

**Politikformulierung und Interessenvermittlung am Beispiel der Festlegung
von CO₂-Emissionsgrenzwerten für neue Pkw in der Europäischen Union**

Von der Philosophischen Fakultät der Rheinisch-Westfälischen Technischen Hochschule
Aachen zur Erlangung des akademischen Grades einer
Doktorin der Philosophie genehmigte Dissertation

vorgelegt von

Fabienne Beez M.A.

Berichter:

Universitätsprofessor Dr. Emanuel Richter

Universitätsprofessor Dr. Ulrich Willems

Tag der mündlichen Prüfung:

26.10.2011

Diese Dissertation ist auf den Internetseiten der Hochschulbibliothek online verfügbar.

**Politikformulierung und Interessenvermittlung am Beispiel der Festlegung
von CO₂-Emissionsgrenzwerten für neue Pkw in der Europäischen Union**

Fabienne Beez

Inhaltsverzeichnis	Seite
Abbildungsverzeichnis.....	10
Abkürzungsverzeichnis.....	11
1. Einleitung	14
1.1. Der theoretische Bezugsrahmen: Einleitende Bemerkungen und Forschungsstand...	19
1.2. Die Gliederung der Dissertation	22
2. Der theoretische Bezugsrahmen: Ausführliche Bemerkungen	25
2.1. Der Policy-Zyklus	25
2.1.1. Problemwahrnehmung und Agenda-Setting	25
2.1.2. Politikformulierung und Entscheidung	26
2.1.3. Implementation.....	27
2.1.4. Evaluierung und Terminierung	28
2.2. Die akteurzentrierte Policy-Forschung	28
2.2.1. Kollektive Akteure	30
2.2.2. Korporative Akteure.....	31
2.3. Der Ansatz des akteurzentrierten Institutionalismus	32
2.4. Die Netzwerkanalyse	39
3. Das methodische Vorgehen.....	45
3.1. Die Dokumentenanalyse	46
3.2. Experteninterviews.....	53

Teil I

Das Institutionensystem der Europäischen Union

4. Das Institutionensystem der Europäischen Union	55
4.1. Der Rat der Europäischen Union	56
4.2. Die Europäische Kommission.....	60
4.3. Das Europäische Parlament	63
5. Das Mitentscheidungsverfahren	68

Teil II

Die historische Entwicklung europäischer Gemeinschaftspolitik zur Reduzierung von CO₂-Emissionen bei Pkw und der Beginn des Agenda-Setting-Prozesses

6. Die historische Entwicklung europäischer Gemeinschaftspolitik zur Verminderung von CO ₂ -Emissionen bei Pkw	71
6.1. Die Selbstverpflichtungserklärung der europäischen Automobilindustrie	74
6.2. Die Überwachung der Drei-Säulen-Strategie der Europäischen Union von 1999 bis 2004	77
6.3. Die Bewertung der Berichtsjahre	80
6.4. Der Stakeholder-Konsultationsprozess der Europäischen Kommission 2005 bis 2006	83
6.5. Die Bewertung des Stakeholder-Konsultationsprozesses	89

Teil III

Der Beginn des Politikformulierungsprozesses: Das Jahr 2007

7. Das integrierte Energie- und Klimapaket der Europäischen Kommission zur Emissionsminderung im 21. Jahrhundert	91
8. Politische Spannungen innerhalb der Europäischen Kommission	93
9. Die Mitteilung der Kommission vom 7. Februar 2007: Ergebnisse der Überprüfung der Strategie der Gemeinschaft zur Minderung der CO ₂ -Emissionen von Personenkraftwagen und leichten Nutzfahrzeugen (KOM (2007) 19)	96
9.1. Die Reaktionen auf die Mitteilung der Kommission	100
9.2. Die Sitzung des Rates für Wettbewerbsfähigkeit am 19. Februar 2007 und die Sitzung des Rates Umwelt am 21. Februar 2007	102
9.3. Die Sitzung des Rates Umwelt am 28. Juni 2007	102
9.4. Die öffentliche Anhörung der Europäischen Kommission am 11. Juli 2007	103
9.5. Die Davies-Berichte zur Überprüfung der Gemeinschaftsstrategie hinsichtlich der CO ₂ -Reduzierung bei Pkw	110
9.5.1. Entwurf eines Berichts über die Strategie der Gemeinschaft zur Minderung von CO ₂ -Emissionen von Personenkraftwagen und leichten Nutzfahrzeugen, Berichterstatter: Chris Davies	111
9.5.2. Die Entschließung des Europäischen Parlaments zum Davies-Bericht vom 24. Oktober 2007	113

9.6. Die Folgeabschätzung der Europäischen Kommission zur Festlegung von neuen CO ₂ -Emissionsgrenzwerten in der Europäischen Union	114
10. Der Konflikt innerhalb der EU-Kommission im Vorfeld der Präsentation des Verordnungsvorschlags zur Verringerung der CO ₂ -Emissionen im Personenkraftverkehr	117
10.1. Die Inhalte des Verordnungsvorschlags zur Festlegung von CO ₂ -Emissionsgrenzwerten neuer Pkw in der Europäischen Union	118
10.2. Die Reaktionen auf den Verordnungsvorschlag der EU-Kommission zur Reduzierung der CO ₂ -Emissionen bei Pkw	124

Teil IV

Relevante Akteure in dem Politikformulierungsprozess zur Festlegung von CO₂-Emissionsgrenzwerten für neue Pkw in der Europäischen Union

11. Die politischen Institutionen innerhalb des Politikformulierungsprozesses zur Festlegung von CO ₂ -Emissionsgrenzwerten bei Pkw	128
11.1. Der Rat der Europäischen Union	128
11.2. Das Europäische Parlament	131
11.3. Die Bundeskanzlerin und das Bundeskanzleramt	134
11.4. Das Bundesumweltministerium	139
11.4.1. Der Bundesumweltminister	140
11.4.2. Die Ministerialbürokratie des Bundesumweltministeriums	143
12. Nichtstaatliche Akteure innerhalb des Politikformulierungsprozesses	146
12.1. Der deutsche Automobilverband VDA	146
12.1.1. Der VDA innerhalb des Politikformulierungsprozesses	147
12.1.2. Die Positionen des VDA	151
12.2. Der europäische Automobilverband ACEA	158
12.2.1. Die Positionen des ACEA	161
12.2.2. Die Rolle des deutschen Automobilverbands VDA und seine Bedeutung gegenüber dem europäischen Automobilverband ACEA...	167
12.3. Die Umweltorganisationen	169
12.3.1. Die Positionen der Umweltorganisationen	172
12.3.2. Die Umweltorganisationen innerhalb des CO ₂ -Politikformulierungsprozesses	182

Teil V

Verlauf und Entscheidung des Politikformulierungsprozesses: Das Jahr 2008

13. Die Sitzung des Umweltrates am 3. März 2008	185
13.1. Die Stellungnahmen der Mitgliedsländer	186
13.2. Der Vermerk des Generalsekretariats – Sachstandsbericht des Vorsitzes vom 20. Mai 2008 (9343/08).....	191
13.3. Exkurs: Die Positionen der deutschen und französischen Verhandlungsseite.....	193
14. Die Sitzung des Ausschusses für Industrie, Forschung und Energie (ITRE) und die Sitzung des Ausschusses für Umweltfragen, Volksgesundheit und Lebensmittelsicherheit (ENVI) des Europäischen Parlaments am 8. April 2008.....	195
14.1. Der Bericht des Umweltausschusses: Guido Sacconi.....	199
14.2. Der Bericht des Industrieausschusses: Werner Langen	201
14.3. Der Bericht des Verkehrsausschusses: Seán Ó Neachtain	203
15. Die Diskussion im Umweltausschuss, Industrieausschuss und im Verkehrsausschuss des Europäischen Parlaments am 27. Mai 2008.....	204
15.1. Die Debatte des Industrieausschusses am 27. Mai 2008	205
15.2. Die Debatte des Umweltausschusses am 28. Mai 2008.....	207
15.3. Die Debatte des Verkehrsausschusses am 29. Mai 2008	209
16. Exkurs: Der deutsch-französische Kompromiss vom 9. Juni 2008	210
16.1. Die deutsch-französische Erklärung zum Schadstoffausstoß von Personenkraftwagen	211
16.2. Die Bewertung des deutsch-französischen Kompromisses	212
17. Die Debatten im Industrieausschuss und im Umweltausschuss des EU-Parlaments am 16. Juli 2008	215
17.1. Die Abstimmung des Umweltausschusses im Europäischen Parlament am 25. September 2008.....	220
17.2. Das Votum des Industrieausschusses im Europäischen Parlament am 1. September 2008.....	221
17.3. Die Abstimmung des Umweltausschusses im Europäischen Parlament am 25. September 2008	223

18. Der Vorschlag der französischen Ratspräsidentschaft vom 30. September 2008.....	227
18.1. Die Vorschläge der Ratspräsidentschaft vom 16. Oktober 2008	229
18.2. Die Diskussion der Präsidentschaftsvorlage im Ausschuss der Ständigen Vertreter am 17. Oktober 2008	230
18.3. Die Aufnahme der Triloggespräche am 4. November 2008	232
19. Die Intervention der internationalen politischen Eliten im November 2008	235
20. Die Fortsetzung der informellen Triloggespräche am 24. November 2008.....	238
21. Die Einigung im Streit um die Festlegung der CO ₂ -Grenzwerte	240
21.1. Die Stimmen der Akteure zur Einigung im Streit um die Festlegung von CO ₂ - Emissionsgrenzwerten für Pkw.....	244
21.2. Die CO ₂ -Verordnung: Interessendurchsetzung der (deutschen) Automobilindustrie.....	251
22. Fazit.....	255
23. Literaturverzeichnis.....	259
Zusatz der Dissertation.....	278
Danksagung.....	279

Abbildungsverzeichnis

Abb. 1:	Der Ansatz des akteurzentrierten Institutionalismus	38
Abb. 2:	Die Klassifizierung der verwendeten Dokumente	51
Abb. 3:	Das Mitentscheidungsverfahren im Europäischen Parlament	70
Abb. 4:	Die unterschiedlichen Szenarien zur Reduzierung von CO ₂ -Emissionen bei Pkw	116
Abb. 5:	Die CO ₂ -Minderungsleistungen nach Herstellern mit einer Steigung der CO ₂ -Grenzwertkurve von 60 %	121
Abb. 6:	ACEA-Entscheidungsstruktur	160
Abb. 7:	Die Kerninhalte der deutschen und französischen Positionierung auf einen Blick	195
Abb. 8:	Synopse: Die Positionen der Automobil- und Umweltverbände im Vergleich zum Kommissionsvorschlag vom 19.12.2007 und zu dem angenommenen Vorschlag vom 17.12.2008.....	253

Abkürzungsverzeichnis

ACEA	European Automobile Manufacturers' Association
ADAC	Allgemeiner Deutscher Automobil-Club e. V.
ALDE	Allianz der Liberalen und Demokraten für Europa
ANEC	European consumer voice standardisation
AStV	Ausschuss der Ständigen Vertreter I und II
BEUC	European Consumers' Organisation
BLIC	European Association of Rubber Industry
BMU	Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit
BUND	Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland e. V.
CAN	Europe Climate Action Network Europe
CARS	Carbon Allowance Reduction System
CCAP	Center for Clean Air Policy
CCMC	Committee of Common Market Automobile Constructors
CEE	Central and Eastern Europe Bankwatch Network
CLCA	Liaison Committee of the Automobile Industry of the Countries of the European Communities
CLEPA	European Association of Automotive Suppliers
COREPER	Comité des Représentants Permanents
CZ	Tschechische Republik
D	Deutschland
DUH	Deutsche Umwelthilfe e. V.
EBB	European Biodiesel Board
eBIO	European Bioethanol Fuel Associations
ECCP	European Climate Change Programme
EEB	Environmental European Bureau
EFTA	European Free Trade Association (Europäische Freihandelsassoziation)
EGV	Vertrag über die Europäische Gemeinschaft
ENVI	Ausschuss für Umweltfragen, Volksgesundheit und Lebensmittelsicherheit im Europäischen Parlament
EPP-ED	European People's Party (Christian Democrats) and European Democrats
EPZ/GASP	Europäische Politische Zusammenarbeit/ Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik

ETRMA	European Type & Rubber Manufacturers' Association
ETS	Emission Trading System
ETUC	European Trade Union Confederation
EU	Europäische Union
EUROPIA	European Petroleum Industry Association
EVP	Europäische Volkspartei
EVP-ED	Europäische Volkspartei (Christdemokraten) – Europäische Demokraten im Europäischen Parlament
EWG	Europäische Wirtschaftsgemeinschaft
F	Frankreich
FIA	Fédération Internationale de l'Automobile
FoEE	Friends of the Earth Europe
GB	Großbritannien
GD	Generaldirektion
GSI	Gear Shift Indicator
GUE/NGL	Konföderale Fraktion der Vereinten Europäischen Linken/ Nordische Grüne Linke im Europäischen Parlament (European United Left/Nordic Green Party)
HEAL	Health and Environment Alliance
I	Italien
ICCT	International Council on Clean Transportation
IEEP	Institute for European Environmental Policy
IN/DEM	Independence and Democracy; Fraktion Unabhängigkeit und Demokratie im Europäischen Parlament
IPPC	Intergovernmental Panel on Climate Change
ITRE	Ausschuss für Industrie, Forschung und Energie im Europäischen Parlament
LRRT	Low-rolling resistance tyres
MAC	Mobile Air Conditioning
MEP	Mitglied des Europäischen Parlaments
NABU	Naturschutzbund Deutschland e. V.
NEFZ	Neuer Europäischer Fahrzyklus
NGO	Non-Governmental Organization
NL	Niederlande
PSE	Parti socialiste européen

REACH	Registration, Evaluation, Authorisation and Restriction of Chemicals
SPE	Sozialdemokratische Partei Europas
SWE	Schweden
T&E	European Federation of Transport and Environment
TNO	Nederlandse Organisatie voor toegepast-natuurwetenschappelijk onderzoek (Netherlands Organisation for Applied Scientific Research)
TPMS	Tyre Pressure Monitoring System
UBA	Umweltbundesamt
UEN	Union for Europe of the Nations (Union für ein Europa der Nationen)
VCD	Verkehrsclub Deutschland e. V.
VDA	Verband der Automobilindustrie e. V.
Verts/ALE	Les Verts/Alliance Libre Européenne (Die Grünen/Europäische Freie Allianz)
VW AG	Volkswagen Aktiengesellschaft
WWF	World Wide Fund For Nature
WWF-EPO	WWF European Union Environmental Policy Office

1. Einleitung

Ein unübersehbares Indiz dafür, dass die Einflussnahme nichtstaatlicher Akteure auf Politikformulierungsprozesse in der Öffentlichkeit immer stärker wahrgenommen wird, ist unter anderem die geradezu unüberschaubare Literatur, die in den vergangenen Jahren zu diesem Thema publiziert wurde.

Diese Veröffentlichungen decken mittlerweile ein relativ breites Spektrum unterschiedlicher Untersuchungsgegenstände ab. Diese reichen u. a. von Überblicksdarstellungen in Hinblick auf die Entwicklung professioneller Interessenvertretung und die Organisation des aktuellen Akteurs- und Adressatenfelds über Darstellungen ausgewählter Akteure in bestimmten Politikfeldern bis hin zu konkreten Strategiehandbüchern und ihren potenziellen Einflussmöglichkeiten auf politische Institutionen.

Wichtige Autoren zum Thema politische Interessenvermittlung und Lobbying in den USA sind u. a. Jeffrey M. Berry und sein Werk „The Interest Group Society“. Eine detaillierte Darstellung zu Theorie, Organisation, Verflechtung und Einfluss von Interessengruppen auf politische Institutionen bietet die Aufsatzsammlung „The Politics of Interests – Interest Groups transformed“, die unter der Ägide von Mark P. Petracca herausgegeben wurde. Ein weiterer bedeutender amerikanischer Interessengruppenforscher ist Robert H. Salisbury, der die Entstehung von Interessengruppen, insbesondere von Verbänden, in den USA untersucht hat. In diesem Zusammenhang setzt er sich, zusammen mit seinen Kollegen John P. Heinz, Robert Nelson und Edward O. Laumann mit dem engen Zusammenwirken und der Netzwerkbildung von Parlamentsausschüssen, (exekutiver) Bürokratie und Interessengruppen in sogenannten „iron triangles“ auseinander.

Anthony Nowens analysiert in seinem Standardwerk „Total Lobbying – what Lobbyists want and how to try to get it“ die Rolle von Lobbyisten, ihre Strategien, Techniken und Bedingungen für erfolgreiches Lobbying.

Gute Überblicksdarstellungen zur europäischen Interessenvermittlung liefern u. a. Irina Michalowitz, Rinus van Schendelen, Beate Kohler-Koch und der Brite Simon Hix. Speziell zum Thema Lobbying seitens der Unternehmen, Nichtregierungsorganisationen (NGOs) und Berufsverbände sind die Untersuchungen von Justin Greenwood und Mark Aspinwell zu nennen. Andrew McLaughlin und Jordan Grant befassen sich in der Aufsatzsammlung „Lobbying the European Community“ – herausgegeben von Sonia Mazey und Jeremy Richardson – unter anderem mit der Entwicklung des europäischen Automobilverbands ACEA. Eine neuere Darstellung europäischer Interessenvermittlung, die Institutionen, Akteure und Fallstudien um-

fasst, bietet die Aufsatzsammlung „Lobbying the European Union – institutions, actors and issues“ von David Coen und Jeremy Richardson.

Der Sammelband „Lobbying the European Union – Companies, Trade Association and Issue Groups“ von Robert Pedler und Rinus van Schendelen legt den Schwerpunkt auf die Interessenvertretung von Unternehmen, Unternehmensverbänden und Nichtregierungsorganisationen gegenüber den politischen Institutionen der Europäischen Union. In der genannten Aufsatzsammlung ist insbesondere die Arbeit von Ruth Webster von Bedeutung, die in ihrer Analyse die Umwelt-NGOs in der europäischen Sphäre der Interessenvermittlung untersucht. Mit Blick auf die deutsche Literaturlage zum Thema Lobbying ist festzuhalten, dass eine Vielzahl an Publikationen existiert, die Interessenverbände und ihr Verhältnis zum Staat behandeln. In diesem Zusammenhang sind u. a. die Veröffentlichungen von Thomas von Winter und Ulrich Willems, von Martin Sebaldt und Alexander Straßner sowie von Ulrich von Alemann zu nennen. Überblicksdarstellungen zum Thema politische Interessenvermittlung auf deutscher Ebene bieten die Publikationen von Ulrich Willems und Annette Zimmer, von Rudolf Speth und Thomas Leif sowie von Peter Lösche. Sie widmen sich, wenn auch nur peripher, den Prinzipien europäischer Interessenvermittlung.

Obgleich eine Vielzahl an Publikationen zu den unterschiedlichsten Dimensionen politischer Interessenvermittlung existiert, die insbesondere auch auf europäischer Ebene die Bildung von Netzwerken aufgreifen, mangelt es jedoch nach wie vor an qualitativen Fallstudien, die explizit an der Schnittstelle zwischen industrieller Praxis und universitärem Hintergrund angesiedelt sind und eine detaillierte Analyse der Entscheidungsfindungsprozesse in den politischen Institutionen und den Interessenorganisationen liefern.

Dieser Mangel ist insbesondere durch die beiden folgenden Faktoren bedingt:

- Die Voraussetzung für die Analyse eines Interessenvertretungsprozesses ist der Zugang sowohl zu Vertretern politischer Institutionen als auch zu Vertretern der beteiligten Interessengruppen. Erst der persönliche Kontakt mit entscheidenden Akteuren und die Generierung relevanter Dokumente ermöglichen es, Einblicke in den Prozessverlauf zu erhalten, um sodann die relevanten Entscheidungsverläufe nicht nur darstellen, sondern auch bewerten zu können.
- In diesem Zusammenhang ist ein weiterer Faktor von Bedeutung. Solange Interessenvertretungsprozesse noch nicht oder soeben erst abgeschlossen (worden) sind, ist die Informationsbereitschaft der am Prozess beteiligten Akteure – sowohl von politischen Institutionen als auch von Interessengruppen – nicht allzu groß.

Meine Tätigkeit in der politischen Abteilung der Volkswagen AG ermöglichte es mir, die genannten Schwierigkeiten zumindest teilweise zu überwinden.

Im Mittelpunkt der vorliegenden Dissertation steht sodann die Untersuchung des Politik- und Interessenvertretungsprozesses anhand einer Fallstudie, die zugleich die wichtigste legislative Regulierung für die europäischen Automobilhersteller der vergangenen Jahre darstellt: die Festlegung von CO₂-Emissionsgrenzwerten für neue Pkw in der Europäischen Union.

In diesem Zusammenhang muss zunächst darauf verwiesen werden, dass die Bestrebungen zur Verminderung von CO₂-Emissionen bei Pkw in der Europäischen Union bis in die 1990er-Jahre zurückreichen.

Zu diesem Zweck wurde Mitte der 1990er-Jahre eine europäische Gemeinschaftsstrategie zur Verminderung von CO₂-Emissionen bei Pkw verabschiedet. Diese hatte zum Ziel, die CO₂-Emissionen bei Neuwagen bis 2005, spätestens aber bis 2010 auf durchschnittlich 120 g CO₂/km zu senken.¹

Wichtigster Eckpfeiler der europäischen Gemeinschaftsstrategie war die Implementierung einer Selbstverpflichtungserklärung, die die Europäische Kommission mit dem europäischen Automobilverband ACEA 1998 schloss.² Darin verpflichteten sich die europäischen Hersteller, die durchschnittlichen CO₂-Emissionen neuer Pkw bis 2008 auf 140 g CO₂/km zu senken.³

Im Rahmen des European Climate Change Programme⁴ unternahm die Europäische Kommission weitere politische Maßnahmen, um den CO₂-Ausstoß im Straßenverkehr zu senken. Im Kontext der Implementierung einer Arbeitsgruppe wurde nicht nur ein Stakeholder-Konsultationsprozess initiiert, sondern auch der Frage nachgegangen, wie die CO₂-Emissionen künftig am stärksten reduziert werden konnten. In diesem Zusammenhang erfolgte ebenfalls eine erste Überprüfung der Gemeinschaftsstrategie. Schon zu diesem Zeitpunkt zeichnete sich jedoch ab, dass die europäische Automobilindustrie das Ziel ihrer Selbstverpflichtungserklärung nicht einhalten konnte.

Im Februar 2007, als nunmehr – unübersehbar – alle Anzeichen darauf hindeuteten, dass die Automobilhersteller die Selbstverpflichtung verfehlen würden, präsentierte die Europäische

¹ Vgl. KOM (95) 689 final.

² Vgl. Empfehlung der Kommission vom 5. Februar 1999 über die Minderung der CO₂-Emissionen von Personenkraftwagen (1999/125/EG) und ACEA: Commitment on CO₂-reductions from new passenger cars in the framework of an environmental agreement between the European Commission and ACEA.

³ Die Gemeinschaftsstrategie wurde in Form von jährlichen Berichten von 1999 bis 2004 überprüft. Diese Berichte schließen auch Angaben über den durchschnittlichen CO₂-Ausstoß von Pkw seit 1995 ein.

⁴ Das ECCP wurde als Initiative der Europäischen Kommission zur Erfüllung des Kyoto-Protokolls initiiert und ist Teil der europäischen Umweltpolitik. Innerhalb des Kyoto-Protokolls haben sich die Mitgliedsstaaten der Europäischen Union dazu verpflichtet, ihre gesamten Treibhausgasemissionen in einem Zeitraum von 2008 bis 2012 um 8 % zu reduzieren.

Kommission eine Mitteilung zur Begrenzung von CO₂-Emissionen bei Pkw.⁵ In dieser Mitteilung kündigte die Europäische Kommission an, dass die durchschnittlichen CO₂-Emissionen bei neuen Pkw in der Europäischen Union bis 2012 auf durchschnittlich 120 g CO₂ gesenkt werden müssten. Dieses Ziel sollte durch einen legislativen Vorschlag erreicht werden.

Als im Dezember 2007⁶ ein entsprechender Verordnungsvorschlag präsentiert wurde, hatte der Politikformulierungs- und Interessenvertretungsprozess längst begonnen. Nichtstaatliche Akteure, wie Interessenverbände und -organisationen aus dem Umwelt- und Automobilbereich, versuchten Einfluss auf die Ausarbeitung des Verordnungsvorschlags zu nehmen.

Grundlegendes Merkmal der Verhandlungen war jedoch nicht nur der Disput zwischen den Umweltorganisationen und den Automobilherstellern, sondern die tiefe Spaltung der europäischen Automobilindustrie, hervorgerufen durch die unterschiedlichen Produktionsstrukturen der einzelnen Hersteller.

Während in Frankreich, aber auch in Italien in der Regel kleine und leichte Pkw gebaut werden, die wenig CO₂ emittieren, spielt in Deutschland die Produktion von schweren und großen Pkw mit entsprechend höheren CO₂-Emissionen eine wesentliche Rolle.

Die grundlegende Frage, wie hoch die künftige Lastenverteilung zur Verminderung der CO₂-Emissionen zwischen den europäischen Herstellern ausgestaltet werden sollte, blieb jedoch nicht nur auf den Disput zwischen den europäischen Automobilherstellern beschränkt, der sich insbesondere innerhalb des europäischen Automobilverbands ACEA herauskristallisierte. Sie hatte auch unmittelbar Auswirkungen auf die Entscheidungsfindung und Konfliktlösung in den formal am Prozess beteiligten europäischen Institutionen: in der Kommission, im Rat und im Parlament.⁷

⁵ Vgl. KOM (2007) 19. Es führte jedoch nicht nur die Verfehlung der Selbstverpflichtungserklärung zu einer rechtlichen Regelung. Die Mitteilung der Europäischen Kommission war eingebettet in das integrierte Energie- und Klimaprogramm der Europäischen Union. In diesem Kontext verpflichtete sich die Europäische Kommission, den Treibhausgasausstoß bis 2020 um 20 % zu senken. Dieses Ziel sollte durch drei Maßnahmen erreicht werden: durch die Herstellung eines wirklichen Energiebinnenmarktes, durch die beschleunigte Umstellung auf Energieträger mit einem niedrigen CO₂-Ausstoß und durch eine effiziente Energienutzung. In diesem Zusammenhang sollte nicht nur der Anteil an erneuerbaren Energien um 20 % steigen und der Anteil an Biokraftstoffen von 10 % erhöht werden, sondern es war auch vorgesehen, „schnell kraftstoffsparende Fahrzeuge einzuführen“ (vgl. „Kommission legt integriertes Energie- und Klimapaket zur Emissionsminderung im 21. Jahrhundert vor“, IP/07/29).

⁶ Vgl. KOM (2007) 856.

⁷ Da die CO₂-Regulierung durch das Mitentscheidungsverfahren entschieden wurde, waren insbesondere die Verhandlungen in Rat und Parlament von Bedeutung.

Darüber hinaus wirkte der genannte Konflikt auch auf die nationale Ebene zurück und führte nicht nur zu einer starken Emotionalisierung der Debatte, sondern auch zu der Einflussnahme der politischen Eliten der wichtigsten automobilproduzierenden Länder.⁸

Nur ein Jahr später, nachdem die Kommission den Verordnungsvorschlag präsentiert hatte, einigten sich Rat und Parlament im Dezember 2008 auf eine gemeinsame Verordnung. Der gefundene Kompromiss wich jedoch in weiten Teilen von dem ursprünglichen Vorschlag der Kommission ab und zeigt zum Teil sehr deutlich die Realisierung der Interessen der deutschen Automobilindustrie.

Übergeordnetes Ziel der Dissertation ist:

- Rekonstruktion eines politischen Interessenvermittlungsprozesses, als Element der Politikfeldanalyse, an der Schnittstelle zwischen Industrie und Wissenschaft

Inhaltliche Ziele, die mit der Dissertation verbunden sind:

- Analyse und Darstellung der wichtigsten Entwicklungen europäischer Gemeinschaftspolitik zur Reduzierung von CO₂-Emissionen bei Pkw
- Aufzeigen von Bedingungen für einen erfolgreichen Interessenvertretungsprozess der deutschen Automobilindustrie, unter besonderer Berücksichtigung des deutschen Automobilverbands VDA und des europäischen Automobilverbands ACEA
- Analyse der institutionellen Kontexte, unter besonderer Berücksichtigung des Politikformulierungsprozesses auf deutscher Ebene, die zu einer Problemlösung führten

Um die genannten Ziele zu erreichen, wurden sodann folgende Fragen gestellt:

1. Wie kam es zu der Ausarbeitung eines legislativen Vorschlags und wie gestaltete sich die bisherige Politik der Vermeidung von CO₂-Reduktionen in der Europäischen Union?
2. Welche spezifischen Voraussetzungen existierten, damit die deutsche Automobilindustrie ihre Interessen durchsetzen konnte? Welche Rolle spielte der nationale Entscheidungsfindungsprozess bei der Durchsetzung ihrer Interessen? Welche Bedeutung spielte der deutsche Automobilverband VDA im Vergleich zu dem europäischen Automobilverband ACEA? Warum gelang es den Umweltverbänden nicht, ihre Interessen durchzusetzen?

⁸ Mit den wichtigsten automobilproduzierenden Ländern sind Deutschland, Frankreich, Italien und Großbritannien gemeint, die zugleich auch die größten europäischen Mitgliedsstaaten darstellen.

3. Welche institutionellen Kontexte führten zu einer Konfliktlösung? Welche Rolle spielten in diesem Zusammenhang die nationalen politischen Eliten? Wie verliefen die Diskussionen in der Europäischen Kommission, im Rat und im Europäischen Parlament? Welche nichtinstitutionellen Faktoren beeinflussten die CO₂-Gesetzgebung?

1.1. Der theoretische Bezugsrahmen: Einleitende Bemerkungen und Forschungsstand

Mit Hilfe der im Folgenden dargestellten theoretischen Implikationen sollen die von mir gestellten Fragen beantwortet werden können.

Strukturell sind die Ausführungen der vorliegenden Arbeit in zwei Phasen des Policy-Zyklus eingebettet: in das Agenda-Setting und in die Politikformulierung.

Im Kontext des Agenda-Setting-Prozesses wird es in erster Linie darum gehen, welche Entwicklungen dem legislativen Vorschlag der EU-Kommission zur Begrenzung von CO₂-Emissionen bei Pkw vorangegangen waren. Diese Ausführungen tragen insbesondere dem Gedanken Rechnung, ein möglichst umfassendes Bild des vorliegenden Interessenvertretungsprozesses zu skizzieren. Darüber hinaus sorgt die Darstellung für ein besseres Verständnis des eigentlichen Politikformulierungsprozesses.

Im Mittelpunkt der Arbeit steht jedoch die zweite Phase des Policy-Zyklus, der Prozess der Politikformulierung. Mit seiner Hilfe wird es möglich, Entscheidungsverläufe und Konfliktlinien zu rekonstruieren. In diesem Kontext sollen insbesondere die inhaltliche Komplexität, die Vielfalt politischer Initiativen und der hohe Anpassungsdruck eines Interessenvertretungsprozesses verdeutlicht werden.

Der eigentliche theoretische Bezugsrahmen der Arbeit bildet jedoch die akteurzentrierte Policy-Forschung – und darin eingebettet – der Ansatz des akteurzentrierten Institutionalismus und die Netzwerkanalyse.

Im Kontext des akteurzentrierten Institutionalismus lassen sich die beteiligten Akteure, ihre Positionierungen, Interessen bzw. Präferenzen und ihre institutionellen Kontexte darstellen.

Die Theorie des akteurzentrierten Institutionalismus fungiert als analytischer Ansatz zur Bewältigung von Policy-Konflikten. Mit ihrer Hilfe kann erläutert werden, dass insbesondere spezifische institutionelle Arrangements (inter-)nationaler politischer Eliten, die neben den offiziell am Prozess beteiligten politischen Institutionen der EU bestanden, als wesentliche Impulsgeber für eine Problemlösung fungierten.

Im Hinblick auf die Forschungslage zum akteurzentrierten Institutionalismus ist zu konstatieren, dass diese, im Gegensatz zur Netzwerkanalyse, weniger ausgeprägt ist. Eine Erklärung

dafür ist, dass es sich bei diesem gedanklichen Konstrukt dezidiert um einen theoretischen Ansatz handelt.

Greift man allerdings die weitergehende theoretische Debatte auf, die sich auf die unterschiedlichen Schulen des Neoinstitutionalismus bezieht, in dessen Tradition auch der Ansatz von Renate Mayntz und Fritz Scharpf steht, so lässt sich natürlich an dieser Stelle auf eine ganze Reihe von Untersuchungen verweisen.⁹

Gleichwohl bildet der Ansatz von Mayntz und Scharpf eine wichtige Basis bei der Erklärung des Untersuchungsgegenstands, sodass auf ihn, auch wenn es an einer forschungstheoretischen Auseinandersetzung mit ihm mangelt, nicht verzichtet werden kann.¹⁰

Der Ansatz des akteurzentrierten Institutionalismus fungiert zwar als ein Baustein, reicht jedoch nicht aus, um ein weiteres Phänomen der vorliegenden Fallstudie, zumindest ansatzweise, zu erläutern. Es stellt sich nämlich die Frage, warum es insbesondere der deutschen Automobilindustrie gelang, einen großen Teil ihrer Interessen durchzusetzen. In diesem Sinne argumentiert auch Kassim: „(...) in contrast to other models in political science which concentrate in the role of institutions, the policy networks approach takes into account the part played by private as well as public actors, informal as well as formal relationships“ (Kassim 1994:19).

In diesem Zusammenhang wird auch deutlich, wie wichtig für einen erfolgreichen Interessenvertretungsprozess nach wie vor die Verbindung von deutschen und europäischen Entscheidungsstrukturen bleibt. Der Rekurs auf die Netzwerkanalyse dient dabei als entsprechendes Erklärungsmuster, da sie insbesondere auf die spezifischen Entscheidungsstrukturen auf europäischer Ebene anwendbar ist (vgl. Peterson 2003:3).

Anders als der akteurzentrierte Institutionalismus existiert insbesondere im Kontext der politischen Netzwerkanalyse mittlerweile eine beträchtliche Anzahl an Publikationen.¹¹

Wichtige Vertreter der britischen Schule, die die Untersuchungen zahlreicher nachfolgender Analysen beeinflusst haben, sind die Ergebnisse von Rhodes und Marsh, die in ihren Unter-

⁹ Zu nennen sind in diesem Zusammenhang unter anderem die Autoren Rosemary Hall und Peter Taylor, die die drei unterschiedlichen Schulen des Neoinstitutionalismus analysieren: den soziologischen, den historischen und den Rational-Choice-Neoinstitutionalismus. Wesentliche Vertreter des soziologischen Neoinstitutionalismus sind James March und Johan Olsen. Sven Steinmo und Kathleen Thelen gelten als wesentliche Repräsentanten der Schule des historischen Neoinstitutionalismus. Douglas C. North steht in der Tradition des Rational-Choice-Neoinstitutionalismus, dem auch der Ansatz des akteurzentrierten Institutionalismus von Renate Mayntz und Fritz Scharpf zuzuordnen ist.

¹⁰ Eine Ausnahme bildet die Dissertation von Eva Juliane Hedderich, die einen europäischen Normungsprozess analysiert. In ihrem theoretischen Teil bezieht sich die Autorin sowohl auf die Netzwerkanalyse als auch auf den akteurzentrierten Institutionalismus.

¹¹ Einen guten Überblick über die Entwicklung der Netzwerkanalyse, auch in Abhängigkeit von nationalen Besonderheiten, bietet nicht nur Marsh in seiner Aufsatzsammlung „Comparing Policy Network“, sondern auch Mark Thatcher in seinem Beitrag „The Development of Policy Network Analysis. From modest origins to overarching frameworks“.

suchungen u. a. das Netzwerk in der britischen Landwirtschaftspolitik untersucht haben, das über einen langen Zeitraum für eine stabile Politikentwicklung sorgte.¹²

John Peterson analysiert, aufbauend auf dem Konzept von Rhodes und Marsh, die Netzwerktheorie auf europäischer Ebene. Er betont, dass insbesondere aufgrund spezifischer politischer Strukturen und des institutionellen Kontextes der Europäischen Union die Bedeutung von Netzwerken zunimmt.¹³ Eine weitere Vertreterin der britischen Schule, Elisabeth Bomberg, untersucht anhand der Richtlinie zur Harmonisierung von Emissionsgrenzwerten für kleine Pkw¹⁴ und der Verpackungsrichtlinie Ende der 1980er-Jahre die Strukturen von Issue-Netzwerken und ihren Einfluss auf politische Entscheidungen in der europäischen Umweltpolitik.¹⁵

Ebenfalls am Beispiel der Verpackungsrichtlinie untersucht Fiona Nunan Netzwerke innerhalb der europäischen Umweltpolitik (vgl. Nunan 1999). Ihr Fokus liegt jedoch nicht so sehr auf den Policy Outcomes, die innerhalb von Netzwerken produziert werden, sondern auf deren Wandlungsfähigkeit innerhalb von Politikformulierungsprozessen.

Für die vorliegende Dissertation waren – insbesondere für die theoretische Darstellung – über die genannten Autoren hinaus die Arbeiten von Adrienne Windhoff-Héritier (1987), Frans van Waarden (1992), Patrick Kenis und Volker Schneider (1991) von Bedeutung.

¹² „Second they argue that the structure of networks affects policy outcomes. For example, they suggest that the existence of a tight policy network constrains policy agenda and tends to result in policy continuity. The best example in Britain is the way in which very close relations between the Ministry of Agriculture, Fisheries and Food and the National Farmers` Union underpinned a policy of high production and high subsidies for over 50 years from the 1930s (see Smith 1992)“ (Marsh 1998:11). In diesem Zusammenhang ist auch das Standardwerk von Rhodes und Marsh „Policy networks in british government“ zu nennen.

¹³ Dabei führt er drei Faktoren an: „First the EU is an extraordinarily differentiated policy sectors such as regional development or external trade policy (...). Second, EU policy-making resembles supranational policy-making in other international organisations, such as the World Trade Organization or International Monetary Fund, in that much of it is highly technical (...). Third, EU policy-making is underpinned by an extraordinarily complex labyrinth of committees that shape policy options before are set by overtly political decisionmakers such as the college of Commissioners, Council of Ministers or European Parliament (EP)“ (Peterson 2003:2). In der Auseinandersetzung mit den Ausführungen von Peterson betont Kassim jedoch, dass gerade die Fluidität, Fragmentierung und die Institutionenstruktur der Europäischen Union die Netzwerkanalyse erschweren (vgl. Kassim 1994:20).

¹⁴ Diese sogenannten kleinen Pkw haben einen Hubraum von unter 1,4 Litern.

¹⁵ In der von Bomberg untersuchten Fallstudie gelang es dem damaligen Umweltkommissar, Carlo Ripa di Meana, auch aufgrund des Drucks von Umweltverbänden, den Rat von der Implementierung strengerer Emissionsgrenzwerte zu überzeugen. Darüber hinaus sprach sich auch das Parlament für strengere Grenzwerte aus. Gleichwohl war das Mitentscheidungsverfahren zu diesem Zeitpunkt noch nicht implementiert (vgl. Bomberg 1998).

1.2. Die Gliederung der Dissertation

Der erste Teil der Dissertation vermittelt zunächst einen allgemeinen Überblick über die wichtigsten, am Prozess beteiligten europäischen Institutionen: Europäisches Parlament, Rat der Europäischen Union und Europäische Kommission.

Der zweite Teil der Dissertation stellt die historische Entwicklung der Gemeinschaftspolitik zur CO₂-Reduzierung von Pkw in der Europäischen Union dar: Beginnend mit den ersten Schritten einer Gemeinschaftspolitik zur Reduzierung der CO₂-Emissionen in den 1970er-Jahren führt er über die Drei-Säulen-Strategie der Europäischen Union in den 1990er-Jahren bis hin zur Überwachung der europäischen Gemeinschaftsstrategie von 1999 bis 2004.

Aufgrund der besonderen Bedeutung der Selbstverpflichtungserklärung der europäischen Automobilhersteller für die Drei-Säulen-Strategie und als Voraussetzung für die Ausarbeitung der Verordnung wird diese Erklärung ausführlich berücksichtigt. Der zweite Teil der Dissertation endet mit dem Stakeholder-Konsultationsprozess der Europäischen Kommission in den Jahren 2005 und 2006. Dazu zählen sowohl die Konstituierung der ECCP-Arbeitsgruppe als auch die Sitzungen der Expertenkommission cars 21. Diese Darstellung kann schon als erster Teil des Agenda-Setting-Prozesses bewertet werden. Da der Schwerpunkt der Dissertation jedoch auf dem Prozess der Politikformulierung liegt, bleibt der Agenda-Setting-Prozess auf diese Darstellung beschränkt und impliziert nicht den Meinungsbildungsprozess der politischen Öffentlichkeit.

Der dritte Abschnitt der Dissertation behandelt den Beginn des Politikformulierungsprozesses zur Festlegung von CO₂-Grenzwerten für neue Pkw in der Europäischen Union. Im Fokus der Analyse steht zunächst das Jahr 2007. Dieser Teil der Dissertation beginnt mit der Ankündigung der Europäischen Kommission, einen legislativen Vorschlag auszuarbeiten. In diesem Zusammenhang werden auch erste Unstimmigkeiten innerhalb der Kommission und die kontroversen Reaktionen auf die Präsentation des Verordnungsvorschlags skizziert. Weiterhin werden die Verhandlungen im Rat und im Europäischen Parlament analysiert. Dies ist darum von Bedeutung, da somit erste Konfliktlinien und Stimmungstendenzen innerhalb der europäischen Institutionen dargestellt werden können. Darüber hinaus findet auch das Impact Assessment der Europäischen Kommission Eingang in die Untersuchung.¹⁶

Die Analyse des Jahres 2007 – und somit der dritte Teil der Dissertation – endet mit der Darstellung und Erläuterung des Verordnungsvorschlags der Kommission zur Festlegung von CO₂-Emissionsgrenzwerten für neue Pkw in der Europäischen Union. Im Kontext der Präsen-

¹⁶ Das Impact Assessment der Europäischen Kommission ist insofern von Bedeutung, da es unterschiedliche Szenarien zur Reduzierung von CO₂-Emissionen und deren ökonomische Auswirkungen untersucht.

tation des Verordnungsvorschlags werden einmal mehr die kontroversen Stimmen, aber auch die Unstimmigkeiten innerhalb der Europäischen Kommission deutlich.

Im vierten Teil der Dissertation werden die wesentlichen Akteure – sowohl auf deutscher als auch auf europäischer Ebene – analysiert und ihre Positionen erläutert. Dazu zählen nicht nur die relevanten politischen Institutionen auf europäischer und deutscher Ebene, sondern auch die nichtstaatlichen Akteure aus dem Umwelt- und Automobilbereich. Zunächst werden Rat und Parlament und deren jeweilige Rolle im Politikformulierungsprozess dargestellt. Über die wesentlichen Gremien der Entscheidungsfindung hinaus werden zugleich bedeutende Konfliktlinien der Institutionen untersucht, die Einfluss auf den Politikformulierungsprozess hatten.

Sodann werden auf nationaler Ebene das Bundeskanzleramt und das Bundesumweltministerium im Allgemeinen betrachtet; im Besonderen wird die jeweilige Rolle der Bundeskanzlerin und des Bundesumweltministers untersucht. Diese Analyse ist insbesondere unter zwei Gesichtspunkten von Interesse: zum einen aufgrund der wesentlichen Bedeutung der Bundeskanzlerin und des Bundeskanzleramts in dem Prozess; zum anderen war die Arbeitsebene des Bundesumweltministeriums für die Politikformulierung in der Ratsarbeitsgruppe Umwelt zuständig. Ein weiterer interessanter Aspekt wird die Frage sein, in welchem Interaktionsverhältnis das Bundeskanzleramt und das Bundesumweltministerium zueinander standen. Die politischen Institutionen werden auch unter der Fragestellung untersucht, welche Rolle sie für die Interessenvertretung der deutschen Automobilindustrie spielten.

Schließlich werden im vierten Teil der Dissertation auch die wesentlichen nichtstaatlichen Akteure vorgestellt. Auf deutscher Ebene war dies der Verband der Automobilindustrie (VDA), auf europäischer Ebene die European Automobile Manufacturers' Association (ACEA). Im Mittelpunkt der Analyse stehen nicht nur die Verbandspositionen, sondern auch die Frage, welche Auswirkungen die Spaltung der europäischen Automobilhersteller für die ACEA implizierten. In diesem Zusammenhang wird ebenfalls analysiert, warum der VDA, auch im Vergleich zum ACEA, eine wesentliche Rolle in dem Politikformulierungsprozess einnehmen konnte.

Dieser Teil endet mit der Darstellung der wichtigsten Umweltorganisationen, die in den Politikformulierungsprozess involviert waren. In diesem Zusammenhang werden nicht nur die Positionen der Umweltverbände erläutert; es wird insbesondere untersucht, mit welchen Mitteln Umweltverbände Interessenvertretung betreiben und warum sie es nicht vermochten, ihre Interessen durchzusetzen.

Nachdem die wesentlichen Akteure in dem vierten Teil dargestellt wurden, steht im Mittelpunkt des fünften Teils das Jahr 2008 des Politikformulierungsprozesses.¹⁷

Mithilfe einer chronologischen Darstellung werden die wesentlichen Entwicklungen bis zu der Kompromissfindung skizziert. In diesem Zusammenhang werden nicht nur wesentliche Plenardebatten und Ausschusssitzungen des Europäischen Parlaments erörtert, sondern auch die Politikformulierung innerhalb des Ausschusses der Ständigen Vertreter des Rats.

Von grundlegender Bedeutung ist jedoch nicht nur die Darstellung der Entscheidungsfindung in den formal am Prozess beteiligten politischen Institutionen; es soll sodann die Intervention der nationalen politischen Eliten in dem Prozess erläutert werden. In diesem Zusammenhang wird unter anderem der deutsch-französische Kompromiss vom Juni 2008 analysiert, der eine grundlegende Rolle in dem Prozess spielte. Eine weitere Intervention der Staats- und Regierungschefs erfolgte im November 2008 im Kontext der Triloggespräche zwischen Parlament, Rat und Kommission. Die Intervention der Staats- und Regierungschefs und die Triloggespräche leiten sodann das Ende des fünften Teils der Dissertation ein. Abschließend werden noch einmal die Reaktionen der beteiligten Akteure mit Blick auf den Kompromiss erläutert und es wird ein Vergleich angestellt, welche Positionen der Automobilhersteller und der Umweltverbände Eingang in die Verordnung gefunden haben.

Eine Zusammenfassung der Ergebnisse erfolgt sodann in Form eines Fazits.

¹⁷ Dieser wird chronologisch – bis zu einer Einigung zwischen Rat und Parlament im Dezember 2008 – nachgezeichnet. Die chronologische Darstellung ist der Komplexität des Prozesses geschuldet, da insbesondere gegen Ende des Prozesses eine Vielzahl an Kompromissvorschlägen präsentiert wurde.

2. Der theoretische Bezugsrahmen: Ausführliche Bemerkungen

Nachdem ich schon einige Punkte zu dem theoretischen Hintergrund der vorliegenden Arbeit erläutert habe, wird der theoretische Bezugsrahmen nun ausführlich dargestellt.

2.1. Der Policy-Zyklus

Die Darstellung eines politischen Problemverarbeitungsprozesses in Form eines Politikzyklus trägt der dynamischen und prozessorientierten Perspektive der Politikfeldforschung Rechnung (vgl. Windhoff-Héritier 1987:64).

Der Policy-Zyklus ist idealtypisch zu verstehen, da Policy-Prozesse in der Regel zeitlich nicht genau determiniert sind. Sodann wird ein Policy-Prozess in der Regel in vier Phasen unterteilt:

- Problemwahrnehmung und Agenda-Setting,
- Politikformulierung und Entscheidung,
- Implementation,
- Evaluierung und Terminierung.

2.1.1. Problemwahrnehmung und Agenda-Setting

Zunächst muss ein politisches Problem als solches überhaupt erkannt werden, sodass es in den Fokus der Aufmerksamkeit tritt und die Motivation entsteht, dass es gelöst werden soll. Die Identifizierung eines handlungsrelevanten Problems impliziert jedoch gleichzeitig die Ausgrenzung anderer potenzieller Fragen. Sie werden in den „(...) Vorhof der politischen Entscheidung nicht eingelassen“ (Windhoff-Héritier 1987:67). In der Regel ist an einer Problemdefinition immer eine Vielzahl von gesellschaftlichen Gruppen, Individuen und Institutionen beteiligt und oftmals kann nicht immer eindeutig zugeordnet werden, wer in erster Linie daran beteiligt war, ein Problem in das öffentliche Bewusstsein zu tragen. Dabei ist zunächst von Bedeutung, dass ein gesellschaftliches Problem auch politisch-administrativ zu lösen ist. Erst durch diese Voraussetzung wird es zu einem Policy-Problem (vgl. Windhoff-Héritier 1987:68). Der Prozess der Problemdefinition und der des Agenda-Settings, also das Setzen eines Problems auf die politisch-administrative Tagesordnung, unterscheiden sich voneinander. Oftmals erfolgt der eigentliche Agenda-Setting-Prozess, im Gegensatz zum Prozess der Politikformulierung, nicht unter den Augen der Öffentlichkeit: „So kommt es häufig vor,

dass Agenda-Setting innerhalb eines Zirkels von Experten, Interessengruppen und/oder der Ministerialbürokratie stattfindet und die Öffentlichkeit nur am Rande oder überhaupt nicht beteiligt ist“ (Jann/Wegrich 2003:84).

Die Phase der Politikformulierung lässt sich nicht darstellen, ohne darauf einzugehen, wie sich der Weg dorthin entwickelt hat. Grundlegend war in diesem Zusammenhang zunächst die Ausarbeitung einer Gemeinschaftsstrategie der Europäischen Union zur Verringerung der CO₂-Emissionen bei Pkw und – damit verbunden – die Selbstverpflichtungserklärung der europäischen Automobilhersteller. Somit fand ein erstes Agenda-Setting Mitte der 1990er-Jahre statt, was sich schließlich an der Selbstverpflichtungserklärung der europäischen Automobilindustrie manifestierte.¹⁸ Mit den Berichtsjahren von 2000 bis 2004 – zur Überprüfung der Gemeinschaftsstrategie – rückten die Bestrebungen zur CO₂-Verminderung in den Hintergrund, blieben aber von Bedeutung. Der Agenda-Setting-Prozess, der zur Ausarbeitung der Verordnung vom Dezember 2007 führte, begann schließlich mit der Implementierung einer ECCP-Working Group in den Jahren 2005 bis 2006.

Im Februar 2007 stellte die EU-Kommission eine Mitteilung in Hinblick auf eine neue Strategie zur Verminderung von CO₂-Emissionen bei Pkw vor, in der (einige) wesentliche Eckdaten des Verordnungsvorschlags dargestellt wurden.¹⁹ Im Dezember desselben Jahres präsentierte sie ihren Verordnungsvorschlag zur Festlegung von CO₂-Obergrenzen für Pkw. Mit ihrer Ankündigung, einen Verordnungsvorschlag auszuarbeiten, und der Präsentation des Verordnungsvorschlags im Dezember 2007 fungierte die EU-Kommission als Agenda-Setter und ebnete damit den Weg für den Prozess der Politikformulierung.

2.1.2. Politikformulierung und Entscheidung

Die Politikformulierung und Entscheidung beschreibt die Phase, in der – basierend auf der Interaktion verschiedener staatlicher und nichtstaatlicher Akteure – Gesetze, Verordnungen oder Programme entstehen: „In der Politikformulierung ziehen die politischen Entscheider all die Fäden, die vorbereitend geknüpft und gespannt worden waren, zusammen. Eine Policy wird beschlossen. Informationen werden gesammelt und verdichtet, die sodann einem politischen Organ zur Entscheidungsfindung vorgelegt werden. Aus Konflikt- und Entscheidungsprozessen geht schließlich eine Mehrheitsentscheidung hervor, die dem Programm

¹⁸ Die damaligen Bestrebungen zur Verminderung von CO₂-Emissionen bei Pkw gingen jedoch zunächst vom Umweltministerium der Europäischen Union aus.

¹⁹ Die Überlegungen der Europäischen Kommission, den Treibhausgasausstoß bis 2020 um 20 % zu senken, spielten natürlich auch eine Rolle bei der Festlegung von CO₂-Emissionsgrenzwerten in der Europäischen Union.

einen rechtlich-verbindlichen Charakter und Legitimität verleiht“ (Windhoff-Héritier 1987:74).

Diese Phase bildet den eigentlichen Kern der vorliegenden Untersuchung. Nur durch die Rekonstruktion des CO₂-Politikformulierungsprozesses lässt sich aufzeigen, wie sich die Entscheidung vollzog, wer beteiligt war und welche Wege der Konfliktlösung gewählt wurden. In diesem Kontext ist auch zu klären, welchen Akteuren es wodurch gelang, ihre Interessen durchzusetzen.

2.1.3. Implementation

Da in der Phase der Politikformulierung der Auftrag an die Akteure für die Implementation erfolgt, kann eine Entscheidung von einem „(...) Aufruf bis hin zu präzisen Vorschriften reichen“ (Windhoff-Héritier 1987:83). Die endgültige Kosten-Nutzen-Entscheidung wird oftmals umgangen, indem politische Gremien nur die Grundregeln festlegen; die genaue Ausgestaltung wird in den Verantwortungsbereich der Durchführenden, beispielsweise des bürokratischen Stabs einer politischen Institution, gelegt (vgl. Windhoff-Héritier 1987:83).

Ein Beispiel für dieses Vorgehen ist die Ausgestaltung der sogenannten Ökoinnovationen, bei denen im Politikformulierungsprozess nicht die Verfahrensweise definiert wurde, also unter anderem nicht die Frage erörtert wurde, welche genauen technischen Maßnahmen überhaupt unter diesem Begriff zu subsumieren sind. Es ist davon auszugehen, dass insbesondere die Länder, die sich während der Phase der Politikformulierung gegen die Ökoinnovationen ausgesprochen haben, auch in den künftigen Verhandlungen, im Komitologieverfahren, versuchen werden, die Wirkung der Ökoinnovationen einzuschränken.

In der Implementationsphase, in der es um die konkrete Umsetzung bzw. Durchführung von rechtsverbindlichen Entscheidungen durch Institutionen geht, kann die oben genannte Problematik ihre volle Wirkung entfalten. Insbesondere spezifische Fragen zur Ressourcenerbereitstellung und Einzelfallentscheidungen können erhebliches Konfliktpotenzial bergen. So wird die Interessenvertretung oftmals auch in der Implementationsphase fortgeführt (vgl. Jann/Wegrich 2003:89 f.).

2.1.4. Evaluierung und Terminierung

In diesem Prozessabschnitt des Policy-Zyklus steht die Untersuchung der Wirkungen und Auswirkungen von politischen Entscheidungen im Mittelpunkt.

Dementsprechend wird in diesem Zusammenhang analysiert, ob die Ziele, die die Akteure in der Phase der Politikimplementation formuliert haben, auch tatsächlich umgesetzt worden sind.

Dabei erfolgt jedoch nicht nur eine Überprüfung hinsichtlich der Umsetzung von Politik-inhalten, sondern es wird auch die Frage danach gestellt, welche intendierten und nicht intendierten Wirkungen mit einer Umsetzung verbunden sind (vgl. Jann/Wegrich 2003:90 f.).

2.2. Die akteurzentrierte Policy-Forschung

Prinzipiell unterscheidet man in der Politikwissenschaft zwischen drei zu untersuchenden Dimensionen: Polity, Politics und Policy.

Polity beschreibt die strukturelle, also die verfassungsrechtliche und normative Dimension politischer Systeme wie zum Beispiel Gesetze oder Verordnungen.

Unter Politics versteht man den Prozess des Politikgestaltens, bei dem unterschiedliche Vorstellungen und Interessen formuliert und in konkreten Programmen und Entscheidungen festgelegt werden.

Policy steht für den inhaltlichen und materiellen Teil von Politik und bezieht sich auf konkrete Politikfelder wie beispielsweise Umweltpolitik (vgl. Schubert/Bandelow 2003:4 f.).

Schubert und Bandelow definieren die Politikfeldanalyse, die Policy-Analyse, folgendermaßen:

„Die Politikfeldanalyse befasst sich mit konkreten Inhalten, Determinanten und Wirkungen politischen Handelns“ (Schubert/Bandelow 2003:3). In diesem Sinne wird in der Politikfeldanalyse die Frage gestellt, was politische Akteure tun, warum sie es tun und was ihr Handeln letztendlich bewirkt.²⁰ Dabei besteht die Politikfeldanalyse aus zwei höchst unterschiedlichen Teilen. Einerseits ist sie beschreibend und erklärend, andererseits beratend (vgl. Windhoff-Héritier 1987:8).

²⁰ Als Akteur gilt prinzipiell, „(...) wer in einem sozialen Zusammenhang absichtsvoll und einflussreich handelt, wobei mögliche Handlungsformen auch darin bestehen können, etwas gezielt zu unterlassen oder zu dulden“ (von Prittwitz 2007:99). Politische Akteure können sowohl einzelne Personen und Organisationen, aber auch nicht organisierte Gruppen sein, die dann jedoch ein gemeinsames Handlungsmotiv haben (vgl. von Prittwitz 2007:99).

Noch in den 1970er-Jahren lag der Fokus der Policy-Forschung auf der Analyse von makropolitischen Strukturen: „In den 1970er Jahren genügte es noch, auf System- bzw. auf Staatsfunktion oder sozio-ökonomische Strukturdeterminanten öffentlicher Politiken hinzuweisen“ (Schneider 2003:107).

Ein akteurzentrierter Bezug in der politikwissenschaftlichen Forschung, der insbesondere die Meso- und Mikroebene untersucht, erfolgt zunehmend seit den 1980er-Jahren.

Primär ist dies der Annahme geschuldet, dass „(...) öffentliche Politik, die Produktion von allgemeinverbindlicher Entscheidung und die *autoritative Allokation von Werten* (Easton 1953) als Interaktionsergebnis einer Vielzahl von Akteuren begriffen wird“ (Schneider/Janning 2006:85). Darüber hinaus wird Folgendes konstatiert: „Mit der Akteurorientierung wird gleichzeitig betont, dass öffentliche Politik nicht mehr aus den Entscheidungen und Handlungen eines singulären Akteurs (u. a. des Staates, des Gesetzgebers oder der Regierung) resultiert, sondern aus der *Interaktion vieler Akteure* konstruiert werden muss“²¹ (Schneider/Janning 2006:85).

Scharpf betont in diesem Kontext: „Im politischen Prozeß handeln die wichtigsten individuellen Akteure jedoch typischerweise im Interesse und aus der Perspektive größerer Einheiten, und nicht für sich selbst“ (Scharpf 2000:35).

Für diese Handlungseinheiten hat Fritz Scharpf den Begriff des „komplexen Akteurs“ geprägt.²² Das konstituierende Element aller komplexen Akteure ist, „(...) dass die beteiligten Akteure die Absicht haben, ein gemeinsames Projekt zu schaffen oder ein gemeinsames Ziel zu erreichen“ (Scharpf 2000:101).

In der Regel bestehen komplexe Akteure aus einer Ansammlung von Individuen. Da jedoch der Integrationsgrad von Akteuren sehr stark variieren kann, werden komplexe Akteure wiederum in Handlungsaggregate, in kollektive und korporative Akteure, unterteilt.

Handlungsaggregate sind die schwächste Form des komplexen Akteurs. Sie sind im eigentlichen Sinne voneinander unabhängig, zeichnen sich aber durch eine gemeinsame Präferenzbildung aus, die dazu führt, dass ein Handlungsaggregat gleichgerichtet handelt: „Der kollektive Akteur ist ein Sammelbegriff für Handlungsformen, in denen die Akteure selbst handeln, jedoch unterschiedlich koordiniert werden“ (Schneider 2003:109).

