prozent im selben Bezugszeitraum. Das DEFRA sprach sich frühzeitig für ein striktes Cap entsprechend dem 20 Prozent Reduktionsziel aus (*ENDS* 2003). Daraufhin bahnte sich ein Streit zwischen DEFRA und DTI über die Höhe des Caps an, der sich durch den gesamten Implementationsprozess ziehen sollte. Während das DEFRA immer wieder den möglichen Beitrag des EU-ETS zum Klimaschutz hervorhob (*House of Commons* 2003, Column 376W), wurden von dem anderen Ressort vor allem Bedenken bezüglich möglicher negativer Auswirkungen einer strikten Reduktionspolitik auf die Wettbewerbsfähigkeit der britischen Volkswirtschaft geäußert (*House of Commons* 2004b, Column 767W).

Am 19. Januar 2004 veröffentlichte das DEFRA den europaweit ersten Entwurf für den Nationalen Allokationsplan (*DEFRA* 2004d). Bezüglich der Allokationsmethode entschied sich das Umweltministerium für eine Mischung aus Grandfathering und Vorhersagen sowie die kostenlose Zuteilung aller Zertifikate an bestehende Anlagen. Eine Reduktion gegenüber den BAU-Emissionen<sup>7</sup> sollte generell nicht erfolgen. Die Berechnung des Caps beruhte ebenso wie die Allokation auf Anlagenebene auf den letzten offiziellen Emissionsvorhersagen für 2010 durch das DTI. Im NAP-Entwurf resultierten daraus 714,5 Mio. to CO<sub>2</sub> für die drei Jahre der ersten Handelsphase. Dies hätte einer CO<sub>2</sub>-Emissionsreduktion der betroffenen Sektoren von 16,3 Prozent gegenüber 1990 entsprochen. Generell war eine Zuteilung von Zertifikaten entsprechend der Vorhersagen unter Einbezug der möglichen Wirkungen anderer Klimaschutzpolitiken vorgesehen. Daraus hätte sich bis 2010 eine Emissionsreduktion von 15,3 Prozent gegenüber 1990 ergeben. Entsprechend dem im Climate Change Programm der Regierung (*DEFRA* 2000) vorgesehenen Beitrag des Emissionshandels zur Erfüllung der Reduktionsziele waren nach Anerkennung der Reduktionsleistungen des UK-ETS weitere Einsparungen von 5,5 Mio. to CO<sub>2</sub> notwendig. Diese Abweichung vom BAU, also die Reduktion gegenüber 1990 von 16,3 Prozent statt 15,3 Prozent, sollte von den Stromerzeugern erbracht werden (*DEFRA* 2004d, S. 4).

Eine spezielle Anerkennung von Early Action war im NAP-Entwurf nicht vorgesehen, da die Zuteilung der Zertifikate auf Anlagenebene auf Basis der durchschnittlichen Emissionen von 1998-2002 emissionsmindernde Maßnahmen in diesen Jahren bereits berücksichtige (ebd., S. 22). Die Regierung folgte der Argumentation der Umweltverbände, frühere Bemühungen um Emissionsreduktionen seien aus ökonomischen Kalkülen erwachsen und daher bei der Allokation nicht gesondert anzuerkennen. Zwar sollte es keine Auktionierung bei der Erstzuteilung der Zertifikate an bestehende Anlagen geben, jedoch sieht der NAP-Entwurf eine Auktionierung derjenigen Zertifikate vor, die am Ende eines Jahres nicht aus einer noch einzurichtenden Rücklage von Zertifikaten für Neueinsteiger (NER) vergeben wurden. Nach dem Entwurf sollte die Übertragung von Zertifikaten nach der Schließung von Anlagen nicht möglich sein. Auch die Forderungen eines Großteils der Industrievertreter und des DTI nach der Möglichkeit, ungenutzte Zertifikate in die zweite Handelsperiode zu überführen, wurde abgewiesen.

Ein Abgleich des NAP-Entwurfs mit den grundlegenden Positionen verschiedener Interessengruppen zeigt, dass sich hier Umweltinteressen in wesentlichen Punkten durchset-

zen konnten. In vielen Fragen war die Position des DEFRA bereits zu Beginn des Umsetzungsprozesses beinahe deckungsgleich mit der der Umweltverbände und es konnte diese in vielen Punkten gegenüber dem DTI behaupten. Dabei spielte es sicherlich eine Rolle, dass das DEFRA das federführende Ressort und das DTI nur angemessen einzubeziehen war. Außerdem fand das Umweltministerium wichtige Argumente gegen Warnungen vor möglichen Wettbewerbsverzerrungen innerhalb der EU, die seitens des DTI und verschiedener wirtschaftlicher Interessenvertreter immer wieder ausgesprochen worden waren. Dem hielt das DEFRA entgegen, dass viele Staaten gezwungen sein würden, ihre nationalen Caps strikt zu setzen, da sie im Gegensatz zum Vereinigten Königreich noch weit von der Erfüllung ihrer Kyoto-Ziele entfernt seien (*House of Commons* 2004a, Column 011). Außerdem würde es die frühzeitige Abgabe des NAPs bei der Kommission ermöglichen, einen Referenzpunkt für andere EU Mitgliedstaaten zu setzen, die dann ebenso anspruchsvolle NAPs ausgestalten müssten. Angesichts der Tatsache, dass für alle Sektoren Emissionen entsprechend des vorhergesagten BAU ausgegeben werden sollten, müssten die betroffenen Unternehmen ferner auch weiterhin im internationalen Wettbewerb bestehen können, da ja zunächst keinerlei Einsparungen von ihnen verlangt wurden (*ENS* 2004).