Von den kollektiven Akteuren werden korporative Akteure differenziert: „Davon zu unterscheiden sind *korporative Akteure* (Coleman 1979; Vanberg 1982), die entstehen, wenn Ak-

²¹ Diese Interaktionen umfassen im Übrigen auch Handlungseinheiten, die nicht explizit durch die Verfassung dazu bestimmt wurden, an einem politischen Problemlösungsprozess zu partizipieren.

²² Zu den charakteristischen Merkmalen von Akteuren, d. h. ihren Fähigkeiten, Wahrnehmungen und Präferenzen (vgl. Kapitel 2.3.).

teure Ressourcen zusammenlegen, um als Handlungseinheit eine überindividuelle Rechtsperson zu schaffen, die in ihrem Interesse tätig wird. Beispiele für korporative Akteure sind Unternehmerverbände, Gewerkschaften, Aktiengesellschaften und natürlich auch Organisationen des öffentlichen Bereichs wie Parlament, Regierung und Verwaltung“ (Schneider 2003:109).

2.2.1. Kollektive Akteure

Wie oben ausgeführt, werden unter einem kollektiven Akteur all jene Handlungsformen verstanden, bei denen die beteiligten Akteure selbst handeln. Diese Handlungsformen werden jedoch in unterschiedlicher Weise koordiniert, sodass vier Arten von kollektiven Akteuren differenziert werden können: eine Koalition, eine soziale Bewegung, ein Club und ein Verband.

Eine Koalition ist die niedrigste Integrationsstufe eines kollektiven Akteurs. Spezifisch für eine Koalition ist, dass eine Mitgliedschaft auf freiwilliger Basis erfolgt. Die Mitglieder einer Koalition haben zwar heterogene Intentionen und Ziele, die jedoch nicht so stark ausgeprägt sind, dass die Akteure zu keiner gemeinsamen Handlungskoordination, d. h. zu einer gemeinsamen Zielfestlegung, bereit wären. Die jeweiligen Handlungsressourcen sind nicht kollektiviert, sie können aber für gemeinsame Ziele zur Verfügung gestellt werden (vgl. Scharpf 2000:103).

Wie die Koalition, so ist auch eine soziale Bewegung durch die Freiwilligkeit ihrer Mitglieder gekennzeichnet. Charakteristisch für die soziale Bewegung sind zwei Faktoren. Erstens hat eine soziale Bewegung eine Mitgliedschaft, die stark dezentralisiert ist, was eine gemeinsame Handlungskoordination erschwert. Auch in einer sozialen Bewegung sind die wichtigsten Handlungsressourcen in der Regel nicht kollektiviert. Das zweite Charakteristikum einer sozialen Bewegung ist, dass die Motivlage in der Regel moralisch intendiert ist (vgl. Scharpf 2000:103).

Ein Club hingegen kann auf eine festere Struktur als eine soziale Bewegung rekurrieren, enthält aber auch Charakteristika einer Koalition. So ist ein Austritt in der Regel nicht mit hohen Kosten verbunden; die Mitgliedsbeiträge, die an den Club entrichtet werden, führen jedoch dazu, dass eine Kollektivierung der Handlungsressourcen stattfinden kann (vgl. Scharpf 2000:103).

Ein kollektiver Akteur zeichnet sich in erster Linie dadurch aus, dass die wichtigsten Handlungsressourcen durch das Kollektiv kontrolliert werden. Die Mitgliedschaft kann sowohl auf freiwilliger Basis erfolgen als auch zwangsbestimmt sein.²³

Der Verband als kollektiver Akteur ist durch eine Bottom-up-Struktur charakterisiert und verfolgt den Zweck, den Interessen seiner Mitglieder zu dienen; daher ist er von deren Interessen und Präferenzen abhängig.

Entsprechend haben die Beauftragten des Verbands, seine Führung und sein zentraler Mitarbeiterstab die Aufgabe, im Sinne der Interessen seiner Mitglieder zu agieren (vgl. Scharpf 2000:104). In diesem Sinne ist das Führungspersonal gegenüber den Mitgliedern verantwortlich und die Präferenzen der Mitglieder haben entsprechend Vorrang vor denen der Führung (vgl. Scharpf 2000:104). Das Führungspersonal und der Mitarbeiterstab werden zwar durch die Mitglieder kontrolliert. Da sich jedoch der faktische Besitz der Handlungsressourcen innerhalb des Verbands befindet und die Kontrolle über ihren Einsatz de facto von der Führung übernommen wird, kann dies im Zweifelsfall jedoch für den Mitarbeiterstab und die Führung des Verbands ein gewisses Maß an Handlungsspielraum eröffnen (vgl. Scharpf 2000:104).

2.2.2. Korporative Akteure

Wie schon kurz ausgeführt, zeichnen sich korporative Akteure dadurch aus, dass die interessierten Akteure nicht selbst handeln, sondern eine übergeordnete Rechtsperson geschaffen wird, in der die (individuellen) Handlungsressourcen zentralisiert sind.

Korporative Akteure sind in der Regel ‚Top-down‘-Organisationen, die von ihrem ‚Eigentümer‘ oder, an dessen Stelle, von einer hierarchischen Führung kontrolliert werden, die Eigentümer oder Nutznießer vertritt“ (Scharpf 2000:105). Damit ist der Einzelne auch nicht mehr an der Festlegung der Handlungsoptionen beteiligt und kann in erster Linie nur durch Wahlen Einfluss auf das Führungspersonal nehmen.

Der Mitarbeiterstab eines korporativen Akteurs bereitet die Entscheidungen vor und ist für seine Durchsetzung verantwortlich. Persönliche Präferenzen müssen den übergeordneten Zielen des korporativen Akteurs anheimgestellt werden. Dabei wird angenommen, dass „(...) ihre eigenen Sonderinteressen durch das Beschäftigungsverhältnis neutralisiert werden“ (Scharpf 2000:105). Analysiert man beispielsweise die Rolle des Bundesumweltministeriums als korporativen Akteurs, so wird deutlich, dass letztlich zwar das „Machtwort“ der hierarchischen Führung, in dem Fall des Ministers, entscheidend ist, sich aber sehr wohl die Mitarbei-

²³ Ein Beispiel dafür sind in diesem Zusammenhang die Industrie- und Handelskammern.

ter des Ministeriums, auch entsprechend ihren persönlichen parteipolitischen Präferenzen, zu einzelnen Sachverhalten äußern. Hierfür lässt insbesondere die Beratungsfunktion der Ministerialbeamten gegenüber der hierarchischen Führung einen gewissen Spielraum²⁴ (vgl. Scharpf 2000:105).

Für das hohe Maß an Autonomie korporativer Akteure ist auch von Bedeutung, dass diese „(...) Identitäten, Ziele und Fähigkeiten haben, die unabhängig sind von den Interessen und Präferenzen der Gruppe, denen sie dienen sollen“ (Scharpf 2000:105). Diese Unabhängigkeit ermöglicht es korporativen Akteuren, ein viel höheres Maß an Effizienz zu entwickeln, als es bei kollektiven Akteuren der Fall ist, die „(...) unmittelbar auf die Präferenzen ihrer Mitglieder angewiesen sind (...)“ (Scharpf 2000:107).

Da die politischen Institutionen jedoch auch dazu in der Lage sind, Interessenvermittlung durch kollektive Akteure zu begrenzen und als Mandatsträger letztlich entscheiden, welche Positionen sie vertreten, ist eine Differenzierung zwischen korporativen und kollektiven Akteuren sinnvoll.²⁵ Politische Institutionen sollen sodann als korporative Akteure und Interessengruppen bzw. Interessenverbände als kollektive Akteure verstanden werden.

2.3. Der Ansatz des akteurzentrierten Institutionalismus

Der Ansatz des akteurzentrierten Institutionalismus wurde von Renate Mayntz und Fritz Scharpf Mitte der 1990er-Jahre am Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung mit dem Ziel entwickelt, Steuerungs- und Selbstorganisationsprozesse gesellschaftlicher Teilbereiche bzw. Sektoren zu erklären. Als Beitrag zur theoriegestützten Policy-Forschung versteht sich der Ansatz in erster Linie als Analyseinstrument zur Darstellung bereits vergangener Policy-Prozesse.²⁶

Als Kernaussage des Ansatzes kann folgende Annahme gelten, „(...) daß soziale Phänomene als das Produkt von Interaktionen zwischen intentional handelnden – individuellen, kollektiven und korporativen – Akteuren erklärt werden müssen. Diese Interaktionen werden jedoch durch den institutionellen Kontext, in dem sie stattfinden, strukturiert und ihre Ergebnisse dadurch beeinflusst“ (vgl. Scharpf 2000:17). Grundlegendes Ziel dabei ist es, eine Doppelper-

²⁴ Als Beispiel hierfür fungieren die Ökoinnovationen, die zunächst durch Vertreter des BMU nicht unterstützt wurden.

²⁵ Scharpf hingegen betont, dass es auch Mischformen zwischen kollektiven und korporativen Akteuren geben kann. In diesem Kontext verweist von Prittwitz noch einmal auf die individuelle Handlungsebene von Akteuren: „Politische Akteure weisen meist gemischte Akteurstrukturen auf. So repräsentieren Parlamentsabgeordnete Parteien, handeln aber auch in ihrem Eigeninteresse, sind also gleichzeitig individuelle und Teil kollektiver Akteure“ (von Prittwitz 2007:102).

²⁶ Mayntz und Scharpf verstehen den Ansatz des akteurzentrierten Institutionalismus nicht als Theorie im engeren Sinne, sondern bezeichnen ihn als Forschungsheuristik (vgl. Mayntz/Scharpf 1995:39).

spektive sowohl auf Institutionen als auch auf die Akteure einzunehmen: „Die Analyse von Strukturen ohne Bezug auf Akteure bleibt genauso defizitär wie die Analyse von Akteurhandeln ohne Bezug auf Strukturen“ (Mayntz/Scharpf 1995:46).

Institutionen werden sowohl als abhängige und unabhängige Variable betrachtet; ihre Existenz wird demnach nicht einfach als „gegeben“ hingenommen, sondern sie können durch das Handeln von Akteuren verändert und gestaltet werden.

Mayntz und Scharpf operieren mit einem relativ engen Institutionenbegriff, der „das Konzept der Institutionen auf Regelsysteme (...) beschränkt, die einer Gruppe von Akteuren offenstehende Handlungsverläufe strukturieren. Diese Definition soll jedoch nicht nur formale rechtliche Regeln umfassen, die durch das Rechtssystem und den Staatsapparat sanktioniert sind, sondern auch soziale Normen, die von den Akteuren im allgemeinen beachtet werden und deren Verletzung durch Reputationsverlust, soziale Mißbilligung, Entzug von Kooperation und Belohnung oder sogar durch soziale Ächtung sanktioniert wird“ (Mayntz/Scharpf 1995:45 f.).

Mit der Auffassung, dass der institutionelle Kontext soziales Handeln sowohl ermöglicht als auch einschränkt und damit eine gegenseitige Erwartungssicherheit in Hinblick auf die Handlungen von Akteuren eröffnet und somit konkrete Lösungen herbeigeführt werden können, steht der Ansatz von Mayntz und Scharpf ganz offensichtlich in der Tradition des Rational-Choice-Neoinstitutionalismus (vgl. Mayntz/Scharpf 1995:45 und 47).²⁷

Institutionen ermöglichen oder beschränken nicht nur die Anzahl potenzieller Entscheidungen: „Sie legen auch weitgehend fest, wie die Ergebnisse, die in solchen Entscheidungen erreicht werden, von den beteiligten Akteuren bewertet werden – und sie bestimmen daher die Präferenzen der Akteure im Hinblick auf mögliche Optionen“ (Scharpf 2000:79). Darum sind Informationen über den jeweiligen Verhandlungsstand innerhalb der politischen Institutionen und die Darstellung der anderen beteiligten Länder wesentliche Bezugspunkte für Interessenvertreter, um ihre Strategien zu überdenken, und die Präferenzen, zumindest punktuell, anzupassen.

Die Politikumwelt wirkt sich auch auf das Handeln von Akteuren und auf politische Ergebnisse aus. Diese Überlegung ist der Annahme geschuldet, dass sich Handlungen von Akteuren trotz gleichbleibender institutioneller Arrangements verändern. Unter Politikumwelt können sodann u. a. gesellschaftliche und historische Ereignisse subsumiert werden (vgl. Mayntz/Scharpf 1995:46).

²⁷ Nach Mayntz/Scharpf bilden Institutionen „(...) einen – stimulierenden, ermöglichenden oder auch restringierenden – Handlungskontext“ (Mayntz/Scharpf 1995:43).

Die Einbeziehung der Politikumwelt ist auch für die vorliegende Fallstudie von Bedeutung, da durch sie prozessbestimmende Faktoren, die nicht unmittelbar mit einem institutionellen Hintergrund verbunden sind, dargestellt werden können.²⁸

In dem Ansatz des akteurzentrierten Institutionalismus werden Akteure in der Regel als Personeneinheiten – als korporative Akteure – aufgefasst, die durch ihre Fähigkeiten, Wahrnehmungen und Präferenzen charakterisiert sind (vgl. Scharpf 2000:86).

Die Fähigkeiten eines Akteurs sind gleichbedeutend mit seinen Handlungsressourcen, die es ihm ermöglichen, ein Ergebnis zu beeinflussen: „Handlungsressourcen umfassen persönliche Merkmale wie physische Stärke, Intelligenz, Human- und Sozialkapital, materielle Ressourcen wie Geld, Land oder militärische Macht, technologische Ressourcen, privilegierten Informationszugang (...)“ (Scharpf 2000:86). Die wichtigsten Handlungsressourcen im Kontext der Policy-Forschung sind jedoch institutionelle Regeln, die durch Kompetenzen zugewiesen werden, und Partizipationsrechte, Vetorechte oder das Recht zur autonomen Entscheidung, die im Hinblick auf bestimmte Fragen verliehen oder beschränkt werden können (Scharpf 2000:86).

Wichtig ist, dass ein Akteur seine Ressourcen „im Blick hat“, sodass er diese in einer Handlung für sich verwenden kann. Mayntz und Scharpf bezeichnen diese Selbstwahrnehmung eigener Potenziale als „wahrgenommene Umweltaspekte“, die unmittelbar handlungsrelevant sind (Mayntz/Scharpf 1995:59 f.).

Akteure werden durch ihre Handlungsorientierung, d. h. ihre Präferenzen und Wahrnehmungen, gekennzeichnet.

Handlungsorientierungen werden zwar auch durch den institutionellen Kontext beeinflusst, jedoch durch diesen nicht vollständig determiniert.

Die Handlungsorientierung ist zwar „(...) teilweise institutionell geprägt, so insbesondere durch vorgegebene Aufgaben und Handlungszwecke, aber auch durch die Position innerhalb der Akteurskonstellation.“ Zugleich wird sie jedoch durch „(...) kontextunabhängige (sozialisationsbedingte oder historisch bedingte) Eigenschaften der individuellen und korporativen Akteure bestimmt“ (Mayntz/Scharpf 1995:52).

Die Handlungsorientierung eines Akteurs besteht aus seiner Wahrnehmung, die die kognitiven Aspekte einer Handlungsorientierung bezeichnet, und den Präferenzen, die die motivationale Dimension der Handlungsorientierung beschreibt.

Die kognitiven Aspekte bezeichnen das Potenzial von Akteuren, um spezifische Handlungssituationen in ihrer Struktur wahrzunehmen, sich über Handlungsalternativen bewusst zu sein

²⁸ Es wird deutlich, dass nichtinstitutionelle Kontexte, wie beispielsweise die Wirtschaftskrise, Einfluss auf den Ausgang des Politikformulierungsprozesses hatten.

und Annahmen hinsichtlich des zu erwartenden Ergebnisses treffen zu können (vgl. Mayntz/Scharpf 1995:53).

Motivationale Orientierungen bezeichnen „die Antriebsfaktoren für sinnhaftes Handeln“ und sind die interessengeleiteten Handlungsdimensionen eines Akteurs, d. h. seine Präferenzen²⁹ (vgl. Mayntz/Scharpf 1995:53). Die Präferenzen können, wie es die reine Rational-Choice-Lehre annimmt, stabil sein. Diese stabilen Präferenzen können aber auch durch Lernen oder Argumente verändert werden (vgl. Scharpf 2000:86). Von Bedeutung ist in diesem Zusammenhang auch, dass sich Präferenzen in der Regel auf eine bestimmte Entscheidungssituation beziehen, während ein Handlungsziel die „(...) zentrale strategische Leitorientierung der Akteure ist, die nicht nur die letztliche Entscheidung, sondern auch die situative Präferenzbildung (...) beeinflusst“ (von Prittwitz 2007:104).

So muss insbesondere im Zusammenhang mit den kollektiven Akteuren des europäischen und des deutschen Automobilverbands angemerkt werden, dass die Präferenzen und die Präferenzbildung, aber natürlich auch das jeweilige Interesse eines Akteurs wesentliche Elemente ihrer Handlungsfähigkeit darstellen.

Die übergeordnete Frage, ob in einem europäischen Politikformulierungsprozess auch nationale Interessenverbände eine relevante Rolle spielen, soll anhand des deutschen Automobilverbands VDA und des europäischen Automobilverbands ACEA erläutert werden.

In diesem Zusammenhang gehe ich von der Hypothese aus, dass der europäische Automobilverband ACEA aufgrund seiner institutionellen Strukturen gegenüber dem deutschen Automobilverband VDA fundamental geschwächt war.

Welche Rolle in diesem Zusammenhang die Präferenzbildung in den Verbänden spielte, wird im Verlauf der Dissertation zu klären sein.

Da die Präferenzen die interessengeleitete Dimension der Akteure darstellen, muss in diesem Zusammenhang noch einmal näher auf den Begriff des Interesses und seiner Verwendung eingegangen werden: „Der Interessenbegriff stammt ursprünglich aus der Handels- und Rechtssprache und wird traditionell im Sinne wohlüberlegter Zielverfolgungen verwendet“³⁰ (von Prittwitz 2007:104).

Insbesondere zwei Faktoren sind im Kontext des Interessenbegriffs von Bedeutung: Zum einen ist dies die subjektive Ausrichtung eines Akteurs auf ein Gut. Zum anderen ist es die Möglichkeit, dass das erstrebte Gut für den Akteur prinzipiell erreichbar und sinnvoll ist.

²⁹ „Sind in einem Entscheidungsprozess bestimmte Wahlalternativen entwickelt worden, so ziehen die beteiligten Akteure bestimmte Alternativen vor, (...) haben also bestimmte Präferenzen“ (von Prittwitz 2007:104).

³⁰ Interesse wird vom lateinischen „interesse“ abgeleitet und bedeutet „dazwischen sein“: „Die Ursprungsbedeutung des Interesses als Zins weitete sich über den allgemeinen Vorteil, den etwas verspricht, bis zur heutigen Auffassung von Interesse als Handlungsdisposition (...)“ (von Prittwitz 2007:104).

Daraus lässt sich folgern, dass sich das Interesse eines Akteurs darin ausdrückt, dass er nur ein Gut verfolgt, das für ihn auch objektiv erreichbar zu sein scheint. Interesse kann also nach dem heutigen Verständnis als „(...) handlungsleitende Disposition einer Gruppe beziehungsweise Organisation zur Wahrung oder Erlangung eines für erstrebenswert erachteten Gutes oder Zustandes (...)“ definiert werden (von Prittwitz 2007:104 f.).

Schließlich wird unter die Handlungsorientierung auch die Interaktionsorientierung der Akteure subsumiert.

Die Interaktionsorientierung bezeichnet die Beziehung der Akteure zueinander. Sie kann entweder feindlich (der Verlust des anderen wird als eigener Gewinn gesehen), kompetitiv (Differenz zwischen dem eigenen und fremden Gewinn), egoistisch-rational (es zählt allein der eigene Gewinn) oder kooperativ sein (das Streben nach dem gemeinsamen Nutzen dominiert) (vgl. Mayntz/Scharpf 1995:57).

In der Regel handeln Akteure immer in konkreten Situationen. Die „Handlungsrelevanz“ einer Situation lässt sich einerseits durch ihren spezifischen Stimuluscharakter definieren, andererseits aber auch durch situativ bedingte Handlungschancen. So kann eine Handlung erfolgen, wenn sich Akteure mit einem besonderen Problem konfrontiert sehen oder aber sich ihnen eine besondere Chance bietet (vgl. Mayntz/Scharpf 1995:58). Der vorliegende Fall zeigt, dass die europäischen Automobilhersteller, abgesehen von cars 21 und ihren Bemühungen in dem Stakeholder-Konsultationsprozess der Europäischen Kommission, erst zunehmende Aktivität gegenüber politischen Entscheidungsträgern entwickelten, als es um deren Vorhaben ging, einen legislativen Vorschlag auszuarbeiten.

In diesem Kontext ermöglichen Situationen aber auch Handlungsoptionen, die sowohl durch die institutionelle Dimension als auch durch die nichtinstitutionelle Dimension eröffnet werden können.

Ein Prozess zur Lösung politischer Probleme wird jedoch in der Regel nicht nur durch die Wahrnehmung und Präferenzen (Handlungsorientierung) eines Akteurs bestimmt. Wichtig sind dabei zum einen auch die Akteurkonstellation³¹, zum anderen die Interaktionsformen, d. h. die soziale Handlungskoordination und der institutionelle Kontext, die im Ansatz des akteurzentrierten Institutionalismus in spieltheoretischer Tradition miteinander in Beziehung gesetzt werden.

Die Konstellation beschreibt „(...) die Spieler, ihre Strategieoptionen, die mit verschiedenen Strategiekombinationen verbundenen Ergebnisse und die Präferenzen der Spieler in Bezug auf diese Ergebnisse“ (Scharpf 2000:87).

³¹ „Da die Entscheidungen interdependent sind, ist es unwahrscheinlich, dass ein einzelner Akteur das Ergebnis einseitig bestimmen kann; entscheidend ist die Akteurkonstellation“ (Scharpf 2000:123).

Dabei können vier unterschiedliche Interaktionsformen unterschieden werden:

So kann dies ein nichtkooperatives Spiel sein (bei dem alle Parteien ihre eigene Strategie einseitig auswählen), ein kooperatives Spiel (wenn die Strategien durch Verhandlung ausgewählt werden), ein Abstimmungsspiel (wenn die Strategien durch Mehrheitsvotum bestimmt werden) oder ein hierarchisches Spiel (wenn die Strategien einer oder mehrerer Spieler durch die einseitige Entscheidung eines anderen Spielers festgelegt werden können) (vgl. Scharpf 2000:88).

Hinsichtlich der Interaktionen können, im Sinne einer Abbildung von Interaktionen im politischen Prozess, sodann vier Formen unterschieden werden: einseitiges Handeln, Verhandlungen, Mehrheitsentscheidung und hierarchische Steuerung³² (vgl. Scharpf 2000:90).

Die institutionellen Rahmenbedingungen, in denen die Interaktionen stattfinden, bestimmen jedoch wiederum die Interaktionsformen. Nicht jede Handlungskoordination ist in jedem institutionellen Kontext möglich, sondern richtet sich nach dem spezifischen Grad institutioneller Konfliktlösungsfähigkeit (vgl. Scharpf 2000:90).

Scharpf unterscheidet vier institutionelle Kontexte: „anarchische Felder und minimale Institutionen“, „Netzwerke“³³, Regime und Zwangsverhandlungssysteme“, „Verbände“ und „repräsentative Versammlungen und hierarchische Organisationen und der Staat“ (Scharpf 2000:92).

Einseitiges Handeln benötigt keine institutionelle Struktur; Verhandlungen benötigen Strukturen, die den verbindlichen Charakter von Entscheidungen sichern; Entscheidungen durch Mehrheitsentscheidung oder hierarchische Steuerung benötigen noch „spezifischere und anspruchsvollere Arrangements“ (Scharpf 2000:92).

In diesem Kontext „(...) wird angenommen, dass die Interaktionsformen sich in ihren Anforderungen an die institutionelle Konfliktlösungsfähigkeit unterscheiden und dass institutionelle Strukturen in unterschiedlichem Maße geeignet sind, bestimmte Interaktionsformen zu stützen“ (Scharpf 2000:90).

Durch die Klassifizierung von Scharpf, in der institutionelle Kontexte und Interaktionsformen miteinander in Beziehung gesetzt werden, lässt sich darstellen, wie sich die Konfliktlösung innerhalb der vorliegenden Fallstudie vollzog, welche institutionellen Kontexte neben den formell am Prozess beteiligten europäischen Gremien dazu benötigt wurden und wer schließ-

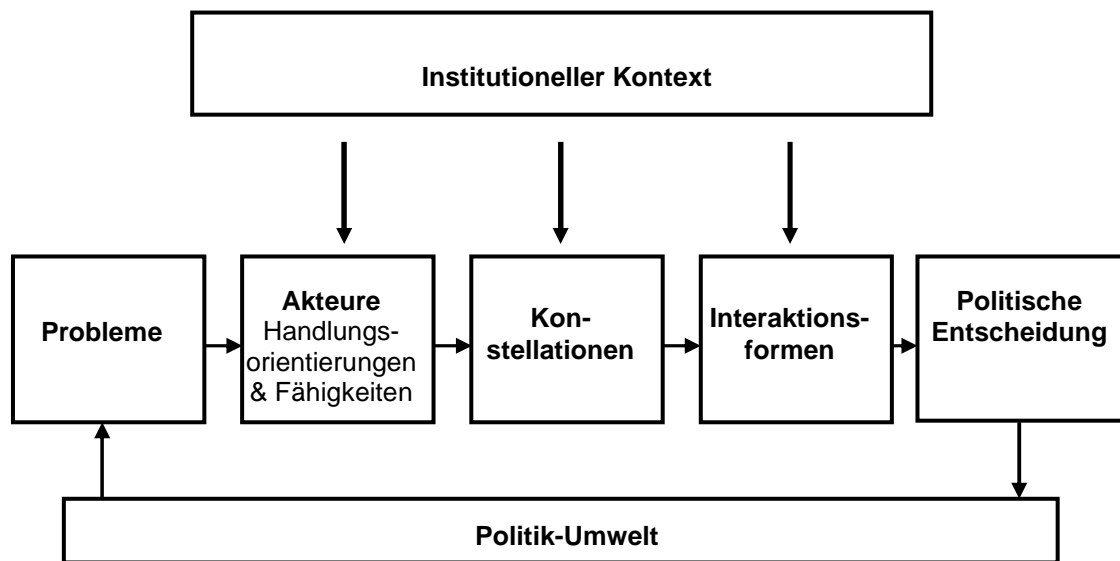
³² Scharpf verweist explizit darauf, dass es für eine politische Interaktion charakteristisch ist, dass die Betroffenen in der Regel nicht selbst handeln, sondern dass die Interaktion zwischen spezialisierten politischen Akteuren stattfindet (vgl. Scharpf 2000:89).

³³ In dem Ansatz von Scharpf dient das Netzwerk dazu, „(...) die Transaktionskosten von Verhandlungen zu vermindern“ (Scharpf 2000:232).

lich als wesentlicher Impulsgeber für die Problemlösung fungierte.³⁴ In diesem Zusammenhang stelle ich folgende Hypothese auf: Die wesentlichen Impulse für eine Konfliktlösung gingen in erster Linie nicht von den formell am Prozess beteiligten europäischen Institutionen EU-Parlament und EU-Ministerrat aus, sondern von alternativen institutionellen Arrangements der beteiligten politischen (inter-)nationalen Eliten.

Abbildung 1

Der Ansatz des akteurzentrierten Institutionalismus



Quelle: Scharpf 2000:85

³⁴ Die „große“ Konfliktlinie innerhalb des Prozesses vollzog sich zwischen den Ländern, die in der Regel große und schwere Pkw mit einem hohen CO₂-Ausstoß produzieren (Deutschland), und den Ländern, die im Durchschnitt kleinere und leichtere Pkw mit einem geringeren CO₂-Ausstoß herstellen (Frankreich und Italien).

2.4. Die Netzwerkanalyse

Ein wesentlicher Ausgangspunkt der Netzwerkanalyse in der Politikfeldforschung ist durch eine Änderung politischer Entscheidungsstrukturen charakterisiert, die ursächlich mit der Einbeziehung nichtstaatlicher Akteure zusammenhängt: „Das Konzept der Policy-Netzwerke signalisiert vielmehr (...) eine tatsächliche Veränderung in den politischen Entscheidungsstrukturen. Anstatt von einer zentralen Autorität hervorgebracht zu werden, sei es die Regierung oder die gesetzgebende Gewalt, entsteht Politik heute oft in einem Prozeß, in den eine Vielzahl sowohl von öffentlichen als auch privaten Organisationen eingebunden ist“ (Mayntz 1993:40). In diesem Sinne argumentieren auch Schneider und Kenis: „Policy networks are new forms of political governance which reflect a change between state and society“³⁵ (Schneider/Kenis 1991:41). Sowohl der Staat als auch Interessengruppen profitieren von Netzwerken. Der Staat erhält in diesen Netzwerken relevante Informationen und kann auf eine breitere Akzeptanz politischer Entscheidungen hoffen, gesellschaftliche Akteure werden an einem Problemverarbeitungsprozess beteiligt und erhalten die Möglichkeit, ihre individuellen Anliegen einfließen zu lassen (vgl. Mayntz 1993:41). Die formale Definition eines Netzwerkes ist „(...) eine durch Beziehungen eines bestimmten Typs verbundene Menge von Einheiten“ (Pappi 1993:85).

Die strukturelle Definition hingegen impliziert die Bedeutung von Netzwerken für den politischen Problemlösungsprozess. Demnach ist ein Policy-Netz definiert als „Zusammenwirken der unterschiedlichsten exekutiven, legislativen und gesellschaftlichen Institutionen und Gruppen bei der Entstehung und Durchführung einer bestimmten Policy“ (Windhoff-Héritier 1987:45). Schneider und Kenis begreifen ein Politiknetzwerk als „(...) *specific structural arrangement* in policy making“ (Schneider/Kenis 1991:41).

Die Vertikale eines Policy-Netzes umfasst die politisch-administrative Ebene des Systems. Die Horizontale erstreckt sich von legislativen und exekutiven Institutionen und Interessenverbänden in die Gesellschaft hinein (vgl. Windhoff-Héritier 1987:45).

Wesentliche Inhalte eines politischen Netzwerkes sind nicht nur die Akteure, sondern auch die Bedeutung informeller Entscheidungsstrukturen: „Typically, bureaucrats from different levels of government, interest groups and committees of experts are intimately involved in setting-policy agendas, defining policy-problems, and setting out an acceptable range of options. As Richardson and Jordan argue (1974: 74) these informal factors may better account for

³⁵ Die Verwendung des Begriffs Politiknetzwerk wird seit den 1970er-Jahren als Synonym für die Beschreibung von Beziehungen zwischen Akteuren in Politikfeldern oder im Kontext bestimmter Policy-Fragen gebraucht (vgl. Schneider/Janning 2006:68).

policy outputs than do party stances, manifestos, political leadership or parliamentary influence“ (Bomberg 1998:168).

Frans van Waarden identifiziert sieben Dimensionen von Netzwerken: Akteure, Funktion, Struktur, Institutionalisierung, Macht, Verhaltensregeln und Akteurstrategien (vgl. van Waarden 1993:32–38).³⁶

Die Frage nach der Beteiligung an einem Netzwerk kann differieren. Prinzipiell von Bedeutung dabei ist jedoch „(...) der funktionale Beitrag zur Entstehung und Durchführung einer Policy“ (Windhoff-Héritier 1987:45).

Die Grenzen eines Netzwerkes sind nicht in erster Linie durch formale Institutionen determiniert, sondern ergeben sich aus der gegenseitigen Beachtung der Akteure, die wiederum auf deren funktionaler Relevanz und ihrer Einbettung in das Netzwerk basiert (vgl. Schneider/Kenis 1991:42).

Ein Netzwerk kann abgeschottet bzw. geschlossen sein, was bedeutet, dass es über enge Grenzen verfügt und wenige Mitglieder vereint. Die Interessen der Akteure in einem geschlossenen Netzwerk sind relativ ähnlich.

³⁶ Ein Netzwerk wird nicht nur durch seine Anzahl der *Akteure* charakterisiert, sondern auch durch die Art der Akteure, die Akteurtypen. Die Akteure in den Netzwerken treten in der Regel als Organisationen und nicht als Individuen auf. Diese Organisationen können sowohl staatlich-administrativer als auch nichtstaatlicher bzw. privater Natur sein. Als Beispiele nennt van Waarden politische Parteien, Interessengruppen oder wissenschaftliche Organisationen.

Ein Netzwerk kann sodann verschiedene *Funktionen* für die Akteure haben. An dieser Stelle ist insbesondere der Zugang zu politischen Entscheidungsprozessen zu nennen, aber auch verschiedene Formen der Konsultationen. Darüber hinaus ermöglicht ein Netzwerk auch den Austausch von Informationen, Verhandlungen, aber auch die Koordination der interdependenten Handlungen.

Die *Struktur* eines Policy-Netzwerkes ist in erster Linie abhängig von den Beziehungen der Akteure in einem Netzwerk. Wichtige Variablen in diesem Kontext sind natürlich die Größe eines Netzwerkes, die durch die Anzahl der Akteure bestimmt wird, die Grenzen eines Netzwerkes, die offen oder geschlossen sein können, die Art der Mitgliedschaft, die freiwillig oder vorgeschrieben sein kann, aber auch der Grad der Intensität der Beziehungen zwischen den Akteuren.

Der Grad der *Institutionalisierung* in einem Netzwerk ist abhängig von dem formellen Charakter und seiner Stabilität. Typischerweise ist der Grad der Institutionalisierung in einem geschlossenen Netzwerk mit einer Zwangsmitgliedschaft, starker Intensität der Beziehungen und homogenen Interessen der Mitglieder relativ hoch. Charakteristisch für geschlossene Netzwerke ist die Monopolstellung einer zentralen politischen Einheit.

Im Gegensatz dazu weisen offene Netzwerke mit freiwilliger Mitgliedschaft, einem hohen Fluktuationsgrad und relativ heterogenen Interessen einen geringeren Grad an Institutionalisierung auf. Innerhalb eines Netzwerkes werden die Interaktionen durch die *Verhaltensregeln* gesteuert. Diese Verhaltensregeln basieren u. a. auf den Rollenvorstellungen, Interessen und den intellektuellen und sozialen Hintergründen der Akteure. Insbesondere in geschlossenen Netzwerken ist es möglich, dezidiert eigene Konventionen zu entwickeln.

Macht bzw. die Machtverteilung spielt in Politiknetzwerken eine zentrale Rolle. Die Machtverteilung ist primär abhängig von der Ressourcenausstattung der Akteure. So sind im Kontext staatlicher und nichtstaatlicher Beziehungen insbesondere die Größe der Organisationen, ihr Grad an Zentralisierung bzw. Fragmentierung, aber auch die Frage von Bedeutung, ob ein repräsentatives Monopol vorliegt oder nicht.

Akteure entwickeln ihre *Strategien* entlang ihrer Bedürfnisse, ihrer Interessen und Ziele, aber auch, um die Interdependenzen in einem Netzwerk zu organisieren. In der Regel umfasst die Strategieentwicklung die bisher genannten Dimensionen eines Netzwerkes, also die Akteure, die Struktur der Akteurbeziehungen, ihre jeweilige Funktion sowie die Anpassung an das netzwerkspezifische Normensystem (vgl. van Waarden 1993:32–38).

Der Zugang zu einem geschlossenen Netzwerk ist für neue Mitglieder nicht ohne Weiteres möglich, sodass geschlossene Netzwerke durch ihre Exklusivität charakterisiert sind. Ein Beispiel für diese Form des Netzwerks ist das sogenannte „iron triangle“, das in erster Linie aus (exekutiver) Bürokratie, Parlamentsausschüssen und Interessengruppen besteht und zunächst von der amerikanischen Politikwissenschaft entwickelt und untersucht wurde (vgl. Windhoff-Héritier 1987:45 und Jann/Wegrich 2003:87). Salisbury et al. wenden das Konzept der „iron triangle“ auf das politische System der USA an, nennen es jedoch „textbook triangle“: „Interest groups, congressional committees and subcommittees, and executive agencies are tied symbiotically together, controlling specific segments of public policy to the effective exclusion of other groups or government authorities“ (Salisbury/Heinz/Nelson/Laumann 1992:131).

In der Terminologie von Rhodes und Marsh, zwei wesentlichen Vertretern der britischen Schule, werden diese geschlossenen Netzwerke auch als „policy community“ bezeichnet. An einer „policy community“ sind nicht nur wenige Mitglieder beteiligt, die über einen dauerhaften Zeitraum miteinander verbunden sind; ihre Mitglieder teilen gemeinsame Werte und akzeptieren die Legitimität der Ergebnisse. Eine „policy community“ ist hierarchisch organisiert. Alle Partizipanten verfügen über Ressourcen und es existiert eine Machtbalance zwischen ihnen. Obgleich eine Gruppe dominieren kann, muss es, im Sinne der Spieltheorie, ein positives Summenspiel sein, wenn die „community“ langfristig bestehen will (vgl. Rhodes/Marsh 1992:251).

Demgegenüber existieren, am anderen Ende eines Kontinuums, offene Policy-Netzwerke, die nicht nur durch eine Vielzahl von Akteuren gekennzeichnet sind, sondern auch durch eine relativ hohe Fluktuation der Mitglieder und einen geringen Grad an Institutionalisierung. In diesem Sinne variieren die Kontakte der Beteiligten auch in ihrer Frequenz und Intensität³⁷ (vgl. Windhoff-Héritier 1987:46 und Rhodes/Marsh 1992: 251).

³⁷ Eine „policy community“ und ein „issue network“ werden anhand folgender Dimensionen unterschieden: membership, type of interests, integration: frequency of interaction, continuity, consensus, resources: distribution of resources (within network), distribution of resources (within participating organizations), power (vgl. Rhodes/Marsh 1992:251). Marsh betont in der Aufsatzsammlung „Comparing Policy Networks“ noch einmal die wesentlichen Inhalte des Netzwerkkonzeptes, das er mit Rhodes entwickelt hat: „First, it is essentially structural; they downplay the importance of agents. Marsh and Rhodes see networks as a structure of resource dependency and the contributions to their edited collections (1992) emphasizes the structural link between the interest involved in the network. (...) Second, they argue that the structure of networks affects policy outcomes. For example they suggest the existence of a tight policy network constrains policy agenda and tends to result in policy continuity. (...) Third, while Marsh and Rhodes are less forthcoming on the way in which networks affect policy change, the basic outline of their view is clear. It is suggested that factors exogenous to the network lead to change in both the policy network and the policy outcome. So, policy continuity is the most likely outcome of tight networks, discontinuity is more likely in weaker networks, while policy change would be associated with network change“ (Marsh 1998:11).

Ein offenes Policy-Netzwerk, von Rhodes und Marsh auch als „issue network“ bezeichnet, ist zwar durch gewisse Vereinbarungen zwischen den Mitgliedern gekennzeichnet, gleichwohl ist eine permanente Konfliktlinie präsent. Die ungleiche Verteilung der Macht in einem „issue network“ reflektiert wiederum die ungleiche Ressourcenverteilung und den ungleichen Zugang zu einem „issue network“ (vgl. Rhodes/Marsh 1992:251).

Im Gegensatz zu ihren britischen Kollegen wie Rhodes/Marsh und Bomberg nimmt Windhoff-Héritier eine Unterscheidung zwischen offenen Policy-Netzen und Issue-Netzwerken mit Blick auf die Themenvielfalt vor. Dabei betont sie, dass die Behandlung größerer Themenkomplexe in offenen Policy-Netzen erfolgt, während sich die Auseinandersetzung mit konkreten Fragestellungen in der Regel in Issue-Netzwerken vollzieht (vgl. Windhoff-Héritier 1987:46). In Issue-Netzwerken erhalten Vertreter politischer Institutionen die Möglichkeit, sich bei Interessenvertretern oder Experten aus der Wissenschaft über deren Vorstellungen hinsichtlich einer konkreten Policy-Frage zu informieren. Issue-Netzwerke lassen sich in diesem Kontext auch als „(...) durch Spezialwissen programmierte Einfluss- und Diskussionsnetze charakterisieren, in denen sich politischer Einfluss aufgrund der *issue*-bezogenen Programmkompetenz ergibt“³⁸ (Schneider/Janning 2006:26). Diese Netzwerkstruktur impliziert die Annahme, dass die Akteurpositionen variabel sind und erst im Verlauf der Interaktionen erfolgen können. Ein Issue-Netzwerk bietet somit nicht nur schwach organisierten Interessen die Möglichkeit der Partizipation, es eröffnet auch Raum für Alternativvorschläge (vgl. Schneider/Janning 2006:25 f.).

Das Issue-Netzwerk in der vorliegenden Fallstudie umfasst alle relevanten politischen korporativen Akteure auf europäischer Ebene: das EU-Parlament und seine relevanten Ausschüsse³⁹, den EU-Ministerrat und dort, wo entsprechende Dokumente vorliegen, die Sitzungen der Arbeitsgruppen und des AStV, aber natürlich auch die französische Ratspräsidentschaft und die EU-Kommission. Hinzu kommen die wesentlichen korporativen Akteure auf nationaler, also auf deutscher Ebene, insbesondere das Bundeskanzleramt und das Bundesumweltministerium. Im Kontext der nichtstaatlichen Akteure, der kollektiven Akteure, werden der europäische Automobilverband ACEA und der deutsche Automobilverband VDA untersucht. Zu den kollektiven Akteuren zählen jedoch auch die Umweltverbände und an dieser Stelle insbesondere T&E und Greenpeace.

³⁸ Obgleich auch Schneider und Janning keine Unterscheidung zwischen Issue-Netzwerken und offenen Policy-Netzwerken vornehmen.

³⁹ Insbesondere den Umwelt- und Industrieausschuss und sekundär auch den Verkehrsausschuss des Europäischen Parlaments.

Mit Rekurs auf Kassim, der unter anderem in der Vielfalt der Akteure und in der besonderen institutionellen Struktur der Europäischen Union ein Problem bei der Anwendung der Netzwerkanalyse sieht, muss jedoch betont werden, dass eine Netzwerkanalyse, die auf eine genaue Rekonstruktion interdependenter Strukturen abzielt, kaum leistbar ist (vgl. Kassim 1994:20 f.). Dieser Befund gilt auch für die vorliegende Fallstudie, da sich eine Vielzahl der Kontakte zwischen Interessenvertretern und politischen Entscheidungsträgern auf informellem Wege vollzieht.

Die Beziehungen zwischen den Akteuren dienen der Kommunikation und dem Austausch von Informationen, Expertisen, Vertrauen und anderer politischer Ressourcen. Ein Austausch kann sowohl multilateral als auch bilateral, indirekt oder direkt sein (vgl. Mayntz 1993:46).

Erst der Informationsaustausch zwischen staatlichen und nichtstaatlichen Akteuren ermöglicht es den Interessenvertretern, Einfluss auf die Politikformulierung zu nehmen. Er führt auch dazu, dass die Interessenvertreter – mehr oder weniger genaue Erkenntnisse – über den Verhandlungsstand erhalten und ihre Strategien entsprechend anpassen können.

An dem vorliegenden Politikformulierungsprozess wird einmal mehr deutlich werden, dass der wechselseitige Prozess der Informationsweitergabe für Interessenvertreter in der Praxis jedoch nicht so idealtypisch ist, wie er innerhalb der Forschung oftmals dargestellt wird. Problematisch für Interessenvertreter – im Zuge der Dokumentenanalyse wird ausführlich darüber referiert – ist in diesem Zusammenhang insbesondere die Informationsgenerierung, die zum großen Teil nur auf nichtöffentlichem Wege geschieht.

Von grundlegender Bedeutung ist jedoch nicht nur die Informationsgenerierung, sondern auch der Umstand, dass die Interessenvertreter ihre Forderungen bei den politischen Entscheidungsträgern platzieren können, sodass diese dann in den entsprechenden politischen Gremien vorgetragen und sie – im Idealfall – letztlich auch durchgesetzt werden.

In diesem Zusammenhang ist festzustellen, dass sowohl die Umweltverbände als auch die Automobilindustrie von der politisch-administrativen Seite angehört und ihre inhaltlichen Forderungen in den politischen Gremien diskutiert wurden.⁴⁰ Warum es jedoch insbesondere der deutschen Automobilindustrie gelang, ihre Interessen durchzusetzen, und welche Rolle dabei die Verbindung zwischen der nationalen und der europäischen Ebene spielte, soll innerhalb der vorliegenden Fallstudie untersucht werden.⁴¹

⁴⁰ Die Möglichkeit eines High-Level-Kontakts durch die Umweltverbände mit Blick auf die Kommission ist schon allein aus dem Grund gegeben, dass diese z. T. durch die EU-Kommission finanziell unterstützt werden. Die deutsche Automobilindustrie konnte sich aber der Unterstützung der deutschen Kanzlerin versichern.

⁴¹ Bei der Frage, welche Faktoren Akteure in einem Netzwerk dominant werden lassen, verweisen Rhodes und Marsh auf die beiden Schlüsselressourcen „economic position“ und „knowledge“ (Rhodes/Marsh 1992:263). Im Gegensatz zu der vorliegenden Fallstudie gelang es den Umweltverbänden bei der Festlegung von Emissions-

In diesem Kontext gehe ich sodann von der Hypothese aus, dass die Existenz von netzwerkartigen Strukturen nach wie vor ein entscheidender Faktor für einen erfolgreichen Lobbyprozess ist.

grenzwerten für kleine Pkw – mit einem Hubraum von unter 1,4 Litern – zusammen mit der Kommission und dem Europäischen Parlament, den Rat so zu beeinflussen, dass er strikteren Grenzwerten für (kleinere) Pkw zustimmte. Von wesentlicher Bedeutung dabei war die Rolle des Parlaments, das sich ebenfalls für die strengeren Grenzwerte einsetzte (vgl. Bomberg 1998:173).

3. Das methodische Vorgehen

Fallstudien sind darum von so großer Bedeutung, da sie nicht nur genaues Wissen über einen Fall vermitteln, sondern auch der Komplexität der verschiedenen Untersuchungsgegenstände Rechnung tragen⁴² (vgl. Muno 2003:27).

Der Politikformulierungsprozess zur Festlegung von CO₂-Emissionsgrenzwerten in der Europäischen Union soll in der vorliegenden Dissertation als eine Einzelfallstudie dargestellt werden.

Das wesentliche Merkmal von Einzelfallstudien⁴³ ist, dass sie sich durch die Dichte ihrer Beschreibung auszeichnen. Dabei können die Untersuchungsgegenstände der Fallstudien variieren. Muno folgert in diesem Kontext, dass Fallstudien „(...) ein Land, ein politisches System, eine Institution, eine Organisation, einen bestimmten Prozess oder ein Problem in einem bestimmten Zusammenhang (...)“ behandeln können (Muno 2003:21).

Obwohl mittlerweile eine Vielzahl an Einzelfallstudien in der (vergleichenden) Politikwissenschaft existiert, wird ihre Verwendung als Analyseinstrument innerhalb der qualitativen und komparativen Politikforschung ambivalent betrachtet. Größter Kritikpunkt in diesem Zusammenhang ist, dass ihr Vergleichspotenzial – ihr „comparative merit“ – infrage gestellt wird⁴⁴ (vgl. Pickel/Pickel/Lauth 2009:62). Fallstudien können sowohl variablenzentriert als auch fallzentriert sein. Während variablenzentrierte Fallstudien eher kausale Fragestellungen untersuchen, liegt der Schwerpunkt bei fallzentrierten Studien im Bereich deskriptiver Fragen (vgl. Blatter 2007:126).

Ein wesentliches Moment im Kontext der Bearbeitung von Fallstudien ist natürlich die Fallauswahl, die sich im Zusammenhang der vorliegenden Untersuchung aus methodischen und inhaltlichen Faktoren zusammensetzte.

Der vorliegende Untersuchungsgegenstand ist darum eine Einzelfallstudie, da es im Kontext von Interessenvertretungsprozessen sehr schwierig ist, Informationen zu generieren.

⁴² Die Gefahr von Fallstudien kann jedoch darin bestehen, dass Details oder Besonderheiten ein zu großer Stellenwert eingeräumt wird (vgl. Muno 2003:27).

⁴³ Es gibt Autoren, die zwischen Einzelfallstudien und Studien mit einer begrenzten Anzahl von Fällen unterscheiden. In der Regel differenziert die Politikwissenschaft fünf verschiedene Typen von Fallstudien: repräsentative Fallstudien, in denen es in erster Linie darum geht, das besondere Element des Falls herauszuarbeiten und zu analysieren; prototypische Fallstudien, die nach einem Hypothesentest als repräsentativ gelten können; konträre Fälle, die Abweichungen von Modell- und Theorieerwartung enthalten; entscheidende Fälle (crucial cases), bei denen auf die Randbedingungen von Fällen rekurriert wird, um damit bestimmte Konstellationen und Relationen darzustellen. Anhand von „least-likely“ (eine Theorie wird bestätigt, obwohl die Voraussetzungen eigentlich dagegensprechen) und „most-likely“ (die Fallbedingungen kommen der Theorie nahe, widersprechen jedoch den Ergebnissen) werden Theorien überprüft; archetypische Fallstudien umfassen Fälle, die auf einer bestimmten Theorie basieren, die für die weiteren Untersuchungen richtungsweisend ist (vgl. Pickel/Pickel/Lauth 2009:63).

⁴⁴ Ein „comparative merit“ ist in der Regel dann vorhanden, wenn eine Fallstudie theorieorientiert ist. Diese kann sowohl theorietestend als auch theoriegenerierend sein, aber auch beides umfassen.

Erst meine Tätigkeit als Doktorandin in der Konzern-Repräsentanz der Volkswagen AG ermöglichte mir den Rekurs auf relevante Informationen und die Kontaktaufnahme zu wesentlichen Akteuren, die am Prozess der Politikformulierung beteiligt waren.

In diesem Zusammenhang spielte sowohl die zeitliche Dimension als auch die hohe Sensibilität der Fallstudie eine Rolle.

Da die vorliegende Dissertation zu einem Zeitpunkt erstellt wurde, als die Verhandlungen zur Festlegung der CO₂-Grenzwerte für Pkw in Europa noch andauerten bzw. frisch abgeschlossen worden waren, hätte eine Untersuchung, die beispielsweise die Rolle französischer Automobilhersteller beleuchtet hätte, auch unter dem Gesichtspunkt der Vertraulichkeit von Informationen keine große Aussicht auf Erfolg gehabt.

Unter inhaltlichen Gesichtspunkten erfolgte die Fallauswahl, da die Festlegung von CO₂-Grenzwerten für Pkw in Europa eine der relevantesten legislativen Regulierungen für die europäische Automobilindustrie in der jüngsten Vergangenheit darstellt.

Die vorliegende Untersuchung setzt auf die genaue Analyse des politischen Prozesses zur Festlegung von CO₂-Emissionen bei Pkw in Europa. Da insbesondere die Initiativen der beteiligten Akteure hochkomplex waren und diese sich gerade in der Endphase des Interessenvertretungsprozesses fast täglich änderten, wird der Entscheidungsprozess chronologisch rekonstruiert. Diese Rekonstruktion erfolgt mit Hilfe von Instrumenten der empirischen Sozialforschung, wobei der methodische Kern der Arbeit die qualitative Dokumentenanalyse darstellt.⁴⁵ Eine Ergänzung dieses Analyseinstruments erfolgt durch das Führen von Experteninterviews und die Teilnahme an themenrelevanten, informellen Gesprächen und Sitzungen.

3.1. Die Dokumentenanalyse

Ein wesentlicher Vorteil der Dokumentenanalyse⁴⁶ ist, dass das verwendete Material nicht erst durch ein komplexes Verfahren während des Forschungsprozesses erhoben werden muss, sondern schon zuvor existiert. Dies impliziert nicht nur Zeitersparnis, sondern führt auch dazu, dass potenzielle Fehlerquellen reduziert werden können.⁴⁷

⁴⁵ „Die Dokumentenanalyse ist vor allen Dingen dann wichtig, wenn es sich um zurückliegende, historische Ereignisse handelt“ (Mayring 2002:47).

⁴⁶ In der sozialwissenschaftlichen Forschung existiert eine Vielzahl an Meinungen dahingehend, was sich unter den Begriff „Dokument“ subsumieren lässt. Die folgende Definition von Mayring verdeutlicht dies: „Für den Sozialwissenschaftler kann Dokument alles sein: Texte, Filme, Tonbänder, aber auch Gegenstände wie Werkzeuge, Bauten, Kunstgegenstände. Sie müssen nur interessante Schlüsse auf menschliches Denken, Fühlen und Handeln zulassen, das heißt, sie müssen interpretierbar sein (...)“ (Mayring 2002:47).

⁴⁷ Mayring konstatiert in diesem Zusammenhang sechs Kriterien für den Erkenntniswert von Dokumenten: 1. die Art des Dokuments. Dabei werden Urkunden und Akten in der Regel als „gesicherter“ angesehen als beispielsweise Zeitungsartikel; 2. die äußeren Merkmale des Dokuments, die sich auf Material und Zustand des Doku-

Ein weiterer Vorteil dieses Verfahrens ist, dass es sich durch Materialvielfalt auszeichnet, wobei nach Mayring „(...) die qualitative Interpretation des Dokuments einen entscheidenden Stellenwert (...) hat“ (Mayring 2002:47).

Flick konstatiert, dass bei der Verwendung der Dokumentenanalyse innerhalb der sozialwissenschaftlichen Forschung ein besonderes Augenmerk auf der Intention des Dokuments liegen muss: „Dokumente sind nicht einfach Abbildungen von Fakten oder der Realität. Vielmehr wurden sie immer von jemandem (oder einer Institution) für einen bestimmten praktischen Zweck und für eine bestimmte Art des Gebrauchs (was auch bestimmt, wer zu ihnen Zugang hat) erstellt“ (Flick 2007:324).

Da für die Analyse von Interessenvertretungsprozessen die Art des Zugangs⁴⁸ zu den Dokumenten eine wesentliche Rolle spielt, soll an dieser Stelle eine Kategorisierung des Zugangs in offiziell veröffentlichte, begrenzte und informelle Dokumente vorgenommen werden. Daneben existiert eine weitere Kategorie, die diejenigen Materialien kennzeichnet, deren Zugang für Dritte – d. h. für Personen, die nicht unmittelbar im Unternehmen tätig sind – ausgeschlossen ist. Die von mir entwickelte Kategorisierung, abgeleitet nach Scott (siehe Abbildung 2), beschreibt die Klassifizierung der Dokumente sowohl nach Art des Zugangs als auch nach der jeweiligen Autorschaft. Offiziell veröffentlichte Dokumente bezeichnen all jene Quellen, die für alle Interessierten öffentlich zugänglich sind. Darunter sind u. a. Pressemitteilungen, Reden, Positionspapiere, Stellungnahmen oder Aufzeichnungen von Plenardebatten zu subsumieren. Dazu zählen aber auch wissenschaftliche Studien und Artikel in überregionalen Zeitungen und themenspezifische Nachrichtendienste.

Bei den offiziell veröffentlichten Dokumenten ist auch das begrenzte Material angesiedelt. Der Zugang zu begrenztem Material zeichnet sich dadurch aus, dass dieses nur für bestimmte Personengruppen, beispielsweise die Mitglieder eines Verbands, verfügbar ist. Für die vorliegende Arbeit wurden in diesem Zusammenhang insbesondere Quellen sowohl des deutschen als auch des europäischen Automobilverbands verwendet. Sie umfassen sowohl formalisierte Berichte wie Sitzungsprotokolle, aber auch nichtformalisierte Dokumente wie bspw. E-Mails.

Daneben existieren Dokumente, deren Zugang für Interessenvertreter informell ist. Da die Weitergabe von Informationen auf einem nichtinstitutionalisierten Wege erfolgt, heißt das für

ments beziehen; 3. die inneren Merkmale eines Dokuments, die sich auf den Inhalt beziehen; 4. die Intention des Dokuments, wobei „absichtsvoll“ geschaffene Dokumente eine weitere Fehlerquelle implizieren können; 5. die Nähe des Dokuments zum Gegenstand; dabei sind Zeit, Ort und die soziale Nähe von Bedeutung; 6. die Herkunft des Dokuments (vgl. Mayring 2002:48).

⁴⁸ Der Zugang zu den Dokumenten meint in diesem Kontext nicht Privatpersonen, sondern die beteiligten Interessenvertreter, in diesem Fall die (deutsche) Automobilindustrie.

einen Interessenvertreter, dass es immer auch ein bisschen von dem guten Willen, den guten Beziehungen und dem politischen Nutzen abhängig ist, ob er durch die jeweilige politische Institution mit den relevanten Informationen versorgt wird.⁴⁹

Neben dem öffentlichen, begrenzten und informellen Zugang zu den Dokumenten muss schließlich noch eine weitere Zugangskategorie – die geschlossene – eingeführt werden. Diese umfasst das Material, welches von den Mitgliedern eines Unternehmens verfasst wurde und nur diesen zugänglich ist. Dazu zählen unter anderem der interne Schriftverkehr, insbesondere in Form von E-Mails, aber auch formlose Protokolle oder Vermerke. Wesentlich für diese Dokumente ist, dass sie nicht nur über Gespräche oder Verhandlungen zwischen politischen Entscheidungsträgern und Interessenvertretern informieren, sondern zum Teil auch persönliche Wertungen seitens des jeweiligen Verfassers enthalten. Gerade diese Dokumente können von Bedeutung sein, da sie oftmals einen Rückschluss auf die politische „Ge-
fechtslage“ zulassen.

Im Zuge der Dokumentenanalyse muss ein weiteres Mal darauf verwiesen werden, dass erst meine Mitarbeit in der Volkswagen-Konzernrepräsentanz mir den Zugang zu relevanten Informationen ermöglichte. Dieser Zugang umfasste insbesondere die informelle, begrenzt öffentliche und geschlossene Dimension, über die ich als Privatperson sicherlich nicht verfügt hätte. Gleichwohl implizierte meine Position zugleich auch einen Mangel an internen Informationen mit Blick auf die beteiligten Umweltverbände.

In diesem Zusammenhang muss jedoch darauf verwiesen werden, dass ein verbesserter Zugang zu relevanten Daten und Fakten den sensiblen Umgang mit den Dokumenten einschließt. Darum wurden auch nicht alle Quellen in der vorliegenden Arbeit verwendet bzw. z. T. anonymisiert und nicht als Anhang beigefügt. Dies ist nicht zuletzt dem Umstand geschuldet, dass Interessenvertretungsprozesse immer auch von dem gegenseitigen Vertrauen des Informanten als auch des Rezipienten gekennzeichnet sind.

Ogleich mir zwar der Zugang zu relevanten Dokumenten durch meine Position erleichtert wurde, muss dennoch betont werden, dass sicherlich nicht jedes Dokument generiert werden konnte, das die Interaktion zwischen politischen Institutionen und Interessenvertretern abseits öffentlicher Konsultationen belegt.

Ein Grund für die schwierige Informationsgenerierung in Hinblick auf die Interaktion zwischen politischen Entscheidungsträgern und Interessenvertretern liegt sicherlich darin, dass

⁴⁹ Ein wesentliches Moment im Kontext der Verwendung von informellen Dokumenten ist, dass sie unmittelbar vor ihrer Veröffentlichung, wie zum Beispiel die Berichte der Berichterstatter im Europäischen Parlament, durch die Interessenvertreter beschafft werden. Dies hat einen großen Einfluss auf die Strategiebildung der Interessengruppen.

sich eine Vielzahl der Gespräche auf informellem Wege vollzieht und keine institutionalisierte Form des Berichts existiert. Dem ist hinzuzufügen, dass die fehlende schriftliche Fixierung dieser Gespräche nicht unbedingt nur auf Zeitmangel zurückzuführen sein muss. Eine Verschriftlichung vertraulicher Informationen kann möglicherweise auch die taktischen Handlungsspielräume der Akteure einschränken. Schließlich dokumentieren schriftliche Vermerke auch immer die Verantwortlichkeit beteiligter Akteure.

Mit Blick auf die Informationsgewinnung durch Interessenvertreter muss angemerkt werden, dass wesentliche Informationen über Verhandlungsstände und Positionierungen innerhalb europäischer Institutionen nicht nur für die Öffentlichkeit nicht zugänglich sind; sie müssen auch durch die Interessenvertreter auf informellem Wege generiert werden.⁵⁰

Darüber hinaus variiert der Informationsgehalt zwischen den politischen Institutionen auch weiterhin. Insbesondere in Hinblick auf den Ministerrat, der das zentrale Entscheidungsorgan der Mitgliedsstaaten darstellt, lassen sich, verfügt man nicht über eben jene Protokolle des AStV oder der Ratsarbeitsgruppen, Entscheidungsverläufe nur sehr schwer skizzieren.⁵¹

Etwas anders verläuft die Dokumentengenerierung im Kontext des Europäischen Parlaments. Die Berichte oder die Plenardebatten erlauben zwar eine etwas differenziertere Sichtweise auf Entscheidungsstrukturen. Aber auch hier muss einschränkend betont werden, dass die schriftlichen Ergebnisse der Debatten in den relevanten Ausschüssen Verkehr, Umwelt und Industrie nur auf informellem Wege generiert werden konnten und die Protokolle der Ausschussdebatten nicht formalisiert sind.

Gleiches gilt auch für die EU-Kommission. Die offiziellen Dokumente – Berichte oder Mitteilungen – öffnen den Blick auch für etwaige Positionierungen. Genauere Informationen über die Verhandlungsstände sind jedoch nur auf informellem Wege zu generieren.⁵²

Ein Höchstmaß an Intransparenz stellen jedoch die informellen Triloggespräche zwischen Ministerrat, Parlament und EU-Kommission dar.

Auch hier gilt wieder, dass zwar formelle Protokolle existieren, jedoch keine institutionalisierte Form der Weitergabe an Interessenvertreter, geschweige denn an die Öffentlichkeit besteht.

⁵⁰ Wesentlich dabei ist, dass die Interessenvertreter diese Informationen möglichst vor ihrer Veröffentlichung in den politischen Gremien erhalten, um strategische Maßnahmen zu entwickeln. Dabei spielt es keine Rolle, ob dies ein Umwelt- oder Industrieverband ist.

⁵¹ Der Vertrag von Lissabon sieht jedoch die Möglichkeit vor, dass sowohl die Parlamente der Mitgliedsstaaten als auch die Bürger sich direkt beim Rat darüber informieren können, wie sich die einzelnen Länder entschieden haben. Prämisse ist jedoch, dass die Diskussionen des Rates über die Gesetzesinitiativen der Öffentlichkeit zugänglich gemacht werden.

⁵² An dieser Stelle muss angefügt werden, dass die Historie der legislativen Entwicklungen skizziert werden soll, wobei die Kommission natürlich eine wesentliche Rolle spielt. Ist ein Verordnungsentwurf jedoch veröffentlicht, treten im Mitentscheidungsverfahren Rat und Parlament in den Fokus der Interessenvertreter.

Auf nationaler Ebene ist insbesondere das Kanzleramt zu nennen. Gerade weil es zu einem der wesentlichen Akteure in dem Prozess avancierte und die High-Level-Ebene des Prozesses darstellt, lassen sich an dieser Stelle, wenn überhaupt, schriftliche Quellen nur auf informellem Wege generieren. Eine Ergebnissicherung von informellen Gesprächen erfolgte durch die Anfertigung von Gedächtnisprotokollen bzw. Feldnotizen.

Schließlich ist festzustellen, dass die Informationshandhabung politischer Institutionen in wesentlichen Aspekten nicht nur intransparent für die Öffentlichkeit ist, sondern in Hinblick auf Interessenvertreter ein Aspekt relationaler Macht sein kann. Wer keine Informationen erhält, kann auf bestimmte Entwicklungen schlichtweg nicht reagieren.

Abbildung 2: Die Klassifizierung der verwendeten Dokumente

Autoren	Offizieller Zugang	Begrenzter Zugang	Informeller Zugang	Geschlossener Zugang
Kommission	Mitteilungen, Berichte, Stellungnahmen, Empfehlungen, Pressemitteilungen			
RAT	Protokolle, interinstitutionelle Dossiers, Schlussfolgerungen, Pressemitteilungen		Protokolle AStV, Entwürfe interinstitutioneller Dossiers, schriftliche Vorschläge der Rats- präsidentschaft	
EU-Parlament	Berichte der Berichterstatter (Entwürfe), Stellungnahmen (Entwürfe), Pressemitteilungen des Parlaments und einzelner Abgeordneter, Plenardebatten		Entwürfe der Kompromissanträge der EU-Parlamentarier und Be- richtsvorschläge, Debatten in den Ausschüssen Industrie, Umwelt und Verkehr	
Triloggespräche (Ver- handlungen zwischen Rat/Kommission und Parla- ment)			Papiere über Trilog-Kompromiss während des Verfahrens, jedoch nur Informationen bezüglich des Rats	
BMU	Interviews (Umweltminister Gabriel), sachbezogene Papiere der Ministerial- bürokratie, Pressemitteilungen			
Bundeskanzleramt	Pressemitteilungen, Regierungspresse- konferenz, Reden der Kanzlerin, Positi- onierung der Kanzlerin in der Presse		Schriftverkehr (Briefe, E-Mails)	
VDA	Interviews, Pressemitteilungen, Positi- onspapiere	VDA-Sitzungen, z. B. Koordinierungskreis, interne Rundschreiben, VDA-Bericht aus Brüs- sel, E-Mails		
ACEA	Positionspapiere, Interviews, Reden, Stellungnahmen	Interne Positionspapiere z. B. zur Kommunikation gegenüber MdEP, interne		

		Mitteilungen über Positionierung in den ACEA-Gremien, Berichte aus den Debatten innerhalb der Ausschüsse des EU-Parlaments, E-Mails		
Umweltverbände	Positionspapiere, Berichte, Studien, Pressemitteilungen			
VW-Experten				Allgemeiner Schriftverkehr sowohl in Hinblick auf korporative als auch auf kollektive Akteure (E-Mails, Vermerke, formlose Protokolle), enthält persönliche Wertungen
Überregionale Presse (u. a. Der Spiegel, Financial Times, Die Welt, Handelsblatt, Die Zeit, Euractiv, EndsEurope, Frankfurter Allgemeine Zeitung)	Artikel			

3.2. Experteninterviews

Neben der bereits ausführlich dargestellten Methode der Dokumentenanalyse ist das Führen von leitfadengestützten Experteninterviews eine Möglichkeit, um weiteres relevantes Material über den Prozess der Entscheidungsfindung zu erhalten.⁵³

Experteninterviews⁵⁴ werden in der sozialwissenschaftlichen Analyse insbesondere im Zuge der Rekonstruktion sozialer Prozesse verwendet. Ziel ist es, „(...) dem Forscher das besondere Wissen der in die Situation und Prozesse involvierten Menschen zugänglich zu machen“ (Gläser/Laudel 2006:11).

Die von mir geführten Experteninterviews sind nicht als primäre Bezugsquellen für die Untersuchung zu sehen. Gleichwohl führten die Experteninterviews jedoch zu einem besseren Verständnis des Politikformulierungsprozesses und dort, wo die Dokumentenanalyse nicht hinreichend war, zu einer wichtigen Verdichtung eigener Annahmen.⁵⁵

Nicht zu vergessen ist in diesem Zusammenhang auch, dass Interessenvertretungsprozesse, bei allen institutionellen und themenbezogenen Hintergründen, auch durch persönliche Sympathien und Antipathien der Akteure beeinflusst werden. Dem ist hinzuzufügen, dass sich insbesondere netzwerkartige Strukturen zwischen politischen Entscheidungsträgern und Interessenvertretern durch persönliche Gespräche verdeutlichen.

Die Interviews wurden mit jeweils einem Vertreter folgender Institutionen geführt: ACEA, VDA, Greenpeace, BMU, Bundeskanzleramt und einem Mitglied des EP. Darüber hinaus fanden prozessbegleitend wiederholt Gespräche mit Vertretern der Volkswagen-Außenbeziehungen und Volkswagen-Umwelt statt. Bis auf zwei Ausnahmen wurden die Interviews telefonisch geführt. Die Aufzeichnung der Interviews erfolgte in

⁵³ Experteninterviews fungieren als eine spezielle Form von Leitfadeninterviews. Leitfäden erweisen sich aus folgenden Prämissen als sinnvoll: „Die in die Entwicklung des Leitfadens eingehende Arbeit schließt aus, dass sich der Forscher als inkompetenter Gesprächspartner darstellt. (...) Die Orientierung an einem Leitfaden schließt auch aus, dass das Gespräch sich in Themen verliert, die nichts zur Sache tun, und erlaubt zugleich dem Experten, seine Sache und Sicht der Dinge zu extemporieren“ (Meuser & Nagel 2002:77, zitiert nach Flick 2007:77). Darüber hinaus ermöglichen leitfadengestützte Experteninterviews dem Interviewer ein relativ großes Maß an Flexibilität, da der Leitfaden zwar Fragen enthält, die an die zu interviewende Person gestellt werden, es jedoch offengelassen wird, in welcher Reihenfolge dieses geschieht. Aus dieser Situation heraus kann der Interviewte eigene Gedanken entwickeln, die insbesondere als Hintergrundinformation und im Rahmen einer themenspezifischen Einbettung von Bedeutung sein können (vgl. Gläser/Laudel 2006:39).

⁵⁴ Unter einem Experten wird Folgendes verstanden: „*Experten sind Menschen, die ein besonderes Wissen über soziale Sachverhalte besitzen, und Experteninterviews sind eine Methode, dieses Wissen zu erschließen*“ (Flick 2007:214). Experten werden in diesem Sinne auch als Sachverständige bezeichnet.

Im Zuge der Rekonstruktion von sozialen Sachverhalten spielen Experten folgende Rolle: „Experten sind ein Medium, durch das der Sozialwissenschaftler Wissen über einen ihn interessierenden Sachverhalt erlangen will. Sie sind also nicht das Objekt unserer Untersuchung, der eigentliche Fokus unseres Interesses, sondern sie sind Zeugen der uns interessierenden Prozesse“ (Gläser/Laudel 2006:10).

⁵⁵ Gleichfalls darf man nicht vergessen, dass der jeweilige institutionelle Hintergrund der Akteure immer auch Einfluss auf die Darstellung der Verhandlungen hat. So versuchte insbesondere der ACEA, seine Bedeutung in dem Prozess herauszustellen.

Form von Feldnotizen⁵⁶, da die Interviewten ohne den Einsatz eines Aufnahmegeräts offener auf die von mir gestellten Fragen antworteten. In fast allen Fällen erleichterte mir meine Tätigkeit in der VW-Repräsentanz den Zugang zu den Interviewpartnern und leistete einem gewissen Maß an Vertrauen Vorschub, das mir in den Gesprächen entgegengebracht wurde.⁵⁷

⁵⁶ Feldnotizen bilden „(...) das klassische Medium der Aufzeichnung in qualitativer Forschung (...). Bei Interviews sollten sie das Wesentliche der Antworten des Befragten und Informationen zum Verlauf des Interviews enthalten“ (Flick 2007:374 f.). Entweder sind die Notizen während des Gesprächs anzufertigen oder unmittelbar danach (vgl. Flick 2007:375 f.).

⁵⁷ Eine Ausnahme bildete allerdings das Gespräch mit einer Greenpeace-Mitarbeiterin, die Sorge trug, dass strategische Informationen an das Unternehmen Volkswagen weitergegeben wurden.

Teil I

Das Institutionensystem der Europäischen Union

4. Das Institutionensystem der Europäischen Union

Das Institutionensystem der Europäischen Union bewegt sich zwischen *Intergouvernementalismus* und *Supranationalismus*. Das heißt, dass sowohl zwischenstaatliche Formen der Zusammenarbeit als auch vergemeinschaftete Politikbereiche existieren (vgl. Pfetsch 2005:131). „Die Verbindung von zwischenstaatlicher Kooperation und gemeinschaftlicher Politik ergibt ein originär institutionelles System sui generis. Im Gegensatz zu transnationalen Institutionen ist eine ‚dritte Ebene‘ mit genuin eigenen Befugnissen entstanden“ (Pfetsch 2005:130).

Als Gemeinschaftsorgane fungieren Parlament, Kommission und der Europäische Gerichtshof. Sie beschreiben die supranationalen Institutionen der Europäischen Union und stellen die Fortführung der europäischen Integration sicher, während Ministerrat, Europäischer Rat und die Europäische Politische Zusammenarbeit/Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik die intergouvernementalen Organe und somit die nationalstaatlichen Interessen darstellen.

In diesem Zusammenhang wird auch von der Paradoxie des EU-Systems gesprochen, da in der Europäischen Union „(...) einzelne Akteure und Institutionen zwar über erhebliche Machtmittel verfügen, ein zentraler Kristallisationspunkt politischer Machtausübung jedoch fehlt; der Ministerrat scheitert am inneren Dissens; das Parlament kann sich gegenüber der Kommission, geschweige denn dem Ministerrat durchsetzen und keines der Organe unterliegt wirksamen Kontrollmechanismen“ (Tömmel 2003:1).

An wichtigster Stelle des Institutionengefüges steht allerdings die Trias von Europäischem Rat/Ministerrat, Kommission und Europaparlament. Dabei spielt die Kommission, als gemeinschaftliche Institution, eine dominierende Rolle.

Der Rat fungiert als legislatives Organ und stellt die Vertretung der Interessen der Mitgliedsstaaten sicher. Diese Institution übt großen Einfluss auf die Gemeinschaftspolitik aus. An nachgeordneter Stelle wird das Europäische Parlament angeführt, das „(...) in einem geringeren Maße auf die Gemeinschaftsentscheidungen (...) einwirkt“ (Pfetsch 2005:146). In diesem Zusammenhang muss jedoch angemerkt werden, dass das Parlament durch seine legislativen Befugnisse innerhalb des Mitentscheidungsverfahrens, bei dem sowohl Rat als auch Parlament zustimmen müssen, eine Bedeutungsaufwertung

erfahren hat. Ohne eine Zustimmung des Europäischen Parlaments kann eine entsprechende legislative Entscheidung nicht getroffen werden.

Aufgrund der herausragenden Bedeutung der europäischen Institutionen – als korporative Akteure und als formale Entscheider innerhalb des Zustimmungsprozesses – sollen der Rat der Europäischen Union, die Europäische Kommission und das Europäische Parlament sowie deren Funktionen im Folgenden näher betrachtet und ausführlich dargestellt werden.

4.1. Der Rat der Europäischen Union

Der Rat der Europäischen Union – auch Ministerrat oder Rat genannt – repräsentiert die Mitgliedsstaaten der Europäischen Union. Er fungiert als Mittler zwischen EU-Ebene und mitgliedsstaatlicher Interessenvertretung. Der Rat stellt ein intergouvernementales Organ der europäischen Institutionen dar.

Obgleich das Europäische Parlament in der Vergangenheit immer mehr Kompetenzen erhielt, wird der Rat nach wie vor als das „zentrale Entscheidungsorgan der Europäischen Union“ betrachtet (Kohler-Koch/Conzelmann/Knodt 2004:117).

Der Rat der Europäischen Union besitzt sowohl Entscheidungs- als auch Koordinierungsfunktionen, die sich wie folgt darstellen lassen:

- Der Rat übt Legislativgewalt aus und entscheidet in der Regel gemeinsam mit dem Europäischen Parlament. Er besitzt kein Initiativrecht, kann jedoch die Kommission dazu auffordern, einen Gesetzesvorschlag auszuarbeiten.
- Er gewährleistet die Koordination der allgemeinen Wirtschaftspolitiken der Mitgliedsstaaten.
- Auf Basis der vom Europäischen Rat festgelegten Richtlinien legt er die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik fest.
- Der Rat schließt im Namen der Europäischen Gemeinschaft internationale Abkommen mit Staaten oder internationalen Organisationen ab.
- Er gewährleistet die Koordinierung der mitgliedsstaatlichen Aktivitäten und unternimmt Maßnahmen im Bereich der justiziellen Zusammenarbeit.
- Der Rat und das Europäische Parlament fungieren als Haushaltsbehörde und legen den Haushalt der Gemeinschaft fest

(vgl. <http://www.consilium.europa.eu/showPage.aspx?id=242&lang=de>).

Da der Rat zum einen legislative Funktionen in der Europäischen Gemeinschaft besitzt, zum anderen aber auch eine Versammlung der nationalen Exekutiven ist, wird seine Stellung auch als paradox bezeichnet (vgl. Kohler-Koch/Conzelmann/Knodt 2004:117). Nach Artikel 203 EGV setzen sich die Mitglieder des Rates aus je einem Vertreter der Mitgliedsstaaten auf Ministerialebene zusammen, die über ein verbindliches Handlungsmandat ihrer Regierung verfügen.

In seiner ursprünglichen Ausprägung bestand der Rat nur aus dem Rat der Außenminister (Rat der Allgemeinen Angelegenheiten). Aufgrund der steigenden Anzahl an EU-Aktivitäten in verschiedenen Politikbereichen begannen auch die Fachminister aus anderen wesentlichen Politikbereichen zu konferieren.

Zeitweilig gab es über 20 verschiedene Politikbereiche, in denen die Räte tagten. Seit 2002 haben sich diese allerdings auf neun Bereiche reduziert (vgl. Weidenfeld/Wessels 2007:326). Der eigentliche Sitz und Tagungsort der Räte ist Brüssel. Dreimal im Jahr wird der Tagungsort nach Luxemburg verlegt. Wichtige Räte wie der Rat der Allgemeinen Angelegenheiten, in dem die Außenminister tagen, kommen einmal im Monat zusammen. Andere Räte, wie beispielsweise der Umweltrat, treten viermal pro Jahr zusammen (vgl. Weidenfeld/Wessels 2007:326).

Die Abstimmungsmodi innerhalb des Rates variieren nach der Festlegung in den einzelnen Verträgen der Europäischen Union.

Eine Beschlussfassung mit einfacher Stimmenmehrheit ist dann vorgesehen, wenn keine andere Maßgabe erfolgt. Darüber hinaus existiert der Abstimmungsmodus der qualifizierten Mehrheit, einer Abstimmung mit einer besonderen Mehrheitsanforderung, und letztlich der Einstimmigkeitsmodus. Er wird angewandt, wenn die Interessen der Mitgliedsstaaten besonders betroffen sind. Geht es um konstitutionelle Fragen, beispielsweise um die Aufnahme eines neuen Mitgliedslandes oder eine Vertragsänderung, muss die jeweilige Entscheidung noch von den Mitgliedsstaaten verabschiedet werden. Die Stimmenzahl der einzelnen Mitgliedsstaaten richtet sich seit dem Vertrag von Nizza – mindestens grob – nach der Einwohnerzahl der Mitgliedsländer. Demnach haben Deutschland, Frankreich, Großbritannien und Italien jeweils 29 Stimmen, Spanien und Polen jeweils 27 Stimmen, die Niederlande haben 13, Belgien, Portugal, die Tschechische Republik und Ungarn verfügen über zwölf Stimmen, Schweden und Ungarn besitzen jeweils zehn Stimmen, Dänemark, die Slowakei, Finnland, Irland und Litauen haben sieben Stimmen, Lettland, Slowenien, Estland, Zypern und Luxemburg haben jeweils vier und Malta verfügt über drei Stimmen (vgl. <http://www.consilium.europa.eu/showPage.aspx?id=242&lang=de>).

Der Vertrag von Nizza hat auch neue Kriterien für den Abstimmungsmodus der qualifizierten Mehrheit festgelegt. Eine qualifizierte Mehrheit ist dann erreicht, wenn die Mehrheit der Mitgliedsstaaten der Initiative zustimmt. Darüber hinaus müssen mindestens 255 von insgesamt 345 Stimmen den Vorschlag bejahen.

Weiterhin kann jeder Mitgliedsstaat verlangen, dass die Ja-Stimmen mindestens 62 % der Gesamtbevölkerung der EU entsprechen (vgl. <http://www.consilium.europa.eu/showPage.aspx?id=242&lang=de>).

Unterstützt wird der Rat von einem Generalsekretariat, in dem ca. 2.600 Mitarbeiter tätig sind. Das Generalsekretariat, ebenfalls mit Sitz in Brüssel, unterstützt den Rat sowohl administrativ als auch bei organisatorischen Fragen.

Bevor ein legislatives Dossier dem Ministerrat zur Entscheidung vorgelegt wird, wird dieses zunächst von den Ratsarbeitsgruppen behandelt, in denen die nationalen Ministerialbürokratien tagen. Derzeit existieren ca. 250 Arbeitsgruppen innerhalb des Rates.

Die unmittelbar höhere Ebene, die die Entscheidungen der Fachminister unmittelbar vorbereitet und deren Votum als Vorentscheid für die endgültige Abstimmung der Minister gilt, ist der Ausschuss der Ständigen Vertreter I und II (AStV).

Dieser Ausschuss besteht aus den Botschaftern und den Stellvertretenden Botschaftern (Ständige bzw. stellvertretende Ständige Vertreter) der Mitgliedsstaaten in der Europäischen Union.

Der AStV I setzt sich in erster Linie mit fachspezifischen Themen und der Weiterentwicklung des Binnenmarkts auseinander (vgl. Pollack/Slominski 2006:79). In ihm kommen die Stellvertreter der Ständigen Vertreter zusammen.

Der AStV II setzt sich aus den Ständigen Vertretern der Mitgliedsstaaten im Botschafterrang zusammen. In ihm werden die relevanten politischen, wirtschaftlichen und institutionellen Fragen behandelt. Darüber hinaus setzen sich die Vertreter im AStV II insbesondere mit Fragen der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik auseinander (vgl. Pollack/Slominski 2006:79 und Umbach/Hartwig 2007:327).

AStV I und AStV II tagen in der Regel mindestens einmal in der Woche und bereiten die Sitzungen des Rates vor. In diesem Zusammenhang werden den Dossiers A-Punkte und B-Punkte zugewiesen. Bei den sogenannten A-Punkt-Dossiers schließt sich der Rat der Beschlussfassung an, während die B-Punkt-Dossiers von den Ministern noch einmal diskutiert werden. Beide Arten der Dossiers müssen formal durch den Rat verabschiedet werden. Darüber hinaus entscheiden die Ausschüsse I und II darüber, welche Punkte auf die Tagesordnung der Minister gesetzt werden (vgl. Umbach/Hartwig 2007:327).

Da alle Rechtsakte, über die der Rat entscheidet, entweder vom AStV I oder II behandelt werden, bezeichnet Woyke diese beiden Ausschüsse als die „(...) eigentliche Schaltzentrale zwischen EU und nationalen Mitgliedsstaaten, sodass die Verzahnung von hoher fachlicher Autorität und politischer Instruktion aus den Mitgliedsstaaten dieses Gremium auszeichnet. Daher kommt ihm eine kaum zu überschätzende Bedeutung zu, die noch dadurch erhöht wird, daß es mindestens wöchentlich tagt und somit für Kontinuität in der Europapolitik sorgt“ (Woyke 1995:122).

Auch in der vorliegenden Untersuchung wird die grundlegende Bedeutung des Ausschusses der Ständigen Vertreter für die Durchsetzung der nationalen Interessen deutlich. Aufgrund der Weisungsgebundenheit der Ständigen Vertreter und ihrer Stellvertreter an die jeweils nationale Regierung wird eine entsprechende Platzierung nationaler Interessen in den Ausschüssen sichergestellt.

Darüber hinaus gewähren die nichtöffentlichen Debatten in dem Ausschuss einen grundlegenden Einblick in die Konfliktlinien und die Positionierungen der Mitgliedsstaaten.

An der Spitze des Rates steht der Ratspräsident. Die Ratspräsidentschaft rotiert zwischen den Mitgliedsstaaten jeweils alle sechs Monate. Das Rotationsprinzip basiert auf dem Gedanken der Gleichheit der Mitgliedsstaaten (vgl. Pollack/Slominski 2006:81). Der Ratspräsidentschaft obliegt es, die Tätigkeiten des Rates sowohl inhaltlich als auch organisatorisch vorzubereiten. Dazu zählen die Einberufung und Leitung der Sitzungen der unterschiedlichen Ebenen des Rates, aber auch die Repräsentation der Europäischen Union nach außen.

Seit 1989 arbeitet jede Ratspräsidentschaft eine spezifische Agenda mit einer Prioritätenliste aus. 2002 wurde das erste Mal ein dreijähriges Strategiepapier der Ratspräsidentschaft verabschiedet, das jedoch unabhängig von dem Arbeitsprogramm der Präsidentschaft existiert (vgl. Pollack/Slominski 2006:81).

Die Frage nach der Gestaltungsmöglichkeit der Ratspräsidentschaft wird kontrovers diskutiert: Einerseits konstatiert die Fachliteratur, dass die Festlegung eines Strategieprogramms, wie 2002 geschehen, die Gestaltungsmöglichkeit der Ratspräsidentschaft schmälert (vgl. Pollack/Slominski 2006:81). Andererseits aber gelangt die Fachliteratur auch zu folgender Aussage: „Dennoch wäre es naiv zu leugnen, dass das Festlegen von politischen Prioritäten, das Ausarbeiten von Kompromisspapieren oder das Managen der Verhandlungsprozesse einer Ratspräsidentschaft zumindest in einem gewissen Ausmaß nicht auch die Möglichkeit gibt, eigene Schwerpunkte bzw. Interessen zu verfolgen“ (Pollack/Slominski 2006:82).

In der vorliegenden Dissertation wird noch deutlich werden, wie fundamental der Wille der französischen Ratspräsidentschaft zur Kompromissfindung den Prozess der Festlegung von CO₂-Emissionsgrenzwerten für Pkw beeinflusst hat.

4.2. Die Europäische Kommission

Die Europäische Kommission ist „(...) ein zentrales Organ bei der Vorbereitung, Herstellung, Durchführung und Kontrolle von verbindlichen Entscheidungen der Europäischen Gemeinschaft und der Union insgesamt“ (Wessels 2008:92).

Vorläufer der Europäischen Kommission war die Hohe Behörde, die 1951 im Zuge der Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl implementiert wurde.

Die Europäische Kommission nimmt vier wesentliche Funktionen wahr:

- Sie wird als „Motor der Integration“ bezeichnet, da sie über das Initiativmonopol verfügt und Rat und Parlament entsprechende Gesetzesvorschläge unterbreitet.
- Die Europäische Kommission hat eine Exekutivfunktion inne, indem sie die EU-Politik umsetzt und den Haushalt der Europäischen Union verwaltet.
- Sie ist die „Hüterin der Verträge“, da sie zusammen mit dem Europäischen Gerichtshof für die Einhaltung der Gemeinschaftspolitik sorgt.
- Darüber hinaus vertritt die Kommission die Europäische Union auf internationaler Ebene (vgl. Diedrichs 2007:151).

Der Begriff Kommission wird in unterschiedlicher Bedeutung verwendet. Zum einen bezeichnet er das Kollegium der nunmehr 27 Kommissarinnen und Kommissare, an dessen Spitze der Kommissionspräsident steht. Zum anderen steht er für das Organ selbst und den dahinterstehenden Verwaltungsapparat. Im Zusammenhang mit der aktuellen Größe der Kommission und der damit verbundenen komplizierten Beschlussfassung sieht der Lissabon-Vertrag allerdings eine Reduktion der Kommissionsmitglieder vor. Mittels eines Rotationsverfahrens soll die Kommission künftig nur noch zwei Drittel der Mitgliedsstaaten repräsentieren (vgl. Wessels 2008:93).

Die Ernennung der Kommission erfolgt alle fünf Jahre innerhalb von sechs Monaten nach der Wahl zum Europäischen Parlament. Während des Ernennungsverfahrens wird zunächst der Präsident von den Regierungen der Mitgliedsstaaten benannt. In einem weiteren Schritt wird dieser Kandidat von dem Parlament bestätigt.

Daraufhin selektiert der designierte Kommissionspräsident durch Gespräche mit den nationalen Regierungen die weiteren Kandidaten für die künftige Kommission. Der Rat

muss dieser Vorschlagsliste mit qualifizierter Mehrheit zustimmen, die sodann an das Europäische Parlament zur Annahme weitergeleitet wird (vgl. Diedrichs 2007:152).

Sodann erfolgen eine fachliche Befragung der Kommissionsmitglieder und eine Stellungnahme durch das Parlament. Stimmt das Parlament der Kommission zu, wird diese durch den Rat mit einer qualifizierten Mehrheit offiziell ernannt (vgl. Diedrichs 2007:152).

Nur das Europäische Parlament kann mit einer Zweidrittelmehrheit der Kommission das Misstrauen aussprechen. Eine Demission einzelner Kommissare ist nicht möglich.

Da die Europäische Kommission ein Kollegialorgan darstellt, werden die Beschlüsse gemeinsam gefällt, was in den meisten Fällen mit der einfachen Mehrheit geschieht. Regelmäßig aber erfolgt vor der Beschlussfassung eine Konsensfindung. Den Vorsitz der Kommission hat der Präsident, der von zwei Vizepräsidenten unterstützt wird. Für den Kommissionspräsidenten ist eine Stellung *primus inter pares* vorgesehen. Der Kommissionspräsident spielt eine herausragende Rolle, die zum einen in seiner Persönlichkeit und zum anderen in dem Initiativmonopol der Kommission begründet liegt (vgl. Tömmel 2003:62).

Die Europäische Kommission stellt, zusammen mit dem Europäischen Gerichtshof, das supranationale Organ der Europäischen Union dar. Ihre Mitglieder „(...) üben ihre Tätigkeit in voller Unabhängigkeit aus und dürfen die Weisungen der Regierungen weder erbeten noch empfangen“ (Diedrichs 2007:153).

Jeder Kommissar steht einem bestimmten Bereich vor. Diese Zuständigkeitsbereiche werden administrativ von den sogenannten Generaldirektionen (GD) betreut. Darüber hinaus verfügt jeder Kommissar über ein Kabinett, das aus einer geringen Anzahl an Vertrauten des Kommissars besteht (vgl. Diedrichs 2007:153).

Für die vorliegende Dissertation waren insbesondere die Generaldirektion Umwelt und der griechische Umweltkommissar Stavros Dimas von Bedeutung. Der Vorschlag zur Festlegung von CO₂-Emissionsgrenzwerten wurde von der Generaldirektion Umwelt ausgearbeitet und federführend betreut.

Mitberatend tätig war die Generaldirektion Unternehmen und Industrie. Der zuständige Kommissar und zugleich einer der Vizepräsidenten der Kommission war der Deutsche Günter Verheugen.

Insbesondere zu Beginn des Politikformulierungsprozesses, bei der Ausarbeitung von legislativen Maßnahmen, war die Kommission als Adressat der Einflussnahme von staatlichen und von nichtstaatlichen Akteuren aus dem Industrie- und Umweltbereich von Bedeutung. Dabei standen sowohl die Generaldirektion Umwelt als auch die Gene-

raldirektion Unternehmen und Industrie im Mittelpunkt des Interesses. Die konfliktbehaftete Situation, insbesondere zwischen den beiden Kommissaren, wird im Verlauf der Arbeit noch ausführlich erläutert.

Den Generaldirektionen steht wiederum ein Generaldirektor vor. Die Generaldirektionen sind noch einmal in Direktionen und Referate unterteilt.

In der Kommission sind ca. 16.000 Mitarbeiter tätig. Diese Zahl klingt zunächst zwar sehr hoch, ist es jedoch in Anbetracht der Arbeitsleistung und der Vielfalt der Aufgaben realiter nicht. Schätzungen zufolge sind in den einzelnen Generaldirektionen zwischen 150 und 400 Mitarbeitern beschäftigt; die Größe der Generaldirektionen variiert je nach Bedeutung eines Politikfeldes (vgl. Diedrichs 2007:155).

So waren an der Ausarbeitung des Kommissionsvorschlags zur Festlegung von CO₂-Emissionen bei neuen Pkw in der Europäischen Union eine knappe Handvoll Mitarbeiter beteiligt.

Die geringe personelle Besetzung der Generaldirektionen ermöglicht es insbesondere den Interessengruppen, Einfluss auf die Kommissionspolitik zu nehmen.

Gleichwohl eröffnet das Initiativrecht der Kommission, wie im vorliegenden Fall geschehen, die Mitgestaltung der politischen Agenda des Ministerrates.

Der Einfluss der Kommission als Organ innerhalb der Europäischen Union wird durchaus ambivalent bewertet: „Einerseits hat sie [die Kommission, d. Verf.] weitreichende Befugnisse im Gesetzgebungs- und Exekutivbereich, andererseits kann sie diese nur im Wechsel mit dem Ministerrat ausüben, wodurch ihr stark die Hände gebunden sind. Einerseits ist sie als ein weitgehend unabhängiges Organ konzipiert, indem ihr gegenüber weder die Mitgliedsstaaten Weisungen geben dürfen noch das Parlament weitgehend Kontrollrechte ausüben kann; andererseits ist sie jedoch aufgrund ihrer unvollständigen Kompetenzen insbesondere von den Mitgliedsstaaten in zweifacher Weise abhängig; auf der einen Seite im Gesetzgebungsprozess von den Beschlüssen des Ministerrats und zunehmend auch vom Europäischen Parlament; auf der anderen Seite im Prozess der Politikimplementierung von der Performance der Regierungen und Verwaltungen der einzelnen Mitgliedsstaaten“ (Tömmel 2003:68 f.).

4.3. Das Europäische Parlament

Das Europäische Parlament, das offiziell erst seit dem Vertrag von Maastricht diesen Namen trägt, ist die „Vertretung der Völker und Menschen in Europa“.

Vorläufer des Europäischen Parlaments ist die sogenannte „Parlamentarische Versammlung“, über die die Europäische Gemeinschaft für Kohle und Stahl, die Europäische Wirtschaftsgemeinschaft und die Europäische Atomgemeinschaft verfügten. Die Parlamentarische Versammlung bestand aus den Abgeordneten der nationalen Parlamente (vgl. Maurer 2007:230).

Das Europäische Parlament wird seit 1979 alle fünf Jahre direkt gewählt und stellt damit das einzig unmittelbar legitimierte Organ der Europäischen Union dar. Ein einheitliches Wahlrecht existiert allerdings nicht, da die Abstimmungen nach dem jeweiligen Wahlrecht der einzelnen Mitgliedsländer abgehalten werden. Gleichwohl ist es heute ausgeschlossen, dass ein Europa-Parlamentarier zugleich auch Abgeordneter des jeweiligen nationalen Parlaments ist.

Prinzipiell ist anzumerken, dass sich die Kompetenzen des Europäischen Parlaments im Zuge der vertraglichen Entwicklungen⁵⁸ grundlegend erweitert haben. In diesem Zusammenhang ist insbesondere das Mitentscheidungsverfahren zu nennen, bei dem Rat und Parlament gleichberechtigt entscheiden (vgl. Maurer 2007:230).

Gleichwohl ist zu konstatieren, dass in den Bereichen der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik, der polizeilichen und justiziellen Zusammenarbeit, in der Agrar-, Sozial- und Beschäftigungspolitik und in den Außenwirtschaftsbeziehungen die Befugnisse des Parlaments als sekundär beschrieben werden (vgl. Maurer 2007:230).

Seit der letzten Parlamentswahl im Juni 2009 sind im Europäischen Parlament 736 Mitglieder aus 27 Nationen vertreten, darunter 99 deutsche Abgeordnete. Da Debatten über die Festlegung von CO₂-Emissionsgrenzwerten für neue Pkw jedoch in die sechste Wahlperiode des Europäischen Parlaments von 2004 bis 2009 fielen, sind insbesondere auch die Daten für diese Zeit von Bedeutung: Zwischen 2004 und 2009 bestand das Europäische Parlament aus 785 Abgeordneten, darunter 99 deutsche Abgeordnete.

Folgende Fraktionen sind im Europäischen Parlament vertreten: die Fraktion der Europäischen Volkspartei (EVP-ED) als Vertretung der Christdemokraten, die Sozialdemokratische Partei Europas (SPE) als Vertretung der Sozialdemokraten, die Fraktion der Allianz der Liberalen und Demokraten für Europa (ALDE), in der die liberalen Inte-

⁵⁸ Zu nennen wären die Einheitliche Europäische Akte 1987, der Vertrag von Maastricht 1993, der Vertrag von Amsterdam 1999 und der Vertrag von Nizza 2003.

ressen organisiert sind, die Fraktion der Grünen/ Europäischen Freien Allianz (Verts/ALE), die die Interessen der europäischen Grünen repräsentiert.

Neben den vier Fraktionen existieren noch die Konföderale Fraktion der Vereinigten Europäischen Linken/Nordische Grüne Linke (GUE/NGL) und die Fraktion für ein „Europa der Freiheit und der Demokratie“. Darüber hinaus gehören dem Parlament noch einige Abgeordnete an, die fraktionslos sind.

In der sechsten Wahlperiode stellten die Christdemokraten die stärkste Fraktion dar, die Fraktion der Sozialdemokraten war die zweitstärkste Kraft des Europäischen Parlaments.

Aufgrund der Stimmenverteilung – die konservative und die sozialdemokratische Fraktion stellten in der sechsten und stellen auch in der siebten Wahlperiode die Mehrheit der Abgeordneten – bedarf es in der Regel eines Kompromisses zwischen diesen beiden Kräften, um sich insbesondere gegenüber dem Rat positionieren zu können: „Im Ergebnis bedeutet dies faktisch eine ‚große Koalition‘, die in der überwiegenden Anzahl Entscheidungen der ‚politischen Mitte‘ produziert“ (Pollack/Slominski 2006:90).

Gleichwohl – und das muss immer auch beachtet werden – weisen die Fraktionen, entsprechend den politischen Präferenzen und Ausrichtungen der Parteien in den Mitgliedsstaaten, ein breites Spektrum an Interessen auf.

An der Spitze des Parlaments steht der Präsident, der jeweils zur Hälfte der Legislaturperiode, also alle zweieinhalb Jahre, aus der Mitte des Plenums gewählt wird.

Das Parlament ist an drei geografischen Orten vertreten. Der Sitz des Parlaments ist in Straßburg: Dort finden jährlich etwa zwölf Plenarsitzungen statt. In Brüssel erfolgen die Ausschuss- und Fraktionssitzungen. Aber auch dort findet in der Regel einmal im Jahr eine Plenarsitzung statt.

Das Sekretariat des Europäischen Parlaments befindet sich in Luxemburg.

Das Parlament hat folgende grundlegenden Funktionen:

- Legislativfunktion
- Artikulationsfunktion
- Kontrollfunktion
- Wahlfunktion

Eine der wichtigsten Aufgaben des Europäischen Parlaments ist die Legislativfunktion. An dieser Stelle muss zunächst konstatiert werden, dass das Parlament selbst über kein Initiativrecht verfügt. Es kann aber, so wie der Rat, die Kommission dazu auffordern, einen legislativen Vorschlag auszuarbeiten. Neben dem Mitentscheidungsverfahren, das

in Kapitel 5 ausführlich erläutert wird, existieren noch weitere legislative Prozesse, in die das Parlament involviert ist.⁵⁹

Von wesentlicher Bedeutung ist im Kontext eines legislativen Verfahrens die Tätigkeit der Abgeordneten in den Ausschüssen. Dort werden Gesetze, Verordnungen oder Richtlinien vorbereitet, um diese dem Plenum zur endgültigen Abstimmung zu übermitteln.

In der vorliegenden Fallstudie waren sowohl der federführende Umweltausschuss (ENVI) als auch der mitberatende Industrieausschuss (ITRE) von Bedeutung.

An dieser Stelle kommt dem Berichterstatter, der in der Regel von einer der größeren Fraktionen benannt wird, im legislativen parlamentarischen Prozess eine herausragende Rolle zu: „Er setzt sich federführend mit dem Kommissionsvorschlag auseinander und bereitet einen Entscheidungsvorschlag des Ausschusses und die Entscheidung des Parlaments vor“ (Centrum für Europäische Politik: Schattenberichterstatter, <http://www.cep.eu/index.php?id=68&title=schattenberichterstatter>).

Diese Entscheidungsvorbereitung impliziert zunächst, dass der Berichterstatter einen Bericht erstellt, der u. a. *seine* persönliche Empfehlung zu dem Kommissionsvorschlag enthält. Auf Basis dieses Berichts erfolgt die Diskussion in den Ausschüssen. Darüber hinaus sammelt der Berichterstatter Änderungsanträge von Abgeordneten und stellt diese zur Abstimmung in den Ausschuss. Dem Berichterstatter kommt somit auch eine wichtige selektierende Funktion zu.

Die Entscheidung des Ausschusses ist deshalb von so großer Bedeutung, da diese als Stimmungsbarometer für das Votum des Plenums gilt.

Aufgrund seiner herausragenden Funktion innerhalb des legislativen Prozesses ist der Berichterstatter auch erster Ansprechpartner für die Interessen der Lobbyisten (vgl. Schendelen 2005:77).

Diese Aussage wird ebenfalls durch die vorliegende Fallstudie bestätigt, bei der zwei Berichterstatter zu wichtigen Persönlichkeiten avancierten: Zum einen handelt es sich um den italienischen Berichterstatter des Umweltausschusses, Guido Sacconi, zum anderen um den konservativen deutschen Berichterstatter des mitberatenden Industrieausschusses, Werner Langen.

⁵⁹ In diesem Zusammenhang sind folgende Verfahren zu nennen: die Anhörung, die Zusammenarbeit und die Zustimmung. Das Verfahren der Anhörung erfolgt dann, wenn der Rat einen Rechtsakt verabschiedet und das Parlament nur angehört wird. Im Verfahren der Zusammenarbeit entscheidet der Rat zwar letztlich alleine, das Parlament kann jedoch, falls es einen Rechtsakt ändert oder ablehnt, dass der Rat seinen Entschluss einstimmig fällen muss. Das Verfahren der Zusammenarbeit wurde jedoch in den meisten Politikbereichen durch das Verfahren der Mitentscheidung ersetzt. So wie beim Mitentscheidungsverfahren verfügt das Europäische Parlament im Kontext der Zustimmung über ein Veto.

In der Literatur wird die Tätigkeit der Berichterstatter als „highly informally and proactively“ beschrieben (Schendelen 2005:77). Von Bedeutung ist in diesem Zusammenhang auch, dass sie – als Repräsentanten des Parlaments – innerhalb der informellen Triloggespräche mit Rat und Kommission nach einer Lösung suchen.

Um die Neutralität während des legislativen Prozesses zu wahren, wird von jeder weiteren Fraktion ein sogenannter Schattenberichterstatter benannt, der die Tätigkeit des Berichterstatters kontrollieren soll. „The rapporteur (...) is closely watched by the so-called shadow rapporteurs from the other parties (...)“ (Schendelen 2005:77).

Die Schattenberichterstatter sind ebenso wie die Berichterstatter über den legislativen Prozess informiert, sie haben jedoch keine offizielle Funktion. So haben beispielsweise die Berichte der Schattenberichterstatter keine rechtlich bindende Wirkung.

Mit Blick auf das Abstimmungsverhalten der Abgeordneten ist zu konstatieren, dass es zwar „(...) tendenziell öfter von der Fraktionslinie abweicht, als dies in nationalen Parlamenten der Fall ist, (...) sich jedoch über die Jahre hinweg als ‚erstaunlich geschlossen‘ zeigte“ (Pollack/Slominski 2006:88).

Für die vorliegende Fallstudie sind mehrere Faktoren von Bedeutung, die die Rolle des Europäischen Parlaments beeinflusst haben. In diesem Zusammenhang wird unter anderem einmal mehr der Einfluss nationaler Interessen auf die Abstimmung des Europäischen Parlaments deutlich. Darüber hinaus zeigt sich auch, dass eine enge Vernetzung der parlamentarischen Abgeordneten mit den nationalen Parteimitgliedern existiert, was sich wiederum positiv auf die Interessenvertretung auswirkte.

Die Artikulationsfunktion des Europäischen Parlaments bezieht sich in erster Linie auf die Vielfalt der Nationalitäten und – damit verbunden – die Formulierung unterschiedlicher Vorstellungen. So können „(...) sehr unterschiedliche, sowohl politische als auch regionale Interessen, Stimmen, Meinungen im Europäischen Parlament zum Ausdruck kommen“ (Woyke 1995:135).

Bei aller Bedeutungsaufwertung, die das Parlament in den vergangenen Jahren erfahren hat, muss jedoch betont werden, dass sich die genannten Funktionen des Europäischen Parlaments mit den klassischen Parlamentsaufgaben der Mitgliedsstaaten insbesondere in einem wesentlichen Aspekt nicht decken. Dieser betrifft die Tatsache, dass auf europäischer Ebene auch nach der Implementierung des Verfassungsvertrags keine Exekutive existiert, die von dem Vertrauen des Parlaments abhängig wäre (vgl. Maurer 2007:235).

Alle Organe sind dazu verpflichtet, dem Europäischen Parlament einen Rechenschaftsbericht vorzulegen, der von dem Europäischen Rechnungshof ausgearbeitet wird. Das

Parlament kann dem Haushaltsbericht der Kommission zustimmen oder ihn auch ablehnen. Stimmt das Parlament dem Bericht nicht zu und billigt damit nicht die Aufgaben, die die Kommission vorsieht, kann dies zur Demission der Kommission führen (vgl. Maurer 2007: 235).

Zu den Kontrollkompetenzen des Parlaments zählt auch das Fragerecht, das es gegenüber dem Rat, der Kommission und der Europäischen Zentralbank hat. Darüber hinaus hat es Untersuchungsrechte und Klagerechte vor dem Europäischen Gerichtshof. Dazu zählen auch indirekte Mittel, wie beispielsweise die Beauftragung des Europäischen Rechnungshofs zur Abgabe von Stellungnahmen. Weiterhin besitzt das Parlament ein parlamentarisches Untersuchungsrecht (vgl. Maurer 2007:235).

Neben der wichtigen Funktion der Gesetzgebung verfügt das Europäische Parlament über eine Wahl- bzw. Ernennungsfunktion. Es muss der Ernennung der Kommissionsmitglieder und, seit dem Amsterdamer Vertrag, auch derjenigen des Kommissionspräsidenten zustimmen. Darüber hinaus müssen sich die Kandidaten des Direktoriums der Europäischen Zentralbank und des Europäischen Rechnungshofs den Fragen des Parlaments stellen. Des Weiteren wählt das Parlament den Bürgerbeauftragten der Union (Art. 195 EGV).

In der Literatur wird die heutige Bedeutung des Europäischen Parlaments unterschiedlich diskutiert und bewertet. Während Pfetsch die Kompetenzen des Europäischen Parlaments eher mit der Stellung einer Opposition in einem nationalstaatlichen Parlament vergleicht, sieht Maurer seine herausragende Bedeutung in einem öffentlichen Forum „(...) zur transeuropäischen Kommunikation und Interaktion jenseits der Nationalstaaten“ (Pfetsch 2005:154 und Maurer 2007:238).

5. Das Mitentscheidungsverfahren

Da der vorliegende Verordnungsvorschlag zur Festlegung von CO₂-Grenzwerten bei Pkw dem Mitentscheidungsverfahren unterlag, soll dieses legislative Prozedere an dieser Stelle noch einmal erläutert werden.

Das Mitentscheidungsverfahren (Art. 251 EGV) wurde mit dem Amsterdamer Vertrag eingeführt und ist das wichtigste Rechtssetzungsverfahren in der Europäischen Union. Aufgrund der Vorgehensweise – bei der Rat und Parlament gemeinsam entscheiden – hat es auch zu einer grundlegenden Bedeutungsaufwertung des Parlaments geführt.

Das Mitentscheidungsverfahren gliedert sich wie folgt:

Die Kommission, die das Initiativmonopol besitzt, arbeitet ein Gesetz aus, das an das Parlament und den Rat weitergeleitet wird.

Vor der ersten Lesung wird die Initiative zunächst dem federführenden Ausschuss des Parlaments zugeleitet. Dieser berät unter der Ägide der Berichterstatter über Änderungen, die in den Kommissionsentwurf aufgenommen werden sollen.

In der Praxis ist es in der Regel so, dass in dem Ausschuss über die Änderungsanträge abgestimmt wird und diese als Vorentscheid für die spätere Abstimmung im Plenum des Parlaments gelten. Die Entscheidung des Plenums wird sodann dem Ministerrat zugeleitet. Billigt der Rat die Entscheidung des Plenums in seiner ersten Lesung mit qualifizierter Mehrheit oder haben Parlament und Rat keine Änderungswünsche an den Kommissionsentwurf, ist das Gesetz erlassen.

Der Rat kann sich jedoch mit der Entscheidung des Parlaments nicht einverstanden erklären und einen Gemeinsamen Standpunkt erarbeiten. Dieser wird dann dem Parlament für eine zweite Lesung zugeleitet.

Um eine Entscheidung schon in der ersten Lesung herbeizuführen und strittige Punkte zwischen Parlament und Rat zu klären, ohne den Vermittlungsausschuss anrufen zu müssen, finden sogenannte Triloggespräche zwischen Rat, Parlament und Kommission statt. Diese Trilogie fungieren als informelles Dialogforum und sind in dem Mitentscheidungsverfahren nicht offiziell vorgesehen. Einige wenige Vertreter der am Prozess beteiligten Institutionen – Ratspräsidentschaft, Parlament und Kommission – verhandeln miteinander, obgleich ihre Ergebnisse keine förmliche Beschlusskraft haben (vgl. Weidenfeld/Wessels 2007:110).

Auch in der vorliegenden Fallstudie wird deutlich, dass die Trilogie für die zügige Konfliktbewältigung insbesondere zwischen Rat und Parlament unerlässlich waren.

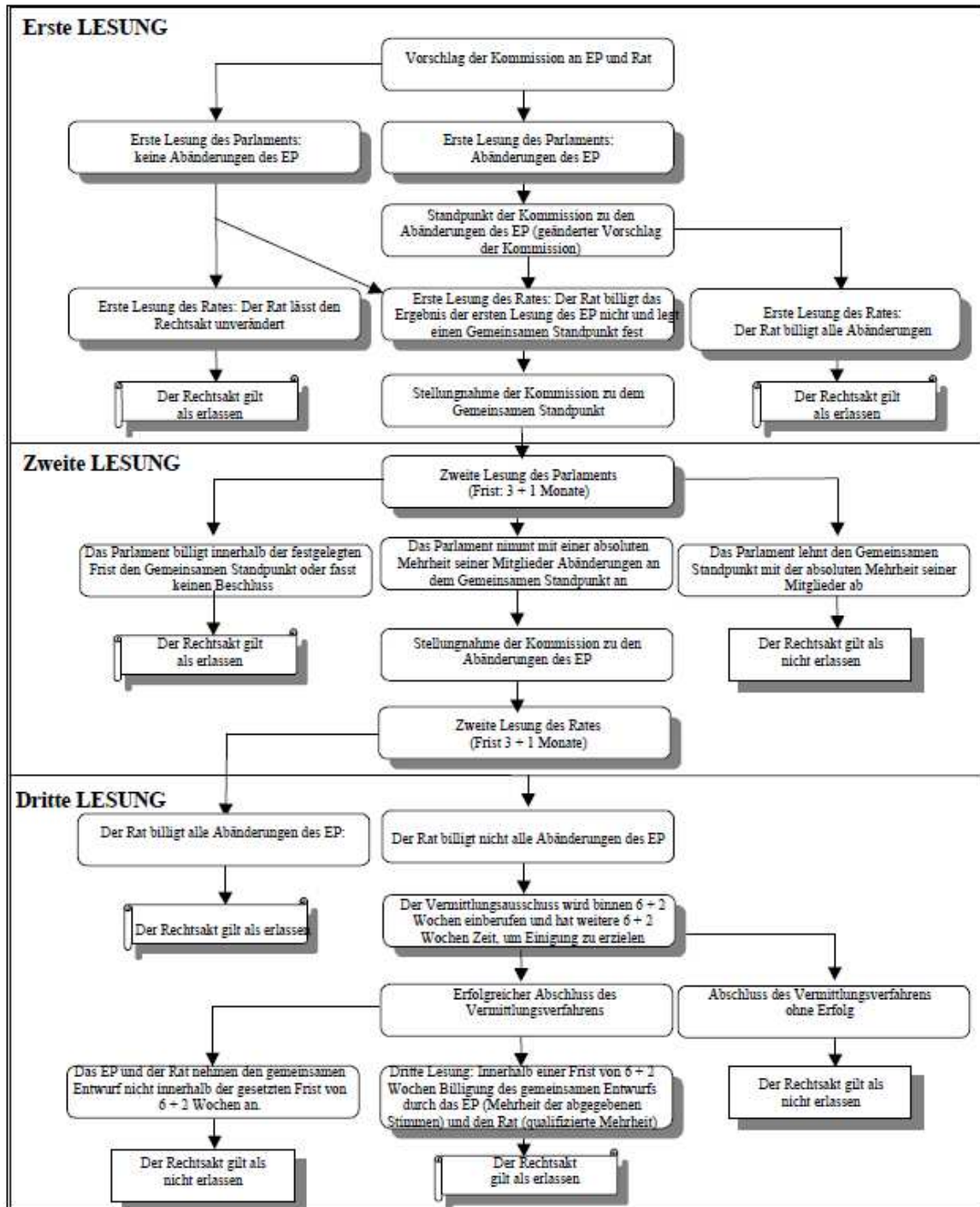
In der zweiten Lesung hat das Parlament prinzipiell drei Entscheidungsmöglichkeiten: Es kann dem Standpunkt des Rates zustimmen, womit das Gesetz erlassen wäre. Das Gesetz kann jedoch auch scheitern, wenn das Parlament den Gemeinsamen Standpunkt des Rates mit absoluter Mehrheit seiner Mitglieder ablehnt. Die dritte Möglichkeit besteht darin, dass das Parlament den Standpunkt des Rates mit absoluter Mehrheit ändert. Zu diesem Zeitpunkt kommt die Kommission wieder ins Spiel. Sie muss eine Stellungnahme zu den Änderungsvorschlägen des Rates abgeben. Stimmt der Rat mit einer qualifizierten Mehrheit dem Entwurf des Parlaments zu, ist das Gesetz erlassen. Stimmt die Kommission den Änderungen des Parlaments jedoch nicht zu, kann der Rat nur einstimmig entscheiden, damit das Gesetz in Kraft treten kann. Spricht sich der Rat gegen die Änderungen des Parlaments aus, so muss ein Vermittlungsausschuss eingesetzt werden.

Der Vermittlungsausschuss besteht je zur Hälfte aus den Mitgliedern des Parlaments und den Mitgliedern des Rates. Die Basis der Verhandlungen im Vermittlungsausschuss bildet der geänderte Text des Parlaments. Falls innerhalb von sechs Wochen kein Ergebnis erzielt wird, so ist das Gesetz gescheitert.

Einigen sich die Konfliktparteien Rat und Parlament im Vermittlungsausschuss, müssen Rat – mit qualifizierter Mehrheit – und Parlament – mit absoluter Mehrheit – in dritter Lesung zustimmen. Das Gesetz ist jedoch auch dann gescheitert, wenn entweder Rat oder Parlament den Gemeinsamen Standpunkt ablehnen (vgl. Europäisches Parlament: „Mitentscheidungsverfahren“,

<http://www.europarl.europa.eu/parliament/expert/staticDisplay.do;jsessionid=414B3F0757ECCB1A1B83505DB5AD7C5F.node2?language=DE&id=55&pageRank=3>).

Abbildung 3: Das Mitentscheidungsverfahren im Europäischen Parlament



Quelle: EU-Parlament: Vermittlungsverfahren und Mitentscheidung. Ein Leitfaden zur Arbeit des Parlaments als Rechtssetzungsinstanz, Brüssel 2007:45.

Teil II

Die historische Entwicklung europäischer Gemeinschaftspolitik zur Reduzierung von CO₂-Emissionen bei Pkw und der Beginn des Agenda-Setting-Prozesses

6. Die historische Entwicklung europäischer Gemeinschaftspolitik zur Verminderung von CO₂-Emissionen bei Pkw

Die Bemühungen der Europäischen Gemeinschaft zur Emissionsreduzierung bei Pkw gehen bis in die 1970er-Jahre zurück. Im Kontext des sogenannten Betriebsfahrerlaubnisverfahrens wurden erstmalig Grenzwerte für Abgas- und Geräuschemissionen festgelegt. Die Entscheidung der Europäischen Gemeinschaft, sich intensiver mit Emissionsminderungsleistungen auseinanderzusetzen, waren aber auch der Ölkrise geschuldet, die Mitte der 1970er-Jahre Europa erfasste. Hinzu kamen gesellschaftspolitische Entwicklungen, die Einfluss auf die politischen Entscheidungen nahmen. Das wachsende Umweltbewusstsein, das sich in Deutschland auch in der Neuen Sozialen Bewegung und damit auch in der Parteigründung der Grünen manifestierte, intensivierte die Bemühungen um eine umweltfreundlichere Verkehrspolitik (vgl. Frerich/Müller 2004:595 f.).

Grenzwerte für Schadstoffemissionen durch Pkw-Motoren legte erstmalig die Richtlinie 70/220/EWG des Rates vom März 1970 fest.

Von einem nachhaltigen und kontinuierlichen umweltpolitischen Vorgehen in der Europäischen Union im Verkehrsbereich kann jedoch erst seit den 1990er-Jahren gesprochen werden. Die Europäische Union begegnete dem wachsenden Verkehr und der immer kapitalintensiveren Entwicklung der Motorentechnik damit, dass sie einen sogenannten „integrierten Ansatz“⁶⁰ verfolgte, der in Kapitel 6 noch ausführlich diskutiert wird (vgl. Frerich/Müller 2004:596).

1992 initiierte die Europäische Kommission das sogenannte Auto-Öl-Programm. An seiner Formulierung waren sowohl Automobil- als auch Mineralölhersteller beteiligt. Ziel des Programms war es, die technische Grundlage für eine Gemeinschaftspolitik in Hinblick auf verkehrstechnisch verursachte Schadstoffemissionen zu schaffen. Innerhalb des Auto-Öl-Programms wurden Szenarien entwickelt, die verschiedene Emissionsminderungspotenziale untersuchten.

⁶⁰ Dieser umfasste die Bemühungen zur Reduzierung von Luftschadstoffen und Treibhausgasemissionen, die Einführung alternativer Kraftstoffe oder alternativer Antriebstechnologien und die Verbraucherinformationen, um das Bewusstsein der Öffentlichkeit zu sensibilisieren.

Im Juni 1996 erfolgte die erste öffentliche Mitteilung der Kommission über eine Strategie zur Bekämpfung der Luftverschmutzung durch den Straßenverkehr. Die Mitteilung sah Legislativvorschläge unter anderem für strengere Emissionsnormen für Pkw vor, aber auch fiskalische Lenkungsansätze wie z. B. die Kraftfahrzeug- und Mineralölsteuer. Das Europäische Parlament unterstützte die Maßnahmen, bemängelte jedoch, dass zu wenige Interessengruppen an der Politikformulierung beteiligt worden waren. Das Auto-Öl-Programm II, bei dessen Formulierung nun in einem größeren Maße auf Interessengruppen zurückgegriffen wurde, sollte bis 2005 Vorschläge zu Regelungen hinsichtlich einer Emissionsminderung entwickeln. Die Praxis aber sah anders aus: Man konzentrierte sich stärker auf andere Aufgaben, wie zum Beispiel den Abschluss von Arbeiten zur Einschätzung der Luftqualität und die Entwicklung eines Rahmens zur Beurteilung politischer Alternativen zur Emissionsverringerung (vgl. Frerich/Müller, 2004:597 f.).