Bei der Ausarbeitung des NAP-Entwurfs konnten die großen Stromerzeuger ihre Interessen am wenigsten durchsetzen. Immerhin war es ihr Sektor, der als einziger weniger Zertifikate zugestanden bekam als es den vorhergesagten BAU-Emissionen entsprechen hätte. Die Schwäche der EVUs bestand zum einen darin, dass der Sektor wie in Deutschland entsprechend des Brennstoffmixes der einzelnen Unternehmen in sich gespalten war. Im Unterschied zu Deutschland wurde ferner die Konfliktfähigkeit der EVUs seitens des DEFRA nicht anerkannt: Drohungen mit Arbeitsplatzverlusten und Investitionsverweigerungen liefen ins Leere, da das Ministerium trotz entgegengesetzter Verlautbarungen der Unternehmen die Ansicht vertrat, der Sektor sei aufgrund der Insellage im Vereinigten Königreich kaum internationalem Wettbewerb ausgesetzt (*DEFRA* 2004d, S. 14).

In der Reaktion auf dieses Argument verschoben sich die Argumentationsmuster der Vertreter aus dem Energiesektor. Anstatt auf mögliche Arbeitsplatzverluste wurde nun auf potenzielle Strompreissteigerungen verwiesen, da die EVUs auf den Zukauf von Zertifikaten angewiesen sein würden. Dies wiederum hätte negative Auswirkungen auf die Wettbewerbsfähigkeit der gesamten britischen Volkswirtschaft. Außerdem wurde die Methodik des DTI bei der Berechnung der Emissionsvorhersagen kritisiert und angekündigt, sich in dieser Angelegenheit intensiv mit dem Ministerium zu beraten (*House of Lords* 2004, Q549ff.). Auch andere Interessenvertreter änderten ihre Argumentationsstrategie dahingehend, dass sie die Validität der vorhergesagten BAU-Emissionen in Zweifel zogen. Da hier die Zuständigkeit nicht mehr beim DEFRA, sondern dem DTI lag, sollte das Ministerium im weiteren Verlauf des Umsetzungsprozesses der bedeutendere Adressat des Lobbying derjenigen Akteure werden, die mit der ihnen nach dem NAP-Entwurf zugestandenen Menge an Zertifikaten nicht zufrieden waren.

## 4.2 Der vorläufige NAP: Das Wiederaufleben ökonomischer Interessen

Welchen Einfluss die Diskussionen zum NAP-Entwurf auf die Arbeit in den zuständigen Ministerien hatte, zeigt der Vergleich mit dem vorläufigen NAP, der nach Beanstandungen durch die Kommission erst am 7. Juli genehmigt wurde (*Europäische Kommission* 2004). Die Angaben zum Cap im vorläufigen NAP I basierten auf immer noch inoffiziellen aber

neuen Vorhersagen, die das DTI Ende Mai veröffentlicht hatte (*DTI 2004a*). Entsprechend der neuen Berechnungen stieg das Cap um 3 Prozent gegenüber dem NAP-Entwurf vom Januar 2004 auf 736,3 Mio. to CO<sub>2</sub>. Demnach hätte sich bei einer Ausgabe der Zertifikate nach BAU bis 2010 eine Reduktion der CO<sub>2</sub>-Emissionen von 14,3 Prozent gegenüber 1990 in den vom EU-ETS erfassten Sektoren ergeben. Im Entwurf waren es noch 15,4 Prozent. Auch im vorläufigen NAP war die Ausgabe von weniger Zertifikaten vorgesehen als sie sich aus dem BAU ergeben hätten. Wie schon im NAP-Entwurf so sollten auch nach dem vorläufigen NAP Einsparungen von 5,5 Mio. to CO<sub>2</sub> im Energiesektor erfolgen. Daraus hätte sich nach den neuen Vorhersagen des DTI bis 2010 eine Reduktion von 15,2 Prozent – statt zuvor 16,3 Prozent – ergeben (*DEFRA 2004c*, S. 10, *2004d*, S. 4).

Das DEFRA hatte die Angaben zu den Allokationsmengen im genehmigten NAP mit dem Vorbehalt einer möglichen nachträglichen Änderung versehen, da diese noch immer auf vorläufigen Prognosen des DTI basierten (*DEFRA 2004c*, S. 8). Daher war mit der Annahme des NAPs durch die Kommission das Bemühen der Industrievertreter um die Zuteilung größerer Zertifikatmengen für ihre Anlagen und Sektoren noch nicht beendet. Allerdings stellte die Kommission bei der Genehmigung klar, dass eine eigenmächtige nachträgliche Erhöhung durch die britische Regierung nicht möglich sei. In diesem Fall müsse der gesamte NAP zur erneuten Genehmigung bei der Kommission vorgelegt werden (*Europäische Kommission 2004*, Art. 3 (3)).

Durch die faktische Verlagerung der Zuständigkeit über die Entscheidung des Caps vom DEFRA in das DTI befürchteten die Umweltverbände bereits nach dieser ersten Erhöhung des Caps gegenüber dem NAP-Entwurf, dass die Interessen der Industrievertreter dort stärker zum Tragen kommen würden (*ENDS 2004c*). Die Reaktionen der Industrievertreter auf den vorläufigen NAP bestätigten diese Befürchtungen der Umweltverbände. Die Association of Electricity Producers (AEP) übte scharfe Kritik an den Berechnungen des DTI, aus welchen sich für den Stromsektor eine Minderung der Zertifikatmenge für bestehende Anlagen um 1,5 Prozent gegenüber dem NAP-Entwurf ergeben hatte. Die Emissionsmenge liege weit unter den tatsächlichen BAU-Emissionen und „reductions on this scale cannot be met [...] other than via the purchase of allowances.“ (*ENDS 2004b*, S. 50) Und dies, so die Vertreter der EVUs, führe unweigerlich zu einer Steigerung der Strompreise und damit zu Wettbewerbsnachteilen der verarbeitenden Industrie.

### 4.3 Der nachgereichte NAP: Am Ende entscheidet Europa

Am 27. Oktober veröffentlichte das DEFRA eine neue Liste mit den Allokationsmengen, die auf einer weiteren vorläufigen Berechnung des DTI basierten (*DTI 2004b*). Nach den neuen Berechnungen ergab sich ein Cap von 792,4 Mio. to CO<sub>2</sub>, was 7,6 Prozent über dem ursprünglich im vorläufigen NAP angegebenen lag. Angesichts der Frage, ob man bei der Kommission eine nachträgliche Erhöhung des Caps um die Differenz von 56,1 Millionen Zertifikaten beantragen sollte, war es zu einem Wiederaufleben des Konflikts zwischen DTI und DEFRA gekommen. Das höhere Cap hatte sich aus den in den neuen Berechnungen höheren BAU-Emissionen ergeben. Während das Wirtschaftsministerium an seiner Position festhielt, britische Unternehmen nicht über das Maß der bestehenden Klimaschutzpolitiken hinaus mit Reduktionsverpflichtungen zu belasten und folglich eine entsprechende Nachbesserung im NAP verlangte, fürchteten die Verantwortlichen im DEFRA den aus dem Antrag zur nachträglichen Erhöhung möglichen Imageschaden

(ENDS 2004a). Selbst auf höchster Ebene konnte zwischen den Ressorts keine Einigung erzielt werden, so dass die Minister mit ihrem Problem an den Premierminister herantraten, um um eine Entscheidung zu bitten.

Mit der Veröffentlichung der neuen Allokationsmengen am 27. Oktober gab das DEFRA bekannt, dass man bei der Kommission eine nachträgliche Erhöhung der insgesamt auszugebenden Zertifikatmenge um 19,8 Mio. to CO<sub>2</sub> beantragen wolle (DEFRA 2004b). Zwar bemühte sich Umweltministerin Beckett, die Erhöhung um nur 19,8 statt 56,1 Millionen Zertifikate als Erfolg des Umweltministeriums für mehr Klimaschutz auszulegen. Jedoch zeigt die letztendliche Entscheidung, überhaupt eine nachträgliche Erhöhung des Caps zu beantragen, dass sich das DTI in der Auseinandersetzung weitgehend durchsetzen und den Premierminister von den Bedenken bezüglich möglicher Schäden für die Wettbewerbsfähigkeit britischer Unternehmen überzeugen konnte. Bei einer Befragung am 8. Februar 2005 im Liaison Committee des Unterhauses erklärte Tony Blair denn auch, dass er die Entscheidung zur nachträglichen Erhöhung des nationalen Caps getroffen habe, um Wettbewerbsnachteile britischer Unternehmen im europäischen Markt zu vermeiden (House of Commons 2005a, Q123).

Die offiziellen Vorhersagen wurden erst am 11. November 2004 durch das DTI veröffentlicht, wobei es gegenüber den vorläufigen Zahlen vom Oktober zu einer dritten Erhöhung der geschätzten BAU-Emissionen und verschiedenen Änderungen in den sektoralen Allokationsmengen kam (DTI 2004c). Forderungen nach einer Erhöhung des Caps um mehr als die zuvor vereinbarten 19,8 Millionen Zertifikate blieben jedoch aus. Der NAP-Nachtrag mit dem entsprechenden neuen Allokationsplan wurde schließlich am 14. Februar 2005 veröffentlicht, nachdem bereits ein Antrag zur Genehmigung des höheren Caps bei der Kommission eingereicht worden war (DEFRA 2005b).

Die nachträgliche Erhöhung des Caps wurde seitens der Umweltverbände als tiefer Rückschlag empfunden. Vielfach wurde der Regierung vorgeworfen, gegenüber den Drohungen der Industrie mit Investitionsverweigerungen und Arbeitsplatzverlusten eingeknickt zu sein und die eigenen ambitionierten Zielsetzungen in der Klimaschutzpolitik aufzugeben zu haben (Greenpeace 2004). Allerdings war dieser Erfolg der wirtschaftlichen Interessengruppen mit einer Einschränkung insbesondere für die EVUs versehen. Denn während alle anderen Sektoren, wie bisher auch, Zertifikate entsprechend der vorhergesagten BAU-Emissionen erhalten sollten, würden alle Abweichungen vom BAU zu Lasten des Stromsektors gehen (DEFRA 2004a, S. 8). Darunter fielen die 5,5 Mio. to CO<sub>2</sub>, die entsprechend dem Energy White Paper (DEFRA 2000) durch den Emissionshandel eingespart werden sollten und die 36,3 Mio. to CO<sub>2</sub>, für die nach der Übereinkunft zwischen DTI und DEFRA keine nachträgliche Erhöhung beantragt werden sollte. Außerdem trugen die EVUs das Risiko, dass der Erhöhung des Caps durch die Kommission nicht stattgegeben werden könnte. Dieses Risiko schien sich am 13. Januar 2005 nach einer inoffiziellen Ankündigung der Kommission, der nachträglichen Erhöhung des Caps nicht stattzugeben, zu materialisieren. Die britische Regierung erhöhte danach den Druck auf die Kommission, indem sie mit rechtlichen Schritten in diesem Fall drohte, was die offizielle Ablehnung des britischen Gesuchs am 2. Februar 2005 jedoch nicht verhinderte.

Die Verzögerung der Ausgabe der Zertifikate im Vereinigten Königreich aufgrund des Streits zwischen der Regierung und der Kommission wurde von den meisten Industrievertretern kritisiert (The Financial Times 2005a). Der Druck der Unternehmen, endlich Rechtssicherheit zu schaffen, fiel im Februar und März 2005 mit der Veröffentlichung verschiedener Artikel in der Presse zusammen, die die Unvereinbarkeit der öffent-

lich beanspruchten Vorreiterrolle der Labour-Regierung in puncto Klimaschutz mit der Erhöhung des nationalen Caps hervorhoben (bspw. *The Financial Times* 2005b, *The Guardian* 2005). Auch das Parlament rügte die Regierung für dieses Vorgehen und verlangte eine möglichst baldige Beilegung des Streits mit der Kommission, um den Schaden für das internationale Ansehen des Vereinigten Königreichs zu begrenzen (*House of Commons* 2005b, S. 18).