Nicht nur auf europäischer, sondern auch auf internationaler Ebene reagierte die Weltgemeinschaft auf die Gefahr der Klimaveränderung. Im Mai 1992 unterzeichneten neben 160 weiteren Staaten Vertreter der Europäischen Union in Rio das Rahmenabkommen der Vereinten Nationen über Klimaveränderungen. Damit verpflichtete sich die Europäische Union, ihre CO₂-Emissionen bis zum Jahr 2000 auf dem Stand von 1990 zu stabilisieren. 1997 folgte der Beitritt der Europäischen Gemeinschaft zum Kyoto-Protokoll. Darin verpflichtete sie sich, in dem Zeitraum von 2008 bis 2012 die Treibhausgasemissionen um 5 % gegenüber dem Stand von 1990 zu reduzieren. In dem Protokoll von Kyoto hat sich die internationale Staatengemeinschaft erstmals auf verbindliche Handlungsziele und Umsetzungsinstrumente für den globalen Klimaschutz geeinigt.⁶¹

Bei einer Sitzung des europäischen Umweltministerrates im Dezember 1994 wurde ein Protokoll angenommen, in dem sich die zwölf Mitgliedsstaaten der EU dazu verpflichteten, die durchschnittlichen Emissionen ihrer neuen Pkw auf 120 g CO₂/km zu senken. Von besonderem Interesse dabei ist, dass die Initiative auf die damalige deutsche Umweltministerin, Dr. Angela Merkel, zurückging, die mehr als zehn Jahre später eine entscheidende Rolle bei der Politikformulierung zur Festlegung von CO₂-Emissionen bei Pkw spielen sollte (vgl. Bundestagsdrucksache 13/4847 vom 12. Juni 1996).

⁶¹ Die Europäische Union verpflichtete sich innerhalb des Kyoto-Protokolls zu einer Reduktion um 8 % gegenüber dem Stand von 1990. Innerhalb der Europäischen Union übernahm Deutschland eine Reduzierungspflicht der CO₂-Emissionen von 21 % gegenüber dem Stand von 1990. Um das Kyoto-Protokoll effizienter umsetzen zu können, implementierte die Europäische Union das European Climate Change Programme (ECCP).

Nach Aufforderung des EU-Umweltministerrates in den Jahren 1995 und 1996 legte die Kommission im Dezember 1995 eine Mitteilung über eine Strategie der Gemeinschaft zur Minderung der CO₂-Emissionen von Pkw und zur Senkung des durchschnittlichen Kraftstoffverbrauchs vor (KOM (95) 689 endgültig) vor. Dieses Papier enthielt die sogenannte Drei-Säulen-Strategie der Europäischen Union zur Reduktion von CO₂-Emissionen bei Pkw. Hierbei handelte es sich im Prinzip um die europäische Gemeinschaftsstrategie, die Gültigkeit besaß bis zur Präsentation der Kommissionsmitteilung im Februar 2007.

Diese Strategie basierte auf den folgenden drei Säulen:

1. Die erste Säule zielte mit 5 l/100 km bei Benzinmotoren bzw. 4,5 l/100 km bei Dieselmotoren auf die Senkung des Kraftstoffverbrauches.⁶² Bis 2005 sollte die Reduzierung der CO₂-Emissionen auf durchschnittlich 120 g CO₂/km erfolgen (vgl. KOM (1995) 689). Geplant war, dieses Ziel u. a. durch eine freiwillige Selbstverpflichtungserklärung des europäischen Automobilverbands ACEA zu erreichen.
2. Die zweite Säule der Gemeinschaftsstrategie bildete die Verbraucherinformation: Die Konsumenten sollten beim Kauf neuer Pkw über Kraftstoffverbrauch und CO₂-Ausstoß informiert werden. Mit einer verbesserten Kennzeichnung ließe sich, so war man überzeugt, das Konsumentenverhalten beeinflussen.
3. Als dritte Säule sah die Strategie fiskalische Maßnahmen vor. Ziel war die Umstellung der Berechnungsgrundlage der Kfz-Steuern: An die Stelle des Hubraums sollte der CO₂-Verbrauch der Pkw treten. Langfristig verfolgte die Kommission damit den Plan, auf diesem Weg die Kfz-Steuern der europäischen Mitgliedsländer einander anzugleichen.

Im Sommer 1996 verabschiedete der Umweltministerrat die Gemeinschaftsstrategie zur Verminderung der CO₂-Emissionen von Kraftfahrzeugen, die auf den folgenden Säulen basierte:

1. Selbstverpflichtungserklärung der Automobilindustrie zur Verringerung des Kraftstoffverbrauchs mit dem Ziel, bei neuen Personenkraftwagen bis zum Jahr 2008/2009 einen durchschnittlichen spezifischen CO₂-Ausstoß von 140 g CO₂/km zu erreichen;
2. Angabe des Kraftstoffverbrauchs von Fahrzeugen, um zu gewährleisten, dass die Verbraucher Informationen über den Kraftstoffverbrauch und die CO₂-

⁶² Der Kraftstoffverbrauch entspricht einer CO₂-Reduzierung auf durchschnittlich 120 g CO₂/km.

Emissionen neuer Personenkraftwagen erhalten, um somit ihre Entscheidung „in voller Sachkenntnis“ treffen zu können;

3. Förderung eines geringeren Kraftstoffverbrauchs von Fahrzeugen durch steuerliche Maßnahmen.

Um die Gemeinschaftsstrategie evaluieren zu können, sollte ein entsprechendes Monitoring-System mit jährlichen Berichten eingeführt werden.

Mit Blick auf die Diskussionen über die Implementation eines integrierten Ansatzes, bekräftigte der Rat seine Meinung, dass noch andere Maßnahmen geprüft werden müssten, die zur CO₂-Reduzierung beitragen könnten.⁶³

Darüber hinaus, und auch das war von Bedeutung, beschloss der Rat, einen Aufschub um weitere fünf Jahre zu gewähren, sollte das Ziel von durchschnittlich 120 g CO₂/km bis 2005 nicht erreicht werden können (vgl. Tagung des Rates – Umwelt – Luxemburg, 25./26. Juni 1996, Pres/96/188, S. 5).

6.1. Die Selbstverpflichtungserklärung der europäischen Automobilindustrie

Bevor die Selbstverpflichtungserklärung 1998 durch den ACEA, der die europäischen Automobilhersteller vertritt, unterzeichnet wurde, verständigten sich Kommission und der europäische Automobilverband in einer ersten Selbstverpflichtungserklärung schon 1991 darauf, dass die CO₂-Emissionen von Neuwagen in der Europäischen Union zwischen 1993 und 1995 um 10 % gesenkt werden sollten.

Eine Selbstverpflichtungserklärung schlossen im Übrigen auch die deutschen Automobilhersteller. Sie verpflichteten sich im März 1995, die CO₂-Emissionen neuer Pkw zwischen 1990 und 2005 um durchschnittlich 25 % zu senken.⁶⁴

1998 schloss die Europäische Kommission eine Selbstverpflichtungserklärung zunächst mit dem europäischen Verband der Automobilhersteller ACEA. Zwei weitere Selbstverpflichtungserklärungen folgten: 1998 mit dem Verband der koreanischen Automobilhersteller (KAMA) und 1999 mit dem Verband der japanischen Automobilhersteller (JAMA). Diese Vereinbarungen stellten den wichtigsten Bestandteil der Gemeinschaftsstrategie zur CO₂-Reduktion dar (vgl. Pressemitteilung: CO₂-Emissionen

⁶³ Wie z. B. die Verbesserung des Verkehrsmanagements und eine spritsparende Fahrweise.

⁶⁴ Dieses Ziel entsprach einer durchschnittlichen Reduzierung um jährlich 2 %. Die genannte Selbstverpflichtungserklärung war im Übrigen die zweite Selbstverpflichtungserklärung der deutschen Automobilindustrie. 1990 hatte der VDA schon einmal erklärt, bis 2005 die CO₂-Emissionen im Straßenverkehr um 25 % senken zu wollen und auch die weiteren Abgasemissionen auf ein Viertel im Vergleich zu 1990 zu reduzieren (vgl. Bundesverband der Deutschen Industrie: Freiwillige Vereinbarungen und Selbstverpflichtungen. Bestandsaufnahme freiwilliger Selbstverpflichtungen und Vereinbarungen im Umweltschutz, S. 8).

neuer Personenkraftwagen gehen zwischen 1995 und 1999 um 5,6 % zurück, IP/00/1124).

In der Selbstverpflichtungserklärung des ACEA mit der Kommission stimmte der Verband zu, eine Begrenzung der CO₂-Emissionen auf einen durchschnittlichen Wert von 140 g CO₂/km bis 2008 bzw. 2009 bei neuen Pkw vorzunehmen. Dieses Ziel sollte in erster Linie auf technologischen Entwicklungen, also der Steigerung der Motoreffizienz, beruhen.⁶⁵ Weiterhin sagte der ACEA zu, bis 2003 ein Zwischenziel von 165 bis 170 g CO₂/km erreichen zu wollen.⁶⁶

Auch hieß es in der Verpflichtung, dass die CO₂-Reduzierung nicht linear verlaufen, sondern gegen Ende der Verpflichtung ansteigen sollte, wenn die neuen Technologien verfügbar sein würden (vgl. ACEA: Commitment on CO₂-reductions from new passenger cars in the framework of an environmental agreement between the European Commission and ACEA, S. 5).

Darüber hinaus würde man mit der Kommission erneut über eine Vorgehensweise diskutieren, falls sich beschäftigungspolitische Gefahren für die Industrie abzeichneten (vgl. ACEA: Commitment on CO₂-reductions from new passenger cars in the framework of an environmental agreement between the European Commission and ACEA, S. 3).

Obwohl die Gemeinschaftsstrategie schon für 2005, spätestens aber für 2010 eine Reduktion auf durchschnittlich 120 g CO₂/km vorsah, wurde in der Selbstverpflichtungserklärung der „doppelte Boden“ für die europäischen Automobilhersteller eingebaut. Dieser besagte, dass der ACEA 2003 seine Bemühungen für eine weitere Reduzierung auf 120 g CO₂/km bis 2012 (!) prüfen sollte.

Schon 1999, also ein Jahr nach der Unterzeichnung der Selbstverpflichtungserklärung des ACEA, kündigte die Kommission an, legislative Maßnahmen zu ergreifen, falls der Verband seiner Reduktionsverpflichtung bis 2008 nicht nachkäme: „Die Kommission beabsichtigt, einen Rechtssetzungsvorschlag über CO₂-Emissionen von Personenkraftwagen vorzulegen, falls der ACEA das in seiner Selbstverpflichtung festgelegte CO₂-Emissionsziel für 2008 nicht einhält oder keine hinreichenden Fortschritte bei der Annäherung an dieses Ziel erzielt (insbesondere gemessen an dem in der Selbstverpflichtungserklärung enthaltenen geschätzten Zielbereich für 2003), und falls die Kom-

⁶⁵ Beispielsweise durch Direkteinspritzung beim Diesel oder Benziner.

⁶⁶ Gleichwohl wurde in der Selbstverpflichtungserklärung auch darauf verwiesen, dass alle Maßnahmen, also auch fiskalische, in den Monitoring-Prozess einbezogen werden sollten, um eine CO₂-Reduktion zu erreichen (vgl. ACEA: Commitment on CO₂-reductions from new passenger cars in the framework of an environmental agreement between the European Commission and ACEA, S. 1).

mission nicht zur Überzeugung gelangt, dass der ACEA dafür nicht verantwortlich gemacht werden kann“ (Empfehlung der Kommission vom 5. Februar 1999 über die Minderung der CO₂-Emissionen von Personenkraftwagen, 1999/125/EG).

Im Oktober desselben Jahres tagte der Umweltrat in Brüssel. In der Pressemitteilung zu der entsprechenden Tagung hieß es, dass es „(...) in zähen Verhandlungen gelungen sei, sich mit dem Verband der europäischen Automobilhersteller auf den Abschluss einer Umweltvereinbarung zu einigen“ (Bundesumweltministerium: Umweltrat in Luxemburg beschließt Verhandlungsposition für die Klimakonferenz, Luxemburg/Bonn, 7.10.1998).

Die Bewertung der Selbstverpflichtungserklärung durch die damalige Bundesumweltministerin Dr. Angela Merkel fiel wohlwollend aus: „Ich bewerte das Angebot der ACEA insgesamt positiv. Die angebotene Reduzierung von heute etwa 185 g km/CO₂ im Durchschnitt der europäischen Neuwagenflotte auf 140 g CO₂/km bis zum Jahre 2008 ist eine anspruchsvolle Zielsetzung.“ Darüber hinaus bewertete Frau Merkel die Selbstverpflichtungserklärung als „geeigneten Weg zu konkreten Fortschritten“ (Bundesumweltministerium: EU-Umwelt-Ministerrat – Umweltrat einigt sich auf Lastenteilung für die CO₂-Reduzierung, Luxemburg/Bonn, 17.6.1998).

Sowohl die Europäische Kommission als auch der Rat begrüßten die Selbstverpflichtungserklärung und die Position des ACEA (vgl. Empfehlung der Kommission vom 5. Februar 1999 über die Minderung der CO₂-Emissionen von Personenkraftwagen, 1999/125/EG, und EU-Umwelt-Ministerrat einigt sich auf Lastenteilung für die CO₂-Reduzierung, 84/98).

Zugleich betonte die Kommission, entsprechende Vorschläge für eine rechtlich bindende Maßnahme vorzulegen, falls die Automobilindustrie ihre Zusagen nicht einhalten könne (vgl. Empfehlung der Kommission vom 5. Februar 1999 über die Minderung der CO₂-Emissionen von Personenkraftwagen, 1999/125/EG).

6.2. Die Überwachung der Drei-Säulen-Strategie der Europäischen Union von 1999 bis 2004

Das übergeordnete Ziel der Gemeinschaftsstrategie bestand darin, die durchschnittlichen CO₂-Emissionen von Pkw bis 2005, spätestens jedoch bis 2010 auf durchschnittlich 120 g CO₂/km zu senken.

Um eine wirksame Überwachung der Gemeinschaftsstrategie zur Verminderung der CO₂-Emissionen bei Pkw sicherzustellen, wurde von der Europäischen Kommission ein jährliches Berichtswesen implementiert. Die Berichte erstrecken sich über die Jahre 1995–2004.

Wie bereits weiter oben (vgl. Kap. 6.) erläutert, basierte die Gemeinschaftsstrategie der Europäischen Union zur Verminderung von CO₂-Emissionen bei Pkw auf drei Säulen: der freiwilligen Selbstverpflichtung, Angaben im Hinblick auf den Kraftstoffverbrauch und den fiskalischen Maßnahmen.

Mit Blick auf die Selbstverpflichtungserklärung der Automobilindustrie – und die individuelle Performance der einzelnen Hersteller zur CO₂-Reduzierung bei Pkw – sind u. a. folgende Aspekte wichtig:

In Hinblick auf die unterschiedliche Reduktion der CO₂-Emissionen in den Mitgliedsstaaten lässt sich für die Berichtsjahre festhalten, dass insbesondere Frankreich, Italien und Spanien die Länder mit dem niedrigsten durchschnittlichen CO₂-Ausstoß bei Pkw in der Europäischen Gemeinschaft waren. So stieß beispielsweise die Pkw-Flotte Frankreichs im Jahr 2003 durchschnittlich etwas mehr als 150 g CO₂/km aus. Einen ähnlichen Wert erreichte Spanien, während die italienische Pkw-Flotte durchschnittlich unter 150 g CO₂/km lag.

Im Gegensatz dazu gehörten die Mitgliedsländer Deutschland, Großbritannien – und als Spitzenreiter Schweden – zu den Ländern mit den höchsten CO₂-Emissionen in der Europäischen Gemeinschaft. Zwar sanken auch hier die CO₂-Emissionen bei Pkw, betragen aber beispielsweise in Deutschland im Berichtsjahr 2003 noch über 170 g CO₂/km. Der durchschnittliche CO₂-Ausstoß in Schweden lag in demselben Jahr sogar durchschnittlich bei 200 g CO₂/km. Gleichwohl verwies insbesondere der deutsche Automobilverband VDA darauf, dass es Deutschland zwischen 1999 und 2004 gelungen sei, den Kraftstoffausstoß um 25 % zu reduzieren und somit die Selbstverpflichtungserklärung, die auf nationaler Ebene bestand, erfüllt worden sei.⁶⁷

⁶⁷ 1995 unterzeichnete der deutsche Automobilverband VDA eine Erklärung, in der sich der Verband dazu verpflichtete, auf dem Stand von 1990 seine durchschnittlichen CO₂-Emissionen bis 2005 um 25 %

Von grundlegender Bedeutung für den weiteren Prozess war aber die Tatsache, dass sich schon während der Berichtsjahre, also lange vor der Präsentation des Verordnungsvorschlags der Kommission im Dezember 2007, eine Spaltung der wichtigsten europäischen Automobilhersteller entsprechend ihren Produktionsstrukturen abzeichnete. Genau diese Konfliktlinie sollte zu einem bestimmenden Faktor des Politikformulierungsprozesses zur Festlegung von CO₂-Grenzwerten werden.

Neben diesem Befund waren jedoch natürlich auch die Fortschritte in den drei Säulen der Gemeinschaftsstrategie von Bedeutung.

Die Selbstverpflichtungserklärung der Automobilindustrie als wichtigstes Element der Drei-Säulen-Strategie konnte durch die Automobilhersteller nicht eingehalten werden. Zwar wurde eine Reduzierung der CO₂-Emissionen bei Pkw zwischen 1995 und 2004 um durchschnittlich 13 % erreicht, gleichwohl betrug der durchschnittliche CO₂-Ausstoß der europäischen Hersteller 2004 immer noch über 160 g CO₂/km.

Andererseits erreichte der ACEA schon im Jahr 2000 die Obergrenze des in der Selbstverpflichtung für 2003 gesetzten Zwischenziels von durchschnittlich 165 bis 170 g CO₂/km (vgl. KOM (2001) 643 endgültig, S. 5).

Mit Blick auf das Gemeinschaftsziel von 120 g CO₂/km konstatierte man im Berichtsjahr 2001, dass es sehr unwahrscheinlich sei, dieses Ziel bis 2005 zu erreichen. Realistisch sei vielmehr das Jahr 2010 für eine Zielerreichung der 120 g CO₂/km (vgl. KOM (2002) 693 endgültig, S. 3).

Den Kontrapunkt der Überwachungsstrategie stellt jedoch das Berichtsjahr 2003 dar. Zunächst ist zu konstatieren, dass der ACEA seine durchschnittlichen CO₂-Emissionen bei Pkw nur um 1,2 % im Vergleich zu 2002 senken konnte. Um die Selbstverpflichtungserklärung bis 2008 einzuhalten, hätte es jedoch einer jährlichen Minderungsrate von 2,8 % bedurft. Die größeren Reduktionsleistungen der Pkw-Hersteller konnten im Verlauf der Berichtsjahre also nicht in dem Umfang erzielt werden, wie von der Kommission ursprünglich angenommen.

In dem Berichtsjahr 2003 wurde das erste Mal hinterfragt, warum die Minderungsleistungen der Hersteller so gering ausfielen. Darüber hinaus sollte 2003 gemäß der Selbstverpflichtungserklärung der Automobilindustrie geprüft werden, ob das Gemeinschaftsziel von durchschnittlich 120 g CO₂/km in 2012 erreicht werden könne. Mit Blick auf die geringen Minderungsleistungen der Pkw-Hersteller wurde in dem Bericht

zu senken. Darüber hinaus stiegen die durchschnittlichen CO₂-Emissionen zwischen 1999 und 2004 in einem niedrigeren Maße als in den anderen europäischen Staaten. Laut VDA-Bericht betrug die Zuwachsrate durchschnittlicher CO₂-Emissionen zwischen 1990 und 2004 nur 5 %. Damit läge Deutschland noch vor den anderen großen EU-Ländern wie Frankreich oder Italien (vgl. VDA: Handeln für den Klimaschutz. CO₂-Reduktion in der Automobilindustrie, S. 8).

Folgendes konstatiert: „Die Verringerung der spezifischen CO₂-Emissionen wurde im Wesentlichen durch technologische Entwicklungen erzielt. Die festgestellten Marktveränderungen hatten keinen nennenswerten Einfluss auf die CO₂-Emissionen. Auf jeden Fall ist es sehr schwer festzustellen, ob Marktveränderungen durch neue Technologien oder durch andere Faktoren, beispielsweise das allgemeine Verbraucherverhalten, die Wirtschaftslage, Kraftstoffpreise, steuerliche Maßnahmen, die Bereitstellung von Verbraucherinformationen, hervorgerufen wurden“ (KOM (2005) 269 endgültig S. 6).⁶⁸

Im Dezember 2003 fand in diesem Kontext u. a. die Sitzung des Umweltrates statt. In diesem Zusammenhang ist es von grundlegender Bedeutung, dass die deutsche Delegation den Rat darüber informierte, dass die Selbstverpflichtungserklärung der Automobilindustrie bis 2008 möglicherweise nicht eingehalten werden könne. Die zuständige Kommissarin, Margot Wallström, kündigte daraufhin nicht nur an, den Bericht der deutschen Delegation zu prüfen, sondern schloss Alternativmaßnahmen nicht aus, falls die Selbstverpflichtungserklärung verfehlt werden würde (vgl. Pressemitteilung des Rates Umwelt vom 22. Dezember 2003, 16140/03, S. 29).

Mit Blick auf das Gemeinschaftsziel von 120 g CO₂/km ab 2012 hielt der Bericht Folgendes fest: „In ihren Positionspapieren stellten der ACEA und JAMA fest, dass trotz des vorhandenen technologischen Potenzials, das für die Erreichung des Zielwerts der Gemeinschaft von 120 g CO₂/km bis 2012 erforderlich ist, die damit einhergehenden Kosten untragbar hoch seien. Auch Marktverzerrungen sowie negative Auswirkungen auf die europäische Wirtschaft wären erheblich. Sie sind der Ansicht, dass die Verringerungen von CO₂ in der vom Gemeinschaftszielwert geforderten Menge kostengünstiger mittels eines integrierten Ansatzes erzielt werden können, indem die Automobilindustrie und weitere Akteure, beispielsweise staatliche Stellen, Erdöl- und Kraftstofflieferanten, der Landwirtschaftssektor, Kunden usw. beteiligt werden“ (KOM (2005) 269 endgültig, S. 6 f.). In diesem Zusammenhang wurde innerhalb der Berichtsjahre also erstmalig der integrierte Ansatz vorgestellt, der – zumindest teilweise – Eingang in den Verordnungsvorschlag vom Dezember 2007 finden sollte.

Die europäische Automobilindustrie brachte mehrere Gründe vor, warum sie die Selbstverpflichtungserklärung letztlich nicht einhielt. Sie kritisierte, dass die anderen beiden Säulen der Selbstverpflichtungserklärung, eine flächendeckende CO₂-basierte Kfz-Steuer und die Verbrauchskennzeichnung für Pkw, nicht in einem ausreichenden Maße umgesetzt worden wären. Darüber hinaus argumentierte der ACEA, dass die Fahrzeuge

⁶⁸ Obwohl in dem Bericht ausgeführt wurde, dass die jährlichen Minderungsraten des ACEA zu niedrig waren, wurde zugleich auch betont, dass alle Ziele der Selbstverpflichtung sowohl vom ACEA als auch vom JAMA erfüllt worden wären (vgl. KOM (2005) 269 endgültig, S. 6 f.).

in Westeuropa ein Durchschnittsalter von acht Jahren hätten, in der gesamten Europäischen Union sogar ein Durchschnittsalter von 14 Jahren. Insofern nähme das Alter des Fahrzeugbestands in der EU negativen Einfluss auf die Reduzierung von CO₂-Emissionen. Mit Blick auf die langjährigen Produktionszyklen könnten die CO₂-Reduzierungen ihre Wirkung erst auf längere Sicht entfalten (vgl. ACEA-Positionspapier: Reducing CO₂ Emissions: Working together to achieve better results).

Im Kontext der zweiten Säule der Gemeinschaftsstrategie, d. i. die Verbrauchskennzeichnung von Pkw, die auf eine gezielte Verbraucherinformation und damit auch auf die Beeinflussung des Nachfrageverhaltens der Konsumenten abzielte, lässt sich folgende Entwicklung aufzeigen: Die Europäische Kommission erließ eine Kennzeichnungsrichtlinie (1999/94/EG), die bis September 2001 von den Mitgliedsstaaten der Europäischen Union umgesetzt werden sollte. 2003 hatte jedes Mitgliedsland – bis auf Deutschland – die Richtlinie nach den nationalen Gesichtspunkten umgesetzt. Nach einer Entscheidung des Europäischen Gerichtshofes wurde diese auch im Mai 2004 in Deutschland in nationales Recht übersetzt.

Die dritte Säule der Gemeinschaftsstrategie, d. i. die Umstellung der Kfz-Steuer auf den CO₂-Ausstoß der Fahrzeuge, wurde während der Berichtsjahre nicht umgesetzt. Die Kommission implementierte zwar eine Expertengruppe und stieß einen Konsultationsprozess an; entsprechende legislative Maßnahmen, die zu einer Harmonisierung der Kfz-Steuern in allen Mitgliedsländern hätten führen können, wurden jedoch vom Rat blockiert.⁶⁹

6.3. Die Bewertung der Berichtsjahre

Man erinnere sich: Bereits 1996 hatten sich die Mitglieder des Umweltrates darauf geeinigt, das Ziel einer CO₂-Emissionsreduzierung von durchschnittlich 120 g CO₂/km bis 2005, spätestens aber bis 2010 zu erreichen.⁷⁰

In der Selbstverpflichtungserklärung wurde jedoch lediglich das Ziel festgelegt, 2003 zu prüfen, ob bis 2012 eine durchschnittliche Emissionsminderung von 120 g CO₂/km erreicht werden könne. Somit erfolgte, und dieses zeigt sich auch in den Berichtsdokumenten, immer wieder eine schrittweise Anpassung der CO₂-Ziele für Pkw an die realen Minderungsleistungen der Hersteller.

⁶⁹ In Deutschland wurde die Kfz-Steuer auf Basis der CO₂-Werte erstmalig 2009 berechnet.

⁷⁰ Das Ziel von durchschnittlich 120 g CO₂/km bis 2012 wurde erstmals bereits 1994 genannt.

Darüber hinaus wurde ein weiteres Paradoxon deutlich: Vor allem in den letzten Jahren des Berichtszeitraums wurde einerseits immer wieder betont, dass der ACEA mit einem CO₂-Ausstoß von durchschnittlich 163 g CO₂/km das Zwischenziel der Selbstverpflichtung von 165 bis 170 g CO₂/km in 2003 erreicht und dieses sogar übererfüllt habe. Andererseits rückte – aufgrund der geringen jährlichen Emissionsminderungsraten der Hersteller – gerade gegen Ende des Berichtszeitraums das Gemeinschaftsziel von 140 g CO₂/km in 2008 in immer weitere Ferne.⁷¹

So stieß die Kommission mit der Einsetzung ihrer ECCP-Arbeitsgruppe im Dezember 2005 zwar einen Stakeholder-Konsultationsprozess an, der insbesondere den integrierten Ansatz als künftiges Instrument zur Reduzierung von CO₂-Emissionen bei Pkw untersuchen sollte. Gleichwohl zeigte sich die Kommission noch 2006 davon überzeugt, dass die Automobilhersteller ihre Selbstverpflichtungserklärung einhalten würden⁷² (vgl. ECCP Working Group on the integrated approach to reduce CO₂ emissions from light-duty vehicles: Minutes of the third meeting, ECCP WG CO₂ from LDV Doc. #35, May 2006).

Interessant ist in diesem Zusammenhang, dass schon im Jahr 2000 in einem Gutachten des European Environmental Bureau, das die EU-Kommission berät und von dieser finanziell unterstützt wird, die Wirkung von Selbstverpflichtungen infrage gestellt wurde. Das Gutachten bemängelte nicht nur, dass der Konsultationsprozess intransparent sei, sondern auch, dass die EU-Kommission im Kontext der Durchsetzung der Ziele der Selbstverpflichtungserklärung über keine geeigneten Instrumente verfüge. Hingegen wäre ein Gesetz eine effektive Möglichkeit, die Automobilhersteller an ihre Aussagen zu binden⁷³ (vgl. Keay-Bright 2000:7).

Gleichwohl muss auch an dieser Stelle noch einmal darauf hingewiesen werden, dass nicht nur die Selbstverpflichtungserklärung der Hersteller eine Rolle spielte. Diese wiederum kritisierten vielmehr, dass auch die beiden anderen Eckpfeiler der Gemein-

⁷¹ Interessant ist, dass Rat und Kommission die Selbstverpflichtungserklärung als Maßnahme zur Begrenzung der CO₂-Emissionen als ausreichend betrachteten, während dem Europäischen Parlament die Freiwilligkeit der Erklärung nicht weit genug ging (vgl. Das „Auto-Öl-Programm“: Parlament und Rat einigen sich auf saubere Kraftstoffe und neue Abgasnormen für Kraftfahrzeuge, S. 5, 9924/98).

⁷² In diesem Kontext machten insbesondere die Umweltorganisation T&E und die niederländische Delegation während des Konsultationsprozesses im Jahre 2006 darauf aufmerksam, dass die Selbstverpflichtungserklärung mit den geringen Minderungsleistungen nicht eingehalten werden könne.

⁷³ Dieser Bericht hat sicherlich auch dazu beigetragen, dass letztlich doch eine legislative Maßnahme zur Begrenzung der CO₂-Emissionen ergriffen wurde.

schaftsstrategie, die fiskalischen Maßnahmen und die Kennzeichnung des Kraftstoffverbrauchs, nicht umgesetzt worden seien.⁷⁴

Natürlich ist es aus heutiger Sicht nicht mehr so leicht verständlich, warum zunächst eine freiwillige Selbstverpflichtungserklärung unterzeichnet wurde und nicht sofort eine rechtlich bindende Regelung. Sicherlich muss man diese Selbstverpflichtung auch im Kontext der damaligen Zeit sehen: In den 1990er-Jahren lagen Selbstverpflichtungserklärungen als Instrumente europäischer Steuerpolitik im Umweltbereich eindeutig im Trend (vgl. Knill 2008:161).

Gleichfalls nur schwer zu beantworten ist die Frage, warum die europäische Automobilindustrie sich überhaupt auf eine Selbstverpflichtungserklärung einließ, obwohl nicht klar war, ob die technischen Entwicklungen überhaupt eine Zielerreichung zulassen würden. Darüber hinaus musste den Herstellern auch bewusst sein, dass bei einer Nichteinhaltung nicht nur ein Glaubwürdigkeitsverlust bevorstehen würde, sondern diese zugleich auch eine rechtliche Regulierung nach sich ziehen würde, die in Anbetracht umweltpolitischer Strategien der Europäischen Union erfolgen *musste*.⁷⁵

Inoffiziell sind Stimmen innerhalb der Automobilhersteller und der betreffenden Automobilverbände heute jedoch der Meinung, dass der politische Druck durch die europäischen Institutionen zu groß wurde, sodass man sich einer derartigen Verpflichtung nur schwer entziehen konnte. Schließlich unterschrieb man die Erklärung „um des lieben Friedens willen“. Darüber hinaus verwiesen andere Stimmen der Automobilhersteller darauf, dass die Selbstverpflichtungserklärung nicht ernst genug genommen wurde. Der Druck für die Unternehmen, die Selbstverpflichtung einzuhalten, war einfach zu gering, zumal insbesondere die deutschen Automobilhersteller bei internen Vergleichen nicht sahen, dass sich die inländische Konkurrenz wesentlich für die Reduzierung der CO₂-Emissionen einsetzte.

Die Nichteinhaltung der freiwilligen Selbstverpflichtung der Automobilhersteller hatte Auswirkungen, die nicht hoch genug eingeschätzt werden können. In erster Linie führte dies dazu, dass die Kommission, und im engeren Sinne die Generaldirektion Umwelt, im Dezember 2007 einen Verordnungsvorschlag präsentierte. Somit fungierte diese letztlich auch als Agenda-Setter. In diesem Zusammenhang muss man jedoch auch beachten, dass der Verordnungsvorschlag in eine Gesamtstrategie zur Verminderung der

⁷⁴ Dabei ist es sicherlich einfacher, die Hersteller zu verpflichten, als sich auf zähe Verhandlungen und Blockierungen im Rat einzulassen, was unter anderem im Zuge der Pläne offensichtlich wurde, als es darum ging, eine einheitliche Kfz-Steuer einzuführen.

⁷⁵ Die beteiligten Umweltverbände betonten hingegen, dass gerade durch die Selbstverpflichtungserklärung eine rechtlich verbindliche Regelung umgangen werden konnte.

CO₂-Emissionen in der Europäischen Union eingebettet war. Dabei unterstützten die vertraglichen Verpflichtungen, wie sie aus dem Kyoto-Protokoll resultierten, die Ausarbeitungen einer legislativen Maßnahme.

Zwar erzielte die Automobilindustrie messbare Minderungsleistungen, doch führte die Nichteinhaltung der Selbstverpflichtung u. a. auch dazu, dass die argumentative Ausgangsbasis für die Automobilindustrie grundsätzlich nicht positiv war, insbesondere als diese längere Übergangsfristen zur Erreichung des Gemeinschaftsziels forderte.

Im Kontext der Diskussion um den Verordnungsvorschlag, im Prozess der Politikformulierung, wird deutlich, dass Vertreter der politischen Institutionen, wie z. B. des Europäischen Parlaments oder der Kommission, aber auch Stimmen innerhalb des Rates, mit Unverständnis reagierten.

Nicht zu vergessen sind natürlich auch die Umweltverbände, die betonten, dass man die Verschiebung der CO₂-Zielwerte und die Nichteinhaltung der Selbstverpflichtungserklärung bei einer rechtlichen Regelung zur Festlegung der CO₂-Obergrenzen beachten müsse. Letztlich, und dessen sind sich auch die Automobilhersteller bewusst, wurde mit der Nichteinhaltung der freiwilligen Selbstverpflichtungserklärung dieses Instrument als Element der politischen Steuerung diskreditiert.

6.4. Der Stakeholder-Konsultationsprozess der Europäischen Kommission 2005 bis 2006

Bevor die Generaldirektion Umwelt – als Teil des European Climate Change Programme – eine Arbeitsgruppe⁷⁶ einsetzte, die die wesentlichen Elemente einer zukünftigen CO₂-Strategie bei Pkw identifizieren sollte, tagte zunächst die Expertenkommission cars 21.

Diese konferierte, im Gegensatz zur ECCP-Expertengruppe, unter der Verantwortung der Generaldirektion Unternehmen und Industrie im Januar 2005 das erste Mal.

Die Mitglieder von cars 21 setzten sich aus den relevanten Anspruchsgruppen zusammen: der EU-Kommission, des EU-Parlaments, des europäischen Automobilsektors, der Mitgliedsstaaten, Gewerkschaften, Nichtregierungsorganisationen und Konsu-

⁷⁶ Neben der genannten Arbeitsgruppe führte die Europäische Kommission von Juni bis August 2006 eine öffentliche Konsultation mit Hilfe eines online erhältlichen Fragebogens durch, der in deutscher, französischer und englischer Sprache verfügbar war (vgl. Review of the EU strategy to reduce CO₂ emissions and improve fuel efficiency cars. Report on the Public Consultation, June–August 2006).

menten. Darüber hinaus nahmen auch Vertreter der Kraftstoffindustrie und Zuliefererbetriebe an cars 21 teil.⁷⁷

Jedoch hatte das Expertengremium cars 21 ein grundlegend anderes Ziel als die ECCP-Expertengruppe. Ihm oblag es in erster Linie, die Wettbewerbsfähigkeit der europäischen Automobilindustrie zu steigern.⁷⁸ In diesem Zusammenhang sollte im Mittelpunkt der Expertengruppe die Ausarbeitung einer integrierten Strategie für eine nachhaltige Entwicklung der Automobilindustrie, eine Auswahl der effizientesten Regulierungsansätze und die Selektion von wettbewerbsfördernden Maßnahmen stehen.

Für die vorliegende Arbeit ist insbesondere die Stellungnahme von cars 21 für die CO₂-Regulierung von Pkw relevant.

In seinem Bericht vertrat das Expertengremium die Forderung nach einem integrierten Ansatz. Dieser sollte nicht nur die Verbesserung der Motoreffizienz umfassen, die in der Verantwortung der Hersteller liegt, sondern auch andere nichttechnische Maßnahmen. In diesem Zusammenhang wurden von cars 21 folgende weitere Elemente genannt:

- Verwendung von Biokraftstoffen: Im Kontext der Verwendung von Biokraftstoffen läge das Einsparpotenzial bei 20 bis 30 Mio. Tonnen CO₂ pro Jahr;
- CO₂-basierte Kfz-Steuer und Kraftstoffbesteuerung: Die Expertengruppe stimmte zu, dass eine Harmonisierung der Kfz-Steuer von der Mehrzahl der relevanten Stakeholder befürwortet wurde;
- Verbraucherinformation: Die Verbraucherinformation – als eine der drei Säulen der Gemeinschaftsstrategie – sollte verbessert werden. Zukünftig müsse, so die Experten, sichergestellt werden, welche genauen Informationen die Hersteller

⁷⁷ Unter der Ägide des Kommissionsvizepräsidenten Günter Verheugen wirkten folgende Mitglieder bei cars 21 mit: vonseiten der Kommission Kommissionsvizepräsident Jacques Barrot (Transport) und Umweltkommissar Stavros Dimas; aus den Mitgliedsstaaten: die britische Umweltministerin Margaret Beckett, der deutsche Wirtschaftsminister Wolfgang Clement, der französische Industriestaatsminister Patrick Devedjian, der tschechische Vizepremierminister Martin Jahn und der italienische Verkehrsminister Pietro Lunardi. Als Mitglieder des Europäischen Parlaments nahmen Garrelt Duin (PSE) und Malcolm Harbour (EPP-ED) teil. Darüber hinaus waren Armand Batteux von der Europäischen Vereinigung der Automobilzuliefererindustrie und Wilhelm Bose-Geuking von der Europäischen Erdölindustrie beteiligt sowie Bernd Pischetsrieder von Volkswagen, Lewis Booth von Ford Europa, Leif Johansson von Volvo, Sergio Marchionne von Fiat und Louis Schweitzer von Renault. Darüber hinaus gehörten der Initiative folgende Vertreter an: David Baldock vom Institut für Europäische Umweltpolitik, Tony Janssen vom Europäischen Metallgewerkschaftsbund und Max Mosley vom Internationalen Automobilverband FIA. Darüber hinaus nahm ein Vertreter des europäischen Automobilverbands ACEA teil (vgl. Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestags „cars 21“, http://www.bundestag.de/dokumente/analysen/2005/2005_02_15.pdf).

⁷⁸ Dies geschah auch unter der Prämisse, dass die europäische Automobilindustrie mit ihrer Produktivität um 25 % hinter den USA und um 30 % hinter Japan lag.

angeben müssten. Darüber hinaus schlug cars 21 vor, eine Kennzeichnung nach Energieeffizienzschemas zu implementieren.

- Die spritsparende Fahrweise (eco-driving) und eine Schaltanzeige (Gear Shift Indicator (GSI)) sollten mit Blick auf die positiven Erfahrungen in Spanien für eine zukünftige Strategie zur CO₂-Reduzierung untersucht werden.
- Darüber hinaus hielt die Expertengruppe infrastrukturelle Maßnahmen, wie beispielsweise ein effizienteres Verkehrsmanagement, für ein relevantes Instrument zur Begrenzung der CO₂-Emissionen für Pkw.
- Schließlich plädierte cars 21 für den Einsatz mobiler Klimaanlage (Mobile Air Condition System).

In ihrem Abschlussbericht kam die Expertenkommission überein, den integrierten Ansatz zu empfehlen, der in folgender Weise umgesetzt werden sollte:

„The High-Level Group strongly endorses an integrated approach aimed at producing clear and quantifiable reductions in CO₂ along the lines of the Community target from a range of policies. Work towards a further reduction of CO₂ emissions from road vehicles should be a part of such an approach.

All relevant options to reduce CO₂ should be examined, within the integrated approach. These options should be clearly measurable, with timetables for delivery, and identify stakeholder responsible for delivering them. There should be a mechanism for monitoring progress and ensuring accountability“ (Cars 21: A competitive Automotive Regulatory System for the 21st century. Final Report, S. 27).

Insbesondere die Nichtregierungsorganisationen aus dem Umweltbereich übten grundlegende Kritik an der Initiative cars 21. Sie monierten, dass sich die Automobilindustrie durch den integrierten Ansatz ihrer Verantwortung zur CO₂-Reduzierung entzöge. Dieses Argument wurde im Übrigen auch vorgebracht, als der integrierte Ansatz, jedoch nur bedingt, in den Verordnungsvorschlag aufgenommen wurde. So fand die Verbesserung des Verkehrsmanagements zur CO₂-Reduzierung keinen Eingang in den Verordnungsvorschlag und das sogenannte eco-driving wurde nur zum Teil in den Verordnungsvorschlag aufgenommen.⁷⁹

Weitere Maßnahmen des integrierten Ansatzes, die in der ECCP-Arbeitsgruppe untersucht worden waren, lassen sich darüber hinaus in dem Verordnungsvorschlag vom Dezember 2007 nicht wiederfinden.⁸⁰

⁷⁹ Als Teil des sogenannten eco-driving berücksichtigte die Kommission die Implementierung der Gangwechsellanzeige (GSI).

⁸⁰ Damit sind insbesondere die Energieverbrauchskennzeichnung Labelling und die fiskalischen Maßnahmen gemeint.

Im Dezember 2005 setzte die Europäische Kommission, im Rahmen des European Climate Change Programme, eine Arbeitsgruppe ein, die sich mit der CO₂-Reduzierung bei Pkw in der Europäischen Union auseinandersetzen und zwischen 2005 und 2006 circa sechsmal zusammenkommen sollte. Sie hatte zwei übergeordnete Aufgaben: zum einen die Unterstützung der Kommission bei der Erstellung eines Berichts zur Überprüfung der bisherigen CO₂-Strategie für Pkw, zum anderen die Durchführung eines Stakeholder-Konsultationsprozesses. In diesem Kontext waren die beteiligten Anspruchsgruppen dazu aufgerufen, ihre Positionen darzulegen. Darüber hinaus sollten auch die Fragen untersucht werden, welche Maßnahmen ein integrierter Ansatz zur zukünftigen Reduzierung der CO₂-Emissionen von Pkw umfassen müsste und welche Kosten die Erreichung des Gemeinschaftsziels von 120 g CO₂/km implizierte.

Der gesamte Prozess sollte schließlich als Grundlage für ein Impact Assessment dienen, aus dem letztlich die legislative Initiative der Kommission vom 19. Dezember 2007 hervorging.

Auch die ECCP-Expertengruppe setzte sich aus Vertretern aller relevanten Anspruchsgruppen zusammen. So umfasste sie Mitglieder der Kommission, Experten aus den Mitgliedsstaaten sowie wesentliche Vertreter aus Industrie, Umweltverbänden und Konsumentenorganisationen.⁸¹ Darüber hinaus sollten, falls erforderlich, auch relevante externe Experten an den Beratungen teilnehmen.⁸²

So standen die Diskussion und die Überprüfung der Maßnahmen des integrierten Ansatzes im Mittelpunkt der Sitzungen.

Diese Maßnahmen wurden innerhalb des Berichts über die Minderungspotenziale von technischen und nichttechnischen Maßnahmen zur Reduzierung von CO₂-Emissionen bei Pkw durch das niederländische Institut TNO Science and Industry unter der Mitarbeit des Institute for European Environmental Policy und dem Laboratory of Applied Thermodynamics untersucht.

Folgende Maßnahmen des integrierten Ansatzes wurden in dem Bericht von TNO untersucht und in der ECCP-Arbeitsgruppe diskutiert:

⁸¹ Aus den Mitgliedsstaaten nahmen Vertreter aus Spanien, Polen, den Niederlanden, aus Schweden, Österreich, Großbritannien, Deutschland und Frankreich teil. Aufseiten der Automobilindustrie nahmen folgende Vertreter teil: die europäischen (ACEA), japanischen (JAMA) und koreanischen (KAMA) Automobilverbände und darüber hinaus die europäische Automobilzuliefererindustrie mit CLEPA und BLIC. Die Kraftstoffindustrie war mit folgenden Verbänden vertreten: EUROPIA, eBIO und EBB. Für die Konsumenten sprach der Internationale Automobilverband FIA. Als Nichtregierungsorganisationen im Umweltbereich nahmen T&E, WWF und CCAP an den Gesprächen teil.

⁸² Wie beispielsweise das niederländische Institut TNO, das vergleichbar mit der deutschen Fraunhofer-Gesellschaft ist.

- Die Berichtersteller konstatierten zunächst, dass die Kosten für die technischen Maßnahmen zur Reduzierung des Kraftstoffverbrauchs auf Fahrzeugebene in der unmittelbaren Vergangenheit beträchtlich gestiegen waren. Danach hätten die Hersteller bei einem Zielwert von 140 g CO₂/km zusätzliche Kosten von 1.200 Euro pro Fahrzeug einrechnen müssen, bei einem Zielwert von 120 g CO₂/km wären es sogar 2.450 Euro pro Fahrzeug gewesen (vgl. TNO: Review and analysis of the reduction potential and costs of technological and other measures to reduce CO₂-emissions from passenger cars, S. 6). Prinzipiell stellten die Autoren fest, dass – unabhängig von jeglicher Policy-Maßnahme – das Ziel von 120 g CO₂/km nur unter der Prämisse erreicht werden konnte, wenn in wesentlichen Fahrzeugsegmenten⁸³ Hybridantriebe eingeführt werden würden.⁸⁴ Die Einsparung von Treibhausgasemissionen in der Europäischen Union mit 15 Mitgliedsstaaten würde – so die Berichtersteller – bei einem Zielwert von durchschnittlich 140 g CO₂/km in 2008/2009 und mit einem Zielwert von 120 g CO₂/km bis 2012 auf 14 Millionen Tonnen pro Jahr in 2012 und auf 54 Millionen Tonnen pro Jahr bis 2020 steigen (vgl. TNO: Review and analysis of the reduction potential and costs of technological and other measures to reduce CO₂-emissions from passenger cars, S. 6).
- Implementierung von kraftstoffeffizienteren Klimaanlageanlagen: Der Bericht konstatierte, dass die Entwicklung innovativer Kühlmittel und weiterer alternativer Verbesserungen der Automobilindustrie ein Einsparpotenzial von über einer Million Tonnen Treibhausgase in der EU bot. Darüber hinaus wäre die Implementierung von kraftstoffeffizienteren Klimaanlageanlagen eine kosteneffiziente Möglichkeit, um CO₂-Emissionen bei Pkw einzusparen (vgl. TNO: Review and analysis of the reduction potential and costs of technological and other measures to reduce CO₂-emissions from passenger cars, S. 7).
- Laut Berichtersteller zeigten auch rollwiderstandsarme Reifen und Reifendruckkontrollsysteme, dass man durch ihre Verwendung 3–4 % CO₂-Emissionen einsparen könnte. Durch deren Verwendung könnte somit die Reduzierung von Treibhausgasemissionen von 4,2 Millionen Tonnen in 2012 auf 5,3 Millionen Tonnen pro Jahr gesteigert werden.⁸⁵ Diese Maßnahme wäre somit nicht nur effektiv, sondern im Vergleich zu anderen Reduzierungsbemühungen auch relativ

⁸³ Der Bericht nennt kleine, mittlere und große Pkw mit konventionellem Kraftstoff und große Diesel-Pkw.

⁸⁴ Ein Hybridantrieb bedeutet, dass in einem Auto verschiedene Antriebstechniken verwendet werden.

⁸⁵ Die Zahlen gelten für die EU-15.

günstig. Doch konstatierte der Bericht zugleich auch, dass dieses Instrument seine volle Wirkung nur durch eine legislative Vereinheitlichung entfalten könnte (vgl. TNO: Review and analysis of the reduction potential and costs of technological and other measures to reduce CO₂-emissions from passenger cars, S. 7 f.).

- Verwendung alternativer Kraftstoffe, die auf fossilen Energieträgern beruhen: Nach Ansicht der Autoren stellte die Verwendung von alternativen Kraftstoffen, basierend auf fossilen Energieträgern, im Vergleich zu den anderen Optionen eine relativ teure Möglichkeit zur Reduzierung von CO₂-Emissionen dar (vgl. TNO: Review and analysis of the reduction potential and costs of technological and other measures to reduce CO₂-emissions from passenger cars, S. 8).
- Steigerung des Anteils an Biokraftstoffen: Der positive Effekt von Biokraftstoffen und ihren Kosten wären – so die Autoren – in einem hohen Maße von den Kraftstoffpreisen abhängig. Die CO₂-Vermeidungskosten der ersten Generation von Biokraftstoffen lägen in dem gleichen Bereich wie die der technischen Maßnahmen, die zur Erhöhung der Kraftstoffeffizienz von Fahrzeugen verwendet würden. Der Bericht empfahl, die Biokraftstoffrichtlinie der Europäischen Union zu überarbeiten (vgl. TNO: Review and analysis of the reduction potential and costs of technological and other measures to reduce CO₂-emissions from passenger cars, S. 9).
- Einbeziehung von Nutzfahrzeugen in die Strategie zur Verminderung der CO₂-Emissionen: Die CO₂-Vermeidungskosten bei Nutzfahrzeugen hingen stark von dem gewünschten CO₂-Minderungsziel ab. So würde sich beispielsweise eine durchschnittliche CO₂-Reduzierung zwischen 30 g und 60 g CO₂/km in Pkw-Kosten zwischen 350 und 6.200 Euro bemerkbar machen (vgl. TNO: Review and analysis of the reduction potential and costs of technological and other measures to reduce CO₂-emissions from passenger cars, S. 10).

An nichttechnischen Maßnahmen empfahl der Bericht:

- kraftstoffsparende Fahrweise (eco-driving): Die spritsparende Fahrweise (eco-driving oder Fuel efficient driving) mit oder ohne Einsatz einer Gangwechselanzeige (GSI) wäre eine sehr kosteneffiziente Maßnahme zur Verminderung der CO₂-Emissionen in der europäischen Pkw-Flotte um 1 bis 2 %. Mit Blick auf die

Messbarkeit, Überwachung und Anrechnung wäre diese Option jedoch problematisch;⁸⁶

- CO₂-basierte Kfz-Steuer: Die Umstellung und Harmonisierung der Kfz-Steuer, so der Bericht, könnte als komplettierende Maßnahme verwendet werden. Das CO₂-Reduktionspotenzial läge in der EU-15 bei 5 %;
- verbesserte Verbrauchskennzeichnung für Pkw: Die Verbrauchskennzeichnung für Pkw sollte mit einer höheren Aufmerksamkeit bedacht werden. Zwar hätte die Richtlinie 1999/94 die CO₂-Emissionen nicht signifikant reduziert, gleichwohl sei diese auch bisher nicht in vollem Umfang harmonisiert worden. Im Zusammenhang mit anderen Policy-Instrumenten könnte die Richtlinie 1999/94 wichtige Synergieeffekte entfalten. Darüber hinaus empfahl der Bericht, einen Verhaltenskodex (code of conduct) zu implementieren, da die Werbung der Automobilhersteller dahin tendiere, die Verbrauchskennzeichnung zu überlagern;
- die Bevorzugung umweltpolitischer Innovationen bei der Vergabe von öffentlichen Aufträgen (public procurement).

6.5. Die Bewertung des Stakeholder-Konsultationsprozesses

Der Stakeholder-Konsultationsprozess, der in der vorliegenden Dissertation auszugsweise dargestellt wurde, lässt folgende relevante Entwicklungen erkennen:

Der integrierte Ansatz wurde sowohl von der Generaldirektion Umwelt als auch von der Generaldirektion Unternehmen und Industrie untersucht, allerdings aus zwei unterschiedlichen Perspektiven: Während der integrierte Ansatz in der Generaldirektion Industrie unter der Maßgabe der Steigerung der Wettbewerbsfähigkeit grundsätzlich empfohlen wurde, tagte die Generaldirektion Umwelt im Kontext des European Climate Change Programme, also mit Blick auf die Erfüllung des Kyoto-Protokolls.

Schon zu diesem Zeitpunkt konnte man davon ausgehen, dass die Generaldirektion Umwelt unter der Führung von Stavros Dimas eher umweltpolitische Belange in ihr Blickfeld nahm, während die Generaldirektion Industrie unter der Leitung von Günter Verheugen eher industriepolitische Aspekte berücksichtigte. Die Konfliktlinie zwischen den beiden Kommissaren, die sich an dieser Stelle erahnen lässt, sollte sich insbesondere bei der Ausarbeitung der Kommissionsmitteilung vom Februar 2007 und beim Verordnungsvorschlag vom Dezember 2007 manifestieren.

⁸⁶ Dieses wurde auch von T&E beanstandet.

Rein zeitlich betrachtet, wurde der integrierte Ansatz zunächst von der Expertengruppe cars 21 untersucht und in dem Abschlussbericht empfohlen.

Erst ein knappes Jahr später befasste sich die ECCP-Arbeitsgruppe mit der Frage nach einer zukünftigen CO₂-Verminderungsstrategie und der Effektivität eines integrierten Ansatzes.

Der integrierte Ansatz war, noch bevor der Kommissionsvorschlag im Dezember 2007 präsentiert wurde, eine der zentralen Konfliktlinien zwischen Umweltverbänden und Automobilherstellern. Hinter ihm stand nichts anderes als die Frage, wie die zukünftige Lastenteilung im Kontext der CO₂-Emissionsminderungen gestaltet werden sollte. Die Umweltverbände, obwohl auch sie in beiden Expertengremien⁸⁷ vertreten waren, kritisierten bei ihren späteren Positionierungen, dass der integrierte Ansatz eine Forderung der Automobilhersteller sei, um sich ihrer Verantwortung zu entziehen, das Ziel von 120 g CO₂/km durch die Verbesserung der Motoreffizienz zu erreichen.

Aus dieser Perspektive heraus lehnten die Umweltverbände den integrierten Ansatz kategorisch ab, um das Ziel von 120 g CO₂/km zu erreichen. T&E nannte zwar Maßnahmen, die Teil eines integrierten Ansatzes sein könnten, doch änderte dies nichts an der alleinigen Verantwortung der Automobilhersteller⁸⁸ (vgl. T&E: Analysing the „integrated approach“, Januar 2006).

Darüber hinaus kritisierte T&E, dass schon einige Maßnahmen wie beispielsweise energieeffiziente Reifen, die in dem Bericht von TNO untersucht worden waren, in der Praxis angewandt würden.

Im Gegensatz dazu befürwortete der ACEA den integrierten Ansatz und forderte, dass im Prinzip jede Maßnahme, die innerhalb des TNO-Berichts untersucht worden war, in eine zukünftige Strategie einbezogen werden müsse. Nach Ansicht des europäischen Automobilverbands sollten zu dem integrierten Ansatz auch solche Maßnahmen zählen, deren Messbarkeit nicht uneingeschränkt möglich war.⁸⁹

Es wird deutlich, dass bei der Ausarbeitung des Verordnungsvorschlags nach zähem Ringen zwischen den beiden Kommissaren Dimas und Verheugen Teile des integrierten Ansatzes mit 10 g CO₂/km auf das Ziel von 120 g CO₂/km angerechnet werden sollten.

⁸⁷ Obgleich T&E und WWF nicht an den Beratungen von cars 21 teilnahmen.

⁸⁸ Folgende Maßnahmen wurden genannt: Biokraftstoffe, energieeffiziente Reifen, rollwiderstandsarme Reifen, Reduzierung der Höchstgeschwindigkeiten, Kraftstoffbesteuerung, eco-driving, Mautgebühren für Städte.

⁸⁹ Wie beispielsweise das sogenannte eco-driving.

Teil III

Der Beginn des Politikformulierungsprozesses: Das Jahr 2007

7. Das integrierte Energie- und Klimapaket der Europäischen Kommission zur Emissionsminderung im 21. Jahrhundert

Der eigentliche Politikformulierungsprozess zur Festlegung von CO₂-Emissionsgrenzwerten für neue Pkw begann mit der Präsentation des integrierten Energie- und Klimapakets der Europäischen Kommission zu Beginn des Jahres 2007.

Am 10. Januar 2007 stellte die Europäische Kommission ein umfassendes Maßnahmenpaket für eine neue energiepolitische Strategie der Europäischen Union und zur Bekämpfung des Klimawandels für den Zeitraum nach 2021 vor.

Grundlegendes Ziel der Initiative war es, dass die Emissionen in der Europäischen Union bis 2020 um 30 % gesenkt werden sollten.⁹⁰

Unabhängig davon verpflichtete sich die Europäische Union dazu, bis 2020 eine Reduktion der Emissionen um 20 % vorzunehmen.

Die Kommission begründete diesen Schritt mit folgenden klimapolitisch relevanten Implikationen: „Die Wahrscheinlichkeit, dass die Temperaturen in diesem Jahrhundert weltweit um mehr als 5 % steigen, beträgt über 50 %. Die aktuellen Prognosen für den Energie- und Verkehrsbereich deuten darauf hin, dass die EU-Emissionen nicht etwa fallen dürften, sondern bis 2030 um 5 % steigen werden. Bleiben die derzeitigen Trends und Strategien unverändert, wird die energiepolitische Importabhängigkeit der EU im Jahr 2030 von heute 50 % auf 65 % des gesamten Energieverbrauchs der EU steigen“⁹¹ (Pressemitteilung der Europäischen Union: Kommission legt integriertes Energie- und Klimapaket zur Emissionsminderung im 21. Jahrhundert vor, IP/07/29).

Das integrierte Energie- und Klimapaket der Europäischen Kommission umfasste folgende Maßnahmen:

- die Richtlinie über erneuerbare Energien: Bis 2020 sollten 20 % des Energieverbrauchs in der EU aus Erdwärme, Biomasse, Wind-, Wasser-, Gezeiten- und Sonnenkraft sowie Biogas aus Abwässern und Hausmüll stammen. In diesem Zusammenhang rechnete die Kommission individuelle Quoten der Emissions-

⁹⁰ Die Reduzierung von Emissionen um 30 % sollte erfolgen, falls sich auch andere Industriestaaten auf dieses Ziel einigten.

⁹¹ Darum sah die Mitteilung vor, dass bis 2020 der Anteil an erneuerbaren Energieträgern an der Gesamtenergieerzeugung 20 % betragen sollte.

minderung für jedes Mitgliedsland aus. Deutschland musste nach Berechnungen der EU-Kommission seinen Anteil von 5,8 % im Jahr 2005 auf 18 % anheben;

- die Richtlinie über die dritte Phase des europäischen Emissionshandelssystems: Bisher wurde die Versteigerung von Emissionszertifikaten kostenlos durch die nationalen Regierungen verteilt. Ab 2013 hätte die Industrie zwei Drittel der Zertifikate ersteigern müssen, ab 2020 sollten alle Zertifikate durch die Industrie ersteigert werden;
- die Aufgabe der Mitgliedsstaaten, die Emissionen in den Sektoren zu reduzieren, die nicht vom europäischen Emissionshandelssystem erfasst werden. Diese Maßnahme betraf Privathäuser, Gewerbegebiete, Verkehr und Landwirtschaft. Nach Berechnungen der Kommission hätte Deutschland seine Emissionen um 14 % senken müssen;
- die Richtlinie zur Qualität von Kraftstoffen: Bis 2020 sollte der Anteil von Bio-kraftstoffen auf 10 % gesteigert werden.
- Schließlich umfasste das Klimapaket auch die Ankündigung der Kommission, eine Verordnung zur Begrenzung von CO₂-Emissionen bei Pkw zu initiieren.

Von wesentlicher Bedeutung für den folgenden Politikformulierungsprozess war, dass die Verordnung zur Festlegung von CO₂-Emissionen bei Pkw zwar offizieller Teil des Klimaschutzpaketes war, jedoch nicht unmittelbar Teil der Verhandlungen. Der Streit über die Lastenverteilung der einzelnen Mitgliedsländer zur Emissionsminderung hätte die Entscheidung über die CO₂-Verordnung für Pkw noch zusätzlich belastet.