Am 5. Mai 2005 standen Unterhauswahlen an, die wohl das Kalkül der Regierungsmitglieder, insbesondere des Premierministers, beeinflussten. Mit den nahenden Wahlen und der damit einhergehenden stärkeren Präsenz des Parteienwettbewerbs bekamen – wie in Deutschland – nun auch im Vereinigten Königreich ökonomische Interessen den Vorzug vor ökologischen. So war die Kritik der Industrievertreter am vorläufigen NAP sowohl von manchen Abgeordneten im Unterhaus,<sup>8</sup> als auch in Teilen der Presse aufgenommen worden, und erst verstummt, nachdem Tony Blair beschlossen hatte, die nachträgliche Erhöhung des Caps bei der Kommission zu beantragen. Nachdem nun, neben der Industrie, auch das House of Commons drängte, das EU-ETS endlich umzusetzen und britischen Unternehmen die Teilnahme am Handel zu ermöglichen (*House of Commons* 2005c, S. 42), ließ eine Entscheidung erneut nicht lange auf sich warten. Im März ließ das DEFRA verlautbaren, zunächst die Zertifikate nach dem von der Kommission genehmigten NAP I auszugeben. Gleichzeitig kündigt es an, Klage<sup>9</sup> gegen die Kommission wegen dem Nicht-Zugeständnis der zusätzlichen Emissionsmenge im NAP I einzureichen (*DEFRA* 2005c). Der genehmigte NAP I wurde schließlich in eine Verordnung eingearbeitet, die am 24. Mai 2005 dem Parlament sowie der Öffentlichkeit vorgelegt wurde und schließlich unverändert am 14. Juni 2005 in Kraft trat (*DEFRA* 2005d).

## 5. Vergleichende Betrachtung der nationalen Umsetzung des EU-ETS

Die vergleichende Analyse der politischen Prozesse um die Ausgestaltung der NAPs in Deutschland und dem Vereinigten Königreich zeigt, dass deren unterschiedlich starke umweltpolitische Ambitioniertheit das Ergebnis des Einflusses verschiedener Interessengruppen auf die Entscheidungsfindung in den formal legitimierten Institutionen ist. In beiden Staaten konnte ein wirtschaftliches Lager ausgemacht werden, dessen Mitglieder ihre Positionen mit Wachstum, Arbeitsplätzen und Wettbewerbsfähigkeit begründeten. Um ihren Forderungen Nachdruck zu verleihen, drohten sie mit Investitionsverweigerungen und beschworen düstere Szenarien von Werksschließungen, Standortverlagerungen und Arbeitsplatzverlusten herauf. Allerdings wurde dieser Argumentation im Vereinigten Königreich zunächst weniger gefolgt als in Deutschland. Das zuständige Umweltministerium versuchte die Argumente industrieller Interessenvertreter strategisch außer Kraft zu setzen und schwächte so deren Position.

Der Bundesrat, der aufgrund der parteipolitischen Inkongruenz zur Regierungskoalition auf Bundesebene ein Vetopunkt im formalen Entscheidungsprozess darstellte, bot einen wichtigen Kanal zur Vermittlung partikularer Interessen in Deutschland. Da die Interessen von NRW und den ostdeutschen Ländern, wo zahlreiche Anlagen energieintensiver Industrien angesiedelt sind, stark von der Erarbeitung des NAPs tangiert waren, standen in diesen Ländern Politik, Wirtschaft und Gewerkschaften in einer seltenen Allianz gegen einen progressiv ausgestalteten NAP. Ihre Vetoposition im Bundesrat bot die-

ser Allianz die Möglichkeit, ihre Forderungen in Verhandlungen mit der Regierung durchzusetzen. Einen solchen Ansatzpunkt für den Einfluss von geographisch in bestimmten Regionen konzentrierten Wirtschaftsinteressen gab es im zentralistischen System des Vereinigten Königreichs nicht, was einer umweltpolitisch relativ ambitionierten Ausgestaltung des NAP I zugute kam.

Ein weiterer bedeutender Unterschied ergab sich aus dem im politischen System angelegten Umgang mit Interessengruppen und deren Beziehungen zum Staat; sprich die Unterschiede im Zugang der Interessengruppen zu den politischen Entscheidungsträgern. In Deutschland wurde ganz im Sinne der korporatistischen Tradition die AGE zur Erstellung des NAPs gegründet, wo zunächst neben zahlreichen Wirtschaftsverbänden, Unternehmen und Gewerkschaften auch einige Verbände und Unternehmen aus dem Umweltbereich sowie die Bundestagsfraktionen beteiligt waren. Mit der Verlagerung der wesentlichen Verhandlungen in die Staatssekretärsrunde wurden jedoch sämtliche ökologischen Interessengruppen vom Zugang ausgeschlossen. Nach dem Abbruch der Staatssekretärsrunde kam es nur noch zu informellen, bilateralen Kontakten zwischen Interessengruppen und politischen Entscheidungsträgern. In dieser intransparenten Grauzone, der gerade in der entscheidenden Schlussphase der NAP-Willensbildung die größte Bedeutung zukam, konnten sich die ressourcenreicheren Gruppen besser durchsetzen.

Demgegenüber gestaltete sich der zentralisierte, auf die einzelnen Ressorts ausgerichtete Willensbildungsprozess im Vereinigten Königreich wesentlich offener. Hier konnten sich alle potenziell Interessierten im Rahmen der formalen Konsultationsverfahren an die Regierung wenden. Dabei wurde die Fachkompetenz der Umweltverbände vor allem vom DEFRA anerkannt, was deren Einfluss in der Anfangsphase stärkte. Ferner verweigerte das DEFRA die Anerkennung der Konfliktfähigkeit wichtiger wirtschaftlicher Interessenvertreter, so dass viele der klimaschonenden Regelungen des NAPs in dieser Anfangsphase im NAP-Entwurf festgeschrieben und später nicht mehr geändert wurden.

Jedoch erhöhte sich auch im Vereinigten Königreich der Einfluss wirtschaftlicher Interessen im Zeitverlauf. Dies ergab sich, ebenso wie in Deutschland, durch eine stärker werdende Rolle des Wirtschafts- gegenüber dem Umweltministerium im Umsetzungsprozess. Aufgrund der gewählten Allokationsmethode fiel nicht nur die Erarbeitung des Makroallokationsplans in den Zuständigkeitsbereich des DTI, was lediglich einen Streit um Allokationsmengen zwischen den verschiedenen betroffenen Sektoren – und damit innerhalb des wirtschaftlichen Lagers – zur Folge gehabt hätte. Mit den Vorhersagen des DTI änderte sich auch das Cap und durch die Erhöhung der BAU-Emissionen konnte die Argumentation gegen Drohungen mit Standortverlagerung aufgrund von Wettbewerbsnachteilen nicht aufrechterhalten werden. Damit stieg der Einfluss wirtschaftlicher Interessen, die nun ihre Konfliktfähigkeit voll entfalten konnten. Damit konnten diese in der Schlussphase des Umsetzungsprozesses auch im Vereinigten Königreich einen wesentlich größeren Einfluss geltend machen als zu Beginn. Dabei beschränkte sich der Einfluss jedoch auf die Berechnung der Emissionsvorhersagen und damit auf die Höhe der sektoralen und des nationalen Caps. Sonderregelungen, wie etwa die besondere Anerkennung von früheren Maßnahmen zur Emissionsreduktion, waren hingegen nicht mehr durchzusetzen, da der NAP I vom DEFRA zuvor bereits weitgehend ausformuliert worden war.

Mit den anstehenden Unterhauswahlen stieg der Einfluss wirtschaftlicher Interessen insbesondere über den Druck auf Abgeordnete im Unterhaus, so dass sie letzten Endes den Premierminister dazu bewegen konnten, das Umweltministerium aufzufordern, bei

der Kommission eine nachträgliche Erhöhung des Caps zu beantragen. Durch den Vorbehalt der Europäischen Kommission, jede nachträgliche Erhöhung des Caps in einem gesonderten Verfahren zu genehmigen, hatte sie sich jenseits der Grenzen, die den nationalen Umsetzungsspielraum ausmachen und deren Einhaltung sie ohnehin kontrollierte, als weiteren Vetopunkt im Umsetzungsprozess des EU-ETS im Vereinigten Königreich installiert, den die wirtschaftlichen Interessensvertreter nicht für sich gewinnen konnten. So blieb es insgesamt bei einer umweltpolitisch vergleichsweise ambitionierten Ausgestaltung des NAPs, die aus dem institutionell bedingten, relativ großen Einfluss der Umweltinteressen und der vor allem durch die Aberkennung des Drohpotenzials durch die politischen Entscheidungsträger relativ kleinen Konfliktfähigkeit der Wirtschaft resultierte.

Anders war dies in Deutschland. Die Konstellation eines politisch unverzichtbaren Wirtschaftsministers, einem Schulterschluss von Wirtschaft und Gewerkschaften mit hohem Drohpotenzial, der politisch immensen Bedeutung der nahenden Landtagswahl in NRW gepaart mit dem innerparteilich hohem Gewicht des NRW-Landesverbands sowie der geringen Wertschätzung des Emissionshandels bei Teilen der Umweltindustrie und -politik, potenzierten sich hier zu einer hohen Konfliktfähigkeit wirtschaftlicher Interessen. Damit war es deren Vertretern möglich, das Cap sukzessive aufzuweichen und verschiedene Sonderregelungen durchsetzen, was insgesamt zu einem wenig ambitionierten NAP führte.

Diese Schlussfolgerungen aus der vergleichenden Betrachtung der Umsetzungsprozesse des Europäischen Emissionshandelssystems machen deutlich, dass es sich dabei nicht einfach um den administrativen Vollzug einer europäischen Politik handelte. Vielmehr waren es umkämpfte nationale politische Prozesse, in denen Eigentumsrechte definiert und verschiedenen Akteuren zugesprochen wurden. Um solche Prozesse adäquat analysieren zu können, ist der Einbezug originär politischer Variablen unumgänglich. Erst die Betrachtung des Zusammenspiels von Interessen, Institutionen und der Logik politischen Wettbewerbs macht nachvollziehbar, warum die Einführung des EU-ETS im Vereinigten Königreich genutzt werden konnte, um Emissionsrechte tatsächlich zu verknappen, während es in Deutschland zur klimapolitisch unsinnigen Überallokation von Verschmutzungsrechten kam.

## Anmerkungen

- 1 Neben Deutschland waren dies Polen und Frankreich mit einer Überallokation von 12,8 Prozent bzw. 12,7 Prozent (*Ellerman/Buchner* 2007, S. 79).
- 2 Das britische Emissionshandelssystem und das EU-ETS weisen jedoch zum Teil erhebliche Unterschiede auf. So umfasste ersteres zum Beispiel sechs Treibhausgase, die Teilnahme war freiwillig und im Gegensatz zum EU-ETS handelte es sich um ein downstream System (*Nye/Owens* 2008). Ohne weiter auf diese Details einzugehen sei darauf verwiesen, dass sich aufgrund dieser Unterschiede mit der Verabschiedung der Emissionshandelsrichtlinie auch im Vereinigten Königreich ein höherer Anpassungsdruck ergab, als dies die Existenz des nationalen Emissionshandelssystems allein vermuten ließe.
- 3 Im Rahmen einer Reform der Arbeitsweise der Ausschüsse des britischen Parlaments wurden die Standing Committees im Sommer 2006 in General Committees umbenannt.
- 4 Das heutige Wirtschaftsministerium des Vereinigten Königreichs, das Department for Business, Innovation and Skills, entstand im Juni 2009 durch die Zusammenlegung des Department for Innovation, Universities and Skills und des Department for Business, Enterprise and Regulatory Reform, die erst im Juni 2007 durch die Aufspaltung des DTI eingerichtet worden waren.
- 5 Das nationale Emissionshandelssystem im Vereinigten Königreich wurde in einem dichten Netzwerk zwischen Industrie und Politik entworfen (*Engels/Knoll/Huth* 2008). Die Verbindungen zwischen Politik und