8. Politische Spannungen innerhalb der Europäischen Kommission

Auf Basis des integrierten Energie- und Klimapakets und im Rahmen des European Climate Change Programme⁹² kündigte die Europäische Kommission im Januar 2007 an, eine Mitteilung zur Reduzierung von CO₂-Emissionen bei Pkw präsentieren zu wollen. Darin kündigte die Kommission die Ausarbeitung eines rechtlichen Rahmens an, falls die europäischen Automobilhersteller ihre freiwillige Selbstverpflichtungserklärung nicht einhielten, um das Gemeinschaftsziel von durchschnittlich 120 g CO₂/km zu erreichen.⁹³

Interessant ist in diesem Zusammenhang zunächst, dass der geplante Verordnungsvorschlag von der Generaldirektion Umwelt und dem griechischen Umweltkommissar, Stavros Dimas, und nicht von der Generaldirektion Industrie und damit von dem deutschen Kommissar und Vizepräsidenten der Kommission, Günter Verheugen, ausgearbeitet werden sollte. In der Vergangenheit waren wesentliche legislative Vorschläge zur Regelung von Schadstoffemissionen bei Pkw in den Zuständigkeitsbereich des deutschen Industriekommissars gefallen.⁹⁴ Die Tatsache, dass nicht Günter Verheugen, sondern Stavros Dimas und seine Mitarbeiter den Vorschlag ausarbeiten sollten, betonte einmal mehr die umweltpolitische Schwerpunktsetzung des Themas innerhalb der Kommission.

Die Präsentation der Kommissionsmitteilung hatte jedoch schon im Vorfeld zu starken Spannungen innerhalb der Kommission geführt. Der Disput betraf die beiden genannten Kommissare Dimas und Verheugen. Im Mittelpunkt des Streits stand die Frage, wie das Gemeinschaftsziel von durchschnittlich 120 g CO₂/km erreicht werden sollte.

Während sich Umweltkommissar Dimas dafür aussprach, das Ziel von durchschnittlich 120 g CO₂/km allein durch eine Verbesserung der Motoreffizienz zu erreichen, plädierte Industriekommissar Verheugen dafür, den integrierten Ansatz in die neue Regelung einzubeziehen.⁹⁵ Euractiv meldete hierzu, Verheugen befürchte, dass die Pläne zur

⁹² Das European Climate Change Programme wurde im Jahr 2000 mit dem Ziel implementiert, alle relevanten Ziele und Entwicklungen zur Erfüllung des Kyoto-Protokolls zu identifizieren und umzusetzen.

⁹³ Schon im Sommer 2006 hatten der deutsche Industriekommissar, Günter Verheugen, und der griechische Umweltkommissar, Stavros Dimas, betont, dass sie rechtliche Schritte erwägen, um eine Erreichung der erforderlichen CO₂-Verringerungen zu gewährleisten (vgl. Pressemitteilung: CO₂-Emissionen neuer Personenkraftwagen seit 1995 um mehr als 12 % gesunken, IP/06/1134).

⁹⁴ An dieser Stelle sind insbesondere die Verordnungen in Hinblick auf die Euro-5- und Euro-6-Norm zur Verringerung der Schadstoffemissionen von leichten Kraftfahrzeugen zu nennen. Sie legen Normwerte für folgende Stoffe fest: Kohlenmonoxid, Stickstoffe und Partikelmasse.

⁹⁵ Der integrierte Ansatz, vertreten von den Automobilherstellern und der Expertengruppe cars 21, sah nicht nur die Einbeziehung der Automobilhersteller zur Erreichung des Gemeinschaftsziels vor, sondern auch die von Kraftstofflieferanten, Reifenherstellern und der Politik. Die Politik sollte für eine Verbesserung der Verkehrsinfrastruktur und des Verkehrsmanagements verantwortlich sein.

Regulierung der CO₂-Emissionen bei Pkw vor allen Dingen die Hersteller großer und leistungsstarker Pkw, wie sie in Deutschland ansässig waren, treffen könnten (vgl. Euractiv: Fahrzeugemissionen: Keine Einigkeit innerhalb der Kommission, 22.1.2007).

Gleichwohl hatten beide Kommissare noch 2006 gemeinsam an die Verantwortung der Automobilindustrie appelliert: „Die Automobilhersteller haben seit 1995 kontinuierliche und wesentliche Fortschritte gemacht. Die Situation ist nicht befriedigend. Wir fordern die Automobilhersteller dringend auf, ihre Bemühungen zu verstärken (...). Wir verlangen, dass die Industrie ihre Zusagen einhält“ (Pressemitteilung der Europäischen Union: CO₂-Emissionen neuer Personenkraftwagen seit 1995 um mehr als 12 % gesunken, IP/06/1134).

Neben dem genannten Disput zur Erreichung des Gemeinschaftsziels von 120 g CO₂/km ging es auch um die grundlegende und entscheidende Frage, ob ein künftiger Verordnungsvorschlag einen Einheitsgrenzwert für alle Automobilhersteller festlegen oder eine Differenzierung nach Fahrzeugsegmenten erfolgen sollte. Diesbezüglich erhielt Verheugen Unterstützung durch die deutsche Bundeskanzlerin Angela Merkel, die sich seiner Kritik anschloss. Sie betonte, dass sie die Pläne der Kommission bzw. der Generaldirektion Umwelt, ein generelles Schadstoffminderungsziel für Autos zu implementieren, mit „aller Härte“ bekämpfen werde (vgl. FAZ.NET: Merkel: „Mit aller Härte“ gegen EU-Abgaspläne, 30.1.2007).

Die Bundeskanzlerin forderte bei der Festlegung von CO₂-Emissionsgrenzwerten die Unterscheidung nach Fahrzeug- und Marktsegmenten. Auch wenn die europäischen Automobilhersteller die Selbstverpflichtungserklärung nicht eingehalten hätten, dürfe dies nicht dazu führen, dass alle Pkw gleich behandelt würden: „Wir werden verhindern, dass es eine generelle Reduktion gibt“ (FAZ.NET: Merkel: „Mit aller Härte“ gegen EU-Abgaspläne, 30.1.2007).

Darüber hinaus bekräftigten die Vorstände der wichtigsten in Deutschland ansässigen Automobilhersteller⁹⁶ in einem Brief an die EU-Kommission, dass eine kategorische Grenzwertsetzung von 120 g CO₂/km „(...) zu Lasten der gesamten europäischen, aber im Besonderen der deutschen Automobilindustrie (...)“ ginge. „Dadurch würde die Wettbewerbsfähigkeit zahlreicher Standorte in Europa massiv geschwächt.“ Ein Arbeitsplatzabbau sowohl bei den Automobilherstellern als auch bei den Zulieferern wäre die Folge und impliziere „schwerste Verwerfungen“ für die Automobilindustrie (SPIEGEL online: Deutsche Autobosse setzen EU unter Druck, 27.1.2007).

⁹⁶ Volkswagen, BMW, Daimler, Ford und Opel.

Letztlich kam es im Vorfeld der Präsentation der Kommissionsmitteilung zu einem Kompromiss zwischen Dimas, Verheugen und dem Kommissionspräsidenten Barroso. Man einigte sich auf die Einbeziehung des integrierten Ansatzes, was bedeutete, dass nicht 120 g CO₂/km, sondern 130 g CO₂/km durch die Verbesserung der Motoreffizienz erreicht werden sollten.

Um das Ziel von durchschnittlich 120 g CO₂/km zu erzielen, sollten die verbleibenden 10 g CO₂/km mit Hilfe des integrierten Ansatzes reduziert werden.⁹⁷ Die Zahl von durchschnittlich 130 g CO₂/km durch die Verbesserung der Motoreffizienz war also letztlich ein politisch motivierter Wert, der die Lücke zwischen den bestehenden CO₂-Emissionen von durchschnittlich 160 g CO₂/km zu dem Gemeinschaftsziel von durchschnittlich 120 g CO₂/km schließen sollte. Die grundlegende Frage, wie die Lastenteilung zwischen den einzelnen Herstellern erreicht werden sollte, d. h. ob ein Einheitsgrenzwert vorgesehen war, ließ die Kommissionsmitteilung vom Februar 2007 allerdings offen.

⁹⁷ Allerdings ohne die Verbesserung der Verkehrsinfrastruktur und die kraftstoffsparende Fahrweise der Konsumenten.

9. Die Mitteilung der Kommission vom 7. Februar 2007: Ergebnisse der Überprüfung der Strategie der Gemeinschaft zur Minderung der CO₂-Emissionen von Personenkraftwagen und leichten Nutzfahrzeugen (KOM (2007) 19)

Schließlich präsentierte die Kommission am 7.2.2007 die Mitteilung zur Überprüfung der Gemeinschaftsstrategie zur Reduzierung von CO₂-Emissionen bei Pkw und eine Mitteilung bezüglich eines Abschlussberichts der Expertengruppe cars 21.⁹⁸

In dieser Mitteilung wurde zunächst konstatiert, dass die Treibhausgasemissionen in der Europäischen Union in dem Zeitraum von 1990 bis 2004 zwar um 5 % gesenkt werden konnten, die Emissionen – bedingt durch den Straßenverkehr – jedoch im gleichen Zeitraum um 26 % zugenommen hatten (vgl. KOM (2007) 19, S. 2). Darum müssten, insbesondere auch mit Blick auf das Kyoto-Protokoll, die CO₂-Emissionen im Straßenverkehr gesenkt werden, da deren weiterer Anstieg zu einer Nichterfüllung der Ziele führen könnte.⁹⁹

In diesem Zusammenhang hatten sowohl der Rat als auch das Parlament schon im Frühjahr 2005 betont, dass ein Temperaturanstieg um mehr als zwei Grad nicht zugelassen werden dürfe.

Im Juni 2006 hatte der Rat die Notwendigkeit bekräftigt, dass „(...) in Einklang mit der Strategie der EU für CO₂-Emissionen leichter Nutzfahrzeuge (...) die durchschnittliche Neufahrzeugflotte CO₂-Emissionswerte von 140 g CO₂/km (2008/2009) und von 120 g CO₂/km (2012) erreichen sollte“¹⁰⁰ (KOM (2007) 19, S. 2).

Im selben Jahr hatte das Europäische Parlament „eine Politik strengerer Maßnahmen“ gefordert „zur Verringerung der CO₂-Emissionen im Verkehrssektor einschließlich verbindlicher Obergrenzen für CO₂-Emissionen aus Neufahrzeugen in der Größenordnung von 80–100 g CO₂/km, die mittelfristig durch einen Emissionshandel zwischen den Automobilherstellern erreicht werden sollten“ (KOM (2007) 19, S. 2).

Im Oktober 2006 hatte die Kommission in Erinnerung gerufen, „dass sie entschlossen [ist], sich mit der Energieeffizienz und den CO₂-Emissionen von Pkw zu befassen und erforderlichenfalls 2007 Rechtsakte vorzuschlagen, um in Einklang mit der vereinbarten

⁹⁸ Vgl. Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament und den Rat – Ein wettbewerbsfähiges Kfz-Regelungssystem für das 21. Jahrhundert. Stellungnahme der Kommission zum Schlussbericht der hochrangigen Gruppe cars 21 vom 7.2.2007 (KOM (2007) 22 endgültig).

⁹⁹ Innerhalb des Kyoto-Protokolls hatte sich die EU dazu verpflichtet, die Treibhausgase um 8 % gegenüber dem Stand von 1990 zu reduzieren.

¹⁰⁰ Der Anteil des Straßenverkehrs an den Gesamtemissionen in der Europäischen Union liegt bei ca. 12 %.

EU-Zielsetzung durch ein umfassendes und schlüssiges Konzept sicherzustellen, dass der Zielwert von 120 g CO₂/km bis 2012 erreicht wird“ (KOM (2007) 19, S. 2).

Darüber hinaus hatte die EU-Kommission in dem integrierten Energie- und Klimapaket vom Januar 2007 angekündigt, dass weitere Maßnahmen zur Begrenzung der CO₂-Emissionen bei Pkw geprüft werden sollten.

Neben den skizzierten politischen Entwicklungen, die zu der Mitteilung führten, war jedoch von grundlegender Bedeutung, dass die Kommission noch 2007, spätestens aber Mitte 2008 einen legislativen Vorschlag zur Begrenzung der durchschnittlichen CO₂-Emissionen bei Pkw auf 120 g CO₂/km vorsah (vgl. KOM (2007) 19, S. 3).

Die Mitteilung der Europäischen Kommission enthält folgende Befunde der bisherigen Strategie zur Minderung von CO₂-Emissionen bei Pkw:

Wie auch schon in den Berichtsdokumenten der Gemeinschaftsstrategie zur Reduzierung von CO₂-Emissionen bei Pkw dargestellt, betragen die durchschnittlichen Emissionen bei Neuwagen im Jahr 2004 ca. 163 g CO₂/km.¹⁰¹ Dieser Wert lag zwar mit 12,4 % unter dem durchschnittlichen Ausgangswert von 1995 (186 g CO₂/km), war jedoch immer noch weit von dem Ziel der Selbstverpflichtungserklärung mit durchschnittlich 140 g CO₂/km bis 2008 entfernt. Als ein wesentlicher Grund für diese Entwicklung wurde konstatiert, dass der Trend zu leistungstärkeren und größeren Fahrzeugen zugenommen habe (vgl. KOM (2007) 19, S. 7).

Darüber hinaus sei der bis dahin größte Anteil der erzielten CO₂-Reduzierung eindeutig auf die Verbesserung der Fahrzeugtechnik zurückzuführen (vgl. KOM (2007) 19, S. 7).

Die Kommission betonte in ihrer Mitteilung die bisherigen Fortschritte bei der Reduzierung von CO₂-Emissionen bei Pkw, stellte aber auch klar, dass das Ziel von durchschnittlich 120 g CO₂/km bis 2012 nicht ohne weitere Maßnahmen realisiert werden könne. „Da der freiwillige Ansatz nicht erfolgreich war, erachtet die Kommission eine gesetzgeberische Vorgehensweise für erforderlich und unterstreicht, dass die Behörden zusätzlich zu der vorgeschlagenen Gesetzgebung dringende Maßnahmen treffen sollten, um die Emissionsreduzierung bis 2008/2009 auf Kurs zu halten, beispielsweise durch steuerliche Anreize und ein umweltgerechtes Beschaffungswesen“ (KOM (2007) 19, S. 7).

Neben den technischen Entwicklungen verwies die Kommission auch auf die Bedeutung fiskalischer Maßnahmen zur Steuerung des Konsumverhaltens der Verbraucher (vgl. KOM (2007) 19, S. 10).

¹⁰¹ Im Gegensatz dazu lag der Wert 1995 bei 186 g CO₂/km. Von 1995 bis 2004 gelang es also, durchschnittlich eine Einsparung von 23 g CO₂/km bei neuen Pkw in der Europäischen Union zu erzielen, oder – in Prozent ausgedrückt – 12,4 % (vgl. KOM (2007) 19 endgültig, S. 7).

Sie forderte die Mitgliedsstaaten erneut auf, entsprechende Vorkehrungen zu treffen. Ziel sollte es sein, Konsumenten, deren Pkw wenig CO₂ ausstießen, steuerlich zu entlasten und diejenigen, deren Pkw viel CO₂ emittierten, steuerlich stärker zu belasten (vgl. KOM (2007) 19, S. 10).

Die wesentlichen Inhalte der Mitteilung, insbesondere für die Interessengruppen, waren nicht nur die Ankündigung der Ausarbeitung einer rechtlichen Regelung in Form eines Verordnungsvorschlags, sondern auch die Angabe eines Zielwerts und die Verpflichtungen, die daraus für die Pkw-Hersteller entstanden.

Das Gemeinschaftsziel von 120 g CO₂/km sollte nämlich nicht allein durch die Verbesserung der Motoreffizienz erreicht werden, wie es in den Verhandlungen zur Kommissionsmitteilung von dem deutschen Industriekommissar gefordert worden war. Demgegenüber sah die Mitteilung vor, dass die Automobilhersteller durchschnittlich 130 g CO₂/km durch die Verbesserung der Motoreffizienz erbringen mussten, während die fehlenden 10 g bis zu dem Wert von durchschnittlich 120 g CO₂/km durch ergänzende Maßnahmen erzielt werden sollten.

Diese sogenannten „ergänzenden Maßnahmen“ enthielten einerseits die Verwendung von Biokraftstoffen und andererseits technische Verbesserungen. Im Einzelnen waren folgende Maßnahmen vorgesehen:

- a) die Einführung von Mindeststandards für effiziente Klimaanlage,
- b) der verpflichtende Einsatz von Reifendrucküberwachungssystemen,
- c) die Einführung von Obergrenzen für den Rollwiderstand in der EU für Reifen von Pkw und leichten Nutzfahrzeugen,
- d) der Einsatz von Gangwechselanzeigen,
- e) Fortschritte im Kraftstoffbereich leichter Nutzfahrzeuge mit folgendem Ziel: 175 g CO₂/km bis 2012 und 160 g CO₂/km bis 2015,
- f) der erhöhte Einsatz von Biokraftstoffen (vgl. KOM (2007) 19, S. 9).

Nachfrage-/Verhaltensorientierte Maßnahmen

Neben den bereits angeführten Maßnahmen nannte die Kommission weitere Anstrengungen, die von den Mitgliedsstaaten und seitens der Konsumenten erbracht werden sollten, um den CO₂-Ausstoß zu senken. Diese hatten jedoch keine rechtlich bindende Wirkung, abgesehen von dem Vorhaben der Kommission, die Richtlinie zur Verbrauchskennzeichnung zu überarbeiten.

Die Kommission subsumierte unter die Nachfrage-/Verhaltensorientierten Maßnahmen im Prinzip die Pfeiler der bisherigen Drei-Säulen-Strategie der Gemeinschaft zur Verminderung von CO₂-Emissionen.¹⁰²

Die Kommission appellierte erneut an die Mitgliedsstaaten, den von der Kommission unterbreiteten Richtlinienvorschlag anzunehmen, der eine Pkw-Besteuerung in Relation zu dem CO₂-Ausstoß der Fahrzeuge vornahm. Die Kommission betonte, dass gerade diesem Instrument eine große Bedeutung beigemessen werde, um langfristig das Pkw-Angebot mit geringerem CO₂-Ausstoß zu erhöhen.¹⁰³

Informationen für Verbraucher

Auch die Informationen für Verbraucher sind ein Instrument, das schon in der Gemeinschaftsstrategie von 1995 vorgesehen war. Um dieses Instrument zu stärken, gab die EU-Kommission die Absicht bekannt, einen Änderungsvorschlag bezüglich der Verbesserung der Wirksamkeit der Richtlinie 1999/94/EG zu unterbreiten. Die Kommission beabsichtigte u. a. die Einführung von Energieeffizienzklassen – das sogenannte Labeling – für Pkw. Darüber hinaus sah der Vorschlag vor, dass die Automobilhersteller sich bis Mitte 2007 zu einem freiwilligen Verhaltenskodex bereit erklären sollten. Der Verhaltenskodex sah die Verpflichtung der Automobilhersteller vor, bei ihrer Werbung auf den Nachhaltigkeitsgedanken ihrer Produkte hinzuweisen (vgl. KOM (2007) 19, S. 11).

¹⁰² Die Drei-Säulen-Strategie der Kommission basierte auf der Selbstverpflichtungserklärung der Automobilhersteller, der Harmonisierung der Kfz-Steuer auf Basis der spezifischen CO₂-Emissionen und den Informationen für Verbraucher.

¹⁰³ Einen letzten aktuellen Diskussionsstand zu diesem Richtlinienvorschlag spiegelt die Sitzung des Rates vom 13. November 2007 wider. In dieser Orientierungsaussprache kamen die Ratsmitglieder einerseits zu dem Schluss, dass „(...) auf dem Gebiet der Besteuerung von Personenkraftwagen steuerliche Maßnahmen zum Tragen kommen müssen, um vor umweltschädlichen Verhaltensweisen abzuschrecken“ (2828. Tagung des Rates Wirtschaft und Finanzen, 13.11.2007, Pres/07/251). Andererseits konnte man sich nicht darauf einigen, mit welchen Mitteln man dies hätte erreichen können. Es wurde in diesem Zusammenhang erneut die grundlegende Frage gestellt, ob es in diesem Kontext überhaupt einer Gemeinschaftsinitiative bedürfe (vgl. 2828. Tagung des Rates Wirtschaft und Finanzen, 13.11.2007, Pres/07/251).

Sparsames Fahren

Die Förderung des sparsamen Fahrens (eco-driving) wurde von der Kommission begrüßt. Sie konstatierte aber auch, dass dies eine Maßnahme sei, deren Potenzial zur Verringerung von CO₂-Emissionen nicht in ausreichendem Maße sichergestellt wäre.¹⁰⁴

Langfristige Visionen

Als langfristiges Ziel erklärte die Kommission eine durchschnittliche Reduzierung der CO₂-Emissionen auf 95 g CO₂/km bis 2020 (vgl. KOM (2007) 19, S. 11).

9.1. Die Reaktionen auf die Mitteilung der Kommission

Zunächst ist zu konstatieren, dass die Mitteilung der Kommission lediglich festlegte, das Ziel von 120 g CO₂/km durch eine Verbesserung der Motoreffizienz zu erreichen und die weiteren 10 g CO₂ durch entsprechende äquivalente Maßnahmen. Die Frage danach, wie dieses Ziel genau zu erreichen wäre, d. h., welche Lastenverteilung die einzelnen Pkw-Hersteller bei der Reduzierung künftiger CO₂-Emissionen übernehmen sollten und ob ein Einheitsgrenzwert implementiert werden würde, ließ die Mitteilung noch offen.

Die Reaktionen auf die Mitteilung, die im Vorfeld so scharf von deutscher Seite kritisiert worden war, waren jedoch nicht so kontrovers und zahlreich wie bei der Präsentation des eigentlichen Verordnungsvorschlags im Dezember 2007.

Die Vertreter der Europäischen Kommission, Kommissionspräsident Barroso und Umweltkommissar Dimas, zeigten sich mit der Mitteilung zufrieden. Barroso sagte: „Diese Strategie ist das ehrgeizigste Maßnahmenpaket, das weltweit jemals zur Entwicklung einer kohlenstoffarmen Wirtschaft geschnürt wurde. Sie ist unverzichtbar für die Abwendung des Klimawandels und der konkrete Beweis für die führende Position der EU auf diesem Gebiet (...). Ich rufe die Automobilindustrie der EU auf, sich langfristig ihre Wettbewerbsfähigkeit zu erhalten, indem sie im Interesse der Verbraucher und der Arbeitnehmer eine Vorreiterrolle einnimmt“ (CO₂-Handel.de: EU-Kommission begrenzt Pkw-Emissionen auf 120 g CO₂/km, 7.2.2007).

¹⁰⁴ Im Klartext hieß dies, dass die Kommission keine Anrechnung von eco-driving auf den CO₂-Verbrauch eines Pkw vorsah. Dieses Instrument war gleichzeitig jedoch Teil des integrierten Ansatzes, den die europäische Automobilindustrie gefordert hatte (vgl. KOM (2007) 19, S. 11).

Umweltkommissar Dimas erklärte: „Saubere, sparsame und erschwingliche Autos werden dazu beitragen, den Kohlendioxidausstoß in der EU zu reduzieren und uns in die Lage versetzen, unsere Kyoto-Ziele zu erfüllen, Energie zu sparen und Innovationen anzustoßen.“ Interessant ist, dass Dimas mit Blick auf die kommenden Verhandlungen im Rat betonte: „Alle Mitgliedsstaaten müssen ihre ganze Kraft daransetzen, die notwendigen Maßnahmen durchzuführen. Sie tragen die Verantwortung dafür, dass der Kauf kraftstoffsparender Fahrzeuge gefördert und die Effizienz beim Kraftstoffverbrauch verhindert wird“ (CO₂-Handel.de: EU-Kommission begrenzt Pkw-Emissionen auf 120 g CO₂/km, 7.2.2007).

Der Vorsitzende des Umweltausschusses des Europäischen Parlaments, Miroslav Ouzký, kritisierte hingegen, dass die Kommission einen schwächeren Vorschlag für das Gemeinschaftsziel präsentiert hätte als ursprünglich vorgesehen (vgl. ENDSEurope: Commission opts for binding 130 g CO₂ car target, 7.2.2007).

Die Umweltorganisation T&E betonte, dass die Kommission ein elf Jahre altes Klimaziel durch den Einbezug der „ergänzenden Maßnahmen“ geschwächt habe. (T&E: Europe set to weaken key climate target for new cars, 7.2.2007).

Der Generalsekretär des European Environmental Bureau stellte die negative Rolle der deutschen Automobilindustrie heraus, der es mit Hilfe der deutschen Bundeskanzlerin und des deutschen Industriekommissars gelungen sei, den Kommissionsvorschlag zu schwächen: „The German car industry, aided by the German Government and a German commissioner, has apparently succeeded in weakening the proposal (...)“ (T&E: Europe set to weaken key climate target for new cars, 7.2.2007).

Hingegen kritisierte der europäische Automobilverband ACEA, dass die Vorgaben der EU zu willkürlich und zu strikt wären. Darüber hinaus wären die Kosten der Verordnung untragbar (vgl. ENDSEurope: Commission opts for binding 130 g CO₂ car target, 7.2.2007).

9.2. Die Sitzung des Rates für Wettbewerbsfähigkeit am 19. Februar 2007 und die Sitzung des Rates Umwelt am 21. Februar 2007

Im Anschluss an die Präsentation der Mitteilung der EU-Kommission im Februar 2007 tagten sowohl der Rat Wettbewerb als auch der Rat Umwelt.

Unter der Leitung des deutschen Bundeswirtschaftsministers Michael Glos betonte der Rat Wettbewerb, dass der geplante Verordnungsvorschlag keinen Einfluss auf die Wettbewerbsfähigkeit europäischer Automobilhersteller haben dürfe. Mit Blick auf die Frage, wie das Gemeinschaftsziel von 120 g CO₂/km erreicht werden solle, plädierte der Rat für die Implementierung des integrierten Ansatzes unter Beteiligung aller relevanten Stakeholder (vgl. Sitzung des Rates Wettbewerbsfähigkeit, Energie, Industrie und Forschung, 19.2.2007, S. 11, 6044/07).

Der Rat Umwelt unterstützte in seiner Sitzung am 21. Februar 2007 die bindenden Ziele zur Vermeidung der CO₂-Emissionen bei Pkw. In der ersten Debatte nach der Präsentation der Kommissionsmitteilung sprach sich die größte Anzahl der Minister für die Unterstützung des integrierten Ansatzes und die Einbeziehung ergänzender Maßnahmen aus. Einige Mitgliedsstaaten forderten die Festlegung eines verbindlichen langfristigen Ziels, das die Kommission in ihrer Mitteilung nicht vorsah. Die belgische, österreichische und niederländische Delegation forderten die stärkere Einbeziehung von Biokraftstoffen im Kontext der Reduzierung von CO₂-Emissionen.

Umweltkommissar Stavros Dimas versprach in der Sitzung, einen Verordnungsvorschlag noch Ende 2007 – spätestens aber zu Beginn 2008 – vorzulegen (vgl. ENDSEurope: Council backs binding CO₂ limits for carmakers, 21.2.2007).

9.3. Die Sitzung des Rates Umwelt am 28. Juni 2007

In der Sitzung des Umweltrates am 28. Juni 2007, die in die Zeit der deutschen EU-Ratspräsidentschaft fiel, debattierte dieser erneut über die Strategie der CO₂-Reduzierung bei Pkw.

Der Rat stimmte dem Ziel der Kommission zu, die Reduzierung der CO₂-Emissionen auf durchschnittlich 120 g CO₂/km durch eine verbesserte Motorentechnik zu erreichen und die restlichen 10 % durch äquivalente Maßnahmen einzusparen. Dies sollte, so wie von der EU-Kommission vorgeschlagen, durch den integrierten Ansatz erfolgen (vgl. Council Conclusions on Results of the review of the Community Strategy to reduce CO₂ emissions from passenger cars and light-commercial vehicles, S. 2).

Der Rat bekräftigte seine Zustimmung zu dem durchschnittlichen Wert von 120 g CO₂/km bei neuen Pkw in der Europäischen Union, jedoch unter der Klärung der Frage, wie dieses Ziel erreicht werden sollte.

Darüber hinaus forderte der EU-Rat die EU-Kommission auf, ein Impact Assessment durchzuführen, um die Auswirkungen verschiedener Regelungsansätze auf die Automobilindustrie zu überprüfen. Ziel des Impact Assessment war die Sicherstellung eines wettbewerbsneutralen und sozial gerechten Verordnungsvorschlags (vgl. Council Conclusions on Results of the review of the Community Strategy to reduce CO₂ emissions from passenger cars and light-commercial vehicles, S. 2).

Der Rat appellierte an die Kommission, sobald wie möglich, noch vor Ende 2007, einen Verordnungsvorschlag zu präsentieren, was unter der Berücksichtigung des Impact Assessment und der Stellungnahmen der relevanten Interessengruppen erfolgen sollte.

Der Rat unterstützte die sogenannten „complementary measures“ im Zuge des integrierten Ansatzes und stimmte damit für ihre Aufnahme innerhalb des Kommissionsvorschlags (vgl. Council Conclusions on Results of the review of the Community Strategy to reduce CO₂ emissions from passenger cars and light-commercial vehicles, S. 3).

Darüber hinaus sollte eine verbesserte Verbraucherstrategie implementiert werden, die über die Angabe der CO₂-Emissionen und des Kraftstoffverbrauchs informierte. Diesbezüglich forderte der Rat die Kommission auf, einen Richtlinienvorschlag zu unterbreiten. Zugleich appellierte der Rat an die Kommission, ein langfristiges Ziel zur Regulierung der CO₂-Obergrenzen zu formulieren (vgl. Council Conclusions on Results of the review of the Community Strategy to reduce CO₂ emissions from passenger cars and light-commercial vehicles, S. 3).

9.4. Die öffentliche Anhörung der Europäischen Kommission am 11. Juli 2007

Im Juli 2007 folgte die EU-Kommission der Aufforderung des EU-Ministerrates, eine öffentliche Anhörung der beteiligten Interessengruppen vorzunehmen.

Zuallererst ist zu erwähnen, dass sowohl die Umweltverbände als auch die Automobilverbände keine neuen Positionen vortrugen.¹⁰⁵ Während sich die Vertreter der Automobilhersteller insgesamt für einen späteren Startzeitpunkt der Verordnung und die Berücksichtigung aller Fahrzeugsegmente einsetzten, forderten die Umweltverbände eine

¹⁰⁵ Die detaillierten Positionierungen der Verbände und Umweltorganisationen werden ab Kapitel 12.2.3. ausgeführt. Das Public Hearing der Kommission ist, mit Blick auf die Vollständigkeit, in die vorliegende Arbeit aufgenommen worden.

möglichst strenge Ausgestaltung der Verordnung mit hohen Strafzahlungen und ambitionierten langfristigen Zielen.

Die Veranstaltung insgesamt brachte jedoch keine neuen Erkenntnisse, da die unterschiedlichen Anspruchsgruppen lediglich ihre bekannten Forderungen präsentierten. Interne Beobachter bezeichneten sie eher als „Schaufenster der Kommission“, weil sie die Möglichkeit zur öffentlichen Selbstdarstellung bot.

Indes ist jedoch erwähnenswert, dass sich die Gewerkschaftsvertreter im Sinne der Automobilhersteller sehr klar für eine Ausgestaltung der Verordnung einsetzten, die keine nachteiligen Auswirkungen für die Beschäftigung enthielt. Die Unterstützung der Gewerkschaften sollte sich, insbesondere auch mit Blick auf die sozialdemokratische Fraktion im Europäischen Parlament, noch positiv auswirken.

Die wichtigsten Gesprächsteilnehmer der europäischen Institutionen waren: die Generalsekretärin der Europäischen Kommission, Catherine Day, der Direktor der GD Umwelt, Mogens Peter Carl, und Heinz Zourek, Generaldirektor GD Industrie.

Aufseiten der Interessenverbände trugen folgende Teilnehmer ihre Positionen vor:

Ivan Hodác, Generalsekretär des europäischen Automobilverbands (ACEA), Hiroki Ota vom japanischen Automobilverband (JAMA), Lars Holmqvist vom europäischen Verband von Automobilzulieferern (CLEPA), Fazilet Cinaralp vom europäischen Verband der Reifenhersteller (ETRMA), Will Botman vom internationalen Automobilverband (FIA), Jos Dings von der Umweltorganisation Transport & Environment, Laura Degallaix von der europäischen Verbraucherorganisation (BEUC). Drew Kodak vertrat die Position des International Council on Clean Transportation (ICCT) und Nikolaus Schmidt führte die Interessen des europäischen Metallgewerkschaftsbunds aus.¹⁰⁶

Die Generalsekretärin der EU-Kommission, Catherine Day, stellte noch einmal die wesentlichen Inhalte der Kommissionsmitteilung dar und betonte die Relevanz der Reduzierung von CO₂-Emissionen bei Pkw. Sie stellte auch klar, dass das Ziel von 120 g CO₂/km feststehen würde, allerdings ginge es nun darum zu klären, wie dieses Ziel erreicht werden solle (vgl. Europäische Kommission: Public Hearing: Reducing CO₂ from passenger cars and light-commercial vehicles. Final Report, 11.7.2007, S. 1).

Der Leiter der Generaldirektion Umwelt, Mogens Peter Carl, führte aus, dass die Internet-Konsultation der Kommission noch nicht abgeschlossen sei. Er betonte noch ein-

¹⁰⁶ Darüber hinaus meldeten sich noch einige andere Stakeholder zu Wort, die nach Relevanz dargestellt werden: Axel Friedrich vom Umweltbundesamt, Sophie Dupressoir von der European Trade Confederation (ETUC), Arnaud Duviolguerbigny von der European LPG Association, Martin Suenson von dem Europäischen Verband der Petroleum-Industrie (EUROPIA), Michela Vuerich von der European consumer voice in standardisation (ANEC), Joeri Thijs von Greenpeace, Jeroen Verhoeven (Friends of the Earth), Stefan Singer (WWF).

mal, dass die Treibhausgasemissionen in der EU seit 1990 um 5 % gesenkt worden wären, die CO₂-Emissionen im Verkehrssektor jedoch um 26 % zugenommen hätten. Er sprach sich für die Implementierung eines integrierten Ansatzes aus, da nicht nur neue Pkw, sondern auch andere Komponenten zu einer Reduzierung der CO₂-Emissionen beitragen. Mogens Peter Carl führte aus, dass er die Besorgnis der Automobilhersteller verstehen könne, wettbewerbsfähig zu bleiben, gleichwohl müssten diese aber auch die CO₂-Emissionen senken und entsprechende Technologien weiterentwickeln. In diesem Zusammenhang sei der Verordnungsvorschlag eine Herausforderung für die Automobilhersteller, die ihnen jedoch keine Angst machen solle.

Eine Verordnung zur Reduzierung der CO₂-Emissionen müsse sicherstellen, dass die Fahrzeuge nicht nur finanzierbar blieben, sondern auch alle Hersteller gleich behandeln würde (vgl. Europäische Kommission: Public Hearing: Reducing CO₂ from passenger cars and light-commercial vehicles. Final Report, 11.7.2007, S. 2).

Carl betonte jedoch auch, dass die Reduzierung von CO₂-Emissionen eine Pflicht und keine Option sei. Darum stünde auch das Ziel von durchschnittlich 120 g CO₂/km im Mittelpunkt der Verordnung. In diesem Kontext führte er auch aus, dass eine entsprechende Besteuerung innerhalb der Mitgliedsstaaten ein wichtiges Instrument zur Regulierung der CO₂-Emissionen wäre. Darüber hinaus sei es von Bedeutung, dass das Labelling, also die Emissions-Kennzeichnung der Pkw, vereinheitlicht werden müsse. In diesem Zusammenhang bemerkte er, dass die Automobilindustrie immer noch keinen „code of conduct“ zur nachhaltigen Automobilwerbung verabredet habe (vgl. Europäische Kommission: Public Hearing: Reducing CO₂ from passenger cars and light-commercial vehicles. Final Report, 11.7.2007, S. 2).

Der Leiter der Generaldirektion Industrie, Heinz Zourek, führte aus, dass die Kommission in Anlehnung an die Better-Regulation-Strategie die verschiedenen Sichtweisen der beteiligten Anspruchsgruppen hören würde. Er verwies jedoch auch darauf, dass man eine größere Anzahl an effizienteren und „sauberen“ Pkw in der Gemeinschaft benötige. Gleichwohl betonte er mit Blick auf die unterschiedlichen Produktportfolios ausdrücklich, dass kein Hersteller benachteiligt werden sollte.¹⁰⁷

Zourek würdigte die Bedeutung des Konsultationsprozesses, konstatierte aber auch, dass letztlich Rat und Parlament entscheiden würden (vgl. Europäische Kommission: Public Hearing: Reducing CO₂ from passenger cars and light-commercial vehicles. Final Report, 11.7.2007, S. 3).

¹⁰⁷ Damir sprach sich wie Zourek gegen die Forderung der französischen Verhandlungsseite nach einem Einheitswert aus.

Ivan Hodác, Generalsekretär des europäischen Automobilverbands ACEA, betonte, dass die CO₂-Regulierung die wichtigste legislative Entscheidung für die Automobilindustrie wäre. Hodác führte aus, dass die europäischen Automobilhersteller ihren Teil zur Selbstverpflichtungserklärung beigetragen hätten. So sei es der Automobilindustrie gelungen, seit 2004 den durchschnittlichen CO₂-Ausstoß der Pkw um 13 % zu senken. Die beiden anderen Säulen der Selbstverpflichtung – eine einheitliche Besteuerung und Kennzeichnung zum CO₂-Ausstoß von Fahrzeugen – wären hingegen nicht durchgesetzt worden. Seiner Ansicht nach wären insbesondere externe Faktoren dafür verantwortlich, dass sich die CO₂-Emissionen bei Pkw erhöht hätten. Das Ziel von 120 g CO₂/km würde von dem europäischen Automobilverband nicht infrage gestellt, es sei jedoch wesentlich ambitionierter als das europäische Ziel der Emissionsreduktion von 20 % zwischen 1990 und 2020.

Hodác verwies auf den Bericht des Intergovernmental Panel on Climate Change und den Stern-Report, die konstatiert hätten, dass die Reduzierung von CO₂-Emissionen bei Pkw ein extrem teures Instrument im Kontext einer allgemeinen Treibhausgasreduktion wäre. In diesem Zusammenhang existierten andere Instrumente, die weit weniger kostenintensiv wären.

Hodác sprach sich in seinen Schlussfolgerungen für das Ziel von durchschnittlich 120 g CO₂/km aus, jedoch mit einer Übergangsphase bei der Implementierung des Gemeinschaftsziels. Frühester Startzeitpunkt könne 2015 sein. Darüber hinaus betonte er, dass ein integrierter Ansatz in die Verordnung aufgenommen werden solle, der alle relevanten Anspruchsgruppen umfassen würde und die Implementierung flexibler Maßnahmen vorsehe¹⁰⁸ (vgl. Europäische Kommission: Public Hearing: Reducing CO₂ from passenger cars and light-commercial vehicles. Final Report, 11.7.2007, S. 3 f.).

Der Vertreter des japanischen Automobilverbands JAMA, Hiroki Ota, äußerte sich ähnlich wie sein europäischer Kollege Ivan Hodác.

So dürfe der Startzeitpunkt der Verordnung erst 2015 sein. In Japan habe die Automobilindustrie acht Jahre Zeit gehabt, ein Ziel durchzusetzen. Dies sei mit Blick auf die Entwicklungszyklen der Automobilindustrie auch sinnvoll. Der japanische Verband unterstütze das Gemeinschaftsziel von durchschnittlich 120 g CO₂/km. Dieses könne jedoch nur durch den integrierten Ansatz und die Einbeziehung aller relevanten Anspruchsgruppen erreicht werden.¹⁰⁹ Ota stellte das japanische System zur CO₂-Verminderung dar, das dort mit einer verbesserten Fahrzeugtechnik, infrastrukturellen

¹⁰⁸ Beispielsweise Vergünstigungen für Pkw, die mit alternativen Kraftstoffen betrieben werden können.

¹⁰⁹ Als relevante Anspruchsgruppen nannte er die Regierungen, die Automobilindustrie und die Autofahrer.

Maßnahmen und eco-driving, also einem integrierten Ansatz, praktiziert wurde. Mit einer verbesserten Fahrzeugtechnik, einem effizienteren Verkehrsmanagement und dem eco-driving könne man bis zu 54 Millionen Tonnen CO₂ einsparen (vgl. Europäische Kommission: Public Hearing: Reducing CO₂ from passenger cars and light-commercial vehicles. Final Report, 11.7.2007, S. 4).

Lars Holmqvist, Repräsentant des europäischen Verbands der Automobilzulieferer, betonte die Notwendigkeit langfristiger Ziele. Das Ziel von durchschnittlich 120 g CO₂/km sei bis 2012 jedoch nicht zu erreichen. Der Verband fürchte nicht die Einführung von ambitionierten Zielen, diese müssten jedoch in der Praxis getestet und nachprüfbar sein. Die Mitgliedsstaaten sollten die Nachfrage nach sicheren, umweltfreundlicheren und effizienteren Fahrzeugen stärken. Darüber hinaus betonte Holmqvist die positive Relevanz der spritsparenden Fahrweise (eco-driving). Ein entsprechender Versuch mit über 2.500 Fahrzeugen hätte eine Einsparung der CO₂-Emissionen um 15 % erbracht (vgl. Europäische Kommission: Public Hearing: Reducing CO₂ from passenger cars and light-commercial vehicles. Final Report, 11.7.2007, S. 4).

Die Vertreterin des europäischen Verbands der Reifenhersteller, Fazilet Cinaralp, betonte, dass 70 % der Fahrzeuge in der Europäischen Union mit einem falschen, d. h. zu niedrigen Luftdruck fahren würden. Sie stellte dar, dass man mit „low rolling resistance tyres“ (rollwiderstandsarmen Reifen) eine CO₂-Reduzierung von 2 % bis 4 % erreichen könne (vgl. Europäische Kommission: Public Hearing: Reducing CO₂ from passenger cars and light-commercial vehicles. Final Report, 11.7.2007, S. 5).

Will Botman vom internationalen Automobilverband FIA sagte, dass die Automobilindustrie in der Vergangenheit viel unternommen habe, um die CO₂-Emissionen zu senken. Er konstatierte, dass die Pkw schwerer geworden wären, was wiederum auch einen Anstieg der durchschnittlichen CO₂-Emissionen zur Folge gehabt hätte. Er begrüßte das Gemeinschaftsziel von durchschnittlich 120 g CO₂/km, betonte aber auch, dass ergänzende Maßnahmen wie beispielsweise die Verbesserung der Infrastruktur und die Änderung des Verbraucherverhaltens eine wesentliche Rolle bei der Reduzierung von CO₂-Emissionen spielten. So habe sich die Mobilität zwar erhöht, aber die Infrastruktur sei an die neuen Gegebenheiten nicht angepasst worden.

Von Bedeutung sei auch in Zukunft, dass die Verbraucher zwischen den einzelnen Fahrzeugsegmenten wählen könnten; hierzu müssten sie über die entsprechenden Verbrauchswerte der Fahrzeuge informiert werden.

Im Sinne der Automobilindustrie plädierte Botman dafür, dass eine Verordnung den integrierten Ansatz, so wie von der Expertengruppe cars 12 vorgesehen, in vollem Maße berücksichtigte.¹¹⁰

Darüber hinaus betonte er, dass der Klimawandel ein globales Problem sei und die Europäische Union über die eigenen Grenzen hinweg eine globale Perspektive einnehmen müsse (vgl. Europäische Kommission: Public Hearing: Reducing CO₂ from passenger cars and light-commercial vehicles. Final Report, 11.7.2007, S. 7).

Der Vertreter der Umweltorganisation T&E, Jos Dings, verwies in seinem Beitrag darauf, dass die Gesetzesfolgeabschätzung der Kommission nicht berücksichtigte, dass ein niedrigerer Öl- und Gasverbrauch zu einer Kostenentlastung der Industrie und der Konsumenten führen würde. Eine Verordnung zur Reduzierung der CO₂-Emissionen bei Pkw wäre eine der wichtigsten legislativen Maßnahmen zur Reduzierung der Ölnachfrage.

In Hinblick auf den Zeitrahmen der Verordnung betonte er, dass das Gemeinschaftsziel von 120 g CO₂/km innerhalb von 17 Jahren nicht durchgesetzt worden sei. Zudem müssten die Automobilhersteller nunmehr einen niedrigeren Zielwert, 130 g CO₂/km, erzielen.

Nur vier Marken – Fiat, Citroën, Renault und Peugeot – würde es gelingen, die Selbstverpflichtungserklärung von durchschnittlich 140 g CO₂/km bis 2008 einzuhalten. Unbedingt notwendig sei ein langfristiges Ziel zur Verminderung der CO₂-Emissionen. Darum sollten auch die zu erreichenden langfristigen Ziele über die Zeit hinweg strikter werden: 120 g in 2012, 80 g in 2020, 60 g in 2025. Darüber hinaus sollte ein striktes Strafsystem implementiert werden, bei dem Sanktionen von 150 Euro pro überschrittenes Gramm CO₂ fällig würden (vgl. Europäische Kommission: Public Hearing: Reducing CO₂ from passenger cars and light-commercial vehicles. Final Report, 11.7.2007, S. 5 f.).

Joeri Thijs von Greenpeace betonte wie Jos Dings, dass das Ziel von 120 g CO₂/km schon seit 1995 bestünde und schon zweimal verschoben worden wäre. Nun würde die Kommission mit ihrem Vorschlag, dass die Automobilindustrie nur 130 g CO₂/km durch eine Verbesserung der Motoreffizienz erreichen müsste, das lange bestehende Gemeinschaftsziel ein weiteres Mal schwächen.¹¹¹ Greenpeace appellierte an das Gewissen der EU, dass die selbst gesteckten Ziele nicht nur eingehalten werden müssten, sondern auch Vorgaben für die Zukunft enthielten (vgl. Europäische Kommission: Pub-

¹¹⁰ Einschließlich eco-driving und Verbesserung der Infrastruktur.

¹¹¹ In diesem Zusammenhang verwies Greenpeace auf eine Studie, nach deren Aussage jedes Fahrzeugmodell das Ziel von 120 g CO₂/km erreichen könne.

lic Hearing: Reducing CO₂ from passenger cars and light-commercial vehicles. Final Report, 11.7.2007, S. 11).

Gleiches betonte auch Jeroen Verhoeven von der Umweltorganisation Friends of the Earth. Unter der Prämisse, dass alle Fahrzeuge die aktuell besten Methoden zur Verminderung der CO₂-Emissionen implementierten, könne auch das Ziel von durchschnittlich 120 g CO₂/km erreicht werden.¹¹² Problematisch sei in diesem Zusammenhang die Werbung der Automobilindustrie, die insbesondere Fahrzeuge mit einem hohen CO₂-Verbrauch verstärkt bewerbe (vgl. Europäische Kommission: Public Hearing: Reducing CO₂ from passenger cars and light-commercial vehicles. Final Report, 11.7.2007, S. 11).

Laura Degallaix, Vertreterin der europäischen Verbraucherorganisation BEUC, betonte, dass die freiwillige Selbstverpflichtungserklärung der Automobilindustrie gescheitert sei. Die Automobilindustrie sei der Sektor, der sich unter der Ägide des Kyoto-Protokolls am negativsten entwickelt habe (vgl. Europäische Kommission: Public Hearing: Reducing CO₂ from passenger cars and light-commercial vehicles. Final Report, 11.7.2007, S. 7).

In ihrer Stellungnahme kritisierte sie nicht nur die Intransparenz von Selbstverpflichtungserklärungen, sondern auch deren Ineffektivität.

Degallaix begrüßte den verbindlichen Ansatz der Kommission. In diesem Zusammenhang unterstütze der Verband den integrierten Ansatz, die komplementären Maßnahmen sollten jedoch als zusätzliche Instrumente, neben der Verbesserung der Motoreneffizienz, gewertet werden. Darüber hinaus benötige man ein Langfristziel.

Nach Meinung des Verbands sollten auch die einheitliche Verbrauchskennzeichnung und eine Besteuerung Teil der Verordnung sein (vgl. Europäische Kommission: Public Hearing: Reducing CO₂ from passenger cars and light-commercial vehicles. Final Report, 11.7.2007, S. 7).

Drew Kodjak, Sprecher des International Council on Clean Transportation, konstatierte zunächst, dass die Europäische Union und Japan führend auf dem Gebiet einer konsistenten Pkw-Strategie zur Verringerung von Treibhausgasemissionen bei Pkw wären. Seiner Meinung nach benötige man für die Zukunft jedoch langfristige Ziele. In diesem Zusammenhang betonte er die Bedeutung eines Steuersystems, das großen Einfluss auf die Nachfrage ausüben würde (vgl. Europäische Kommission: Public Hearing: Redu-

¹¹² Dagegen führte die Automobilindustrie das Argument an, dass eben jene Innovationen aufgrund ihrer hohen Kosten zunächst in der hochpreisigen Premiumklasse eingeführt werden müssten. Darüber hinaus gebe es einige Technologien, die noch nicht serienreif seien.

cing CO₂ from passenger cars and light-commercial vehicles. Final Report, 11.7.2007, S. 8f.).

Neben den genannten Stellungnahmen waren insbesondere die Beiträge der Gewerkschaftsvertreter von Bedeutung. Nikolaus Schmidt, Repräsentant des europäischen Metallgewerkschaftsbunds, verwies auf die wesentliche Rolle der Automobilindustrie als Beschäftigungsfaktor in der Europäischen Union. Von ihr hingen 2,2 Millionen direkte und 12 Millionen indirekte Arbeitsplätze ab. Dies sei bei den künftigen legislativen Entwicklungen besonders zu berücksichtigen. In diesem Zusammenhang wäre auch über den Startzeitpunkt der Verordnung zu diskutieren. Prinzipiell müsste der Verordnungsvorschlag jedoch so ausgearbeitet sein, dass langfristige Ziele implementiert würden. Weiterhin müsse sichergestellt sein, dass alle Fahrzeuge jedes Segments produziert werden könnten, keine Arbeitsplätze gefährdet werden würden und die Verordnung einen Kontrollmechanismus enthielte.

9.5. Die Davies-Berichte zur Überprüfung der Gemeinschaftsstrategie hinsichtlich der CO₂-Reduzierung bei Pkw

Natürlich wurde schon vor der Veröffentlichung des Kommissionsvorschlags im Dezember 2007 im Europäischen Parlament debattiert. Chris Davies, Mitglied der Liberalen im Europäischen Parlament, verfasste 2007 zwei Berichte über die europäische Gemeinschaftsstrategie zur Reduzierung der CO₂-Emissionen. Der erste Bericht wurde im Juni 2007 verfasst und dem Umweltausschuss zur Entschließung vorgelegt.

Zu dem zweiten Bericht vom September 2007 gab das Europäische Parlament seine Entschließung ab.

Auf den im Dezember 2007 folgenden Verordnungsvorschlag zur Begrenzung von CO₂-Emissionen bei Pkw hatte dieser Bericht zwar keine unmittelbare Auswirkung, doch ermöglicht er einen Blick auf die Stimmungslage der Parlamentarier.

9.5.1. Entwurf eines Berichts über die Strategie der Gemeinschaft zur Minderung von CO₂-Emissionen von Personenkraftwagen und leichten Nutzfahrzeugen, Berichterstatter: Chris Davies

In seinem unverbindlichen Bericht vom Juni 2007 schlug Chris Davies vor, dass das Ziel von 120 g nicht, wie von der EU-Kommission initiiert, ab 2012 gelten sollte, sondern erst ab 2015. Dieses Ziel sollte jedoch ohne die ergänzenden Maßnahmen von 10 g CO₂/km implementiert werden, wie es der Kommissionsvorschlag vorgesehen hatte.

Weiterer Kernpunkt des Berichts war die Festlegung von verbindlichen Jahresemissionszielen ab 2011 und die Fixierung eines Langfristziels von durchschnittlich 95 g CO₂/km ab 2020. Darüber hinaus sollte spätestens ab 2016 nach einer Überprüfung durch die Kommission ein weiteres Langfristziel von durchschnittlich 75 g CO₂/km bis 2025 erfolgen (vgl. 2007/2119 (INI) S. 4 f.).

Gleichwohl sah der Bericht für spezialisierte Hersteller vor, dass 500 Pkw jährlich von dem Gemeinschaftsziel ausgenommen werden könnten.

Weiterhin schlug Davies vor, solche Pkw in der Europäischen Union nicht mehr zuzulassen, die 25 % über der zulässigen Höchstgeschwindigkeit lägen. Diesen Pkw wollte er keine Typengenehmigung mehr erteilen.¹¹³

Der Parameter zur Berechnung der CO₂-Grenzwertkurve (slope) sollte nicht – wie von der Kommission vorgeschlagen – auf dem Gewicht, sondern auf dem Footprint (Fahrzeugfläche) basieren¹¹⁴ (vgl. 2007/2119 (INI), S. 5 f.).

Darüber hinaus unterbreitete Davies den Vorschlag, ein CO₂-Emissionslizenzsystem, Carbon Allowance Reduction System (CARS-System), einzuführen.

Das System eines geschlossenen Marktmechanismus sah vor, die Hersteller zu bestrafen, deren Pkw über der Grenzwertkurve lägen, während es jene Hersteller belohnte, die darunter lägen. In diesem Zusammenhang sah das CARS-System Bußgelder vor, die proportional zum Überschreiten der Emissionsobergrenzen pro verkauften Wagen erhoben werden sollten (vgl. 2007/2119 (INI) S. 5 f.).

Falls die Hersteller die Emissionsgrenzen überschritten, sollten die Geldstrafen mit einlösbaren Gutschriften für die Pkw, die unter der Grenzwertkurve lägen, verrechnet werden können (vgl. 2007/2119 (INI) S. 5 f.). Darüber hinaus sollte im Kontext des CARS-Systems eine neue Regulierungsbehörde zur Überwachung und Sammlung der Daten

¹¹³ In dem Bericht wurde angeregt, einen verbindlichen Werbekodex zu implementieren, in dessen Zusammenhang ein Klassifizierungssystem eingeführt werden sollte (vgl. 2007/2119, S. 11). Darüber hinaus sah der Bericht die Kennzeichnung der Pkw in Energieeffizienzklassen vor, um den Konsumenten somit die Kaufentscheidung für einen sparsamen Pkw zu erleichtern.

¹¹⁴ Footprint: Spurbreite mal Radstand.

der Hersteller und ihrer Pkw eingeführt werden. In der Begründung des Berichterstatters heißt es: „Es ist zwar beabsichtigt, dass der Marktmechanismus für die Branche insgesamt kostenneutral ist, aber den Herstellern werden dadurch zunächst höhere Kosten entstehen.“ Davies ging in seinem Bericht davon aus, „(...) dass (...) jedes Gramm Reduzierung des CO₂-Ausstoßes pro Kilometer die Fahrzeugkosten um 100 bis 150 Euro ansteigen lässt“ (2007/2119 (INI) S. 10).

Interessant ist auch die Begründung des Berichterstatters in Hinblick auf die höheren Kosten, die der Bericht für die Automobilhersteller implizierte: „Die europäischen Hersteller argumentierten bisweilen, dass sie durch die Einführung solcher Maßnahmen einen Wettbewerbsnachteil hätten. Dieses Argument lässt sich kaum halten. In der Europäischen Union werden jährlich mehr Neuwagen gekauft als in jedem anderen Handelsblock der Welt (...).“ Und weiter: „Weit entfernt von der Schaffung eines Wettbewerbsnachteils sorgt die EU nicht nur für die gleichen Rahmenbedingungen, sondern auch für einen gewissen Schutz der heimischen Produzenten, während sie saubere Autos entwickeln, die ihnen dabei helfen dürften, sich auf anderen Kontinenten Geschäftsabschlüsse zu sichern“ (2007/2119 (INI) S. 10).

„Die Hersteller behaupten ferner, dass die Fertigung immer leistungstärkerer neuer Wagen nur eine Reaktion auf die Verbrauchernachfrage sei. Daran ist sicher etwas Wahres, aber andererseits ist auch wahr, dass sich die Hersteller die Nachfrage formen“ (2007/2119 (INI) S. 10).

Ende Juni 2007 sprach sich der Unterausschuss des Europäischen Parlaments für die oben genannten Initiativen von Davies aus.

Im September 2007 veröffentlichte Davies einen weiteren Bericht, der sich in den wesentlichen Punkten mit dem oben genannten Bericht vom Juni 2007 deckte. In einem Punkt allerdings unterschieden sich seine Ausführungen: Davies schlug die Implementierung von verbindlichen Jahresemissionszielen schon zum 1. Januar 2009 vor.

In der Plenardebatte des Europäischen Parlaments vom 22. Oktober 2007 wich Chris Davies jedoch von seiner bisherigen Haltung ab, den Zielwert auf durchschnittlich 120 g CO₂/km bis 2015 festzulegen. Nun sprach er sich für den Wert von durchschnittlich 125 g CO₂/km bis 2015 aus. Chris Davies sagte hierzu: „Many MEPs would like to punish the car makers for failing to reduce carbon emissions, but that is not the acceptable approach. We are where we are. We need now ambitious targets but also to give the industry sufficient time to make the design changes at least possible costs“ (END-SEurope: Euro MEPs urge dilution of car CO₂ target, 24.10.2007).

Rebecca Harms, Mitglied der Grünen, kritisierte den Vorstoß von Davies heftig. Sie warf ihm vor, mit dieser Initiative, die vorher nicht bekannt gewesen war, nicht mehr an einer strengen Regulierung zur Verminderung der CO₂-Emissionen interessiert zu sein. Darüber hinaus betonte sie noch einmal, dass sich der Umweltausschuss für einen Grenzwert von durchschnittlich 120 g CO₂/km bis 2015 ausgesprochen hatte.

Gleichwohl muss man betonen, dass – abgesehen von dem neuen Starttermin der Verordnung – die anderen genannten Punkte eine Verschärfung der ursprünglichen Kommissionsmitteilung vom Februar 2007 bedeuteten.

9.5.2. Die EntschlieÙung des Europäischen Parlaments zum Davies-Bericht vom 24. Oktober 2007

Das Europäische Parlament sprach sich im Oktober 2007 mit seiner Mehrheit für den Davies-Bericht aus, der rechtlich jedoch nicht bindend war. Demnach sollten ab 2011 nun verbindliche Jahresemissionsziele gelten. Die durchschnittlichen CO₂-Emissionen mussten bis 2015 auf 125 g CO₂/km gesenkt werden. Dieses Ziel sollte allein durch die Verbesserung der Fahrzeugtechnologie erreicht werden. Das EU-Parlament stimmte dem Bericht zu, ohne weitere komplementäre Maßnahmen zu berücksichtigen. Der von der Kommission vorgeschlagene integrierte Ansatz war somit vom EU-Parlament nicht gebilligt worden. Als Parameter sollte nach Ansicht des Parlaments nicht das Gewicht, sondern der Footprint fungieren. Das Langfristziel sollte ab dem 1. Januar 2020 durchschnittlich nur noch 95 g CO₂/km betragen.

Die EntschlieÙung des Parlaments sah vor, spätestens 2016 ein Impact Assessment durchzuführen, um Reduktionsziele für die Zeit nach 2020 zu prüfen. In diesem Kontext sprach man von einem Wert, der durchschnittlich 70 g CO₂/km nach 2025 nicht überschreiten sollte.

Eine Ausnahmeregelung in Hinblick auf jene Hersteller, die auf bestimmte Produkte spezialisiert waren, blieb bestehen. Auch die Initiative der Kommission, die die Verrechnung der Pkw mit höherem und niedrigerem CO₂-Ausstoß vorsah, wurde vom Parlament empfohlen.

Darüber hinaus schloss sich das Parlament den Überlegungen der Kommission an, einen Werbekodex und Energieeffizienzklassen für Pkw einzuführen (vgl. EntschlieÙung des Europäischen Parlaments vom 24.10.2007 zu der Strategie der Gemeinschaft zur Min-

derung der CO₂-Emissionen von Personenkraftwagen und leichten Nutzfahrzeugen, 2007/2119).

9.6. Die Folgeabschätzung der Europäischen Kommission zur Festlegung von neuen CO₂-Emissionsgrenzwerten in der Europäischen Union

Plant die Kommission einen legislativen Vorschlag, wird im Vorfeld ein sogenanntes Impact Assessment, eine Folgeabschätzung, durchgeführt. So war es auch in dem vorliegenden Fall. Dabei standen drei zu untersuchende Optionen im Mittelpunkt der Folgeabschätzung:

- 1) ein einheitliches Ziel: Für alle Automobilhersteller wird ein einheitliches Ziel festgelegt, das für den Durchschnitt der im Jahr 2012 verkauften Neuwagen gilt. Angesichts des breit gefächerten Produktangebots kann diese Option nur funktionieren, wenn ein Handelsmechanismus die notwendige Flexibilität bietet;
- 2) auf Funktionsparameter basierende Grenzwertkurve: Eine lineare Kurve gibt den von der Fahrzeugfunktion (Parameter: Masse oder Fahrzeugstandfläche) abhängigen CO₂-Grenzwert an. An der linearen Kurve (Steigung in %) orientieren sich die Lastenverteilung der Hersteller und die Umweltwirkungen;
- 3) auf einer prozentualen Verringerung basierende Ziele: Von allen Herstellern wird verlangt, dass sie das Emissionsniveau ihrer Fahrzeuge um einen fest vorgegebenen Prozentsatz um 19 % verringern, der der Differenz zwischen dem Niveau des Jahres 2006 (160 g CO₂/km) und dem für 2012 von 130 g CO₂/km entspricht.

Darüber hinaus wurde untersucht, welche Auswirkungen mögliche Strafabgaben wegen Emissionsüberschreitungen impliziert hätten. Folgende Strafhöhen wurden in diesem Zusammenhang angegeben: 7 EUR/g, 10 EUR/g, 25 EUR/g bzw. 150 EUR/g sowie eine allmähliche Steigung des Abgabenbeitrags (vgl. SEK (2007) 1724, S. 3).

Die erste Option, das große Sorgenkind der deutschen Automobilindustrie, wurde innerhalb der Folgeabschätzung quasi negiert, da ein einheitliches Ziel für die Hersteller kleinerer Fahrzeuge einfacher zu realisieren gewesen wäre als für die Hersteller größerer Fahrzeuge. Diese Option wurde als nicht wettbewerbsneutral angesehen, da die Hersteller von größeren Fahrzeugen überproportional mehr belastet worden wären. Für die

Hersteller kleinerer Pkw aber hätte es bei dem Zielwert von 130 g/km keinen weiteren Anreiz zur Verringerung ihrer CO₂-Emissionen gegeben (vgl. SEK (2007) 1724, S. 4). Entsprechend der Forderung der deutschen Automobilhersteller kamen auch die Verfasser des Impact Assessment zu dem Schluss, dass eine Steigung der CO₂-Zielwertkurve, *nach Verkäufen gewichtet*, zwischen 74 % und 80 % für die Hersteller die ausgewogenste Lösung repräsentierte (vgl. SEK (2007) 1724, S. 4).

In Hinblick auf die dritte Option, die Angabe eines Reduktionsziels in Prozent, wurde betont, dass diese Möglichkeit insbesondere die Marktstellung kleinerer Fahrzeuge benachteiligte, während die Hersteller größerer Fahrzeuge ihre Produktpalette erweitern könnten (vgl. SEK (2007) 1724, S. 4).

Mit Blick auf die sozialen Auswirkungen wurde in der Folgeabschätzung konstatiert, dass die höheren Einzelhandelspreise durch die erzielten Kraftstoffeinsparungen ausgeglichen werden könnten.¹¹⁵

Die Einzelhandelspreise würden sich jedoch negativ auf die Hersteller kleinerer Fahrzeuge auswirken, wenn die Steigung der CO₂-Grenzwertkurve mehr als 70 % betrüge. Falls die Steigung jedoch weniger als 60 % betragen würde, hätten insbesondere die Hersteller mittlerer und größerer Fahrzeuge mit negativen Auswirkungen auf die Handelspreise zu rechnen (vgl. SEK (2007) 1724, S. 5).

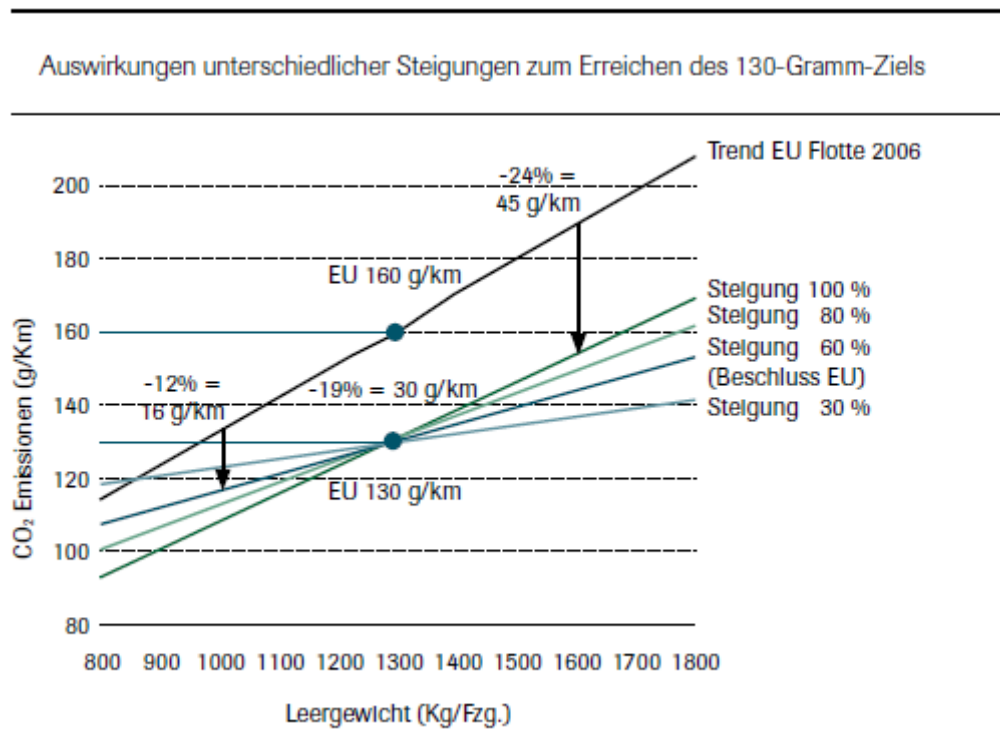
Darüber hinaus wurden von der Kommission die Umweltfolgen der Verordnung untersucht. Darin wurde u. a. konstatiert, dass den Herstellern keine Anreize gegeben werden dürften, die Masse zu erhöhen, wodurch sie weniger CO₂ einsparen müssten. In diesem Zusammenhang sollte die Steigung der Geraden nicht mehr als 80 % betragen.

Abschließend wurde in der Folgeabschätzung konstatiert, dass die Herstellervielfalt zum einen durch die Wettbewerbsneutralität und zum anderen durch Pools gewährleistet würde.

Zusammenfassend wurde in der Folgeabschätzung die Empfehlung gegeben, dass mit Blick auf die Wettbewerbsfähigkeit der unterschiedlichen Herstellersegmente eine Steigung der CO₂-Zielwertgeraden von 50 % bis 80 % einer genaueren Prüfung unterzogen werden sollte (vgl. SEK (2007) 1724, S. 11).

¹¹⁵ Die Kommission schätzte, dass sich der Preis eines Pkw durch die neue Verordnung um 1.500 Euro erhöhen würde. Der europäische Automobilverband ACEA ging hingegen von über 3.000 Euro aus.

Abbildung 4: Die unterschiedlichen Szenarien zur Reduzierung von CO₂-Emissionen bei Pkw



Quelle: VDA: Handeln für den Klimaschutz – CO₂-Reduktion in der Automobilindustrie, S. 19

10. Der Konflikt innerhalb der EU-Kommission im Vorfeld der Präsentation des Verordnungsvorschlags zur Verringerung der CO₂-Emissionen im Personenkraftverkehr

Die Streitigkeiten zwischen dem deutschen Industriekommissar und Vizepräsidenten der Kommission, Günter Verheugen, und dem griechischen Umweltkommissar, Stavros Dimas, konnten auch im Vorfeld der Präsentation des Verordnungsvorschlags nicht ausgeräumt werden.

Eine Folge davon war, dass Industriekommissar Verheugen nicht an der Präsentation des Verordnungsvorschlags innerhalb der sogenannten Interservice-Konsultation teilnahm, sodass die Initiative allein von Umweltkommissar Dimas vorgestellt wurde.¹¹⁶

Aufgrund der Uneinigkeit zwischen Dimas und Verheugen nahm insbesondere der Kommissionspräsident, José Manuel Barroso, eine wichtige Position auch mit Blick auf die Interessenvertreter ein, da er einen Ausgleich zwischen den beiden Kommissaren herbeiführen sollte.

Eine weitere Konsequenz des Streits zwischen Dimas und Verheugen war, so meldete der Newsdienst ENDSEurope, dass das Generalsekretariat der Kommission – unter der Leitung von Catherine Day – die Verantwortlichkeit für den Kommissionsvorschlag übernommen hatte. Dieser Schritt wurde unternommen, um den weiteren Disput zwischen der Generaldirektion Umwelt und der Generaldirektion Unternehmen und Industrie zu vermeiden (vgl. ENDSEurope: Uncertainty surrounds EU car CO₂ proposal launch, 18.12.2007). Nach internen Informationen wurde die Initiative zur CO₂-Reduzierung bei Pkw hauptsächlich zwischen Stavros Dimas (Umweltkommissar), José Manuel Barroso (Kommissionspräsident) und Catherine Day (Generalsekretariat der Kommission) entwickelt.

Von grundlegender Bedeutung ist, dass noch unmittelbar vor der Präsentation des Verordnungsvorschlags am 19. Dezember 2007 wesentliche Punkte der Initiative ungeklärt waren. Diese Inhalte betrafen sowohl die Steigung der CO₂-Zielwertgeraden als auch die Höhe der Strafen.

Einen Einheitsgrenzwert, so wie von den französischen Automobilherstellern gefordert, jedoch in der Gesetzesabschätzung der Kommission als nicht wettbewerbsneutral bezeichnet, sah der Verordnungsvorschlag nicht vor. Mit Blick auf die Steigung der CO₂-

¹¹⁶ In der Interservice-Konsultation werden alle relevanten Generaldirektionen und Abteilungen und der juristische Dienst der EU-Kommission in den legislativen Prozess einbezogen. Jeder Kommissar kann hierzu seine Stellungnahme abgeben.

Grenzwertgeraden, die angibt, wie hoch der durchschnittliche CO₂-Ausstoß im Vergleich zu seiner Masse sein darf, kursierten inoffiziell die Werte von 50 % und 65 %.

Entschieden war aber zu diesem Zeitpunkt, dass das Gewicht und nicht die Fahrzeugfläche (footprint) als Parameter zur Berechnung der CO₂-Grenzwertgeraden herangezogen werden sollte.

Mit Blick auf die Höhe der Strafzahlungen, die bei Überschreitungen des CO₂-Zielwerts erhoben werden sollten, waren – inoffiziell – folgende Angaben im Umlauf: 10 Euro in 2012, 25 Euro in 2013 und 2014 sowie 95 Euro pro überschrittenes Gramm ab 2015. Umweltkommissar Dimas setzte sich in diesem Zusammenhang dafür ein, den Höchstsatz von 95 Euro ab 2012 zu erheben. Gegen eine hohe Ausgestaltung der Strafen protestierte jedoch Industriekommissar Verheugen. Sowohl ein konkretes Langfristziel, wie in der Kommissionsmitteilung vom Februar 2007 angedacht, als auch die Ausweitung der Verordnung auf Nutzfahrzeuge waren in der Verordnung jedoch nicht vorgesehen. Schließlich mussten die strittigen Punkte von allen 27 Kommissaren der Europäischen Union am 19. Dezember 2007 entschieden werden (vgl. ENDSEurope: Commission struggling to finalise car CO₂ law, 10.12.2007).

10.1. Die Inhalte des Verordnungsvorschlags zur Festlegung von CO₂-Emissionsgrenzwerten neuer Pkw in der Europäischen Union

Am 19. Dezember 2007 wurde der Verordnungsvorschlag der Kommission zur Festsetzung von CO₂-Emissionsnormen neuer Pkw in der EU präsentiert.

Zunächst ist noch einmal festzustellen, dass der Verordnungsvorschlag zur Reduktion von CO₂-Emissionen im Straßenverkehr in den Kontext der Klimaschutzbemühungen der Europäischen Union eingebettet war.¹¹⁷

In dem Verordnungsvorschlag zur Reduzierung von CO₂-Emissionen bei Pkw wird eingangs noch einmal auf die negative Bedeutung des Personenkraftverkehrs für das Klima hingewiesen: „Etwa 12 % der Gesamtemissionen des wichtigsten Treibhausgases Kohlendioxid (CO₂) in der EU stammen aus dem Personenkraftverkehr.“ Gleichwohl konnte „(...) durch Verbesserungen bei der Motorentechnik von 1995 bis 2004 eine Verbesserung der Kraftstoffeffizienz um 12,4 % erreicht werden“ (KOM (2007) 856 endgültig,

¹¹⁷ Ich habe schon an anderer Stelle auf das Integrierte Klima- und Energiepaket der Europäischen Union hingewiesen, das in Rekurs auf die Verabschiedung der Klimarahmenkonvention von 1993 im Februar 2007 durch die Kommission präsentiert wurde. Ziel des Pakets war es, die CO₂-Emissionen der Industrieländer um 30 % gegenüber dem Stand von 1990 zu senken. Unabhängig von diesem Ziel galt es jedoch, eine Reduzierung der CO₂-Emissionen um 20 % bis 2020 gegenüber dem Stand von 1990 innerhalb der Europäischen Union vorzunehmen (vgl. KOM (2007) 856 endgültig).

S. 2). Die Fortschritte bei der Kraftstoffeffizienz wären jedoch zum einen durch den erhöhten Transportbedarf und zum anderen durch die Nachfrage nach größeren Fahrzeugen neutralisiert worden.

So hätten zwar innerhalb der Europäischen Union die gesamten Treibhausgasemissionen in dem Zeitraum von 1990 bis 2004 um 4 % gesenkt werden können, die CO₂-Emissionen aus dem Straßenverkehr hätten jedoch um 26 % zugenommen (vgl. KOM (2007) 856 endgültig, S. 2).

Neben den klimapolitischen Implikationen der Initiative wird in dem Verordnungsvorschlag noch einmal darauf verwiesen, dass sich die Selbstverpflichtungserklärung nicht als effektives Instrument erwiesen hat: „Die Verordnung wurde erarbeitet, da die Selbstverpflichtung der Automobilindustrie für ungeeignet gehalten wird, um im Rahmen der überarbeiteten Strategie für CO₂ und Personenkraftwagen weitere Fortschritte zu erzielen“ (KOM 2007 (856), S. 10).

Das grundlegende Ziel des Vorschlags war es, wie schon in der Mitteilung der Kommission am 7.2.2007 dargestellt, ab 2012 einen durchschnittlichen CO₂-Zielwert von 120 g CO₂/km einzuführen. In diesem Zusammenhang sah der Kommissionsvorschlag eine Reduzierung der CO₂-Emissionen auf 120 g CO₂/km durch die Verbesserungen der Motoreffizienz vor. Die verbleibenden 10 g, um den Zielwert von durchschnittlich 120 g CO₂/km zu erfüllen, sollten durch die sogenannten „ergänzenden Maßnahmen“ erreicht werden. Die Kommission sah vier Maßnahmen vor, die verpflichtend ab 2012 mit 5 g CO₂/km auf den Flottendurchschnitt angerechnet werden sollten:

- Gangwechselanzeige (GSI)
- Rollwiderstandsarme Reifen (LRRT)
- Reifendruckkontrolle (TPMS)
- Energieeffiziente Klimaanlage (MAC)

Darüber hinaus sah die Initiative eine weitere Einsparung von 5 g CO₂/km vor. Diese sollte durch die Verwendung von Biokraftstoffen erfolgen. Weitere explizite ökoinnovative Maßnahmen zur Reduzierung der CO₂-Emissionen, die nicht durch die Verbesserung der Motoreffizienz erreicht werden sollten, waren nicht vorgesehen. Im Gegensatz zur Gemeinschaftsstrategie umfasste diese Initiative der Kommission keine Maßnahmen mehr, die die Mitgliedsstaaten unmittelbar und direkt ordnungspolitisch tangiert hätten.¹¹⁸

¹¹⁸ Die Gemeinschaftsstrategie sah eine Harmonisierung der Kfz-Steuer und verbindliche Anforderungen an die Werbung vor.

Das grundlegende Problem des Verordnungsvorschlags bestand jedoch in der Frage, wie das Ziel von durchschnittlich 130 g CO₂/km erreicht werden sollte.

Zunächst ist zu konstatieren, dass kein Einheitsgrenzwert festgelegt wurde, sodass der Gedanke, dass jeder Automobilhersteller unabhängig davon, ob er kleine oder große Pkw produzierte, seinen Beitrag zu dem Zielwert von durchschnittlich 130 g CO₂/km leisten musste.

Realisiert wurde diese Überlegung mit einem individuellen Minderungsziel für jeden Hersteller: „Ab 2012 muss jeder Pkw-Hersteller dafür sorgen, dass die CO₂-Emissionen der von ihm hergestellten neuen Pkw eine für ihn maßgebliche Zielvorgabe nicht überschreiten“ (Centrum für Europäische Politik: CO₂-Ausstoß neuer Pkw, 15.2.2008).

Um das individuelle Minderungsziel der jeweiligen Fahrzeuge und somit den Zielwert für den Hersteller festzulegen, sah der Vorschlag eine CO₂-Grenzwertkurve (slope) vor, die die zulässigen CO₂-Emissionen eines Neuwagens in Abhängigkeit von seiner Funktion, der Masse, angibt.¹¹⁹

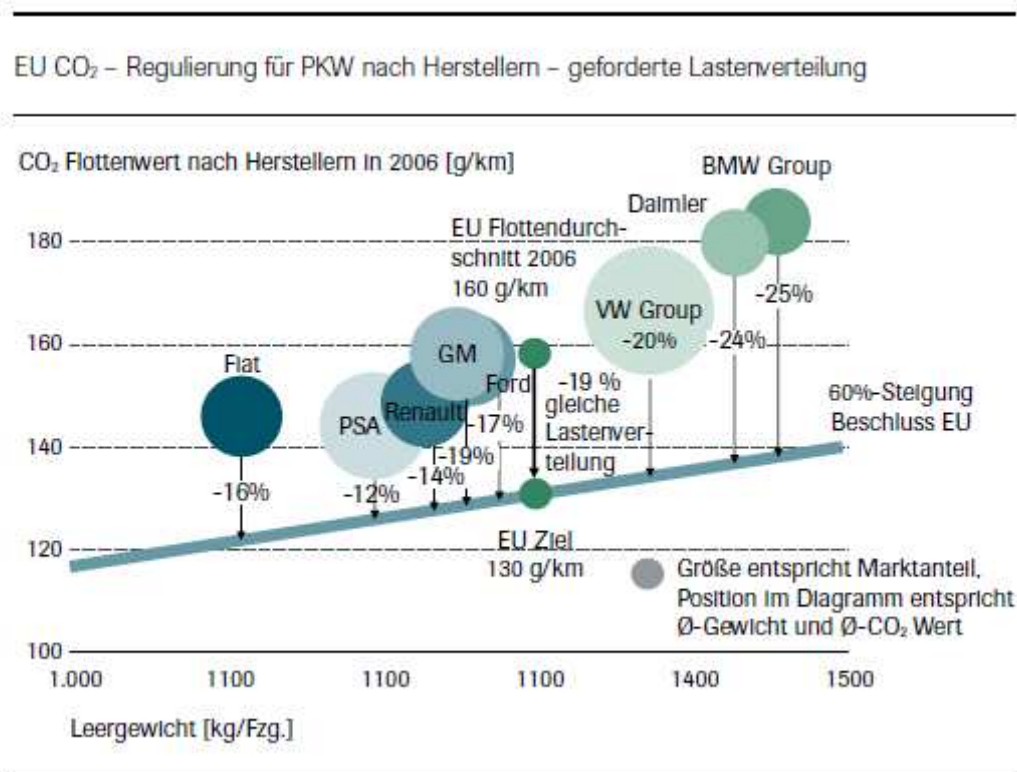
Von grundlegender Bedeutung im Zusammenhang mit der CO₂-Grenzwertkurve ist ihr Steigungsmaß. Je flacher die CO₂-Grenzwertgerade nämlich ist, desto weniger CO₂-Emissionen dürfen die Pkw in Abhängigkeit zu ihrem Gewicht emittieren, das heißt, desto größer müssen die individuellen Minderungsleistungen der einzelnen Fahrzeuge und somit der Hersteller sein. Die Kommission sah in ihrem Vorschlag die Steigung der CO₂-Grenzwertgerade bei 60 % vor.¹²⁰

Nach wie vor blieb somit die Möglichkeit für die Automobilhersteller bestehen, Pkw zu produzieren, die über der Grenzwertkurve lagen. Diese hätten durch den Bau kleinerer Pkw kompensiert werden können, die sich unter der Grenzwertgeraden befanden (vgl. Pressemitteilung: Kommissionsvorschlag zur Begrenzung der CO₂-Emissionen von Personenkraftwagen: Ein Beitrag zur Bekämpfung des Klimawandels, zur Senkung der Kraftstoffkosten und zur Stärkung der europäischen Wettbewerbsfähigkeit, 19.12.2007, IP/07/1965).

¹¹⁹ In diesem Kontext wurde in dem Vorschlag Folgendes betont: „Bei der Festsetzung der Ziele sollte die voraussichtliche Entwicklung der Masse berücksichtigt werden, und potenzielle Anreize, die Fahrzeugmasse zu erhöhen, um von einem höheren CO₂-Grenzwert zu profitieren, sollten vermieden werden“ (KOM (2007) 856 endgültig, S. 14). Die Formel zur Berechnung der spezifischen Emissionszahlen eines Pkw lautet wie folgt: $130 + a * (M - M_0)$. Dabei ist: M = Masse des Kraftfahrzeugs in Kilogramm; M₀ = 1372,0; a = 0,0457. „Der Sockelbetrag 130 g erhöht oder verringert sich um einen Zusatzbetrag, dessen Höhe vom Gewicht der hergestellten Pkw abhängt. Ist ein Pkw schwerer als 1.289 kg, kommt dem Hersteller der Zusatzbetrag a von 0,0457 g CO₂ je kg Gewicht zugute. Ist ein Pkw leichter als 1.289 kg, wird der Zusatzbetrag abgezogen“ (Centrum für Europäische Politik: CO₂-Ausstoß neuer Pkw, 15.2.2008).

¹²⁰ Damit nahm der Verordnungsvorschlag nicht die Option der Gesetzesfolgeabschätzung auf, die eine Steigung von 74 % bis 80 %, *verteilt nach Verkäufen*, als die ausgewogenste Lösung für die Hersteller bezeichnet hatte.

Abbildung 5: Die CO₂-Minderungsleistungen nach Herstellern mit einer Steigung der CO₂-Grenzwertkurve von 60 %



Quelle: VDA: Handeln für den Klimaschutz – CO₂-Reduktion in der Automobilindustrie, S. 20

Neben dem oben genannten Inhalt der Verordnung waren die folgenden Artikel von Bedeutung:

Artikel 5: Pools

Der Vorschlag sah weiterhin vor, dass sich zwei oder mehrere Hersteller zu einem Pool zusammenschließen konnten, um das Gemeinschaftsziel zu erreichen. Sollte es zu einer entsprechenden Poolbildung kommen, dann sollten die beteiligten Unternehmen wie ein Hersteller behandelt werden.

Eine Auflage bestand jedoch darin, dass ein Pool zunächst nicht länger als fünf Jahre existieren durfte (vgl. KOM (2007) 856, S. 19).

Artikel 6: Überwachung und Meldung der durchschnittlichen Emissionen

Die Mitgliedsstaaten sollten dazu verpflichtet werden, ab dem Kalenderjahr 2010 Informationen über neu zugelassene Pkw zu sammeln und diese an die Kommission wei-

terzuleiten. Diese Daten sollten in Form eines Registers öffentlich einsehbar sein und folgende Informationen enthalten:

- die durchschnittlichen spezifischen CO₂-Emissionen im vorangegangenen Jahr in der Gemeinschaft,
- die Zielvorgaben für die spezifischen Emissionen im vorangegangenen Jahr,
- die Differenz zwischen den durchschnittlichen CO₂-Emissionen im vorangegangenen Jahr und der Zielvorgabe für das folgende Jahr (vgl. KOM (2007) 856, S. 20).

Artikel 7: Abgaben wegen Emissionsüberschreitung

Die Verordnung sah ab 2012 Strafzahlungen für alle Hersteller vor, die das Gemeinschaftsziel von 130 g CO₂/km überschritten. Pro Gramm, abweichend vom Zielwert, galten folgende Strafen:

2012: 20 Euro

2013: 35 Euro

2014: 60 Euro

2015: 95 Euro¹²¹

Die Einnahmen, die aus den Strafzahlungen resultierten, sollten als Haushaltseinnahmen der Europäischen Union fungieren (vgl. KOM (2007) 856, S. 21).

Artikel 8: Veröffentlichungen der Leistungen der Hersteller

Die Kommission behielt sich vor, auf Basis der gesammelten Daten genaue Angaben über die CO₂-Emissionen eines jeden Herstellers zu veröffentlichen. Dabei sollte nicht nur angegeben werden, wie hoch der durchschnittliche CO₂-Ausstoß eines Herstellers innerhalb eines Kalenderjahres ist, sondern auch die Zielvorgaben sollten publiziert werden. Darüber hinaus waren Angaben über die Höhe der durchschnittlichen CO₂-Emissionen aller neuen Pkw in der Gemeinschaft vorgesehen (vgl. KOM (2007) 856, S. 22).

Artikel 9: Ausnahmeregelungen für unabhängige Hersteller von in kleinen Stückzahlen gebauten Fahrzeugen

Die Initiative enthielt eine Ausnahmeregelung für Hersteller, die weniger als 10.000 neue Pkw herstellen und diese innerhalb eines Kalenderjahres in der Gemeinschaft zu-

¹²¹ Insbesondere die Berechnungsformel „Überschreitung x Anzahl neuer Personenkraftwagen x Abgabe wegen Emissionsüberschreitungen“ zeigt, wie hoch die Strafen angesetzt worden waren, für den Fall, dass die Automobilhersteller den Zielwert von durchschnittlich 130 g CO₂/km nicht einhielten.

lassen würden. Diese Ausnahmeregelung sollte allerdings auf höchstens fünf Jahre begrenzt werden (vgl. KOM (2007) 856, S. 23).

Artikel 10: Überprüfung und Berichterstattung

Die Kommission plante für 2010 eine erste Überprüfung (review) der Verordnung ein. Dabei sollten sowohl die technischen Fortschritte untersucht werden als auch eine mögliche Masseänderung der Pkw. In diesem Zusammenhang behielt sich die Kommission entsprechende Schritte für eine Änderung der Masse vor (vgl. KOM (2007) 856, S. 24).

Artikel 11: Informationen für die Verbraucher

Artikel 11 der Initiative sah vor, dass Hersteller ab dem 1. Januar 2010 auf allen Werbematerialien (z. B. in Werbeunterlagen, auf Werbeplakaten etc.) Auskunft darüber erteilen mussten, inwieweit das entsprechend beworbene Fahrzeug von dem Gemeinschaftsziel abwich.

Weitere Überlegungen des Verordnungsvorschlags

- **Verhaltenskodex**

Bereits in der Mitteilung vom Februar 2007 wurde die Implementierung eines Verhaltenskodex für die Vermarktung von Kraftfahrzeugen vorgeschlagen, der ein „bewusstes Konsumverhalten“ fördern sollte.

- **Novellierung der Pkw-Energieverbrauchskennzeichnung (Labelling)**

Angelehnt an die Energieeffizienzklassen bei Elektrogeräten sollte eine Energieverbrauchskennzeichnung für Pkw implementiert werden.

10.2. Die Reaktionen auf den Verordnungsvorschlag der EU-Kommission zur Reduzierung der CO₂-Emissionen bei Pkw

Die Reaktionen auf den Verordnungsvorschlag der Europäischen Kommission waren angesichts der politischen Spannungen, die schon im Vorfeld der Präsentation des Verordnungsvorschlags existiert hatten, äußerst heterogen.

Der Europaabgeordnete Chris Davies, der einen unverbindlichen Bericht des Europäischen Parlaments verfasst hatte, betonte, dass die ergänzenden Maßnahmen, wie beispielsweise die Biokraftstoffe, nicht einbezogen werden dürften (vgl. Euractiv: Autos und CO₂, 17.1.2008).

Nach ihrer Einigung betonten auch die beiden Kommissare, Stavros Dimas und Günter Verheugen, dass der Vorschlag der Kommission die Automobilhersteller stärken würde (vgl. Euractiv: Autos und CO₂, 17.1.2008). Kommissar Dimas merkte darüber hinaus an: „Ziel dieses Vorschlags ist die Reduzierung der CO₂-Emissionen von Personenkraftwagen als Beitrag zur Bekämpfung des Klimawandels. Die Verordnung wird auch für erhebliche Kraftstoffeinsparungen sorgen und damit beträchtliche Vorteile für die Verbraucher mit sich bringen. Außerdem wird sie die Automobilindustrie anspornen, in neue Technologien zu investieren und sich aktiv für Ökoinnovationen einzusetzen, die ein Motor für Beschäftigungswachstum und für hoch qualifizierte Arbeitsplätze sind“ (Pressemitteilung: Kommissionsvorschlag zur Begrenzung der CO₂-Emissionen von Personenkraftwagen: Ein Beitrag zur Bekämpfung des Klimawandels, zur Senkung der Kraftstoffkosten und zur Stärkung der europäischen Wettbewerbsfähigkeit, 19.12.2007, IP/07/1965).

Bundeskanzlerin Merkel kritisierte, dass der Vorstoß der Kommission „zu Lasten Deutschlands gehen würde“ (ZEIT ONLINE: CO₂-Verordnung: Brüssel verärgert Berlin, 20.12.2007). In diesem Zusammenhang forderte die Bundesregierung – auch unter der Prämisse, dass sie das Gemeinschaftsziel von durchschnittlich 120 g CO₂/km unterstützte –, dass ebenfalls die Hersteller kleiner Fahrzeuge etwas zu dem Gemeinschaftsziel beitragen müssten¹²² (vgl. Die Bundesregierung informiert: Das Magazin zur Europapolitik: Alle Autohersteller in die Pflicht nehmen, 01/2008).

¹²² Gleichwohl wurde in der Regierungspressekonferenz vom 5. Februar 2007 bestritten, dass die Regierung zu niedrige Grenzwerte förderte und somit die Automobilhersteller schützen würde. Man wollte, so wurde zumindest öffentlich betont, die weitere Politikformulierung zunächst Brüssel überlassen (vgl. Regierungskonferenz vom 5. Februar 2007). In diesem Zusammenhang muss aber bemerkt werden, dass der Verordnungsvorschlag der Kommission – ohne Einheitswert, aber mit den sogenannten ergänzenden Maßnahmen – bereits einen grundlegenden Erfolg für die deutschen Automobilhersteller darstellte.

Ein Einheitsgrenzwert, so wie von den französischen Automobilherstellern gefordert, wurde nicht in den Verordnungsvorschlag aufgenommen. Ebenso fehlten die konkrete Nennung eines Langfristziels und die Ausweitung der Verordnung auf Nutzfahrzeuge.

Der deutsche Bundeswirtschaftsminister Michael Glos formulierte seine Bedenken gegen den EU-Verordnungsvorschlag noch stärker und sprach von einem „Vernichtungsfeldzug“ gegen die deutsche Automobilindustrie. „Unter dem Deckmantel des Umweltschutzes wird hier massive Industriepolitik betrieben“ (SPIEGEL ONLINE: Glos wirft EU Vernichtungskrieg gegen deutsche Autobauer vor, 19.12.2007). Der EU-Kommissionsvorschlag würde durch seine Ausgestaltung insbesondere die deutschen Hersteller benachteiligen, die größere und schwerere Autos bauten.

Ähnlich äußerte sich auch der deutsche Bundesumweltminister Sigmar Gabriel: „Ich werde bei den Beratungen im Umweltrat darauf drängen, dass alle Hersteller ihre CO₂-Emissionen in allen Fahrzeugklassen senken müssen. Wir brauchen eine faire Lastenverteilung. Es ist mehr als unredlich, wenn in Brüssel unter dem Deckmäntelchen des Klimaschutzes knallharte Industriepolitik zu Lasten Deutschlands betrieben wird“ (Pressemitteilung des Bundesumweltministeriums: Gabriel: Vorschlag der EU-Kommission ist nicht fair. Kritik an CO₂-Strategie für Kraftfahrzeuge, Nr. 356/07, 19.12.2007).

Der SPIEGEL konstatierte in diesem Zusammenhang: „Selten hat sich die Bundesregierung so offen mit der Europäischen Kommission angelegt wie in dieser Frage. Beim Auto, so scheint es, hört der Spaß auf“ (SPIEGEL ONLINE: Glos wirft EU Vernichtungskrieg gegen deutsche Autobauer vor, 19.12.2007).

Der französische Umweltminister Jean-Louis Borloo als Vertreter eines Landes, das insbesondere kleinere und leichtere Fahrzeuge produziert, bemerkte hingegen: „By virtue of the polluter pays principle, those with the biggest pollution should make the biggest progress.“ Darüber hinaus konstatierte er: „Nothing justifies giving a bigger right to pollute to the buyer of a bigger vehicle“ (Financial Times: France battles Germany over car emissions, 15.11.2007).

Kritisch betonte er: „A regulation that constrains small vehicles, on which margins are very weak today, would evidently not encourage their development or commercialisation.“ Darum plädierte der französische Umweltminister für einen Flotteneinheitswert, bei dem jeder Pkw das gleiche Emissionsminderungsziel hätte.¹²³

¹²³ Man erinnere sich an das Vorhaben der Bundeskanzlerin, insbesondere gegen diese Idee vorzugehen, als die Mitteilung der EU-Kommission im Januar 2007 veröffentlicht wurde.

Darüber hinaus versicherte Borloo, dass er über die Rückendeckung des französischen Präsidenten verfüge, der sich in einem Brief an EU-Industriekommissar Verheugen im Sinne Borloos geäußert habe (vgl. Financial Times: France battles Germany over car emissions, 15.11.2007). Darüber hinaus würde Frankreich u. a. von Spanien, Rumänien und (z. T.) Slowenien unterstützt (vgl. ENDSEurope: Franco-German schism emerges over car CO₂ cuts, 15.11.2007).

VDA-Präsident Matthias Wissmann erklärte: „Mit dem heutigen Dimas-Barroso-Vorschlag zur CO₂-Regulierung wird weder dem Klimaschutz noch der wirtschaftlichen Vernunft gedient. Die von EU-Präsident Barroso vorgeschlagenen Kompensationszahlungen sind völlig überhöht und übertreffen vergleichbare Zahlungen anderer Branchen um das bis zu 32-Fache. Solche Zahlungen sind innovationsfeindlich und helfen nicht dem Klima. Sie würden besser für neue Technologien als für Transferzahlungen in andere europäische Länder eingesetzt.“ Wissman kündigte in seiner Stellungnahme weitere Lobbybemühungen an:

„Der Dimas-Barroso-Vorschlag ist lediglich die erste Etappe auf einem Marathonlauf bis zur endgültigen Regulierung. Jetzt geht es darum, diesen Vorschlag im Europäischen Parlament und im Rat grundlegend zu verbessern, sodass die CO₂-Minderungsvorgaben wettbewerbsneutral, ausgewogen und klimaeffizient gestaltet werden“ (Pressemitteilung des VDA: Wissmann: Keine gute Lösung für Klimaschutz und Wirtschaft. VDA fordert drastische Nachbesserungen am Dimas-Barroso-Vorschlag zur CO₂-Regulierung bei Pkw, 19.12.2007).

Auch der europäische Automobilverband ACEA kritisierte den Vorschlag der Kommission und insbesondere die Höhe der Strafen: „The proposed system is punitive, repressive and unrealistic. The penalties being proposed for 2015 could go up to Euro 475 per tonne of carbon – far higher than the Euro 100 per tonne maximum fine which firms in the EU’s emission trading scheme face“ (ENDSEurope: Angry reception for EU CO₂ law proposal, 19.12.2007).

Unzufrieden mit dem Verordnungsvorschlag zeigten sich auch die Umweltorganisationen T&E und Greenpeace.

T&E monierte, dass die Pläne der Kommission die Automobilhersteller bevorzugten, die größere und schwerere Fahrzeuge produzierten. Anreize zur Herstellung kleinerer Pkw und damit zur Reduzierung von CO₂-Emissionen würden eklatant vermindert.

Greenpeace betonte, dass die Kommission auf der Bali-Klimakonferenz zwar wie „ein Löwe“ gekämpft habe, sich nun aber wie ein „Lamm“ verhalte und kurzfristige Ge-

winnorientierung der Automobilhersteller über umweltpolitische Interessen stelle (vgl. ENDSEurope: Angry reception for EU car CO₂ law proposal, 19.12.2007).

Darüber hinaus betonten einige Umweltorganisationen, dass der EU-Kommissionsvorschlag durch intensive Lobbyingbemühungen der Automobilindustrie schon vor seiner Präsentation im Dezember 2007 „verwässert“ worden sei. Insbesondere wurde kritisiert, dass die Automobilindustrie durch eine Verbesserung der Motoreffizienz durchschnittlich nur noch eine Minderungsleistung von 130 g CO₂/km erbringen müsste und nicht, wie ursprünglich angedacht, durchschnittlich 120 g CO₂/km (vgl. Deutsche Umwelthilfe: Anhörung im Bundestag, Umweltausschusssitzung am 4.11.2008, 16(16)510D).

Teil IV

Relevante Akteure in dem Politikformulierungsprozess zur Festlegung von CO₂-Emissionsgrenzwerten für neue Pkw in der Europäischen Union

11. Die politischen Institutionen innerhalb des Politikformulierungsprozesses zur Festlegung von CO₂-Emissionsgrenzwerten bei Pkw

In dem folgenden Teil der Dissertation werden zunächst die wichtigsten politischen Institutionen – die korporativen Akteure – auf europäischer und nationaler Ebene präsentiert und ihre Rolle in dem vorliegenden Prozess analysiert. Folgende Akteure auf europäischer und deutscher Ebene standen dabei im Mittelpunkt der Untersuchung: der Rat der Europäischen Union, das Europäische Parlament, das Bundeskanzleramt und das Bundesumweltministerium.

11.1. Der Rat der Europäischen Union

Im Kontext der Dokumentenanalyse, in Kapitel 3.1., habe ich ausgeführt, dass die Darstellung der Rolle des Rates in dem vorliegenden Politikformulierungsprozess insbesondere aufgrund der Dokumentengenerierung diffizil war.

So lässt sich zwar relativ einfach auf öffentlich zugängliche Dokumente zugreifen wie beispielsweise auf Pressemitteilungen. Problematisch wird es jedoch bei all jenen Dokumenten, die die konkreten Positionierungen der Mitgliedsländer enthalten, den Stand der Debatte reflektieren und Rückschlüsse auf taktische Positionierungen sowie die Mehrheitsverhältnisse zulassen, sprich bei all jenen Dokumenten, aus denen die Entwicklung eines Politikformulierungsprozesses ersichtlich wird. Das Problem der Dokumentengenerierung stellt sich im Übrigen für alle relevanten Ebenen des Ministerrates: die Treffen der Fachminister, den Ausschuss der Ständigen Vertreter und die Ratsarbeitsgruppe Umwelt.¹²⁴ Diese für den Politikformulierungsprozess so entscheidenden Dokumente konnten zum Teil gar nicht oder aber nur auf informellem Wege beschafft werden. Gleichwohl ermöglichten die Protokolle des Ausschusses der Ständigen Vertreter, die der Vorbereitung auf die endgültige Beschlussfassung des Ministerrats dienen, jedoch eine relativ genaue Rekonstruktion des Prozesses. Grundlegendes Kennzeichen

¹²⁴ Im Hinblick auf die Ratsarbeitsgruppe Umwelt, als niedrigste Stufe der hierarchischen Entscheidungsebene des Rates, gibt es in der Regel keine offiziellen Protokolle, die an Interessenvertreter weitergegeben werden. Die Tagungen der Ratsarbeitsgruppe fanden während des Prozesses ca. sieben bis acht Mal statt. Im Verlauf der Verhandlungen verlagerte sich die Entscheidungsfindung auf die nächsthöhere Entscheidungsebene, in den Ausschuss der Ständigen Vertreter.

mit Blick auf die Rolle des Rates innerhalb des vorliegenden Politikformulierungsprozesses war sicherlich die Spaltung der Mitgliedsländer in Anlehnung an die Bedürfnisse der jeweiligen nationalen Automobilindustrien. Die enge Anbindung an nationale Interessen war *das* dominierende Merkmal in der vorliegenden Fallstudie. Die unterschiedlichen Anspruchshaltungen der Mitgliedsländer, die sich schon während der Berichtsjahre zur europäischen Gemeinschaftsstrategie zur Minderung von CO₂-Emissionen abzeichneten, kamen bei den konkreten legislativen Verhandlungen nun vollständig zum Tragen. So standen die Länder, in denen Pkw mit niedrigen CO₂-Emissionen produziert werden, den Ländern mit einem differenzierteren Produktportfolio und der Produktion größerer Pkw gegenüber.¹²⁵

Diese Spaltung war insbesondere auch für die öffentliche Positionierung des Umweltrates problematisch, da man sowohl im Kontext der Präsentation der Kommissionsmitteilung im Februar 2007 als auch im Juni desselben Jahres einen dringenden Appell an die Kommission gerichtet hatte, einen Verordnungsvorschlag noch 2007 zu präsentieren. Die Forderung nach einer legislativen Regelung fiel im Übrigen in die Zeit der deutschen Ratspräsidentschaft. In diesem Zusammenhang betonten die Mitgliedsstaaten – zumindest öffentlich – ihre Unterstützung zur Erreichung des Gemeinschaftsziels von durchschnittlich 120 g CO₂/km¹²⁶ (vgl. ENDSEurope: Council backs binding CO₂ limits for carmakers, 21.2.2007).

Von grundlegender Bedeutung für die Rolle des Rates in der vorliegenden Fallstudie ist, dass seine Spaltung nicht primär durch die unmittelbar am Entscheidungsprozess beteiligten Gremien und Personen des Umweltrates herbeigeführt wurde, sondern dass die wesentlichen Impulse für eine Einigung im Rat von dem Netzwerk der Staats- und Regierungschefs ausgingen. Dieses manifestierte sich zum einen an dem deutsch-französischen Kompromiss, zum anderen an den Gesprächen der Staats- und Regierungschefs vom November 2008. Ohne einen entsprechenden Kompromiss wäre es zu keinem tragfähigen Konsens in diesem Gremium gekommen.

Gleichwohl musste in diesem Zusammenhang – aufgrund taktischer Erwägungen – darauf geachtet werden, dass jene EU-Länder, die zwar nicht unmittelbar an dem Kompromiss, jedoch an der offiziellen Entscheidung innerhalb des Rates beteiligt waren, nicht den Eindruck erhielten, man hätte über ihren Kopf hinweg entschieden. Insbeson-

¹²⁵ Die Annahme der Entscheidung musste mit einer qualifizierten Mehrheit erfolgen, wobei eine Ablehnung mit 91 von 345 Stimmen erfolgen konnte.

¹²⁶ Im Sinne der GD Industrie und des Industrieausschusses des EU-Parlaments betonte der Rat der Wirtschaftsminister jedoch, dass der Verordnungsvorschlag nicht zu Lasten der Wettbewerbsfähigkeit der europäischen Automobilhersteller gehen dürfe (vgl. Pressemitteilung des Rates für Wettbewerbsfähigkeit, 19.12.2007, 6044/07, S. 11).

dere gegen Ende des Politikformulierungsprozesses war dies problematisch, da einige der kleineren Mitgliedsländer sich negativ über die dominante französische Verhandlungsführung äußerten.¹²⁷

Wie diffizil die Verhandlungen selbst abseits der deutsch-französischen Einigung blieben, zeigen die Sitzungen des Ausschusses der Ständigen Vertreter. So brauchte es auch dort einige Debatten, um der französischen Ratspräsidentschaft die Erlaubnis zur Aufnahme der Triloggespräche mit Parlament und Kommission zu erteilen.

Aber auch an dieser Stelle wird die enge Anbindung an nationale Interessen deutlich. Dies ist natürlich nicht zuletzt der Tatsache geschuldet, dass die Botschafter des Ausschusses der Ständigen Vertreter weisungsgebunden sind.

Maßgeblich für den Prozess war aber insbesondere auch die Rolle der Ratspräsidentschaft, deren Motivation nicht nur grundlegenden Einfluss auf das Tempo der Verhandlungen hatte, sondern auch auf deren Ergebnis.

Eines *der* Prestigeprojekte der französischen Ratspräsidentschaft, die am 1.7.2008 begann und am 31.12.2008 endete, war nämlich die Verabschiedung des Energie- und Klimapakets der Europäischen Union.¹²⁸

Zu dem europäischen Klimaschutzpaket gehörte nicht unmittelbar, aber gewissermaßen als erweiterter Teil, auch die künftige Regulierung zur Verringerung der CO₂-Emissionen bei Pkw. Sollten das Klimapakets und die CO₂-Verordnung für Pkw innerhalb der französischen Ratspräsidentschaft verabschiedet werden, war nicht nur eine Einigung mit dem Parlament in erster Lesung zwingend erforderlich, sondern auch die Überwindung des Dissens im Rat.

So führte der Zeitdruck, unter dem die französische Ratspräsidentschaft stand, nicht nur dazu, dass sie sich für eine rasche Einigung zwischen Parlament und Rat einsetzte, sondern auch dazu, dass sie laut VDA und Greenpeace gegenüber der deutschen Verhandlungsseite zu wesentlichen Zugeständnissen bereit war.¹²⁹

¹²⁷ Dies musste jedoch aufgrund einer möglichen Sperrminorität vermieden werden.

¹²⁸ Man erinnere sich: Die EU-Kommission legte 2007 ihr Energie- und Klimapakets vor, das vorsah, den Anteil der erneuerbaren Energien bis 2020 um 20 % zu steigern, den Anteil der Biokraftstoffe bis 2020 um 10 % zu erhöhen und die Treibhausgasemissionen bis 2020 um 20 % zu senken. Im März 2007, also unter deutscher Ratspräsidentschaft, einigten sich die Mitglieder der europäischen Staaten auf diese Ziele.

¹²⁹ In ihrer Bewertung zur Einigung bezüglich des CO₂-Verordnungsvorschlags betonten die Umweltorganisationen jedoch auch, dass andere nationale Interessen „bedient“ worden wären.

11.2. Das Europäische Parlament

Während die GD Umwelt die Federführung bei der Ausarbeitung eines legislativen Vorschlags zur Festlegung der CO₂-Grenzwerte übernahm, war der Ausschuss für Umweltfragen, Volksgesundheit und Lebensmittelsicherheit (ENVI) das federführende Gremium innerhalb des Europäischen Parlaments. Berichterstatter wurde der Italiener Guido Sacconi, Mitglied der Sozialdemokratischen Partei.

Aufgrund der industriepolitischen Auswirkungen des CO₂-Dossiers fungierte der Ausschuss für Industrie, Forschung und Energie (ITRE) des EU-Parlaments jedoch mitberatend. Berichterstatter des Industrieausschusses war der deutsche konservative Abgeordnete Werner Langen. Die Einigung der beiden genannten Ausschüsse galt als Voraussetzung für eine tragfähige Abstimmung im Plenum des EU-Parlaments.

Darüber hinaus war, wenn auch nur untergeordnet, der Ausschuss für Verkehr und Fremdenverkehr involviert. Als nicht mitberatender Ausschuss gab auch dieser einen Bericht zu dem CO₂-Dossier ab. Berichterstatter im Verkehrsausschuss war der Ire Seán Ó Neachtain, Mitglied der UEN.¹³⁰

Die große Relevanz der Berichterstatter lässt sich auch anhand der vorliegenden Fallstudie bestätigen.

Es wird deutlich, dass der deutsche Berichterstatter des Industrieausschusses Werner Langen zu einer Schlüsselfigur für die deutsche Automobilindustrie avancierte, da die wesentlichen Inhalte seines Berichts mit den Forderungen deutscher Automobilhersteller übereinstimmte.

Positiv ins Gewicht für die deutsche Automobilindustrie fiel auch, dass der britische und liberale Abgeordnete Chris Davies nicht offizieller Berichterstatter, sondern nur noch Schattenberichterstatter war.

Der Davies-Bericht hatte zwar keine rechtlich bindende Wirkung, gleichwohl ließ er jedoch Rückschlüsse auf die Stimmungslage innerhalb des Europäischen Parlaments zu. Sowohl der Umweltausschuss als auch das Plenum hatten im Juni 2007 bzw. Oktober 2007 den Davies-Bericht unterstützt. Dieser war jedoch in wesentlichen Punkten strikter als der Verordnungsentwurf der Kommission.¹³¹ Wertet man den Davies-Bericht als

¹³⁰ Die Schattenberichterstatter im Umweltausschuss: Chris Davies (GB), ALDE; Martin Callanan (GB), EPP; Jens Holm (SWE) (GUE/NGL).

Im Industrieausschuss: Rebecca Harms (D), Die Grünen; Jorgo Chatzimarkakis (D), ALDE; Pierre Pribetich (F), PSE; Umberto Guidoni (I), (GUE/NGL).

Im Verkehrsausschuss: Georg Jarzembowski (D), EPP; Hans Blokland (NL), (IN/DEM).

¹³¹ So sprachen sich der Umweltausschuss im Juni 2007 und das Plenum des Parlaments im Oktober 2007 für verbindliche Jahresemissionszahlen ab 2011 bzw. ab 2009 aus. Darüber hinaus folgte das Parlament Davies bei der Implementierung eines Langfristziels, das eine Reduzierung der durchschnittlichen CO₂-

eine Art Stimmungsbarometer des Parlaments, so zeigte sich dieses 2007 noch weniger industriefreundlich als zu dem Zeitpunkt, an dem es um den konkreten Verordnungsvorschlag ging.

Der italienische Berichterstatter Guido Sacconi war in seinem Bericht weniger deutlich als sein deutscher Kollege im Industrieausschuss. Sein Bericht war relativ kurz und ließ viele Fragen offen, tendierte aber zu einer weniger industriefreundlichen Position. So setzte er sich unter anderem für ein ehrgeiziges Langfristziel ein. Gleichwohl werden wir im Verlauf der Verhandlungen auch sehen, dass sich Sacconi gegenüber industriepolitischen Forderungen, wie beispielsweise einer schrittweisen Einführung der CO₂-Grenzwerte, aufgeschlossener zeigte.¹³² Darüber hinaus versuchte Sacconi nach internen Angaben, während der Trilogverhandlungen die Position des Parlaments insbesondere gegenüber dem Rat zu stärken.

Wesentlich für die Darstellung der Entscheidungsfindung im EU-Parlament sind nicht nur die Berichte der Berichterstatter, sondern insbesondere auch die Sitzungen der Ausschüsse, die zwar öffentlich sind, wobei jedoch kein offizieller Bericht dieser Sitzungen existiert.

Darum basieren die Darstellungen der Debatten in den beteiligten Ausschüssen auf den internen Protokollen des europäischen Automobilverbands ACEA, teilweise auf Vermerken des VDA, aber auch auf den Aufzeichnungen seitens der Mitarbeiter der Volkswagen AG.

Darüber hinaus lagen nicht von allen Debatten interne Protokolle vor, sodass meine Ausführungen nicht jede Debatte der Parlamentarier enthalten.

Doch muss in diesem Zusammenhang betont werden, dass diese Protokolle allenfalls Ausschnittsdarstellungen der Ausschüsse sind und nicht jede Wortmeldung sämtlicher Mitglieder enthalten. So kann unter Umständen ein Stimmungsbild entstehen, das die Realität nicht vollständig abbildet.¹³³

Gleichwohl verdeutlicht die Darstellung der Ausschussdebatten nicht nur die Komplexität einer Kompromissfindung, sondern erlaubt auch eine Skizzierung der Konfliktlinien.

Emissionen ab 2020 von nur noch 95 g CO₂/km und ab 2025 nur noch den Wert von 75 g CO₂/km vorsah. Weiterhin wurde der von Davies vorgeschlagene Wert von 120 g CO₂/km bzw. 125 g CO₂/km ab 2015 unterstützt, der jedoch allein durch die Verbesserung der Motorenleistung und ohne weitere Vergünstigungen für die Automobilindustrie erbracht werden sollte. Weiterhin sah Davies das sogenannte CARS-System vor, ein geschlossenes Emissionshandelssystem für die Automobilindustrie. Darüber hinaus hatte Davies in seinem Bericht vorgeschlagen, ab 2015 alle Fahrzeuge zu verbieten, die durchschnittlich über 240 g CO₂/km ausstießen.

¹³² Dies reflektierte die enge Anbindung an nationale Positionen und den Einfluss des Rates.

¹³³ So kamen beispielsweise in einigen Sitzungen des Umweltausschusses insbesondere die Vertreter der konservativen EVP-Fraktion zu Wort.

Ein wesentliches und bestimmendes Moment in dem Prozess war die enge Anbindung der Parlamentarier an nationalstaatliche Interessen.

Beide Berichterstatter, sowohl Sacconi als auch Langen, warnten davor, dass eine Uneinigkeit in den Ausschüssen – aufgrund nationaler Einflüsse – die Verhandlungsposition des Parlaments gegenüber dem Rat schwächen würde.

Es war Werner Langen, der – gemeinsam mit anderen Abgeordneten der EVP-Fraktion und insbesondere auch mit einigen deutschen Mitgliedern der Liberalen – für eine Ausgestaltung des CO₂-Dossiers im Sinne der deutschen Automobilindustrie plädierte. Wichtig war für diese in diesem Kontext auch, dass die Vorsitzende des Industrieausschusses, Angelika Niebler, ebenfalls Mitglied der konservativen Fraktion, Langen unterstützte. Im Sinne der bestehenden netzwerkartigen Strukturen wurde die deutsche Automobilindustrie auch von deutschen Mitgliedern der Liberalen und dem Vorsitzenden der PSE-Fraktion, Martin Schulz, unterstützt.

In diesem Zusammenhang wird man aber auch sehen, dass nicht nur die deutschen Abgeordneten versuchten, für die Interessen ihres Landes zu werben. Ebenso spiegelten die Wortmeldungen der französischen oder schwedischen Abgeordneten nationale Positionen wider.

Als ein wesentliches Moment des Wunsches nach Selbstbehauptung des EU-Parlaments ist sicherlich die Abstimmung des Umweltausschusses im September 2008 zu bewerten, in der der zuvor ausgehandelte Kompromiss zwischen den beiden Berichterstattern Langen und Sacconi vom Umweltausschuss des Europäischen Parlaments abgelehnt wurde.

Die enge nationale Anbindung der CO₂-Regelung hatte jedoch auch zur Folge, dass die Stimmen in den Fraktionen heterogen waren. Man wird sehen, dass sich einzig bei den Grünen eine relativ geschlossene Positionierung im Sinne einer strikten umweltpolitischen Ausgestaltung der Verordnung abzeichnete.

Auch die Liberalen waren, natürlich mit entsprechenden Ausnahmen, eher dazu geneigt, umweltpolitische Maßnahmen zu unterstützen. Ähnliches galt im Übrigen für die Sozialdemokraten bzw. Sozialisten, jedoch nicht so extrem wie für die Fraktion der Grünen, während sich die EVP gegenüber industriepolitischen Belangen aufgeschlossener zeigte.

Gleichwohl sorgte der deutsch-französische Kompromiss bei den beiden großen Fraktionen, den Konservativen und den Sozialdemokraten, für eine stärkere Geschlossenheit. So mussten die Parlamentarier innerhalb der Debatte um die Festlegung der CO₂-Obergrenzen den schwierigen Spagat zwischen nationalen Interessen und der Selbst-

behauptung des Parlaments gegenüber dem Rat vornehmen. Ein Ausdruck für die Ambivalenz in dieser Frage, aber auch für den Selbstbehauptungswillen der Parlamentarier gegenüber externer politischer Interessenvermittlung war sicherlich die Ablehnung des Kompromisses der Berichterstatter durch den Umweltausschuss, die ich als Teil des 17. Kapitels noch ausführlich erläutern werde. Somit bestanden auch zwischen Umwelt- und Industriausschuss Konfliktlinien wie auch schon zwischen der Generaldirektion Industrie und der Generaldirektion Umwelt.¹³⁴

Darüber hinaus darf man aber auch jene Meinungen nicht außer Acht lassen, die sich nicht an den nationalen Interessen orientierten. In diesem Zusammenhang ist insbesondere die Grünen-Abgeordnete Rebecca Harms zu nennen, die im Gegensatz zu ihren deutschen konservativen und liberalen Kollegen für eine möglichst strikte Ausgestaltung der Verordnung plädierte.

11.3. Die Bundeskanzlerin und das Bundeskanzleramt

Untersucht man die Rolle der Kanzlerin und des Kanzleramts, so war die Informationsgenerierung, wie im Zuge der Dokumentenanalyse in Kapitel 3.1. bereits erläutert, besonders schwierig.¹³⁵

Dies ist sicherlich der Tatsache geschuldet, dass die Kanzlerin bzw. das Kanzleramt *die* High-Level-Ebene in der Fallstudie repräsentierte, die sowohl auf nationaler als auch auf europäischer Ebene eine der relevantesten Entscheidungsinstanzen darstellt und daher mit zu den wichtigsten Ansprechpartnern für die deutsche Automobilindustrie zählte.¹³⁶

War es doch die Kanzlerin, die zunächst durch den deutsch-französischen Kompromiss und später durch die Übereinkünfte mit den Staats- und Regierungschefs Italiens, Frankreichs und schließlich Großbritanniens das institutionelle Arrangement eines Netzwerks schuf, das schließlich eine Problemlösung in der vorliegenden Fallstudie ermöglichte.

Gleichwohl stand die deutsche Bundeskanzlerin, ähnlich wie ihr Kabinettskollege Bundesumweltminister Gabriel, in einem Spannungsfeld zwischen Umweltschutzpolitik und Industriepolitik.

¹³⁴ Einschränkung muss an dieser Stelle aber betont werden, dass sich ein anderes Bild ergibt, wenn man nur die Wortmeldungen der EPP-Abgeordneten liest.

¹³⁵ Dieser Befund bezieht sich in erster Linie auf alle Daten, die über Pressemitteilungen, Reden der Kanzlerin und öffentliche Statements hinausgehen.

¹³⁶ Im Gegensatz zu den Interessenverbänden ist es jedoch auch nicht die originäre Aufgabe der Kanzlerin, die Öffentlichkeit zu informieren und dort für die Unterstützung von Positionen zu werben.

Einerseits machte die Bundeskanzlerin den Kampf gegen den Klimawandel zu einem ihrer Hauptthemen auf ihrer Agenda im Jahr 2007.¹³⁷ Andererseits musste Angela Merkel beachten, dass die deutsche Automobilindustrie eine der wichtigsten industriellen Branchen in Deutschland und Europa ist.¹³⁸

Die Sorge um die zukünftige Wettbewerbsfähigkeit der deutschen Automobilhersteller führte dazu, dass sich die Kanzlerin schon frühzeitig, ähnlich wie die anderen Staats- und Regierungschefs, die unmittelbar von der Regulierung betroffen waren, in die Debatte einschaltete, sodass der Politikformulierungsprozess relativ früh auf höchster hierarchischer Ebene angesiedelt war.

So befürchtete die Kanzlerin im Februar 2007, als die EU-Kommission die Eckpunkte einer kommenden Verordnung skizzierte, dass die geplante Verordnung zu Lasten der Wettbewerbsfähigkeit der deutschen Automobilindustrie gehen würde und europäische Mitgliedsländer, wie Frankreich und Italien, in denen kleinere und leichtere Fahrzeuge produziert werden, durch die neue Verordnung einen Wettbewerbsvorteil erhielten (vgl. FAZ.NET: Merkel: „Mit aller Härte“ gegen EU-Abgaspläne, 30.1.2007).