- Wirtschaft wurden dabei über die UKETG koordiniert, in der vor allem Unternehmen aus Strom- und Mineralölwirtschaft vertreten sind.
- 6 Da die Sitzungsprotokolle größtenteils nicht öffentlich zugänglich sind, wird hier auf eine von *Corbach* (2007) vorgelegte Inhaltsanalyse zurückgegriffen, die sich allerdings weitgehend auf die Aktivitäten der Energiewirtschaft beschränkt sowie die institutionellen Bedingungen des politischen Systems vernachlässigt.
  - 7 BAU (business-as-usual)–Emissionen bezeichnen Emissionsvorhersagewerte entsprechend bestehender Produktionsverfahren im Gegensatz zu BAT (best-available-technology)-Emissionen; Vorhersagewerten auf Basis der besten zur Verfügung stehenden Technologie. Letztere fallen im Allgemeinen niedriger aus.
  - 8 So zum Beispiel die Conservatives-Abgeordnete Anne McIntosh in ihrer Auseinandersetzung mit Junior-Umweltminister Elliot Morley (*House of Commons* 2004a).
  - 9 Am 23. November 2005 sprach das Gericht erster Instanz des Europäischen Gerichtshofs ein Urteil zugunsten der Briten, wonach der Antrag noch einmal zu prüfen sei. Nach einer erneuten Prüfung kam die Kommission jedoch im Februar 2006 zum gleichen Ergebnis wie zuvor und lehnte die nachträgliche Erhöhung des NAP I mit einer anderen Begründung ab (*Europäische Kommission* 2006). Wohl angesichts des geringen Verständnisses der Öffentlichkeit und des unerwartet niedrigen Preises der Emissionszertifikate auf dem europäischen Markt kündigte das DEFRA daraufhin im April 2006 an, die Angelegenheit nicht weiter zu verfolgen (*The Guardian* 2006).

## Literatur

- AGE*, 2004: Zwischenberichte der drei Unterarbeitsgruppen. Online verfügbar unter: <http://www.bmu.de/emissionshandel/age/doc/35212.php>, Stand: 12.02.2009.
- Bailey, Ian*, 2007: Market Environmentalism, New Environmental Policy Instruments, and Climate Policy in the United Kingdom and Germany, in: *Annals of the Association of American Geographers*, 97, S. 530-550.
- BMU*, 2003: Arbeitsgruppe „Emissionshandel zur Bekämpfung des Treibhauseffekts“ (AGE). Zusammensetzung der Arbeitsgruppe, Juli 2003. Online verfügbar unter: <http://www.bmu.de/files/pdfs/allgemein/application/pdf/age2003.pdf>, Stand: 13.02.2009.
- BMU*, 2004: Nationaler Allokationsplan für die Bundesrepublik Deutschland. 2005-2007. Entwurf vom 29.1.2004. Berlin: BMU.
- Bundesrat*, 2004: Stellungnahme des Bundesrats: Entwurf eines Gesetzes über den Handel mit Berechtigungen zur Emission von Treibhausgasen (Treibhausgas-Emissionshandelsgesetz – TEHG). Drucksache 14/04 vom 13.2.2004, Berlin: Bundesrat.
- Corbach, Matthias*, 2007: Die deutsche Stromwirtschaft und der Emissionshandel, Stuttgart: ibidem-Verlag.
- DEFRA*, 2000: UK Climate Change Programme 2000 – Summary. Online verfügbar unter: <http://www.defra.gov.uk/ENVIRONMENT/climatechange/uk/ukccp/2000/pdf/summary.pdf>, Stand: 25.08.2009.
- DEFRA*, 2004a: EU Emissions Trading Scheme. Proposed Amendments to the UK National Allocation Plan. London: Department for Environment, Food and Rural Affairs.
- DEFRA*, 2004b: UK Announces Plans on EU Emissions Trading Scheme, Pressemitteilung 419/04, 27.10.2004. Online verfügbar unter: <http://web.archive.org/web/20050205145459/www.defra.gov.uk/news/2004/041027a.htm>, Stand: 10.09.2009.
- DEFRA*, 2004c: EU Emissionstrading Scheme. UK National Allokation Plan 2005-2007. London: Department for Environment, Food and Rural Affairs.
- DEFRA*, 2004d: EU Emissions Trading Scheme. UK Draft National Allocation Plan for 2005-2007. London: Department for Environment, Food and Rural Affairs.
- DEFRA*, 2005a: EU Emissions Trading Scheme. Approved National Allocation Plan 2005-2007. London: Department for Environment, Food and Rural Affairs.
- DEFRA*, 2005b: EU Emissions Trading Scheme. UK National Allocation Plan. Revised list of installations and allocations – February 2005. London: Department for Environment, Food and Rural Affairs.
- DEFRA*, 2005c: UK Announces Next Steps on EU Emissions Trading Scheme, Pressemitteilung 119/05, 11.03.2005. Online verfügbar unter: <http://web.archive.org/web/20050405082117/www.defra.gov.uk/news/2005/050311b.htm>, Stand: 17.08.2009.