Bei ihrer Rede auf der 62. Internationalen Automobil-Ausstellung im September 2007 unterstrich die Kanzlerin ihre Forderung, dass die Lastenverteilung gleichermaßen von allen Fahrzeugsegmenten getragen werden müsste, um das Ziel von 120 g CO₂/km bis 2012 zu erreichen. In ihrer Rede zeigte sich Merkel darüber erfreut, dass sich auch der europäische Automobilverband ACEA dieser Meinung angeschlossen habe (vgl. Rede von Bundeskanzlerin Merkel anlässlich der 62. Internationalen Automobil-Ausstellung, 13.9.2007).

Die frühe Parteinahme der Kanzlerin für die deutsche Automobilindustrie manifestierte sich nicht nur an ihren öffentlichen Stellungnahmen, die sie im Zuge der Publikation der EU-Kommissionsmitteilung vom Februar 2007 unternahm, sondern informell auch daran, dass sie u. a. einen Brief an den EU-Kommissionspräsidenten Barroso schrieb. Dieser Brief ist darum von so großer Bedeutung, da in ihm die detaillierte deutsche Position zur Festlegung der CO₂-Emissionsnormen zu finden ist. Wichtig ist in diesem Kontext

¹³⁷ Unter ihrer Ägide wurden die Meseberger Beschlüsse verabschiedet, die u. a. eine Reduzierung der CO₂-Emissionen bei Pkw auf durchschnittlich 120 g CO₂/km bis 2012 vorsahen. Im Zuge der deutschen Ratspräsidentschaft im ersten Halbjahr 2007 wurden die Weichen für ein Energie- und Klimapaket der EU gestellt. Und schließlich war es Merkel, die sich in ihrer Funktion als Bundesumweltministerin schon Mitte der 1990er-Jahre im EU-Ministerrat dafür eingesetzt hatte, den durchschnittlichen CO₂-Ausstoß bei Pkw auf 120 g CO₂/km zu senken.

¹³⁸ Über 60 % des gesamten Umsatzes der deutschen Pkw-Hersteller entfallen auf die Premiumfahrzeuge. Über 740.000 Arbeitsplätze hängen allein in Deutschland von der Automobilbranche ab.

vor allem, dass diese Positionierung in wesentlichen Punkten mit den Präferenzen des VDA identisch ist.

Zunächst verwies die Kanzlerin in ihrem Brief darauf, dass die CO₂-Reduzierung von Pkw ein wichtiger Beitrag sei, um die anspruchsvollen Klimaschutzziele der EU zu erreichen: „Die Verabredung, im Flottendurchschnitt eine Verringerung des CO₂-Ausstoßes zu erzielen, ist nach meiner Auffassung dafür ein wesentlicher Baustein“ (Brief der deutschen Bundeskanzlerin an den EU-Kommissionspräsidenten José Manuel Barroso, 22.11.2007). „Die Herausforderung besteht darin, diese Minderungspflicht so auszugestalten, dass sie die Wettbewerbsfähigkeit der Automobilindustrie nicht beeinträchtigt und breite Innovationsanreize geschaffen werden. Alle Fahrzeuge – große wie kleine – müssen einen angemessenen Beitrag zur Reduzierung des CO₂-Ausstoßes leisten. Eine Benachteiligung einzelner Hersteller oder einzelner Fahrzeugsegmente darf es nicht geben. Mit der von uns vorgeschlagenen Steigung der Kurve CO₂-Reduktion zu Gewicht von mindestens 80 % würde bereits eine weit überdurchschnittliche Minderungspflicht für größere Fahrzeuge vorgeschrieben. Überlegungen, die auf eine Steigung von 50 % abzielen, würden jedoch für das Premiumsegment¹³⁹ unverhältnismäßig hohe Belastungen zur Folge haben und dessen Marktfähigkeit gefährden.“ Insofern „begrübte“ es die Bundesregierung auch, dass der EU-Kommissionsvorschlag keinen Einheitswert für Neufahrzeuge oder Hersteller vorsah, sondern unterschiedliche Anforderungen je nach Fahrzeug festlegte, wobei die Bundesregierung jedoch auch der Meinung war, dass „(...) größere Fahrzeuge eine höhere absolute Minderung erbringen sollten als kleinere“ (Brief der deutschen Bundeskanzlerin an den EU-Kommissionspräsidenten José Manuel Barroso, 22.11.2007).

Von dem Vorschlag des Kommissionspräsidenten wird es abhängen, „(...) ob wir es schaffen, Klimaschutz, Innovationspolitik und Wachstumspolitik im Sinne der Lissabon-Strategie zusammenzubinden“ (Brief der deutschen Bundeskanzlerin an den EU-Kommissionspräsidenten José Manuel Barroso, 22.11.2007).

Die Kanzlerin forderte nicht nur ein „realistisches Phasing-In“, eine Übergangsphase der Regulierung zwischen 2012 und 2015, sondern auch die Anrechnung der Ökoinnovationen: „Verbesserungen der Motoren sind sicher ein wichtiger, aber nicht der einzige Ansatzpunkt. Möglichen Innovationen dürften keine Schranken auferlegt werden“ (Brief der deutschen Bundeskanzlerin an den EU-Kommissionspräsidenten José Manuel Barroso, 22.11.2007). Damit sprach sich die Kanzlerin einmal mehr für eine explizite Forderung des VDA aus.

¹³⁹ An dieser Stelle wurde explizit versucht, die Interessen von Daimler und BMW zu vertreten.

Die Strafzahlungen sollten „verhältnismäßig“ ausgestaltet werden, sodass sie die künftige Innovationsfähigkeit der Automobilindustrie nicht beeinträchtigten (vgl. Brief der deutschen Bundeskanzlerin an den EU-Kommissionspräsidenten José Manuel Barroso, 22.11.2007).

Ein weiteres Beispiel für die Intervention der Kanzlerin war der deutsch-französische Kompromiss, der in Kapitel 16 ausführlich dargestellt wird. Erst durch den Kompromiss wurden wesentliche Streitpunkte geklärt und die Blockade innerhalb des Ministerrates überwunden. Diese Einigung in den Kernpunkten implizierte auch für den europäischen Automobilverband Entscheidungen in einigen strittigen Punkten. Gleichwohl ist im Kontext des deutsch-französischen Kompromisses auch zu betonen, dass die Kanzlerin ihre Präferenzen, zumindest punktuell, anpassen musste. Vergleicht man ihre Positionierung in ihrem Brief an den Kommissionspräsidenten mit den Ergebnissen des Kompromisses, so legte die deutsch-französische Einigung u. a. eine Steigung der Zielwertgeraden (slope) auf 60 % fest. Darüber hinaus erfolgte eine Limitierung der sogenannten Ökoinnovationen zwischen 6 g CO₂/km und 8 g CO₂/km.

In diesem Kontext muss natürlich ebenso auf eine weitere grundlegende Einigung eingegangen werden, die abseits der formal am Prozess beteiligten europäischen Institutionen erzielt wurde. Im November 2008 verständigten sich die Staats- und Regierungschefs der vier größten europäischen Länder, Deutschland, Frankreich, Italien und Großbritannien, wiederum auf einen Kompromiss.¹⁴⁰

Mit Blick auf die Einigung zwischen den großen EU-Staaten passt die Aussage eines Vertreters des Kanzleramtes, dass der Kanzlerin an einer raschen Verabschiedung der Verordnung sehr gelegen war. Dabei war es ihr primäres Anliegen, insbesondere auch für die deutschen Automobilhersteller Rechtssicherheit herzustellen. Natürlich kann man diesbezüglich vermuten, dass sich die Kanzlerin auch als Motor in diesem Prozess sah, um ihre Rolle als Klimakanzlerin nicht vollständig preiszugeben.¹⁴¹

Darüber hinaus führte nach Angaben des Vertreters aus dem Bundeskanzleramt die herausragende Bedeutung des Dossiers dazu, dass die Bundeskanzlerin, was sie aus taktischen Erwägungen nicht oft macht, ihr „ganzes politisches Gewicht in die Waagschale“ warf.

So übernahm die Kanzlerin bei wichtigen Etappen des Prozesses persönlich die Verhandlungsführung, auch gegenüber dem Bundesumweltminister, dem eigentlich die

¹⁴⁰ Obgleich taktisch natürlich die Schwierigkeit bestand, dass sich die kleineren Länder der EU übergangen fühlen konnten.

¹⁴¹ Damit setzte sie sich gegen die strategischen Überlegungen einiger deutscher Automobilhersteller durch, die zu Beginn der Wirtschafts- und Finanzkrise vorgeschlagen hatten, die Festlegung der CO₂-Grenzwerte möglichst bis nach den EU-Parlamentswahlen im Juni 2009 hinauszuzögern.

Federführung des CO₂-Dossiers auf nationaler Ebene oblag. Dies geschah so intensiv, dass sich mancher Beobachter gegen Ende der Verhandlungen fragte: „Wo ist eigentlich Gabriel?“.

Keine detaillierte Auskunft kann ich darüber geben, wie sich die (informelle) Interaktion der Kanzlerin mit Vertretern der relevanten politischen Institutionen vollzog – abseits des Netzwerkes bestehend aus den vier größten EU-Staaten – oder aber auch mit den Interessenvertretern der Automobilindustrie. Jedoch kann festgehalten werden, dass die Einhaltung der hierarchischen Ebenen bei einem Lobbyingprozess von Bedeutung ist. In diesem Kontext agierte die Kanzlerin auf der High-Level-Ebene, während die Ministerialbürokratie die Arbeitsebene darstellte.

In Hinblick auf die Rolle der Bundeskanzlerin bezieht sich der oben genannte Befund des High-Level-Kontakts sowohl auf ihre Interaktionen mit den Spitzen der EU-Mitgliedsstaaten und denjenigen der politischen EU-Institutionen als auch mit den Vorständen der Automobilhersteller.

Mit Blick auf die Beschlussfassung innerhalb des EU-Ministerrates blieb es nach internen Aussagen jedoch nicht nur bei den High-Level-Kontakten der Kanzlerin zu Frankreich, Großbritannien und Italien. Die Bundeskanzlerin versuchte, auch andere Staaten im EU-Ministerrat zu mobilisieren.

Ein Hinweis auf die High-Level-Interaktionen Angela Merkels mit den Spitzen der deutschen Automobilindustrie ist der oben genannte Brief, den sie an Barroso schrieb und in dem sie explizit die Position der deutschen Automobilindustrie vertrat, aber natürlich auch ihre öffentlichen Stellungnahmen gegenüber der überregionalen Presse. Dabei war es sicherlich nicht von Nachteil, dass Matthias Wissmann ein langjähriger Parteifreund der Kanzlerin war und ist.

Neben den genannten High-Level-Kontakten der Kanzlerin spielte die schon erwähnte Ministerialbürokratie des Kanzleramts, als Teil der wichtigsten nationalen Entscheidungsinstanz, eine bedeutende Rolle in dem Prozess. Sie hielt den Kontakt zu anderen EU-Mitgliedsstaaten, unter anderem zu Frankreich, aber auch zu den relevanten politischen Institutionen der EU. Sie war aber auch für die nationale Ebene von Bedeutung, da an dieser Stelle die gegenseitige Konsultation und Koordination von Positionierungen mit dem BMU und dem Bundeswirtschaftsministerium erfolgte.

Mit Blick auf die Interessenvertreter der Automobilindustrie wurde die Interaktion durch persönliche Treffen, E-Mails oder Telefonate realisiert. Dies geschah sowohl singular durch jeden einzelnen Automobilhersteller, aber auch in gemeinsamer Form, repräsentiert durch den VDA. Die Arbeitsebene des Kanzleramts fungierte somit nicht nur

als eine der wichtigsten Adressatinnen der politischen Interessenvermittlung seitens der Automobilindustrie. Von Bedeutung war die Ministerialbürokratie auch für die Interessenvertreter durch die Weitergabe relevanter Informationen zu dem jeweils aktuellen Verhandlungsstand in den beteiligten politischen Gremien.

11.4. Das Bundesumweltministerium

Aufgrund der nationalen Federführung durch das BMU und der Bedeutung, die dieses Ministerium auch für die Politikformulierung auf europäischer Ebene hatte, ist es unabdingbar, sowohl die Rolle des Umweltministers als auch die der Ministerialbürokratie des BMU als korporative Akteure zu analysieren.

Das Material für die Untersuchung der Rolle des Bundesumweltministers und des Bundesumweltministeriums ist unzureichend. Pressemitteilungen und Stellungnahmen sind natürlich auf der Internetseite des Bundesumweltministeriums nachzulesen und auch Interviews des Bundesumweltministers lassen Schlüsse auf dessen Positionierung zu.

Allerdings sind Informationen darüber, wie sich der Bundesumweltminister in internen Verhandlungen verhielt und welche Rolle die Ministerialbürokratie in dem Prozess spielte, das heißt, welche Zugänge und Kontakte sie zu Interessengruppen hatte und wie sie mit den relevanten europäischen Institutionen interagierte, nicht einfach zu generieren. Dies gilt insbesondere für den High-Level-Kontakt des Umweltministers mit den Spitzen der Interessenverbände, wie beispielsweise des VDA.¹⁴²

Wie schon an anderer Stelle erwähnt, war der starke Einfluss politischer Repräsentanten auf Ebene der Staats- und Regierungschefs, der letztlich auch den wesentlichen Impuls zu einer Konfliktlösung gab, eines der wesentlichen Merkmale des Prozesses.

Diese Entwicklung hatte zur Folge, dass das Bundesumweltministerium, obwohl federführendes Ministerium auf nationaler Ebene, wesentliche Verhandlungskompetenzen an das Bundeskanzleramt abgab bzw. es sich diese mit ihm teilte. Für die Öffentlichkeit sichtbar wurde diese Kompetenzverlagerung insbesondere innerhalb des deutsch-französischen Kompromisses. Intern manifestierte sich diese Entwicklung an den gegenseitigen Konsultationen, die beispielsweise auf der Arbeitsebene des Kanzleramtes und des Élysée-Palastes stattfanden.¹⁴³ Auch diese Kompetenzverlagerung führte dazu,

¹⁴² Diesbezüglich würde also nur ein persönliches Gespräch mit dem Umweltminister zu einer Klärung dieser Frage führen, das im Kontext der vorliegenden Fallstudie jedoch nicht geführt wurde.

¹⁴³ Inwieweit diese Machtverschiebung jedoch zu einem Dissens zwischen der Bundeskanzlerin und dem Bundesumweltminister führte, wird unterschiedlich bewertet. Ein Vertreter aus der Automobilindustrie konstatierte, dass Bundesumweltminister Gabriel über das offensive Verhalten der Kanzlerin im Politik-

dass Informationen nicht einfach zu generieren waren. An diesem Beispiel wird zugleich deutlich, wie wichtig auch bestimmte hierarchische Strukturen für die Entwicklung eines Interessenvertretungsprozesses sind. So kann ein Vertreter des BMU es schwerlich verhindern, dass ein Vertreter des Élyseé-Palastes Kontakt zu einem Mitglied des Bundeskanzleramtes aufnimmt und nur mit Vertretern dieser Institution verhandelt.

11.4.1. Der Bundesumweltminister

Zunächst ist zu konstatieren, dass Umweltminister Sigmar Gabriel zu Beginn des Politikformulierungsprozesses eine ambivalente Position einnahm. Zumindest in der Öffentlichkeit war es nicht eindeutig, ob der deutsche Umweltminister nun in erster Linie im Sinne des Klimaschutzes agierte oder aber die Interessen der (deutschen) Automobilindustrie berücksichtigte.

Im Zuge seiner Rede im Januar 2007 vor dem Umweltausschuss des EU-Parlaments verwies Gabriel auf die Vorreiterrolle, die die Europäische Union im Zuge des Klimaschutzes spielen müsse. Hinsichtlich der Verminderung von CO₂-Emissionen bei Pkw machte er folgende Aussage: „Das klimapolitische Engagement der deutschen Ratspräsidentschaft geht Hand in Hand mit unserem thematischen Schwerpunkt der nachhaltigen Mobilität. Wir brauchen deutlichere Fortschritte bei der Verringerung der CO₂-Emissionen von Pkws. Das bedeutet im Klartext: Der Verbrauch der Fahrzeuge muss in den nächsten Jahren gravierend gedrosselt werden. Die Kommission hat für die nächsten Tage eine Mitteilung angekündigt. Die freiwilligen Selbstbeschränkungen der Industrie sind gescheitert. Wir brauchen nun klare rechtsverbindliche Ziele“ (Führende Bemerkungen des Präsidenten des Umweltrats, Herrn Sigmar Gabriel, im Ausschuss des Europäischen Parlaments für Umwelt, Gesundheit und Lebensmittelsicherheit, Brüssel, 23.1.2007, S. 4, SN 1238/07).

Nach der Verabschiedung des Energie- und Klimapakets im August 2007 erklärte Umweltminister Gabriel: „Noch immer wird behauptet, Umweltschutz sei ein Jobkiller. Das Gegenteil ist richtig. Umwelt schafft Arbeit.“

Als aber im Dezember 2007 der EU-Kommissionsvorschlag bezüglich der CO₂-Obergrenzen präsentiert wurde, monierte Gabriel, so wie auch die deutsche Bundeskanzlerin, dass die Implementierung der Brüsseler Klimaschutzpolitik nicht zugunsten einer In-

formulierungsprozess nicht sehr erfreut gewesen wäre. Diese Aussage wurde jedoch durch einen Vertreter des BMU wiederum relativiert.

dustriepolitik gegen Deutschland vorgenommen werden dürfe. Der Verordnungsvorschlag müsse eine gerechte Lastenverteilung für alle europäischen Automobilhersteller beinhalten (vgl. Pressemitteilung: Gabriel: Vorschlag der EU-Kommission ist nicht fair. Kritik an CO₂-Strategie für Kraftfahrzeuge, 20.12.2007, Nr. 356/07).

In ähnlicher Weise äußerte sich der Bundesumweltminister in einem SPIEGEL-Interview, das im September 2009 kurz nach der Abstimmung im Umweltausschuss des Europäischen Parlaments geführt wurde. Darin betonte er, dass er sich mit dem Ergebnis der Abstimmung dieses Gremiums nicht zufrieden zeigte, da die Ablehnung des Kompromisses, der im Vorfeld zwischen den Berichterstattern des Industrie- und Umweltausschusses ausgehandelt worden war, nur zu einer weiteren Verzögerung auf der Suche nach einem Kompromiss führen würde¹⁴⁴ (vgl. DER SPIEGEL: „Völlig absurd“. Interview mit Umweltminister Sigmar Gabriel, 40/2008, S. 78).

Der Umweltausschuss hatte sich in seiner Abstimmung unter anderem gegen ein Phasing-In, also die schrittweise Einführung der CO₂-Obergrenzen, ausgesprochen. Gabriel betonte in diesem Kontext: „Es wird so getan, als ob das Weltklima davon abhängt, ob die Regelung drei Jahre früher oder später zu hundert Prozent gilt. Das halte ich für völlig absurd. Das Problem liegt woanders. Der Umweltrat hatte ursprünglich beschlossen: Seht zu, dass ihr nicht unter der Überschrift Klimaschutz eine Wettbewerbsauseinandersetzung führt. Doch genau dies passiert jetzt. Die deutsche Automobilindustrie kann mit einer völlig anderen Modellpalette das angestrebte Ziel im Gegensatz zu französischen oder italienischen Konkurrenten bis 2012 kaum erreichen“ (DER SPIEGEL: „Völlig absurd“. Interview mit Umweltminister Sigmar Gabriel, 40/2008, S. 78).

In diesem Sinne warnte er vor den negativen ökonomischen Entwicklungen für die deutsche Automobilindustrie: „(...) wenn man aber die aktuellen Modelle ändert, um schneller einen Effekt zu erzielen, so kostet das sehr viel Geld. Die Kunden werden so viel mehr für ihr Auto nicht bezahlen. Die Unternehmen werden dann möglicherweise bei Löhnen und Gehältern sparen, eventuell auch Arbeitsplätze abbauen. Deshalb haben wir uns ja gemeinsam mit der IG Metall auf den Vorschlag geeinigt, den der Berichterstatter des Umweltausschusses des Europäischen Parlaments Guido Sacconi ebenfalls vertritt: Einführung der Grenzwerte in einem Stufenmodell bis 2015“ (DER SPIEGEL: „Völlig absurd“. Interview mit Umweltminister Sigmar Gabriel, 40/2008, S. 78). In diesem Kontext ist prinzipiell zu bedenken, dass Gabriel durch seine langjährige Zeit als

¹⁴⁴ Interessant ist, was Gabriel zu diesem Zeitpunkt betonte: Seiner Überzeugung nach gebe es kein Gesetz, das den Vorstellungen des Umweltausschusses entspreche.

Ministerpräsident Niedersachsens nicht nur mit diesem Bundesland, sondern auch mit dem Automobilunternehmen VW verbunden war, in dem er in den Jahren seiner Ministerpräsidentschaft einen Sitz im Aufsichtsrat bekleidet hatte. Durch diese Tätigkeit, verbunden mit seiner langjährigen Mitgliedschaft in der SPD, hatte er wiederum enge Kontakte zu der Gewerkschaft IG Metall, die er entsprechend mobilisieren konnte.¹⁴⁵

Entsprechend den genannten Stellungnahmen positionierte sich Gabriel nicht nur öffentlich, sondern auch intern immer stärker im Sinne der deutschen Automobilindustrie. Dies erfolgte nach internen Aussagen auch innerhalb des EU-Ministerrates, in dem er klar Stellung für die deutsche Automobilindustrie bezog. Diesbezüglich blieb Gabriel seinem Motto jedoch treu, „keine Umweltschutzpolitik gegen Industriepolitik zu betreiben“.¹⁴⁶

Gleichwohl ist anzunehmen, dass sich der Bundesumweltminister, zumindest in der öffentlichen Wahrnehmung, in einem Spannungsfeld befand, das einerseits daraus bestand, die Interessen der deutschen Automobilindustrie zu berücksichtigen, andererseits jedoch in seiner Funktion als Umweltminister eine authentische Umweltpolitik zu betreiben. Schließlich waren auch unter seiner Verantwortung die Meseberger Beschlüsse verabschiedet worden.¹⁴⁷

So betonten Mitglieder deutscher Automobilhersteller intern, dass es mit einem Umweltminister von Bündnis 90/Die Grünen sicherlich diffiziler geworden wäre, industriepolitische Interessen durchzusetzen.

Diese These lässt sich nicht nur durch die Stellungnahme des ehemaligen Umweltministers Jürgen Trittin in der Stuttgarter Zeitung in Hinblick auf den CO₂-Kompromiss stützen, sondern auch durch die Aussage eines VDA-Mitgliedes: „Wenn Trittin Umweltminister gewesen wäre, dann hätte das Krieg bedeutet.“

Letztlich ist zu bedenken, dass die Kanzlerin jedoch immer auf ihre Richtlinienkompetenz hätte zurückgreifen können, sodass das Ergebnis, auch mit einem Umweltminister anderer parteipolitischer Couleur, wahrscheinlich ähnlich ausgefallen wäre.

¹⁴⁵ Vertreter von IG Metall und VDA richteten im September 2008 einen Brief an die EU-Parlamentarier, mit der Bitte, der Entscheidung des Industrieausschusses zu folgen.

¹⁴⁶ Was er wiederum in dem oben genannten SPIEGEL-Interview betonte: „Wir können und dürfen Klimaschutz und Wirtschaft nicht gegeneinander ausspielen. Deutschland übernimmt 75 Prozent der CO₂-Reduzierung Europas. Das kann dieses Land nur, wenn es wirtschaftlich erfolgreich ist“ (DER SPIEGEL: „Völlig absurd“. Interview mit Umweltminister Sigmar Gabriel, 40/2008, S. 78).

¹⁴⁷ So wurde innerhalb des angeführten SPIEGEL-Interviews konstatiert, dass er nicht wie ein Umweltminister, sondern wie ein Industrieminister argumentieren würde.

11.4.2. Die Ministerialbürokratie des Bundesumweltministeriums

Neben der Rolle des Bundesumweltministers ist natürlich auch die Arbeitsebene des Bundesumweltministeriums von Relevanz.

Ein wesentlicher Auftrag der Ministerialbürokratie ist die Sammlung und Aufbereitung von Informationen u. a. von Interessengruppen, um den Bundesminister entsprechend zu beraten. Während des Politikformulierungsprozesses stand das BMU sowohl mit Vertretern der Automobilindustrie als auch mit Vertretern der Umweltverbände in Kontakt.

Nicht nur die Vertreter der Automobilindustrie wandten sich mit einer abgestimmten Position durch den VDA an das Ministerium, sondern auch die einzelnen Hersteller¹⁴⁸ versuchten, ihre partikularen Interessen gegenüber der Ministerialbürokratie zu formulieren. Anders war dies natürlich bei den Umweltverbänden, deren Positionierung nicht durch wettbewerbspolitische Argumente beeinflusst wurde.

Wichtig ist es, in diesem Zusammenhang noch einmal zu betonen, dass auf der Arbeitsebene des BMU sowohl die Automobilhersteller als auch die Umweltverbände ihre Positionen darlegen konnten. Dabei ist das BMU traditionell im Unterschied zum Bundeswirtschaftsministerium erster Ansprechpartner für die Umweltverbände.

Realisiert wurden die entsprechenden Kontakte u. a. durch persönliche Gespräche, Telefonate und E-Mails. Der Austausch der Informationen erfolgte wechselseitig, also nicht nur durch die Konsultationen durch das Ministerium, sondern auch durch die Konsultation seitens der Interessenvertreter.¹⁴⁹

Sowohl Umweltverbände als auch Automobilhersteller erhielten auf diese Weise nicht nur die Möglichkeit, ihre Anliegen vorzubringen, sondern auch Informationen über den jeweiligen Verhandlungsstand zu erlangen.

Durch die Tätigkeit des BMU, wesentliche Forderungen der Interessengruppen zu hören und diese dann an ihren Minister weiterzuleiten, hat die Ministerialbürokratie nicht nur eine Filterfunktion inne; sie fungiert, wie schon kurz erwähnt, auch als Meinungsbildner.

¹⁴⁸ An dieser Stelle sind natürlich insbesondere Daimler, BMW und Volkswagen zu nennen, aber auch Ford und Opel. Die Interessen richteten sich danach aus, ob der Hersteller ein Volumen- oder ein Premi-umhersteller war. Wie im Kapitel 12.1.1. zum deutschen Automobilverband VDA beschrieben, war es selbstverständlich, dass die einzelnen Hersteller wettbewerbspolitisch bedingt unterschiedliche Interessen hatten. Jedoch nahm dies nicht das gleiche Ausmaß an wie zwischen deutschen und französischen Herstellern.

¹⁴⁹ So fand im Juni 2009 beispielsweise ein Treffen zwischen den wesentlichen deutschen Herstellern und dem zuständigen Ministerialdirigenten Dr. Uwe Lahl statt.

Eine weitere wesentliche Bedeutung der nationalen Ministerialbürokratie liegt darin begründet, dass diese in politischen Institutionen auf europäischer Ebene, beispielsweise in der Ratsarbeitsgruppe Umwelt, den jeweiligen nationalen Standpunkt formuliert. Dabei sei es, nach Angaben eines Mitarbeiters des BMU, insbesondere in den Verhandlungen innerhalb der Ratsarbeitsgruppe Umwelt problematisch gewesen, dass sich die deutsche Automobilindustrie gegenüber dem Vorschlag der EU-Kommission so wenig aufgeschlossen gezeigt hätte. Somit hätten die Vertreter des Umweltministeriums in den Verhandlungen „unter Verdacht“ gestanden, primär deutsche Industrieinteressen zu vertreten.

Aufgrund der genannten Möglichkeiten der Ministerialbürokratie, auf die Politikformulierung in den europäischen Institutionen Einfluss auszuüben, ist es interessant, dass die Meinungen der Ministerialbürokratie mit denen der (deutschen) Automobilindustrie in einigen Punkten nicht kongruent waren. Dies betraf insbesondere die Anrechnung der Ökoinnovationen, aber auch die schrittweise Einführung der CO₂-Obergrenzen.

Im Hinblick auf die Ökoinnovationen forderten die Ministerialbeamten, dass diese nachprüfbar und messbar sein sollten. Erst im Laufe des Verfahrens öffnete man sich gegenüber dieser grundlegenden Forderung der deutschen Automobilindustrie.¹⁵⁰

Im Gegensatz zu den deutschen Herstellern sprachen sich die Ministerialbeamten für eine konkrete Ausgestaltung und Fixierung des Langfristziels aus. Auch einem Phasing-In, der schrittweisen Einführung der CO₂-Grenzwerte, stand die zuständige Ministerialbürokratie kritisch gegenüber.

In diesem Zusammenhang ist zu bedenken, dass letztlich natürlich der Bundesumweltminister, der sich klar im Sinne der deutschen Automobilindustrie positioniert hatte, über die Richtlinienkompetenz in seinem Ministerium verfügte. Ob die Regulierung unter der Ägide eines „grünen“ Umweltministers, beispielsweise mit Jürgen Trittin, anders ausgestaltet worden wäre, bleibt auch mit Blick auf die Richtlinienkompetenz der Kanzlerin fraglich.

Das bedeutet jedoch nicht, dass ein Ministerialbeamter nicht einen gewissen Spielraum hat, was die Darstellung seiner Argumentation in politischen Gremien, aber auch in Gesprächen mit Interessenvertretern anbelangt. Bezogen auf die Ausnahmeregelungen für Kleinserienhersteller betonte beispielsweise der zuständige Ministerialdirigent des BMU, dass er eine Bevorzugung von Sportwagen des Premiumsegments strikt ablehne.

¹⁵⁰ Es ist anzunehmen, dass durch den deutsch-französischen Kompromiss, der die Ökoinnovationen in der Verordnung berücksichtigt hatte, diese Haltung aufgegeben wurde.

Eine Benachteiligung von Herstellern kleinerer Pkw könne er nicht vertreten.¹⁵¹ In diesem Zusammenhang muss ein Beschäftigungsverhältnis, so wie von Scharpf idealtypisch angenommen, nicht immer dazu führen, dass eigene Interessen neutralisiert werden.

¹⁵¹ So ist die These von Scharpf nur eingeschränkt zu bestätigen, dass die persönlichen Präferenzen des Personals korporativer Akteure zugunsten ihres Beschäftigungsverhältnisses neutralisiert werden.

12. Nichtstaatliche Akteure innerhalb des Politikformulierungsprozesses

Während in dem vorangegangenen Kapitel die korporativen Akteure untersucht wurden, stehen nun die kollektiven, die nichtstaatlichen Akteure im Mittelpunkt der Untersuchung. Hierzu zählen der deutsche Automobilverband VDA, der europäische Automobilverband ACEA und die beteiligten Umweltorganisationen.

12.1. Der deutsche Automobilverband VDA

Geht man davon aus, dass die deutsche Automobilindustrie jährlich 291 Milliarden Euro Umsatz erwirtschaftet, sie in Deutschland 758.000 Menschen beschäftigt und somit jeder siebte Arbeitsplatz von der Automobilindustrie abhängig ist, so stellt sie unter ökonomischen Gesichtspunkten einen der wichtigsten nationalen Industriezweige dar.¹⁵²

Der Verband der deutschen Automobilindustrie (VDA) existiert seit 1946. In dem Dachverband sind 600 Unternehmen der Branche organisiert, die sich in drei unterschiedlichen Geschäftsbereichen des Verbands wiederfinden: Kraftfahrzeuge und deren Motoren, Kraftfahrzeugteile und -zubehör sowie Anhänger, Aufbauten und Container. Diesen drei Geschäftsbereichen steht jeweils ein Geschäftsführer vor mit jeweils 70 Mitarbeitern, die in 20 Fachabteilungen organisiert sind.

An der Spitze des Verbands steht der Präsident des VDA: Dies war seinerzeit Matthias Wissmann. Er hat formell folgende Aufgaben: Ihm obliegt die Gesamtkoordination des VDA, die Verbandsrepräsentanz national und international, die Zusammenarbeit mit anderen Spitzenverbänden, Presse und Kommunikation und die oberste Zuständigkeit für die Repräsentanzen des VDA. Darüber hinaus ist er der wesentliche „Brückenkopf“ zwischen dem Verband und seinen Mitgliedern sowie der Politik.

Das Präsidium des VDA setzt sich aus dem Präsidenten und den drei Vizepräsidenten zusammen, die zugleich Geschäftsführer der drei Bereiche sind. Der Präsident wird durch den Vorstand gewählt. Dieses Gremium ist das wichtigste Entscheidungsorgan. In ihm gilt das Einstimmigkeitsprinzip. Ähnlich wie bei dem europäischen Automobilverband ACEA versucht man somit die Alleingänge der einzelnen Hersteller bzw. Zulieferer zu reduzieren.

Zwischen den Arbeitsgruppen des Verbands und dem Vorstand ist der Koordinierungskreis angesiedelt. Während auf Ebene der Arbeitsgruppen eher technische Aspekte im

¹⁵² In Deutschland wurden 2008 5.532.030 Pkw produziert. Im Gegensatz dazu waren es in Frankreich 2.300.000 Pkw, in Italien 680.000, in Spanien 2.013.861 Pkw und in Großbritannien 1.446.619 Pkw (vgl. VDA: Automobilproduktion, <http://www.vda.de/de/zahlen/jahreszahlen/automobilproduktion/>).

Vordergrund stehen, ist der Koordinierungskreis, der die Ebene der Bereichsleiter der Unternehmen repräsentiert, ein politischeres Organ des Verbands. Der VDA-Koordinierungskreis ist somit vergleichbar mit dem Joint Committee des europäischen Automobilverbands ACEA.

Seit Februar 2010 ist Berlin Verbandssitz. Darüber hinaus unterhält der Verband Repräsentanzen in Brüssel und Japan.¹⁵³

Mit dem europäischen Automobilverband ACEA ist der Verband institutionell durch seine Mitgliedschaft in dessen Liaison Committee vertreten.

In den über 35 Arbeitskreisen des VDA werden relevante Themen inhaltlich aufgearbeitet und koordiniert.¹⁵⁴ Die Mitglieder der Arbeitskreise wiederum rekrutieren sich aus den genannten drei Geschäftsbereichen: Kraftfahrzeuge und Motoren, Kraftfahrzeugteile und -zubehör und Anhänger, Aufbauten und Container.

Somit ist der VDA, ähnlich wie der europäische Automobilverband, hierarchisch organisiert, wobei Vorschläge und Sachentscheidungen, bei denen man auf Arbeitsebene keinen Konsens findet, bis in die höchste Instanz, an den Vorstand, „hinaufgereicht“ werden.

Die große wirtschaftliche Stärke der Verbandsmitglieder macht den VDA nicht nur zu einem der wichtigsten Branchenverbände der deutschen Industrie; er muss auch die unterschiedlichen Interessen seiner Mitglieder berücksichtigen und diese bündeln. Vor dem Hintergrund der Wettbewerbssituation der Hersteller führt dies jedoch auch dazu, dass keine vollständige Offenlegung der Informationen existiert.

12.1.1. Der VDA innerhalb des Politikformulierungsprozesses

Für die (interessierte) Öffentlichkeit manifestierte sich die Bedeutung der CO₂-Debatte zunächst daran, dass der Präsident des Verbands, Bernd Gottschalk, wegen seines unzureichenden Krisenmanagements zurücktreten musste. Die Unternehmer des Verbands warfen Gottschalk vor, nicht in ausreichendem Maße die Interessen der Automobilhersteller vertreten zu haben. So wurde moniert, dass der VDA die bisherigen Anstrengungen zur CO₂-Minderung nicht genügend in der Öffentlichkeit kommuniziert habe. Darüber hinaus, und das war ein weiterer wesentlicher Punkt, der für Gottschalks Ablösung sorgte, sei der Präsident dafür verantwortlich gewesen, dass sich der Verband zu spät in die Debatte eingeschaltet habe.

¹⁵³ Bis zu seinem Umzug von Frankfurt nach Berlin war der Verband mit einer Repräsentanz in der deutschen Hauptstadt vertreten.

¹⁵⁴ Einige der Arbeitskreise haben wiederum Ad-hoc-Unterarbeitskreise implementiert.

Schließlich gab Gottschalk auf Druck des VDA-Vorstands im März 2007 seinen Rücktritt bekannt. Unter der Prämisse, dass die EU-Kommission schon im Februar 2007 die Eckpunkte der kommenden Regulierung vorgestellt hatte und der Prozess entsprechend fortgeschritten war, erfolgte die Debatte um eine neue Führung des Verbands zu einem denkbar ungünstigen Zeitpunkt. Interessant ist, dass Matthias Wissmann, auch wenn er erst relativ spät in diesen Lobbyprozess eingriff, doch sicher war, die Interessen der deutschen Automobilindustrie entsprechend vertreten zu können. In diesem Kontext blieb er seinem Grundsatz treu, „nicht in eine Schlacht zu ziehen, die schon verloren ist“.

Matthias Wissmann, ehemaliger Bundesminister für Forschung und Technologie und Bundesminister für Verkehr, übernahm am 1.6.2007 das Amt des VDA-Präsidenten.

Für die Tätigkeit als Verbandspräsident gab Wissmann sein Bundestagsmandat auf, das er über 30 Jahre bekleidet hatte.

Die fundierten Erfahrungen des neuen VDA-Präsidenten in der nationalen und europäischen Politik, seine Kenntnisse politischer Prozesse und seine langjährigen und belastbaren (politischen) Kontakte führten dazu, dass er in dieser Fallstudie zu einer Schlüsselfigur avancierte.

Wesentlich für die vorliegende Fallstudie ist, dass Wissmann während seiner Zeit als Bundestagsabgeordneter auch Vorsitzender des Bundestagsausschusses für die Angelegenheiten der Europäischen Union war. Dieser Position verdankte er nicht nur seine fundierten Kenntnisse über die politischen Institutionen und Prozesse in Brüssel, sie stärkten auch seine Vernetzung auf europäischer Ebene. So kannte er aus dieser Zeit beispielsweise einen heutigen Berater des französischen Präsidenten Nicolas Sarkozy und hatte so direkten Kontakt zu dem französischen Präsidenten.

Nicht zu vergessen ist aber auch die Mitgliedschaft Wissmans bei den Christdemokraten.

In diesem Zusammenhang muss man bedenken, dass – als Teil dieses Netzwerks – wichtige Entscheidungsträger in wichtigen politischen Institutionen der Europäischen Union agieren, wie beispielsweise der konservative Berichterstatter Werner Langen.

Nicht zu vergessen ist natürlich auch die deutsche Bundeskanzlerin Angela Merkel. Insbesondere im Zuge des deutsch-französischen Kompromisses hatte es im Vorfeld

zwischen Bundeskanzlerin Merkel und dem VDA-Präsidenten Wissmann enge Kontakte gegeben.¹⁵⁵

Doch erstreckte sich dieses Netzwerk auch über parteipolitische Grenzen hinweg. So verfügte Wissmann nicht nur über einen guten Kontakt zu dem damaligen Bundesumweltminister Sigmar Gabriel.¹⁵⁶ Insbesondere für die High-Level-Kontakte war der Präsident für den Verband von Bedeutung. Im Gegensatz zum ACEA konnte der Präsident des VDA sein Kontaktnetzwerk für die Belange der deutschen Automobilindustrie gewinnbringend nutzen.

Nach internen Aussagen hatte der VDA-Präsident jedoch einen weiteren Vorteil gegenüber seinem Vorgänger: Er wirkte integrierend zwischen den einzelnen Automobilherstellern und ihren Interessen.

Aber nicht nur die High-Level-Ebene und ihre „Betreuung“ waren in dem Prozess von grundlegender Bedeutung, sondern auch die anderen Entscheidungsebenen des Verbands. Sie sind es insbesondere, die die Verbindungen zwischen dem Verband und den Unternehmen sicherstellen und für die klassische Aufgabe der Interessenbündelungsfunktion sorgen.

Zwei Mitarbeiter des VDA befassten sich während des Prozesses dauerhaft mit der CO₂-Frage. Ein Mitarbeiter, Leiter der Abteilung Volkswirtschaft, setzte sich in erster Linie mit der technischen Ausgestaltung der Verordnung auseinander. Die Begleitung des politischen Prozesses übernahm in erster Linie der Leiter des Brüsseler VDA-Büros. Durch seinen exponierten Standort war insbesondere der VDA-Standort in Brüssel für die Informationsfunktion des Verbands gegenüber seinen Mitgliedern von Bedeutung. Darüber hinaus wurde bei Bedarf ein Umweltreferent des Verbands in das Thema miteinbezogen. Der CO₂-Koordinierungskreis des VDA bot den Leitern der Politikabteilungen in den Unternehmen die Möglichkeit, sich intensiv mit dem jeweiligen Stand der Gesetzgebung zu beschäftigen und gemeinsame Positionen zu diskutieren. Als weiteres, sehr wichtiges Instrument hinsichtlich der Politikformulierung des Verbands fungierte die CO₂-Arbeitsgruppe. In dieser Arbeitsgruppe waren die zehn wichtigsten Experten aus den jeweiligen Unternehmen vertreten. Zu Beginn des Prozesses tagten sie zunächst einmal im Monat, gegen Ende der Verhandlungen sogar vierzehntägig. Insbesondere die CO₂-Arbeitsgruppe bot dem Verband und seinen Mitgliedsunternehmen ein Forum für die Festlegung gemeinsamer Positionen. Somit konn-

¹⁵⁵ Wissmanns Rolle als „Einflüsterer“ der Kanzlerin wurde von der deutschen Presse auch im Kontext des deutsch-französischen Kompromisses betont (vgl. DER SPIEGEL: Meister des leisen Geschäfts, 25/2008, S. 80–82).

¹⁵⁶ Mit Sigmar Gabriel verbindet Matthias Wissmann auch ein persönlicher Kontakt.

te immer wieder eine Anpassung an die jeweiligen aktuellen politischen Entwicklungen in Brüssel erfolgen. Die interne, materielle Ressourcenausstattung ermöglichte es dem Verband, eine kontinuierliche Betreuung des Themas vorzunehmen.

Wie man schon aus der institutionellen Struktur des Verbands ersehen kann, hatte der VDA als kollektiver Akteur eine grundsätzlich andere Ausgangsvoraussetzung als der europäische Automobilverband ACEA. Ein vergleichbarer Antagonismus, wie er zwischen Frankreich/Italien und Deutschland und somit innerhalb des ACEA existierte, war im VDA aufgrund seiner relativ homogenen Mitgliederstruktur nicht vorhanden.

So musste der VDA die nationalen Präferenzen der Hersteller bündeln, die in der vorliegenden Fallstudie und insbesondere im Vergleich zu den französischen/italienischen Positionierungen relativ ähnlich waren. Jedoch muss an dieser Stelle betont werden, dass es zumindest punktuell auch unterschiedliche Präferenzen innerhalb des VDA gab. So sprach sich beispielsweise ein süddeutscher Premiumhersteller gegen den Einsatz von LED-Leuchten als Anrechnungsinstrument bei den Ökoinnovationen aus. Insbesondere mit Blick auf die individuellen Wettbewerbsinteressen kam es immer wieder zu Alleingängen der Automobilhersteller gegenüber politischen Institutionen, die auf nationaler Ebene insbesondere das Bundeskanzleramt und das BMU bzw. das BMWI umfassten und auf europäischer Ebene, so z. B. gegenüber Vertretern des EU-Parlaments und der EU-Kommission, ihre Entsprechung fanden. Diese „Alleingänge“ der Hersteller wurden natürlich von den direkten Mitarbeitern des Verbands auch im Hinblick auf ein gemeinsames und abgestimmtes Vorgehen kritisch bewertet.

Gleichwohl waren sich die deutschen Automobilhersteller in den Kerninhalten der Verordnung relativ einig. Dies führte dazu, dass in dem Politikformulierungsprozess sehr früh eine einheitliche Argumentationsstruktur gegenüber den politischen Entscheidungsträgern vertreten werden konnte, was sich in den folgenden Positionierungen manifestierte.

12.1.2. Die Positionen des VDA

Im Juli 2007, also ein halbes Jahr vor der Präsentation des Verordnungsvorschlags, gaben der VDA wie auch die anderen beteiligten Anspruchsgruppen eine ausführliche Stellungnahme gegenüber der EU-Kommission ab.¹⁵⁷ Unter dem Titel „Definition der Gesamtzielsetzung für die EU-Pkw-Flotte“ wurden folgende Punkte subsumiert:

Prinzipiell forderte die deutsche Automobilindustrie eine Überprüfung des Ziels von 130 g CO₂/km. Alle Maßnahmen, die zu einer CO₂-Reduzierung von den Herstellern angeboten würden, müssten auch in vollem Umfang angerechnet werden können. Die ergänzenden Maßnahmen (complementary measures), die der Verordnungsvorschlag mit 10 g CO₂ (5 g CO₂/km Biokraftstoffe und 5 g CO₂/km alternative Maßnahmen) anrechnete, um auf den Zielwert von 120 g CO₂/km zu kommen, waren dem deutschen Automobilverband zu wenig. Die deutschen Automobilhersteller forderten die Anrechnung der sogenannten „complementary measures“ mit mindestens 15 g CO₂/km. Dieser Wert ließ sich im Übrigen auch bei den Forderungen des ACEA wiederfinden (vgl. Mitteilung der Kommission zur CO₂-Minderung bei Pkw. Stellungnahme des VDA im Rahmen der Internet-Konsultation der Europäischen Kommission, S. 7). In diesem Zusammenhang forderte der VDA, wie von der europäischen Expertengruppe cars 21 vorgeschlagen, sowohl die CO₂-basierte Kfz-Steuer als auch das Fahrverhalten im Sinne eines integrierten Ansatzes zu berücksichtigen.

Darüber hinaus sprach sich der VDA gegen einen Einheitsgrenzwert für alle Automobilhersteller aus. Insbesondere diese Frage führte, noch bevor der Verordnungsvorschlag im Dezember 2007 präsentiert wurde, zu heftigen Kontroversen zwischen deutschen und französischen Herstellern.¹⁵⁸ In diesem Kontext schlug der VDA einheitliche

¹⁵⁷ In der Stellungnahme verwies der VDA zunächst darauf, dass die deutsche Automobilindustrie eine freiwillige Selbstverpflichtungserklärung abgegeben hatte, die 2005 abgelaufen war und die von 1990 bis 2005 eine CO₂-Reduzierung um 25 % bei neu zugelassenen Pkw vorgesehen hatte (vgl. Mitteilung der Kommission zur CO₂-Minderung bei Pkw. Stellungnahme des VDA im Rahmen der Internet-Konsultation der Europäischen Kommission, S. 11).

¹⁵⁸ Dieser Einheitsgrenzwert von 130 g, der von der französischen/italienischen Seite gefordert und von deutscher Seite bekämpft wurde, hätte bedeutet, dass jeder Pkw – egal ob Fiat Punto oder VW Phaeton – den gleichen Emissionswert hätte aufweisen müssen. Die Proteste von deutscher Seite, insbesondere von der deutschen Bundeskanzlerin und dem deutschen Industriekommissar, gegen einen Einheitsgrenzwert waren offensichtlich erfolgreich.

Die Kommission entschied sich in ihrem Verordnungsvorschlag vom 19.12.2007, keinen einheitlichen Grenzwert von 130 g CO₂/km festzulegen. Der Vorschlag sah – wie von der deutschen Automobilindustrie gefordert – die Einführung des durchschnittlichen Werts von 130 g CO₂/km vor, basierend auf dem (Leer-)Gewicht der Fahrzeuge. Erreicht wurde dieses durch die Steigung einer Geraden (slope), die das individuelle CO₂-Minderungsziel der einzelnen Pkw angibt, sodass den Herstellern die Freiheit gewährt wird, Pkw mit einem höheren CO₂-Ausstoß mit solchen Fahrzeugen zu verrechnen, die einen geringeren CO₂-Ausstoß haben. Da die Steigung der Geraden angibt, wie viel CO₂ ein Pkw im Vergleich zu seinem Gewicht ausstoßen darf, war diese zwischen den Herstellern stark umkämpft.

prozentuale Minderungsvorgaben vor auf Basis der durchschnittlichen CO₂-Emissionen eines festzulegenden Ausgangsjahres (vgl. Mitteilung der Kommission zur CO₂-Minderung bei Pkw. Stellungnahme des VDA im Rahmen der Internet-Konsultation der Europäischen Kommission, S. 11).

Eine nachhaltige CO₂-Reduktion könne nur erreicht werden, wenn alle Fahrzeuge, vom Kleinwagen bis zur Luxuslimousine, ihren Beitrag leisteten. Wäre dies nicht sichergestellt, so würden einige Hersteller in bestimmten Segmenten keinen Anreiz mehr haben, die CO₂-Reduzierung in den entsprechenden Pkw weiterzuentwickeln. (vgl. VDA-Positionspapier zur öffentlichen Anhörung im Deutschen Bundestag am 15.10.2008, S. 3). Ein einheitlicher Zielwert sei auch aus ökonomischen Gründen für die deutsche Automobilindustrie nicht umsetzbar, da über 60 % des gesamten Umsatzes der deutschen Pkw-Hersteller auf ihre Premiumfahrzeuge und nicht auf die Produktion von kleineren und mittleren Fahrzeugen entfallen würden (vgl. VDA-Positionspapier zur öffentlichen Anhörung im Deutschen Bundestag am 15.10.2008, S. 3). In diesem Kontext würden „(...) über 60 % der rund 750.000 Arbeitsplätze und der mit Automobilen generierten Ausfuhrüberschüsse von 100 Mrd. Euro durch die Premiumproduktion generiert“¹⁵⁹ (Mitteilung der Kommission zur CO₂-Minderung bei Pkw. Stellungnahme des VDA im Rahmen der Internet-Konsultation der Europäischen Kommission, S. 11.). Darüber hinaus „(...) würden einzelne Hersteller durch eine uniforme Vorgabe zu einer massiven Verschiebung des Angebots in Richtung Kleinwagensegment gezwungen (...)“ (Mitteilung der Kommission zur CO₂-Minderung bei Pkw. Stellungnahme des VDA im Rahmen der Internet-Konsultation der Europäischen Kommission, S. 4). Aufgrund der oben genannten Ausführungen plädierte der VDA für einen differenzierten, linearen und gewichtsbasierten¹⁶⁰ Ansatz, um die Produktvielfalt der Automobilhersteller zu gewährleisten: „Durch die transparente Zuordnung eines Emissionszielwerts zum Fahrzeuggewicht leisten alle Fahrzeugklassen, die verbrauchsintensivsten und auch die kleineren, gleichermaßen ihren jeweiligen angemessenen Beitrag“ (Mitteilung der Kommission zur CO₂-Minderung bei Pkw. Stellungnahme des VDA im Rahmen der Internet-Konsultation der Europäischen Kommission, S. 5).

¹⁵⁹ Gerade das Premiumsegment sei jedoch Motor für neue Umwelttechnologien, einerseits aufgrund der Tatsache, dass die Kunden dieses Segments höhere Erwartungen in Hinblick auf die technische Ausstattung hätten, andererseits aufgrund der Tatsache, dass die Forschung und Entwicklung in einem erheblichen Maße durch die Einnahmen in diesem Segment erfolgten (vgl. VDA: Positionspapier zur öffentlichen Anhörung im Deutschen Bundestag am 15.10.2008, S. 3). Dies müsse zwangsweise zu einer Verschiebung der Modellpalette führen.

¹⁶⁰ Die Frage, ob der Parameter, der zur Berechnung der Steigung der Geraden (slope) herangezogen wurde, auf dem Gewicht oder dem Footprint (Spurbreite mal Radstand) erfolgen sollte, war ein weiterer wesentlicher Konfliktpunkt zwischen den deutschen und den französischen/italienischen Herstellern.

Der VDA forderte eine Berücksichtigung von Produktionszyklen und Produktlebenszyklen: „Ausgehend von automobilen Produktentwicklungsprozessen und einem adäquaten Gesetzesprozess ist 2015 das wesentliche Eckdatum einer künftigen CO₂-Regulierung“ (Mitteilung der Kommission zur CO₂-Minderung bei Pkw. Stellungnahme des VDA im Rahmen der Internet-Konsultation der Europäischen Kommission, S. 2 und 8).

In einem internen Verbandspapier, das Ende 2007/Anfang 2008 gegenüber politischen Entscheidungsträgern als Kommunikationsgrundlage fungierte, hieß es: „Soll der Startzeitpunkt aus politischen Erwägungen heraus nicht auf 2015 festgelegt werden, braucht die Industrie eine angemessene Implementierungsphase, da die (...) Fahrzeuge nicht mehr angepasst werden können. Durch eine stufenweise Erhöhung der einzubeziehenden Fahrzeuge beginnend in 2012 mit Vollerfassung in 2015 muss die Industrie zumindest einen begrenzten Anpassungszeitraum erhalten, der die langen Produktlebenszyklen im Automobilssektor berücksichtigt“ (VDA-Positionspapier: Kernposition der deutschen Automobilindustrie zum CO₂-Regulierungsentwurf der EU-Kommission vom 19.12.2007).

Sowohl im Juli 2007 als auch Anfang 2008 – jetzt konkretisiert – sprach sich der VDA also für eine zeitliche Verschiebung der Verordnung (Phasing-In) aus. Die sogenannten „Ökoinnovationen“, eine spezifisch deutsche Forderung, wurden im Juli 2007 zwar noch nicht so genannt, die Idee war jedoch schon in dem Positionspapier vorhanden: „Die von unmittelbar im Fahrzeug wirksamen Maßnahmen erbrachten Minderungen sollten (...) grundsätzlich gleich behandelt werden. Auf der Basis der Abschätzung der Wirkungen eines Teils der complementary measures, der rollwiderstandsreduzierten Reifen (LRRT), Reifendruckkontrollsysteme (TPMS), Autoklimaanlagen (MAC) und Schaltzeitpunktanzeigen (GSI), sollten diese ebenfalls auf das Ziel von 120 g CO₂/km angerechnet werden“ (Mitteilung der Kommission zur CO₂-Minderung bei Pkw. Stellungnahme des VDA im Rahmen der Internet-Konsultation der Europäischen Kommission, S. 3). Das entsprechende Vorgehen zur Wirksamkeit der genannten Maßnahmen sollte schließlich in einem Impact Assessment geprüft werden (vgl. Mitteilung der Kommission zur CO₂-Minderung bei Pkw. Stellungnahme des VDA im Rahmen der Internet-Konsultation der Europäischen Kommission, S. 3).

Als im Dezember 2007 der Verordnungsvorschlag der EU-Kommission präsentiert wurde, blieben die Präferenzen der deutschen Automobilhersteller erneut relativ homogen.

In Hinblick auf die Strafzahlungen war man sich einig, dass deren Höhe unbedingt reduziert werden musste und sich die Kompensationszahlungen an dem Emissionshandelssystem orientieren sollten.

Direkt und konkret stellte der deutsche Automobilverband in diesem Kontext auch seine Forderung nach den sogenannten Ökoinnovationen, die in den Verordnungsvorschlag nur indirekt und wenig konkret Eingang gefunden hatten.

Konkretisiert wurde dieses Anliegen in dem schon genannten internen Papier des VDA, das kurz nach der Präsentation des Verordnungsvorschlags als Kommunikationsgrundlage gegenüber den politischen Entscheidungsträgern, wie der Regierung, verwendet wurde. Darin heißt es: „Es muss sich lohnen, weitere Technologien (Eco-Innovations) zu entwickeln und einzusetzen, die weder im Fahrzyklus erfasst sind noch Teil des 10-g-CO₂/km-Maßnahmenpaketes sind. Die Anwendung von Eco-Innovations muss durch eine Gutschrift für alle diejenigen Fahrzeuge honoriert werden, die hiermit ausgestattet sind, und dazu beitragen, dass der jeweilige Hersteller seine Ziele eher erreicht, als wenn er auf diese Maßnahme verzichtet hätte“ (VDA-Positionspapier: Kernposition der deutschen Automobilindustrie zum CO₂-Regulierungsentwurf der EU-Kommission vom 19.12.2007).

Ein wesentlicher Erfolg der deutschen Automobilindustrie war, dass die Anrechnung der sogenannten Ökoinnovationen in die Verordnung, auf die sich Rat und Europäisches Parlament im Dezember 2009 schließlich einigten, aufgenommen wurde, obgleich auch deren Ausgestaltung und die Höhe ihrer Anrechenbarkeit zwischen den deutschen und den französischen Herstellern für große Diskussionen sorgten. In diesem Zusammenhang hatte der deutsch-französische Kompromiss im Sommer 2008 eine Signalwirkung, da sich die deutsche Bundeskanzlerin und der französische Präsident darauf einigten, dass die Ökoinnovationen in die Verordnung Eingang finden sollten.

Einer der wichtigsten Kernpunkte der Verordnung, der sogenannte slope, wurde von den deutschen Automobilherstellern abgelehnt. Ihrer Ansicht nach sollte die EU-Kommission den Empfehlungen ihres eigenen Impact Assessment folgen, das im Sinne der deutschen Automobilindustrie eine Steigung der CO₂-Grenzwertgeraden von 80 % vorsah. In diesem Punkt zeigte der VDA eine einheitliche Präferenzbildung und konnte somit hier auch eine einheitliche Positionierung vertreten, ganz im Gegensatz zu den politischen Gremien und dem ACEA, wo der slope aufgrund unterschiedlicher nationaler Herstellerinteressen – Deutschland auf der einen Seite, Frankreich und Italien auf der anderen Seite – erbittert umkämpft war.

Das gewichtsbasierte lineare System, über das man im Vorfeld der Präsentation des Verordnungsvorschlags so kontrovers diskutiert hatte, wurde entsprechend den Präferenzen der deutschen Automobilhersteller von diesen positiv bewertet.

Auch bei den Quoten für das Phasing-In war man sich innerhalb des Verbands einig: 2012: 25 %; 2013: 50 %; 2014: 75 %; 2015: 100 %.¹⁶¹

Mit Blick auf das Langfristziel wollte der VDA eine konkrete Nennung des Wertes verhindern. Falls dies jedoch unumgänglich wäre, müsste eine Gesetzesfolgeabschätzung, also ein Impact Assessment, verbunden mit einem Review in 2014 erfolgen.

Neben den wesentlichen genannten Kernpunkten existierten noch weitere inhaltliche Themen, zu denen der VDA auch eine Verbandsposition bezog. Dazu zählten folgende Punkte: die zeitlich unbefristete Option, um ggf. Modifikationen vornehmen zu können; die Kommunikation der CO₂-Daten von Herstellern und Pkw; Ausnahmeregelungen für Hersteller, die pro Jahr weniger als 10.000 Pkw zulassen, und Flexibilisierungsmöglichkeiten, die den Herstellern bei der Erreichung des CO₂-Zielwertes eingeräumt werden sollten.

Die deutsche Automobilindustrie forderte im Kontext der zeitlich unbefristeten Änderungsoptionen Planungssicherheit und plädierte für die Vermeidung von unbefristeten Modifikationsmöglichkeiten. So war in dem Verordnungsentwurf der EU-Kommission, wie von Deutschland gefordert, zwar das Gewicht als Grundlage des Parameters zur Berechnung der Zielwertkurve (slope) angegeben, doch sollten gleichzeitig Daten gesammelt werden, um eine Berechnung auf Basis des Parameters Footprint zu ermöglichen. Dagegen aber sprach sich der VDA in seinem internen Positionspapier aus, da somit „(...) die Türe für diesen Parameter offen gelassen würde“ (VDA-Positionspapier: Kernposition der deutschen Automobilindustrie zum CO₂-Regulierungsentwurf der EU-Kommission vom 19.12.2007).