- DEFRA*, 2005d: EU Emissions Trading Scheme: Trading Gets the Green Light with Opening of UK Registry, Pressemitteilung 216/05, 24.05.2005. Online verfügbar unter: <http://web.archive.org/web/20060111175824/www.defra.gov.uk/news/2005/050524a.htm>, Stand: 17.08.2009.
- DEFRA*, 2007: EU Emissions Trading Scheme. Approved Phase II National Allocations Plan 2008-2012. London: Department for Environment, Food and Rural Affairs.
- Der Spiegel*, 2004: Emissionshandel: Industrie will aussteigen, in: *Der Spiegel*, 6/2004, 02.02.2004, S. 19.
- Deutscher Bundestag*, 2004a: Plenarprotokoll 15/87. Stenografischer Bericht der 87. Sitzung am 06.01.2004, Berlin: Deutscher Bundestag.
- Deutscher Bundestag*, 2004b: Plenarprotokoll 15/98, Stenografischer Bericht der 98. Sitzung am 12.03.2004, Berlin: Deutscher Bundestag.
- DTI*, 2004a: Updated UK Energy Projections. Working Paper. London: Department of Trade and Industry.
- DTI*, 2004b: Updated Energy and Emissions Projections and EUETS Allocations – 27 October 2004. London: Department of Trade and Industry.
- DTI*, 2004c: Updated Emissions Projections. Final Projections to Inform the National Allocation Plan (NAP) – 11. November 2004. London: Department of Trade and Industry.
- Ellerman, A. Denny/Buchner, Barbara K.*, 2006: Overallocation or Abatement? A Preliminary Analysis of the EU ETS based on 2005 Emissions Data, FEEM Working Paper No. 139.06, November 2006. Online verfügbar unter: [http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=946091](http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=946091), Stand: 25.07.2009.
- Ellerman, A. Denny/Buchner, Barbara K.*, 2007: The European Union Emissions Trading Scheme: Origins, Allocation, and Early Results, in: *Review of Environmental Economics and Policy*, 1, S. 66-87.
- Ellerman, A. Denny/Buchner, Barbara K.*, 2008: Over-Allocation or Abatement? A Preliminary Analysis of the EU ETS Based on the 2005-06 Emissions Data, in: *Environmental and Resource Economics*, 41, S. 267-287.
- EnBW*, 2008: Zahlen, Daten, Fakten 2007, Karlsruhe: EnBW.
- ENDS*, 2003: UK carbon market limps to a close as scramble for EU allowances starts, in: *ENDS Report*, 337, S. 5-6.
- ENDS*, 2004a: Emissions allocation at critical stage, in: *ENDS Report*, 355, S. 55-56.
- ENDS*, 2004b: Carbon Trust hits out over revised emissions allocation, in: *ENDS Report*, 359, S. 50.
- ENDS*, 2004c: Questions on UK's carbon cap as Commission clears allocation plans, in: *ENDS Report*, 354, S. 56-57.
- Engels, Anita/Knoll, Lisa/Huth, Martin*, 2008: Preparing for the “real” market: national patterns of institutional learning and company behaviour in the European Emissions Trading Scheme (EU ETS), in: *European Environment*, 18, S. 276-297.
- ENS*, 2004: UK Sets Greenhouse Gas Emission Allocations for Trading, 20.01.2004. Online verfügbar unter: <http://www.ens-newswire.com/ens/jan2004/2004-01-20-02.html>, Stand: 02.09.2009.
- Europäische Kommission*, 2004: Commission Decision of 07/VII/2004 concerning the national allocation plan for the allocation of greenhouse gas emission allowances notified by the United Kingdom in accordance with Directive 2003/87/EC of the European Parliament and of the Council, Commission Decision C(2004) 2515/4 final, 07.07.2004.
- Europäische Kommission*, 2006: Commission Decision of 22/II/2006 concerning the proposed amendment to the national allocation plan for the allocation of greenhouse gas emission allowances notified by the United Kingdom in accordance with Directive 2003/87/EC of the European Parliament and of the Council, Commission Decision C(2006) 426 final, 22.02.2006.
- FAZ*, 2004: Klagen gegen Emissionshandel geplant, in: *Frankfurter Allgemeine Zeitung* vom 24.03.2004, S. 13.
- Greenpeace*, 2004: Emissions trading scheme – Greenpeace reaction, Pressemitteilung, 27.10.2004. Online verfügbar unter: <http://www.greenpeace.org.uk/media/press-releases/emissions-trading-scheme-greenpeace-reaction-0>, Stand: 08.09.2009.
- Haverland, Markus*, 2000: National Adaptation to European Integration: The Importance of Institutional Veto Points, in: *Journal of Public Policy*, 20, S. 83-103.

- Heritier, Adrienne*, 1997: Market-making policy in Europe: its impact on member state policies. The case of road haulage in Britain, the Netherlands, Germany and Italy, in: *Journal of European Public Policy*, 4, S. 539-555.
- House of Commons*, 2003: Written Answers to Questions, Hansard (House of Commons Daily Debates), 30.10.2003. Online verfügbar unter: <http://www.publications.parliament.uk/pa/cm200203/cmhansrd/vo031030/text/31030w18.htm>, Stand: 10.09.2009.
- House of Commons*, 2004a: Fifth Standing Committee on Delegated Legislation: Greenhouse Gas Emissions Trading Scheme Regulations 2003, Delegated Legislation Committee Debates, 03.04.2004. Online verfügbar unter: <http://www.publications.parliament.uk/pa/cm200304/cmstand/eleg5/st040303/40303s03.htm>, Stand: 10.09.2009.
- House of Commons*, 2004b: Written Answers to Questions, Hansard (House of Commons Daily Debates), 10.11.2004. Online verfügbar unter: <http://www.parliament.the-stationery-office.co.uk/a/m200304/cmhansrd/vo041110/text/41110w25.htm>, Stand: 02.09.2009.
- House of Commons*, 2005a: Select Committee on Liaison: Minutes of Evidence, Select Committee Publications (Examination of Witnesses), 08.02.2005. Online verfügbar unter: <http://www.publications.parliament.uk/pa/cm200405/cmselect/cmliaisn/318/5020808.htm>, Stand: 13.09.2009.
- House of Commons*, 2005b: Environmental Audit Committee – The International Challenge of Climate Change: UK Leadership in the G8 & EU. Fourth Report of Session 2004-05, London: The Stationery Office.
- House of Commons*, 2005c: Environment, Food and Rural Affairs Committee – Climate Change: looking forward. Ninth Report of Session 2004-2005, London: The Stationery Office.
- House of Commons*, 2008: Factsheet L7 Legislative Series: Statutory Instruments, London: House of Commons Information Office.
- House of Lords*, 2004: Select Committee on European Union: Minutes of Evidence, Select Committee Publications (Examination of Witnesses), 09.06.2004. Online verfügbar unter: <http://www.publications.parliament.uk/pa/ld200304/ldselect/ldcom/179/4060905.htm>, Stand: 10.09.2009.
- Immergut, Ellen M.*, 1992a: The Rules of the Game: The Logic of Health-Policy-Making in France, Switzerland, and Sweden, in: *Steinmo, Sven/Thelem, Kathleen/Longstreth, Frank* (Hrsg.), *Structuring Politics: Historical Institutionalism in Comparative Analysis*, Cambridge: Cambridge University Press, S. 57-89.
- Immergut, Ellen M.*, 1992b: *Health politics. Interests and institutions in Western Europe*, Cambridge: Cambridge University Press.
- IWÖ*, 2009: *Investitionen der vier großen Energiekonzerne in Erneuerbare Energien. Bestand, Ziele und Planungen von E.ON, RWE, EnBW und Vattenfall konzernweit und in Deutschland*, Berlin: Institut für Ökologische Wirtschaftsforschung.
- Knill, Christoph*, 1998: European Policies: The Impact of National Administrative Traditions, in: *Journal of Public Policy*, 18, S. 1-28.
- Knill, Christoph*, 2001: *The Europeanisation of National Administrations: Patterns of institutional change and persistence*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Knill, Christoph/Lenschow, Andrea*, 1998: Coping with Europe: the impact of British and German administrations on the implementation of EU environmental policy, in: *Journal of European Public Policy*, 5, S. 595-614.
- Knill, Christoph/Lenschow, Andrea* (Hrsg.), 2000: *Implementing EU environmental policy: new directions and old problems*, Manchester: Manchester University Press.
- Liedtke, Rudiger*, 2006: *Das Energie-Kartell. Das lukrative Geschäft mit Strom, Gas und Wasser*, Frankfurt a.M.: Eichborn.
- Lindblom, Charles E.*, 1977: *Politics and Markets. The World's Political-Economic Systems*, New York: Basic Books.
- Mayntz, Renate*, 1997: *Soziale Dynamik und politische Steuerung. Theoretische und methodologische Überlegungen*, Frankfurt a.M.: Campus.
- Mock Rechtsanwälte*, 2005: *Emissionshandel. Gesetzgebungsverfahren*. Online verfügbar unter: <http://www.emissionsrecht-handel.de/serv01.htm>, Stand: 30.03.2009.

- NERA/AEA Technology/SPRU*, 2003: Alternatives for Implementing the UK's National Allocation Plan. A Report for the Department for Environment, Food and Rural Affairs. London: Department for Environment, Food and Rural Affairs.
- Nye, Michael/Owens, Susan*, 2008: Creating the UK emission trading scheme: motives and symbolic politics, in: *European Environment*, 18, S. 1-15.
- Offe, Claus*, 1972: Politische Herrschaft und Klassenstrukturen. Zur Analyse spätkapitalistischer Gesellschaftssysteme, in: *Kress, Gisela/Senghaas, Dieter* (Hrsg.), *Politikwissenschaft. Eine Einführung in ihre Probleme*, Frankfurt a. M.: Fischer Taschenbuch Verlag, S. 135-164.
- RWE*, 2005: Halbjahresbilanz 2005, Essen: RWE.
- RWE*, 2008: RWE Facts & Figures. RWE's German Power Plant Portfolio 2007, Essen: RWE.
- Skjaereth, Jon Birger/Wettestad, Jørgen*, 2008a: Implementing EU emissions trading: success or failure?, in: *International Environmental Agreements-Politics Law and Economics*, 8, S. 275-290.
- Skjaereth, Jon Birger/Wettestad, Jørgen*, 2008b: EU emissions trading: initiation, decision-making and implementation, Aldershot: Ashgate.
- Strom Magazin*, 2004: Strom-News: Steinbrück fordert Nachbesserungen beim Emissionshandel, 05.03.2004. Online verfügbar unter: [http://www.strom-magazin.de/strommarkt/steinbrueck-fordert-nachbesserungen-beim-geplanten-emissionshandel\\_11002.html](http://www.strom-magazin.de/strommarkt/steinbrueck-fordert-nachbesserungen-beim-geplanten-emissionshandel_11002.html), Stand: 08.06.2009.
- The Financial Times*, 2005a: UK - Emissions dispute seen as bad for business, 25.02.2005. Online verfügbar unter: <http://news.ft.com/cms/s/2a1bf87c-86d4-11d9-8075-00000e2511c8.html>, Stand: 13.08.2009.
- The Financial Times*, 2005b: UK – Allocating blame instead of emissions, 15.02.2005. Online verfügbar unter: <http://news.ft.com/cms/s/6e426850-7ef6-11d9-9c86-00000e2511c8.html>, Stand: 13.08.2009.
- The Guardian*, 2005: Britain fights greenhouse gas cuts, 12.03.2005. Online verfügbar unter: <http://www.guardian.co.uk/environment/2005/mar/12/greenpolitics.business>, Stand: 13.08.2009.
- The Guardian*, 2006: Government relents in emissions fight with EU, 29.04.2006. Online verfügbar unter: <http://www.guardian.co.uk/world/2006/apr/29/europeanunion.pollution>, Stand: 13.08.2009.
- Vattenfall*, 2009: Zuverlässige Stromversorgung. Online verfügbar unter: [http://www.vattenfall.de/www/vf/vf\\_de/225583xberx/225613dasxu/225933bergb/226503kerng/226173kraft/index.jsp](http://www.vattenfall.de/www/vf/vf_de/225583xberx/225613dasxu/225933bergb/226503kerng/226173kraft/index.jsp), Stand: 28.04.2009.
- Welt Online*, 2004: Die Entzauberung der Grünen, 31.03.2004. Online verfügbar unter: [http://www.welt.de/print-welt/article303755/Die\\_Entzauberung\\_der\\_Gruenen.html](http://www.welt.de/print-welt/article303755/Die_Entzauberung_der_Gruenen.html), Stand: 03.06.2009.
- Wirtschaftswoche*, 2004: IG Metall: Emissionshandel bedroht Arbeitsplätze, 29.03.2004. Online verfügbar unter: <http://www.wiwo.de/unternehmer-maerkte/ig-metall-emissionshandel-bedroht-arbeitsplaetze-342271>, Stand: 03.06.2009.
- Zöckler, Jan*, 2004: Die Einführung des Emissionshandels in Deutschland. Eine polit-ökonomische Analyse unternehmerischer Interessenvertretung am Beispiel der Elektrizitätswirtschaft, Lüneburg: CSM.

#### *Anschriften der Autoren:*

Matthias Orlowski, Humboldt-Universität zu Berlin, Berlin Graduate School of Social Sciences, Institut für Sozialwissenschaften, Unter den Linden 6, 10099 Berlin  
E-Mail: [matthias.orkowski@cms.hu-berlin.de](mailto:matthias.orkowski@cms.hu-berlin.de)

Wolfgang Gründinger, Humboldt-Universität zu Berlin, Alexanderstr. 21, 10179 Berlin  
E-Mail: [gruendinger@googlemail.com](mailto:gruendinger@googlemail.com)