Weiterhin sah der Verordnungsentwurf vor, dass die Hersteller schon 2011 für das Jahr 2010 Angaben zum CO₂-Ist-Verbrauch ihrer Fahrzeuge veröffentlichen sollten – und damit indirekt auch die Ist-Abweichungen von ihren jeweiligen Soll-Zielen, denn diese Angaben hätten gezeigt, wie weit die Hersteller von ihren avisierten CO₂-Zielen realiter entfernt gewesen wären. Dies aber lehnte der VDA grundsätzlich ab, da die deutsche Automobilindustrie fürchtete, dass die Angaben eine mögliche Stigmatisierung („name and shame“-Kampagne) einzelner Hersteller zur Folge gehabt hätten. Ähnliches forderte die Automobilindustrie auch für die Leistungsangabe ihrer Pkw, der sogenannten Fahrzeugperformance. Angaben zu dem Verbrauch der Fahrzeuge müssten gesondert in ei-

¹⁶¹ Diese Position übernahm im Übrigen auch der ACEA.

ner Verbrauchskennzeichnungsverordnung (Labelling) aufgenommen werden. Daher müssten sie aus dem Regulierungsentwurf entfernt werden.

In Hinblick auf das Monitoring vertrat der VDA die Position, dass die Angaben von Zulassungszahlen durch die Mitgliedsstaaten Fehlerquellen beinhalten könnten. Dazu würde es einen Abgleich zwischen überstellten Zulassungszahlen und den herstellereigenen Zahlen geben. Etwaige Unstimmigkeiten sollten ggf. durch eine unabhängige Schiedsstelle geklärt werden.

Die Verordnung sah zusätzlich noch Ausnahmeregelungen für Fahrzeughersteller vor, die jährlich weniger als 10.000 Pkw produzierten. Der VDA sah darin die Gefahr, den Markteintritt für Dritte zu erleichtern. Darüber hinaus könnte – so der VDA – durch eine größere Anzahl solch kleiner Hersteller das CO₂-Gesamtziel geschwächt werden.¹⁶²

Die Flexibilisierungsmöglichkeiten der Verordnung umfassten zwei Punkte: zum einen das sogenannte Group Averaging, die Verrechnung von CO₂-Emissionen innerhalb eines Konzerns, und zum anderen das sogenannte Pooling, den Zusammenschluss von Unternehmen, um gemeinsam das CO₂-Emissionsziel zu erreichen. Das Group Averaging wurde grundsätzlich begrüßt; durch einen gesonderten Artikel sollte jedoch der Verzicht auf eine zeitliche Begrenzung sichergestellt werden. Zum Pooling äußerte sich der Verband negativ, da dieses in der Praxis nicht praktikabel sei. Darüber hinaus dürfte ein Pooling nicht zu einer stärkeren Belastung für die Hersteller größerer Fahrzeuge werden, da diese sich mit einem Kleinwagenhersteller zusammenschließen könnten. Somit könnte im Zweifelsfall der Zwang entstehen, sich mit einem Kleinwagenhersteller zusammenschließen zu müssen.

Im Oktober 2008, nur zwei Monate vor der Einigung über die CO₂-Obergrenzen, bekräftigte der VDA noch einmal im Umweltausschuss des Deutschen Bundestags öffentlich seine Forderungen.

Der Verband betonte erneut, dass er zwar die EU-Kommission darin unterstützen wolle, das Ziel von 120 g CO₂/km zu erfüllen, bemängelte aber, dass der Verordnungsvorschlag insgesamt zu wenig Raum für neue Innovationen lasse und zu sehr auf technische Verbesserungen setze, anstatt stärker den integrierten Ansatz einzubeziehen. Besonders die Ökoinnovationen seien in dem Verordnungsvorschlag nicht in dem Maße berücksichtigt worden, wie es sinnvoll wäre. In der Konsequenz hätte dies auch negati-

¹⁶² In einem internen Positionspapier, das zu einem Zeitpunkt erstellt wurde, als die Beratungen im EU-Parlament schon fortgeschritten waren, wurde jedoch angegeben, dass für jeden Hersteller Ausnahmeregelungen gelten sollten.

ve Auswirkungen auf Forschung und Entwicklung (vgl. VDA-Positionspapier zur öffentlichen Anhörung im Deutschen Bundestag am 15.10.2008, S. 4).

Mit Blick auf den integrierten Ansatz plädierte der Automobilverband auch für eine stärkere Verwendung von Biokraftstoffen. Er unterstütze das Vorhaben der EU-Kommission, bis 2020 den Anteil an alternativen Kraftstoffen auf 10 % zu erhöhen.

Natürlich wurde vom VDA eine stufenweise Heranführung der Pkw an die CO₂-Obergrenze gefordert und noch einmal auf die Übergangsfrist verwiesen, die die Automobilhersteller für die Umstellung der Fahrzeuge benötigten. Der Zeitraum von 2012 bis 2015 wurde zwar nicht als optimal bezeichnet, jedoch als Fortschritt gegenüber dem ursprünglichen Vorschlag, der kein Phasing-In enthalten hatte (vgl. VDA-Positionspapier zur öffentlichen Anhörung im Deutschen Bundestag am 15.10.2008, S. 4).

Erneut wurde von dem Verband auch die Höhe der Strafzahlungen kritisiert. Der VDA argumentierte, dass diese in keinem Verhältnis zu den Kompensationszahlungen anderer Bereiche stünden: „Forderungen nach 95 Euro pro g CO₂/km sind völlig unangemessen und betragen das 24-fache(sic!) dessen, was in den anderen Branchen zu leisten ist“ (VDA-Positionspapier zur öffentlichen Anhörung im Deutschen Bundestag am 15.10.2008, S. 4).

In dem Positionspapier vom Oktober 2008 wurde auch deutlich, dass sich der VDA gegenüber der Einführung eines Langfristziels kompromissbereit zeigte. Unter der Prämisse einer Korridorlösung, wie es der deutsch-französische Kompromiss postuliert hatte, und der Durchführung eines Impact Assessments stand der VDA einem Langfristziel aufgeschlossen gegenüber (vgl. VDA-Positionspapier zur öffentlichen Anhörung im Deutschen Bundestag am 15.10.2008, S. 3).

Dieses Verhalten spiegelte die Entwicklung auf europäischer Ebene wider, da spätestens seit dem deutsch-französischen Kompromiss die Festlegung eines Langfristziels nicht mehr ausgeschlossen werden konnte.

Anderen Forderungen stand der VDA ambivalent gegenüber. Zum einen betraf dies die Forderung Schwedens, für Flex-Fuel-Fahrzeuge sogenannte Super Credits zu erhalten; zum anderen reklamierte Großbritannien insbesondere für seine Nischenanbieter besondere Vergünstigungen.¹⁶³ Insbesondere bei den Super Credits wurde die Unterteilung in „gute“ und „schlechte“ Fahrzeuge kritisch angemerkt. Die Ausnahme-

¹⁶³ Die Flex-Fuel-Pkw können sowohl mit normalem Kraftstoff als auch mit Biokraftstoffen betrieben werden. Insbesondere Schweden war an einer entsprechenden Gratifikation für diese Pkw interessiert, da Biokraftstoffe dort stärker verbreitet sind.

Die Briten forderten besondere Vergünstigungen für Nischenanbieter, also Hersteller, die nur bis zu 300.000 Pkw pro Kalenderjahr zulassen und die vor allem in Großbritannien ansässig sind.

regelungen für sogenannte Nischenanbieter sollten – so der VDA – für jeden Hersteller gelten.

12.2. Der europäische Automobilverband ACEA

Der europäische Automobilverband ACEA wurde 1991 mit dem Ziel gegründet, die Interessen der 15 europäischen Automobilhersteller zu repräsentieren.¹⁶⁴

Die Konstituierung von ACEA war die Antwort der Automobilindustrie auf die Unterzeichnung der Maastrichter Verträge. „ACEA was established as a response to the gradual shift to Brussels of government responsibility for many of the complex economic, social, technological, industrial and legal issues resulting from closer European integration. The origin of ACEA largely arose from need to represent the technological, industrial and commercial contributions and interests of its member companies“ (ACEA: Why ACEA?, http://www.acea.be/index.php/collection/about_us).

Ivan Hodác, Generalsekretär von ACEA, fügte hinzu: „A recognition by the leading automobile companies in Europe of the need to join forces to engage with the institutions and processes of what was then known as the European Community. The year was 1991 and the EC was well on the way to achieving the goals of its 1992 single market programme. (...) It was clear, that the European Commission, the Council and the European Parliament would have a key role in policing and regulation the single market“ (ACEA: Interview mit Ivan Hodác, Generalsekretär ACEA: http://www.acea.be/index.php/news/news_detail/qa_with_ivan_hodac_secretary_general_of_acea/).

Der europäische Automobilverband ist gekennzeichnet durch die direkte Mitgliedschaft der Automobilunternehmen. Nationale Verbände, so wie beispielsweise der VDA, haben hingegen lediglich einen assoziierten Status und sind nicht stimmberechtigt. Das Liaison Committee, in dem die Vertreter der nationalen Automobilverbände zusammenkommen, ermöglicht jedoch eine institutionalisierte Form der Information.

Die Entscheidungsstruktur des europäischen Automobilverbands verläuft hierarchisch: Auf der untersten Ebene existieren die sogenannten Working Groups, in denen die Experten aus den einzelnen Automobilunternehmen die fachlichen Aspekte des jeweiligen

¹⁶⁴ Mitglieder sind: BMW Group, Daimler AG, FIAT S.p.A., Ford Europe GmbH, General Motors Europe AG, Jaguar Land Rover, MAN Nutzfahrzeuge AG, PSA Peugeot Citroën, Renault SA, Scania AB, Toyota Motor Europe, Volkswagen AG, AB Volvo. Als Vorläuferorganisationen von ACEA fungierten das „Liaison Committee of the Automobile Industry of the Countries of the European Communities“ (CLCA) und das „Committee of Common Market Automobile Constructors“ (CCMC).

Gegenstands diskutieren und erste Empfehlungen abgeben. Wird man sich innerhalb der Arbeitsgruppen nicht einig, kann es passieren, dass die strittige Frage der wichtigsten Instanz – dem Board of Directors – zur Entscheidung vorgelegt wird.

Auch innerhalb der vorliegenden Fallstudie existierte eine sogenannte CO₂-Working Group. Ihr gehörten etwa zwischen zwölf und 15 Mitglieder an und sie tagte ca. jeden zweiten Monat.¹⁶⁵

Um insbesondere der deutsch-französischen Konfliktlinie Rechnung zu tragen, wurde innerhalb des Prozesses ein alternatives institutionelles Arrangement, eine deutsch-französische Arbeitsgruppe, eingerichtet. Man hoffte, sich in einem kleineren Kreis speziell bei den strittigen Fragen einander anzunähern.

Um der besonderen Bedeutung des CO₂-Dossiers für den Verband gerecht zu werden, wurde zwischen der CO₂-Working Group und dem Joint Committee eine sogenannte CO₂-Task Force implementiert. Während man sich in der CO₂-Working Group insbesondere mit den technischen Fragen der Verordnung auseinandersetzte, lag der Schwerpunkt innerhalb der CO₂-Task Force eher auf der politisch-taktischen Ebene. In ihr nahmen z. T. die Mitglieder der CO₂-Working Group teil.

Das Joint Committee des Verbands setzte sich aus den (Bereichs-)Leitern der politischen Kommunikation der Mitgliedsunternehmen zusammen. Wichtigste Aufgabe des Joint Committee ist die Vorbereitung der Sitzungen des Board of Directors, dem Entscheidungsorgan des Verbands. Dieses Gremium ist mit dem Koordinierungskreis des deutschen Automobilverbands VDA vergleichbar.

Die Sitzungen des Joint Committee werden durch das Generalsekretariat, der permanenten Vertretung des Verbands in Brüssel, geleitet.¹⁶⁶ An der Spitze des Generalsekretariats steht der Generalsekretär, der möglichst nicht aus einem der wichtigen automobilproduzierenden Länder kommen sollte, um die fragile Balance insbesondere zwischen deutschen, italienischen und französischen Automobilherstellern nicht zu stören. Die Rolle des Generalsekretärs von ACEA ist mit der des Präsidenten des VDA vergleichbar.

Das wichtigste Gremium des Verbands ist das Board of Directors, das aus den jeweiligen Vorsitzenden der Mitgliedsunternehmen besteht. Formell an der Spitze des Ver-

¹⁶⁵ Um Einzelfragen während der Implementierungsphase zu klären, besteht die CO₂-Working Group noch immer.

¹⁶⁶ Das Generalsekretariat besteht aus folgenden Bereichen, denen jeweils ein Direktor oder eine Direktorin vorsteht: Administration, Communications & Public Relations, Communications & Public Affairs, Economics & Communications, Environment & Economics, Environmental Policy, Emissions & Fuels, EURCAR, Information & Technology, Legal Affairs & Taxation, Parliamentary Affairs, Regulatory Affairs, Regulatory Projects, Safety, Technical Affairs, Trade & Economics, Transport Policy.

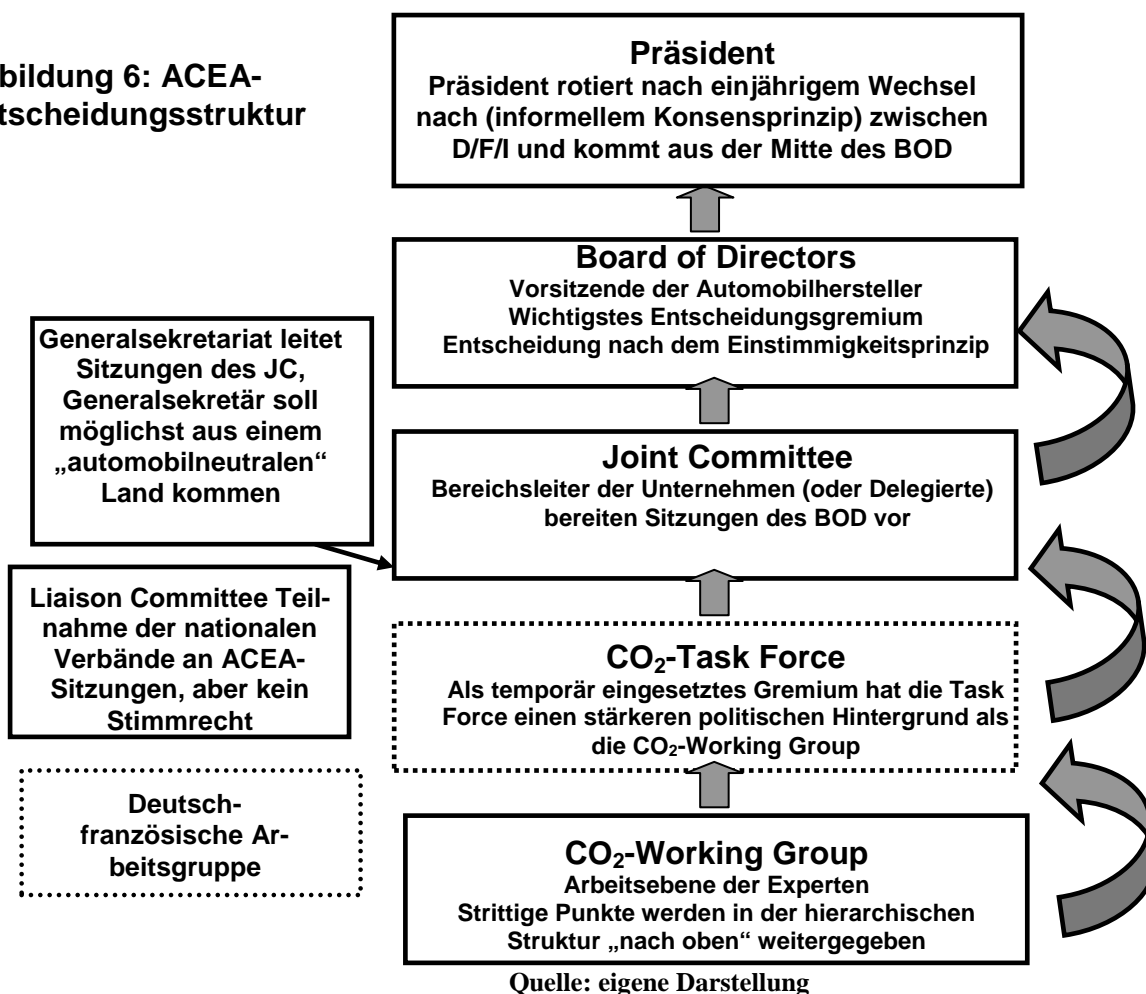
bands steht der Präsident des ACEA, der aus dem Board of Directors rekrutiert wird. Er rotiert jedes Jahr und kommt in der Regel, nach einem informellen Konsens, aus der Reihe eines deutschen, französischen oder italienischen Automobilherstellers.

Das Board of Directors tagt durchschnittlich alle drei Monate. Die Entscheidungsfindung erfolgt nach dem Einstimmigkeitsprinzip.

Mit dem einheitlichen Abstimmungsprinzip verfolgt der Verband das Ziel, dass sich alle Automobilhersteller dieser Einigung verpflichtet fühlen und Alleingänge der Hersteller möglichst reduziert werden, obwohl diese auch in der vorliegenden Fallstudie immer wieder unternommen wurden.

Das Einstimmigkeitsprinzip kann jedoch, wie auch im vorliegenden Fall dazu führen, dass punktuell keine gemeinsame Positionierung vertreten werden kann.

Abbildung 6: ACEA-Entscheidungsstruktur



12.2.1. Die Positionen des ACEA

Laut den Angaben von Personen, die unmittelbar an den Verhandlungen innerhalb des ACEA beteiligt waren, stellen die Intensität, mit der die Debatte über das CO₂-Dossier geführt wurde, und die Schwierigkeit einer gemeinsamen Positionsbildung in der bisherigen Geschichte des ACEA ein singuläres Ereignis dar.

Verantwortlich für diesen Befund war insbesondere die ökonomische Bedeutung des CO₂-Dossiers für die europäischen Automobilhersteller und – damit verbunden – ihre unterschiedlichen übergeordneten Interessen und Präferenzen. Man darf in diesem Zusammenhang nicht vergessen, dass in keinem anderen Gremium die heterogenen Herstellerinteressen Frankreichs (und Italiens) auf der einen Seite und Deutschlands (und Großbritanniens) so direkt aufeinander prallten wie innerhalb des ACEA.

Die interne Reaktion des Verbands auf die starke Heterogenität manifestierte sich auch institutionell, nämlich im Zuge der Implementierung einer speziellen deutsch-französischen CO₂-Arbeitsgruppe. Diese sollte in einer kleinen Runde den Herstellern aus den Ländern die Möglichkeit eines bilateralen Dialogs bieten und die endgültige Abstimmung strittiger Fragen im Board of Directors vorbereiten.

Für eine erfolgreiche Interessenvertretung gegenüber politischen Institutionen liegt eine Ausgangsvoraussetzung des kollektiven Akteurs darin, dass eine gemeinsame Positionierung erreicht wird und damit auch die unterschiedlichen Präferenzen überwunden werden.

Dies ist insbesondere auch dann von Bedeutung, wenn es um die Ausarbeitung eines legislativen Vorschlags geht. Da die Europäische Kommission in erster Linie mit den europäischen Verbänden interagiert, erwartet sie von diesen eine entsprechende Koordinierung der Verbandsmeinungen. Auch im Kontakt mit anderen politischen Entscheidungsträgern ist es für einen Verband nicht von Vorteil, wenn er keine gemeinsame Position vertreten kann. Dies hätte zur Folge, dass der Verband, hervorgerufen durch seine institutionelle Struktur, in seiner Rolle als interessenpolitische Vertretung der Automobilhersteller insbesondere auch gegenüber nationalen Verbänden, in diesem Fall gegenüber dem VDA, geschwächt würde.

In dem vorliegenden Politikformulierungsprozess gelang es dem europäischen Automobilverband ACEA nur unter großen Anstrengungen und zum Teil überhaupt nicht, eine gemeinsame Positionierung herzustellen. An den Positionierungen lassen sich im Übrigen immer auch die unterschiedlichen Einflüsse der jeweiligen Hersteller ablesen, in diesem Fall der deutschen und französischen Produzenten.

Schon zu Beginn des Politikformulierungsprozesses, bevor also der Verordnungsvorschlag präsentiert wurde, war man sich bei der grundlegenden Frage nicht einig, welchen Zielwert die Verordnung überhaupt haben sollte. Während die französische Verhandlungsseite einen einheitlichen Zielwert von 130 g CO₂/km für alle Pkw-Modelle präferierte, forderte die deutsche Verhandlungsseite einen gewichtsbasierten und differenzierenden Ansatz, bei dem die unterschiedlichen Modelle mit ihren spezifischen CO₂-Emissionen miteinander verrechnet werden sollten.¹⁶⁷

Gleichwohl ging es unmittelbar nach der Präsentation des Verordnungsvorschlags um die Frage, wie hoch die individuellen Emissionsminderungsziele für Pkw künftig sein sollten, d. h., wie die CO₂-Grenzwertkurve (slope) künftig ausgestaltet sein sollte. Bei dieser für die Hersteller entscheidenden Frage, um die erbittert gekämpft wurde, gelang es dem ACEA innerhalb der gesamten Verhandlungen keine Einigung herbeizuführen. Während die französische/italienische Verhandlungsseite eine Steigung der Geraden von 20 % bis 30 % sehen wollte, forderte die deutsche Verhandlungsseite den slope von 80 %.

Wie aus einem internen Papier hervorgeht, verständigte man sich bewusst darauf, diese Frage vorerst aus den weiteren Verhandlungen auszuklammern und sie erst zu beantworten, nachdem die anderen elementaren Inhalte der Verordnung geklärt worden waren: „ACEA and its members agree that they will not address the slope at this moment, in order to make it easier to find an agreement on other key issues of the proposal“ (ACEA position on key issues regarding the Commission proposal on setting emission standards for new passenger cars as adopted by the Commission on 19th December 2007). In der von der EU-Kommission durchgeführten öffentlichen Konsultation vom Juli 2007 hieß es lediglich, dass die Wahl des Parameters sozial ausgewogen und die Differenz zwischen den unterschiedlichen Produktportfolios gewahrt bleiben müsse: „Regarding the shape/slope of the regulatory curve, consensus exists within ACEA that any system must respect both diversity and social equity“ (ACEA-Positionspapier: ACEA answer to Commission consultation on CO₂/cars Communication, S. 6). An dieser Stelle legte letztlich die deutsch-französische Einigung die Verbandsposition fest, bei der informell die Steigung der Geraden auf 60 % festgelegt wurde, so wie es der Verordnungsvorschlag vorgesehen hatte.

In diesem Zusammenhang ist auch hinzuzufügen, dass man sich verbandsintern uneinig darüber war, welcher Ansatz als Bemessungsgrundlage des Parameters herangezogen

¹⁶⁷ Schon in dieser Frage entschied die EU-Kommission politisch, da der EU-Kommissionsvorschlag vom 19.12.2007 keinen einheitlichen Grenzwert vorsah.

werden sollte und ob dieser auf dem Gewicht oder dem Footprint eines Pkw basieren sollte. Der Parameter Gewicht wurde auch im Kontext der öffentlichen Anhörung der Kommission im Juli 2007 vertreten (vgl. Euractiv: EU-Emissionsregeln für Autos zeigen Kluft zwischen Deutschland und Frankreich, 15.11.2007, und ACEA-Positionspapier: ACEA answer to Commission consultation on CO₂/cars Communication, S. 7).

Uneinig war man sich im Übrigen auch bei der grundlegenden Frage, wie hoch der Grenzwert sein sollte, der durch die Herstellerleistungen erbracht werden sollte.

Während die französischen Automobilhersteller für einen Zielwert von 120 g CO₂/km allein durch motortechnische Entwicklungen plädierten, forderten die deutschen Automobilhersteller, falls überhaupt, den Wert von 130 g CO₂/km durch motortechnische Maßnahmen.

Letztlich legte die EU-Kommission nach Intervention des deutschen Industriekommissars und Vize-Kommissionspräsidenten Günter Verheugen im Februar 2007 den Wert von 130 g CO₂/km fest, der durch die Verbesserung der Motoreffizienz ermöglicht werden sollte.

Die verbleibenden 10 g CO₂/km sollten mittels der „complementary measures“ erzielt werden. Darin spiegelte sich der integrierte Ansatz wider, der vom ACEA öffentlich gefordert wurde (vgl. ACEA-Positionspapier: Reduzierung der CO₂-Emissionen von Pkws. Auf dem Weg zu einem integrierten Ansatz, Juli 2007).

In der öffentlichen Konsultation der EU-Kommission vom 13.7.2007 schlug der ACEA vor, dass 135 g CO₂/km durch die Verbesserung der Motoreffizienz und 15 g CO₂/km durch „complementary measures“ eingespart werden sollten.

So nahm der Verband zumindest nach außen eine an Deutschland orientierte Positionierung ein. Der ACEA-Generalsekretär Ivan Hodáč warnte davor, dass neue gesetzliche Maßnahmen erste Auswirkungen auf die Wettbewerbsfähigkeit und die Beschäftigung im Automobilssektor haben könnten und damit die Preise steigen würden (vgl. Euractiv: Autos und CO₂, 17.1.2008).

Ein weiteres Problem bildete das sogenannte Phasing-In, also die schrittweise Heranführung der europäischen Fahrzeugflotte an das durchschnittliche Ziel von 120 g CO₂/km in 2012.

Nach Ansicht des ACEA waren die Automobilhersteller aufgrund der mehrjährigen Produktionszyklen (fünf bis sieben Jahre) nicht in der Lage, die neue Verordnung bis 2012 umzusetzen. Die Zieleinhaltung von 120 g CO₂/km in 2012 hätte laut ACEA zur Folge gehabt, dass sich der durchschnittliche Preis von neuen Fahrzeugen auf ca. 3.600 Euro erhöht hätte. Diese Aussage entsprach der Forderung des VDA (vgl. ACEA-

Positionspapier: Reduzierung der CO₂-Emissionen von Pkws. Auf dem Weg zu einem integrierten Ansatz, Juli 2007).

Mit Blick auf die Quoten, wie genau das Phasing-In ausgestaltet werden sollte, herrschte jedoch Uneinigkeit.

Jedenfalls nannte der Verband erst im Februar bzw. April 2008 genaue Quoten: 25 % in 2012, 50 % in 2013, 75 % in 2014 und 100 % in 2015, die im Übrigen mit den Präferenzen des deutschen Automobilverbands VDA korrelierten (vgl. ACEA-Positionspapier: ACEA position on key issues regarding the Commission proposal on setting emission standards for new passenger cars as adopted by the Commission on the 19th December 2007, 15.2.2008).

Die Verbandsposition im November 2008, also kurz vor der politischen Einigung, verdeutlichte wiederum den Kompromisscharakter und den Einfluss der französischen Verhandlungsseite. Die Phasing-In-Zahlen lauteten wie folgt: 60 % in 2012, 70 % in 2013, 80 % in 2014 und 100 % in 2015. (vgl. ACEA-Positionspapier: CO₂ regulation for passenger cars ACEA comments and position, 19. November 2008).

Eine weitere Kontroverse bildete die Frage nach der Höhe der Strafzahlungen, die bei einer Nichteinhaltung des CO₂-Grenzwertes erhoben werden sollten.

In dem verbandsinternen Positionspapier vom Februar 2008 hieß es, dass die Kompensationszahlungen, die der Verordnungsvorschlag vorsah, im Vergleich zu den anderen Industriesektoren, zu hoch wären. Eine genaue Angabe über die Höhe der Strafzahlungen wurde jedoch vermieden. In diesem Zusammenhang hieß es nur: „ACEA asks for fair treatment of the automobile industry in comparison with other sectors, should compensation payment be part of legislation“ (ACEA-Positionspapier: ACEA position on key issues regarding the Commission proposal on setting emission standards for new passenger cars as adopted by the Commission on 19th December 2007, 15.2.2008).

Im November 2008 lautete die Position des Verbands wie folgt: Im Gegensatz zu dem Vorschlag der französischen Ratspräsidentschaft sollte sich der Korridor der Strafen zwischen dem 1. und dem 3. Gramm zwischen 10 Euro bewegen. Ab dem 3. Gramm CO₂-Überschreitung sollten nicht mehr als 40 Euro bezahlt werden. (ACEA-Positionspapier: CO₂ regulation for passenger cars ACEA comments and position, 19. November 2008). Die Zahl von 40 Euro korrelierte im Übrigen mit der Forderung des deutschen Berichtstatters im Industrieausschuss, Werner Langen, der allerdings in seinem Bericht 40 Euro für jedes überschrittene CO₂-Gramm gefordert hatte.

Ein weiteres wesentliches Merkmal der deutsch-französischen/italienischen Konfliktlinie, die sich innerhalb des Verbands widerspiegelte, war auch die Forderung nach der Implementierung der Ökoinnovationen.

Während der deutsche Automobilverband VDA für eine möglichst hohe Anrechnung des spezifisch deutschen Vorschlags plädierte, waren die französischen Automobilhersteller, schon allein was die Einführung anbelangte, kritisch eingestellt. Erst der deutsch-französische Kompromiss hatte eine Einigung in dieser Frage herbeigeführt und einen Rahmen für die Anrechenbarkeit der Ökoinnovationen zwischen 6 g und 8 g festgelegt.

Im November 2008 hatte sich der Verband auf eine Anrechnung von 7 g CO₂/km geeinigt, was letztlich auch dem Ergebnis der politischen Verhandlungen entsprach.

Ausdruck der unterschiedlichen Interessen des ACEA war auch das Langfristziel, das im November 2008 mit der Spanne zwischen 95 g und 110 g/CO₂ angegeben wurde. Die deutschen Automobilhersteller wollten die konkrete Nennung eines Langfristziels vermeiden. Falls ein Langfristziel jedoch genannt werden sollte – und nach dem deutsch-französischen Kompromiss war dies nicht mehr zu verhindern –, dann nur unter der Prämisse einer Gesetzesfolgeabschätzung, eines Impact Assessment, und eines darauf aufbauenden Berichts (review) in 2014. Letzterer sollte dann erneut in den politischen Institutionen zur Abstimmung gestellt werden.

Wie man aus den Ausführungen erkennen kann, war der europäische Automobilverband ACEA innerhalb des CO₂-Politikformulierungsprozesses durch ein hohes Maß an Unsicherheit geprägt. Die unterschiedlichen Herstellerinteressen hatten heterogene Präferenzen zur Folge, was dazu führte, dass in wesentlichen Punkten erst relativ spät und z. T. überhaupt keine gemeinsame Positionierung vorgenommen wurde. Daran änderte im Übrigen auch die speziell eingesetzte deutsch-französische Arbeitsgruppe nichts.

Die institutionellen Strukturen des Verbands, die alle wesentlichen Automobilhersteller mit ihren jeweiligen (differenzierten) Interessen umfassten und die das Einstimmigkeitsprinzip vorsahen, verhinderten zeitlich gesehen frühere Abstimmungen bzw. Abstimmungsergebnisse. Das Einstimmigkeitsprinzip soll zwar prinzipiell dafür sorgen, dass Alleingänge der einzelnen Hersteller reduziert werden; wird jedoch kein Abstimmungsergebnis erzielt, kann man davon ausgehen, dass die Automobilhersteller erst recht singulär ihre Interessen vertreten.

In der wesentlichen Frage nach der Steigung der CO₂-Zielwertkurve (slope) hätte es, nach der Klassifizierung von Scharpf, einer hierarchischen Steuerung bedurft, die sich über die Präferenzen der einzelnen Hersteller hinweggesetzt hätte. Diese ist jedoch in-

nerhalb des institutionellen Kontexts des Verbands nicht möglich. Eine hierarchische Steuerung erfolgte im Prinzip erst außerhalb des Verbands durch den deutsch-französischen Kompromiss, der wesentliche Eckpunkte der endgültigen Verordnung festlegte.

Auch unter der Prämisse, dass sich die gemeinsame Positionierung des ACEA als problematisch gestaltete, war der europäische Verband für den vorliegenden Politikformulierungsprozess von Bedeutung. So diente er als wichtiges Dialogforum für die unterschiedlichen europäischen Hersteller, auch wenn nicht immer ein Ergebnis erzielt werden konnte.

Darüber hinaus hoben ACEA-Mitarbeiter die Relevanz des Verbands im Zusammenhang mit seiner Informationsfunktion für die Mitgliedsunternehmen hervor.

So setzte der Verband seine Mitgliedsunternehmen beispielsweise über den Verhandlungsstand in den Ausschüssen des EU-Parlaments in Kenntnis oder aber, zu einem späteren Zeitpunkt, über die Ergebnisse der Sitzungen im Ausschuss der Ständigen Vertreter.

Des Weiteren darf man nicht vergessen, dass der ACEA durch seinen Brüsseler Standort als erster Ansprechpartner für die politischen Institutionen auf europäischer Ebene, insbesondere für die EU-Kommission, fungiert.¹⁶⁸

Doch muss in diesem Zusammenhang natürlich auch betont werden, dass in dem vorliegenden Politikformulierungsprozess der ACEA dieser Interessenbündelungsfunktion nur unzureichend nachkommen konnte.

Was die Interaktion mit dem EU-Parlament anbelangt, so boten persönliche Gespräche jedoch auch die Möglichkeit, durch das Versenden von Positionspapieren die Parlamentarier über den Standpunkt des Verbands zu informieren. Zu den wichtigsten Ansprechpartnern, auch für den ACEA, gehörten insbesondere die Berichterstatter des EU-Parlaments.

Interessant ist in diesem Zusammenhang die Aussage eines ACEA-Mitarbeiters, der betonte, dass aufgrund der großen nationalen Relevanz des CO₂-Dossiers die Parlamentarier auch eher dazu geneigt waren, sich an der nationalen Meinung des jeweiligen Mitgliedslands zu orientieren.

Ähnliches galt natürlich auch für die Ministerratsebene und in diesem Zusammenhang für den Ausschuss der Ständigen Vertreter, der aufgrund seiner originären Funktion der

¹⁶⁸ So wurde von einem ehemaligen ACEA-Mitarbeiter beispielsweise die Zusammenarbeit mit der EU-Kommission positiv hervorgehoben. Insbesondere der Kontakt zur Generaldirektion Umwelt und die vertrauensvolle Zusammenarbeit wurden gelobt.

Dreh- und Angelpunkt für die Nationalstaaten ist. Insbesondere im Zuge der nationalen Bedeutung des Dossiers konnte der ACEA im Kontext von Lobbybemühungen gegenüber dem Ausschuss der Ständigen Vertreter und der Ratsarbeitsgruppen nur eine eher untergeordnete Rolle spielen.

12.2.2. Die Rolle des deutschen Automobilverbands VDA und seine Bedeutung gegenüber dem europäischen Automobilverband ACEA

Wie man den Ausführungen entnehmen kann, hatte der deutsche Automobilverband VDA gegenüber dem europäischen Automobilverband ACEA den grundsätzlichen Vorteil, dass er auf eine relativ einheitliche Präferenzbildung und somit auf eine insgesamt homogene Positionierung rekurrieren konnte. Ermöglicht wurde dieses durch die institutionellen Bedingungen des Verbands, der nur die deutschen Automobilhersteller umfasste und eben nicht französische oder italienische Hersteller mit einer grundsätzlich anderen Produktionsstruktur.

So benötigte der VDA, im Gegensatz zum europäischen Automobilverband ACEA, auch keine Konfliktlösung durch politische institutionelle Kontexte wie beispielsweise durch das deutsch-französische Netzwerk, das sich im Zuge des deutsch-französischen Kompromisses gebildet hatte. Gleichwohl sorgte der genannte deutsch-französische Kompromiss, da er wesentliche Eckpunkte der späteren Verordnung festlegte, auch für einen Kontrapunkt bei den Lobbybemühungen der deutschen Automobilhersteller.¹⁶⁹

Die Alleingänge der deutschen Hersteller, die abseits der Verhandlungen sowohl auf nationaler als auch auf europäischer Ebene erfolgten, führten in der vorliegenden Fallstudie nicht zu einer Schwächung des Verbands, da das übergeordnete Interesse – die Wahrung der nationalen Wettbewerbsfähigkeit – von allen relevanten deutschen Automobilherstellern geteilt wurde.¹⁷⁰

Unter taktischen Gesichtspunkten vermochten die deutschen Automobilhersteller nicht nur eine gemeinsame Positionierung herzustellen; auch konnten sich die Mitglieder des Verbands einer gegenseitigen Loyalität bei der Vertretung dieser Positionen relativ sicher sein. Im Gegensatz dazu waren sich die deutschen Automobilhersteller in den Verhandlungen innerhalb des ACEA nicht immer darüber im Klaren, ob die französischen oder italienischen Automobilhersteller auch in den weiteren Verhandlungen hinter den gemeinsamen Verhandlungsergebnissen standen.

¹⁶⁹ Siehe Kapitel 16 zum deutsch-französischen Kompromiss.

¹⁷⁰ In diesem Kontext darf man nicht vergessen, dass jeder Hersteller eigene Wettbewerbsinteressen hatte, die unabhängig von dem Konsens, der in wesentlichen Fragen bestand, weiter vorhanden waren.

Neben den institutionellen Faktoren waren jedoch die netzwerkartigen Strukturen von elementarer Bedeutung für den Erfolg der Durchsetzung der deutschen Automobilindustrie. Von wesentlicher Relevanz war, dass es der deutschen Automobilindustrie gelang, ihre Anliegen an den entscheidenden Stellen zu platzieren, wobei ihr nicht zuletzt der Präsident des VDA half, seine Kontakte zu nutzen, um so seine institutionelle Macht, auch im Vergleich zum ACEA, zu demonstrieren.

Auf europäischer Ebene vertrat der Industriekommissar und Vize-EU-Kommissionspräsident Günter Verheugen die Belange der deutschen Automobilhersteller. Dies hatte sich nicht nur im Streit um den CO₂-Zielwert manifestiert, sondern auch an der Intervention gegen einen einheitlichen Zielwert für alle Hersteller. So war offensichtlich, und dies wurde auch von einem Mitarbeiter des VDA konstatiert, dass die GD Industrie den Forderungen der (deutschen) Automobilindustrie prinzipiell offener gegenüberstand als die GD Umwelt.¹⁷¹

Im EU-Parlament wurden die Parlamentarier, insbesondere die der beteiligten Ausschüsse Umwelt und Industrie, angesprochen: Beeinflussungsmöglichkeiten zeigten sich an dieser Stelle durch das Einbringen der Änderungsanträge seitens der Abgeordneten.

An dieser Stelle mussten im Prinzip zwei Faktoren beachtet werden: zum einen die Fraktionszugehörigkeit und zum anderen die Nationalität der Abgeordneten. Letztere spielte insofern eine Rolle, da man natürlich bei nationalen Abgeordneten die Änderungsanträge nicht nur besser platzieren konnte, sondern auch davon ausgehen musste, dass beispielsweise ein französischer oder ein italienischer Abgeordneter sich gerade nicht für die Belange eines deutschen Premiumherstellers einsetzen würde. Einschränkend ist jedoch zu betonen, und das spielte wiederum im Kontext der Fraktionszugehörigkeit eine Rolle, waren z. B. deutsche Grünen-Abgeordnete für die Argumente deutscher Hersteller nur begrenzt zugänglich.

Insbesondere der konservative Berichterstatter im Industrieausschuss, Werner Langen, war an der Stelle des EU-Parlaments von grundlegender Bedeutung für die deutsche Automobilindustrie.

Positiv für die deutsche Automobilindustrie war auch, dass die konservative Abgeordnete Angelika Niebler Vorsitzende des Industrieausschusses war. In einer der wichtigsten Phasen des Prozesses, bei den sogenannten Triloggesprächen, als zwischen Parlament und Rat um einen Kompromiss gerungen wurde, konnte der Verband wie-

¹⁷¹ Dabei waren insbesondere die bilateralen Gespräche von Bedeutung, da die öffentlichen Konsultationen der EU-Kommission in der Regel enge zeitliche Begrenzungen vorsehen.

derum durch seine engen Kontakte zur Spitze des Industrieausschusses seine Interessen kontinuierlich vertreten. Auch Martin Schulz an der Spitze der Sozialdemokratischen Fraktion spielte eine wesentliche Rolle bei der Mobilisierung der gewerkschaftsnahen Sozialisten des EU-Parlaments.¹⁷²

Mit Blick auf die nationale Ebene erfolgten intensive Gespräche mit der deutschen Ministerialbürokratie. Diese wurden sowohl mit dem Kanzleramt als auch mit dem Bundesumweltministerium geführt, wobei sich die Zusammenarbeit mit Vertretern der Ministerialbürokratie nicht immer einfach gestaltete, jedoch wichtig war, da sie Deutschland in den Gremien des Ministerrates der EU vertraten.

Die großzügige interne Ressourcenausstattung ermöglichte es dem Verband ebenfalls in personeller Hinsicht, den Verlauf der Verhandlungen sowohl in Brüssel als auch in Deutschland kontinuierlich zu verfolgen. Von größerer Relevanz aber waren die ökonomische Bedeutung der deutschen Automobilindustrie und ihre damit verbundene Bedeutung für den nationalen (und den europäischen) Arbeitsmarkt. Dies führte dazu, die Kanzlerin als Fürsprecherin zu gewinnen. Insofern erlaubte dem VDA auch die enge Anbindung des Dossiers an die nationalen Interessen eine Bedeutungsaufwertung gegenüber dem ACEA.

12.3. Die Umweltorganisationen

Die Ausgangsvoraussetzungen für die Umweltorganisationen in dieser Fallstudie waren nicht unbedingt negativ.¹⁷³

In Anbetracht der Bemühungen der EU-Kommission, Vorreiter in Sachen Klimaschutz zu sein, eröffnete es den Umweltverbänden sicherlich eine positive Argumentationsausgangslage. Ein Signal in diese Richtung war sicherlich auch, dass das CO₂-Dossier nicht von der GD Umwelt, sondern von der GD Industrie betreut wurde.

¹⁷² Im September 2008 hatten der VDA und die IG Metall in einem gemeinsamen Brief an die EU-Parlamentarier vor den Folgen für die Beschäftigung gewarnt, falls der Verordnungsvorschlag zu ambitioniert sei. Bezüglich der Strafzahlungen wurde konstatiert, dass „(...) die Prosperität unserer Unternehmen und damit der Arbeitsplätze gefährdet sind (...)“ (CO₂-Handel.de: Autoindustrie und IG Metall für weichere Umweltauflagen, 23.9.2008). Die Strafzahlungen, die der Industrieausschuss auf 40 Euro angesetzt hatte, wären zu hoch und die Fixierung eines Langfristziels „nicht möglich und überdies unfair“. „Gerade vor dem Hintergrund sich verdüsternder weltweiter Zulassungsprognosen werden die kommenden Jahre für die europäische und deutsche Automobilindustrie und unsere Beschäftigten große Herausforderungen mit sich bringen“ (CO₂-Handel.de: Autoindustrie und IG Metall für weichere Umweltauflagen, 23.9.2008).

¹⁷³ Obgleich die Umweltverbände schon im Zuge der Präsentation des EU-Kommissionsvorschlags den Einfluss der (deutschen) Automobilindustrie negativ vermerkten.

Darüber hinaus war die Öffentlichkeit durch die Publikation von diversen wissenschaftlichen Untersuchungen, die sich mit dem Thema Klimawandel auseinandergesetzt hatten, in einem hohen Maße sensibilisiert.¹⁷⁴

Die Automobilindustrie hatte die freiwillige Selbstverpflichtungserklärung nicht eingehalten. Hinzu kam, dass sie durch die unterschiedlichen Herstellerinteressen auf europäischer Ebene nicht mit einer Stimme sprechen konnte.

Im Kontext der vorliegenden Fallstudie waren auf europäischer Ebene insbesondere drei Umweltorganisationen von Bedeutung: The European Federation of Transport and Environment, Greenpeace European Unit und Friends of the Earth Europe.¹⁷⁵ Alle drei Nichtregierungsorganisationen gehören zur Gruppe der sogenannten „Green 10“.¹⁷⁶

The European Federation of Transport and Environment, kurz T&E, wurde 1989 gegründet und ist seit 1992 durch ein Büro in Brüssel vertreten. T&E ist eine Dachorganisation, die über 50 Mitgliedsorganisationen in 20 Ländern verfügt und deren Aktionsradius sich über die EFTA-Freizone (Schweiz und Norwegen) und Osteuropa erstreckt. Deutsche Mitglieder sind der Verkehrsclub Deutschland (VCD) und die Deutsche Umwelthilfe (DUH), die sich auf nationaler Ebene zu den EU-Kommissionsplänen äußerten.

Auf europäischer Ebene stehen Fragen rund um den Bereich Luft und den Straßenverkehr im Mittelpunkt ihrer Tätigkeit. In diesem Kontext setzt sich die Organisation für eine Verkehrspolitik ein, „(...) die auf den Prinzipien einer nachhaltigen Entwicklung beruht und dabei negative Einflüsse auf die Umwelt und die Gesundheit minimiert (...)“ (Deutscher Naturschutzring: EU-Koordination Sonderheft 1/2009: Die europäischen Umweltverbände, S. 18). Darüber hinaus forscht und veröffentlicht die NGO zu den

¹⁷⁴ Der sogenannte Stern-Report konstatierte, dass die Konzentration der Treibhausgase in der Atmosphäre bereits 2035 das Doppelte ihres vorindustriellen Niveaus zur Folge hätte, falls keine Anstrengungen gegen die steigenden Emissionen unternommen würden. Dies wiederum hätte einen globalen Anstieg der Durchschnittstemperatur von mehr als 2° C zur Folge (vgl. http://www.hm-treasury.gov.uk/d/stern_shortsummary_german.pdf).

¹⁷⁵ Insbesondere diese Umweltorganisationen arbeiteten in der vorliegenden Fallstudie zusammen, was sich unter anderem an der Veröffentlichung gemeinsamer Positionspapiere manifestierte.

¹⁷⁶ Die zehn größten europäischen Nichtregierungsorganisationen im Umweltbereich haben sich zusammengeschlossen, um ihre Aktivitäten besser zu koordinieren und ihrem Auftreten ein stärkeres Gewicht zu verleihen. Hierzu zählen, außer den oben genannten Institutionen, folgende Organisationen: BirdLife – International European Division, Central and Eastern Europe Bankwatch Network (CEE Bankwatch), Climate Action Network Europe (CAN Europe), European Environmental Bureau (EEB), Health and Environment Alliance (HEAL), Naturefriends international (NFI), European Union Environmental Policy Office (WWF-EPO). Das EEB war insbesondere im Rahmen des Agenda-Settings von Bedeutung. Es wies die Europäische Kommission darauf hin, dass Selbstverpflichtungserklärungen als Instrument der politischen Steuerung nicht geeignet sind. Das EEB war die erste Umweltorganisation, die sich 1974 auf europäischer Ebene etablierte. Es umfasst als Dachorganisation wiederum 132 Organisationen aus dem Umweltbereich. Die Organisation unterhält ein permanentes Sekretariat in Brüssel und wird dort durch elf Mitarbeiter repräsentiert und durch die EU-Kommission finanziell unterstützt (vgl. Webster, Ruth 1998:178).

oben genannten Bereichen Transport und Umwelt¹⁷⁷ Auch diese Organisation profitiert von den Zuwendungen der EU (vgl. Webster 1998:182).

Auf Brüsseler Ebene umfasst das Büro acht Mitarbeiter; eine Mitarbeiterin setzte sich mit dem Thema der CO₂-Regulierung für Pkw auseinander.

Die Greenpeace European Unit ist seit 1988 mit einem permanenten Büro in Brüssel vertreten. Die wesentliche Aufgabe ist es nicht nur, internationale Kampagnen zu koordinieren, sondern auch „(...) das Beobachten und Analysieren der Arbeit der EU-Institutionen, das Aufdecken von Mängeln in EU-Politik und -Gesetzgebung und das Einfordern progressiver Lösungsansätze durch die Entscheidungsträger der EU“¹⁷⁸ (Deutscher Naturschutzring: Die europäischen Umweltverbände: Der heiße Draht nach Brüssel, 2009, S. 15). Derzeit unterhält das Büro 13 Mitarbeiter; insbesondere eine Mitarbeiterin setzte sich mit der CO₂-Gesetzgebung für Pkw auseinander. Die Greenpeace European Unit ist die einzige Organisation, die keine Zuschüsse von der Europäischen Kommission erhält. Damit trägt sie ihrem Grundsatz Rechnung, politisch und finanziell unabhängig zu bleiben (vgl. Webster 1998:180). Die Greenpeace European Unit verfügte 2008 über Einnahmen von 1.432.849.04 Euro.

Friends of the Earth Europe ist seit 1986 mit einem Büro in Brüssel vertreten: „Die Organisation vereint über 30 nationale Organisationen in Europa mit mehreren Tausend lokalen Gruppen und ist Teil des weltgrößten umweltpolitischen Basisnetzwerks Friends of the Earth International. FoEE koordiniert die Mitgliedsaktivitäten insbesondere in den Bereichen Biotechnologie und Transport und setzt sich für ein Europa der Nachhaltigkeit ein. Schwerpunkt ihrer Tätigkeit sind Kampagnen, Publikationen und Events, mit denen die Vertreter der EU-Institutionen angesprochen werden sollen“¹⁷⁹ (Deutscher Naturschutzring: Die europäischen Umweltverbände: Der heiße Draht nach Brüssel, 2009, S. 13.) Friends of the Earth Europe verfügte 2007 über Einnahmen von 921.680.66 Euro. Von der EU-Kommission erhielt die Organisation 777.818.00 Euro an Fördergeldern (vgl. Friends of the Earth Europe: <http://www.foeeurope.org/about/english.htm>).

Im Vergleich zu den Umweltverbänden sind in der europäischen Automobilindustrie direkt und indirekt ca. 12 Millionen Menschen beschäftigt. Sie macht einen jährlichen

¹⁷⁷ An dieser Stelle sind insbesondere Autos und CO₂, CO₂-arme Treibstoffe, Verkehrslärm, Lkw-Maut und der Flug- und Schiffsverkehr zu nennen.

¹⁷⁸ Greenpeace Europe behandelt folgende Themen: Klimawandel, Chemikalien, Energie, Wälder, nachhaltige Landwirtschaft und Gentechnik, Ozeane, allgemeine EU-Themen.

¹⁷⁹ Innerhalb von FoEE werden folgende Themen behandelt: Klimagerechtigkeit und Energie, Nahrungsmittel, Landwirtschaft und Biodiversität, ökonomische Gerechtigkeit, Ressourcen und Konsum, Monitoring der EU-Fördermittelvergabe.

Umsatz von 780 Mrd. Euro¹⁸⁰ (vgl. Pressemitteilung: Zur Lage der europäischen Automobilindustrie, MEMO/09/83).

12.3.1. Die Positionen der Umweltorganisationen

Die Umweltorganisation Greenpeace betonte, dass insbesondere die deutschen Automobilhersteller, unterstützt durch die deutsche Bundeskanzlerin Angela Merkel und den Industriekommissar Günter Verheugen, schon den EU-Kommissionsentwurf vom Dezember 2007 in wesentlichen Punkten entschärft hätten.¹⁸¹ Im Sinne des Klimaschutzes forderte Greenpeace deshalb, dass das Ziel von 120 g CO₂/km ohne den sogenannten integrierten Ansatz ab 2012 in Kraft treten müsse (vgl. Greenpeace report: Driving Climate Change. How the car industry is lobbying to undermine EU fuel efficiency legislation, S. 11).

Der integrierte Ansatz, so wie in der Verordnung vorgesehen, führe dazu, dass die Verantwortung nicht mehr nur allein von den Automobilherstellern getragen werden müsse, sondern auch von den Konsumenten (vgl. Greenpeace report: Driving Climate Change. How the car industry is lobbying to undermine EU fuel efficiency legislation, S. 8 f.).

Die Berechnung der CO₂-Emissionen nach dem Flottendurchschnitt würde es den Automobilherstellern auch weiterhin erlauben, Autos mit einem hohen CO₂-Ausstoß zu produzieren. Darum sprach sich Greenpeace auch für die Setzung eines CO₂-Einheitsgrenzwerts aus. Die Steigung der Geraden sollte darum 0 % betragen (vgl. Greenpeace report: Driving Climate Change. How the car industry is lobbying to undermine EU fuel efficiency legislation, S. 7).

Gleichwohl positionierte sich Greenpeace auch zu der Frage, ob die Steigung der CO₂-Grenzwertkurve auf dem Gewicht oder auf dem Footprint als Parameter basieren sollte. Nach Ansicht der Umweltorganisation erhöhte der Parameter Gewicht nicht den Anreiz zu einer Gewichtsreduzierung. So könnten die Automobilhersteller das Gewicht erhöhen, um ein geringeres CO₂-Ziel zu erreichen (vgl. Greenpeace report: Driving Climate Change. How the car industry is lobbying to undermine EU fuel efficiency legislation, S. 12).

Darüber hinaus dürfe es keine Vergünstigungen für Nischenhersteller geben, da diese insbesondere den Fahrzeugherstellern dienen würden, die Luxusautomobile produzieren. In erster Linie würde davon Großbritannien mit den Marken Aston Martin, Jaguar

¹⁸⁰ Vgl. hierzu auch das Kapitel 12.1. zu dem deutschen Automobilverband VDA.

¹⁸¹ Wichtige Funktionen hatten nach Ansicht von Greenpeace aber auch der damalige deutsche Verkehrsminister Wolfgang Tiefensee und der damalige deutsche Wirtschaftsminister Michael Glos.

oder Land Rover profitieren. In diesem Zusammenhang kritisierte Greenpeace die britischen Politiker, die sich für eine Nischenregelung einsetzten (vgl. Greenpeace report: Driving Climate Change. How the car industry is lobbying to undermine EU fuel efficiency legislation, S. 9).

Das innerhalb des EU-Kommissionsvorschlags vorgestellte Pooling wurde von Greenpeace abgelehnt. Die Verbindung von Unternehmen, die Fahrzeuge mit einem hohen CO₂-Ausstoß produzieren, mit Unternehmen, deren Pkw ein geringeres Maß an CO₂ emittieren, würde nur den weiteren Bau von Pkw mit einem hohen CO₂-Ausstoß begünstigen (vgl. Greenpeace report: Driving Climate Change. How the car industry is lobbying to undermine EU fuel efficiency legislation, S. 13).

Damit die CO₂-Emissionsvorgaben von der Automobilindustrie auch eingehalten würden, müssten die Strafen 150 Euro pro Gramm und Fahrzeug betragen.

Als Langfristziel sprach sich Greenpeace für durchschnittlich 80 g CO₂/km ab 2020 aus. In dem Papier „Off track. Inflated claims of the car industry“, verfasst von dem Mannheimer Politikwissenschaftler Thomas König und erschienen im Sommer 2008 unter der Ägide von Greenpeace, wurde versucht, das Argument der Automobilindustrie zu entkräften, dass die CO₂-Regulierung negative Auswirkungen auf die Wettbewerbsfähigkeit der Automobilindustrie hätte (vgl. Greenpeace report: Off track. Inflated claims of the car industry, S. 3).

Die einheitliche Positionierung der Umweltverbände findet sich auch in den Forderungen von T&E wieder. Wie Greenpeace, so plädierte auch T&E für eine sofortige Durchsetzung des Ziels von 120 g CO₂/km bis 2012. Dieses Ziel sollte jedoch ohne den integrierten Ansatz und nur durch eine verbesserte Motorentechnologie erreicht werden (vgl. T&E-Positionspapier: CO₂ Emissions from new cars. Position paper in response to the European Commission proposal, S. 4). Die EU-Kommission habe durch den Wert von durchschnittlich 130 g CO₂/km und den integrierten Ansatz die Verordnung geschwächt. Dies sei unter der Prämisse, dass das Ziel von 120 g CO₂/km 17 Jahre alt sei, nicht akzeptabel. Darum lehnte T&E Maßnahmen wie den integrierten Ansatz oder die Ökoinnovationen ab (vgl. T&E: Regulating CO₂ emissions of new cars, S. 3).

Auch T&E schlug als Langfristziel einen Wert von durchschnittlich 80 g CO₂/km ab 2020 vor. Ab 2025 sollte dann das Ziel von durchschnittlich 60 g CO₂/km gelten (vgl. T&E: Regulating CO₂ emissions of new cars, S. 3 f.).

Darüber hinaus sprach sich auch T&E gegen einen gewichtsbasierten Parameter aus. Dieser würde – im Gegensatz zum Footprint – jene Automobilhersteller benachteiligen, die leichte Fahrzeuge mit wenig Kraftstoffverbrauch produzierten. Nur der Footprint

würde den Automobilherstellern mehr Optionen zur CO₂-Reduzierung ermöglichen und Gewichtsreduktionen würden nicht bestraft werden. Im Prinzip dürfe es jedoch gar keine Steigung der Geraden (slope) geben¹⁸² (vgl. T&E: Regulating CO₂ emissions of new cars, S. 3).

T&E positionierte sich auch gegen Ausnahmen für Hersteller von kleinen Produktserien (Nischenhersteller und Kleinserienhersteller). Dies galt ebenfalls für die Forderung von Gutschriften (Super Credits), also für Fahrzeuge, die sowohl mit Benzin als auch mit alternativen Kraftstoffen betrieben werden können (vgl. T&E-Positionspapier: CO₂ emissions from new cars. Position paper in response to the European Commission proposal, S. 5).

Das Strafsystem, als ein Eckpfeiler der Regulierung, sollte, so wie auch von Greenpeace vorgeschlagen, entsprechend hoch sein, um eingehalten zu werden. Darum sollten Strafzahlungen bei 150 Euro pro überschrittenes Gramm CO₂ liegen und ab 2012 eingeführt werden (vgl. T&E-Positionspapier: CO₂ emissions from new cars. Position paper in response to the European Commission proposal, S. 4).

Um die Verordnung transparent zu halten, forderte T&E ein Monitoring, aus dem klar hervorgehen sollte, welche Hersteller Fortschritte bei der Reduzierung der CO₂-Emissionen erzielt hätten und welche Hersteller die Vorgaben nicht einhielten¹⁸³ (vgl. T&E-Positionspapier: CO₂ emissions from new cars. Position paper in response to the European Commission proposal, S. 4).

Auch die beteiligten deutschen Umweltverbände schalteten sich in die Debatte ein. In der Online-Konsultation der EU-Kommission vom 17. Juli 2007 gaben die vier großen deutschen Umweltorganisationen BUND, NABU, Deutsche Umwelthilfe und der VCD eine gemeinsame Erklärung ab. Als Basis der gemeinsamen Stellungnahme fungierte das Papier „Gemeinsame Position der Verbände zur Umsetzung einer EU-weiten Regulierung zur CO₂-Reduzierung von Pkw und leichten Nutzfahrzeugen“.

Darin stellten diese Organisationen folgende Forderungen: Der Zielrahmen der Regulierung sollte ab 2012 gelten. Die Umweltverbände beriefen sich dabei auf die Festlegung im Ministerrat von 1995. Darüber hinaus forderten sie die Festlegung von Zwischenzielen, die bis 2012 erreicht und von der EU-Kommission überwacht werden sollten (vgl. BUND, NABU, VCD, DUH: Gemeinsame Position der Verbände zur Umsetzung einer

¹⁸² Dies hätte faktisch einen Einheitswert für alle Pkw bedeutet. Dagegen aber hatte die deutsche Automobilindustrie mit Erfolg protestiert. Auch in Hinblick auf den Parameter Footprint lagen die Umweltverbände relativ nahe bei der französischen Automobilindustrie.

¹⁸³ Darüber hinaus forderte T&E die Einbeziehung sogenannter „leichter Nutzfahrzeuge“ N1 in die Verordnung. Außerdem läge das Tempolimit in Deutschland bei 130 km/h. Unter dieser Voraussetzung mache es keinen Sinn, Familienautos zu konstruieren, die auf 200 km/h beschleunigen könnten.

EU-weiten Regulierung zur CO₂-Reduzierung von Pkw und leichten Nutzfahrzeugen, S. 2).

Um sicherzustellen, dass der Wert von 120 g CO₂/km bis 2012 eingehalten würde, schlugen die Umweltverbände vor, für Fahrzeuggruppen spezifische CO₂-Höchstwerte festzulegen (vgl. BUND, NABU, VCD und DUH: Gemeinsame Position der Verbände zur Umsetzung einer EU-weiten Regulierung zur CO₂-Reduzierung von Pkw und leichten Nutzfahrzeugen, S. 2).

Die deutschen Umweltorganisationen plädierten für einen strengen Sanktionsmechanismus, der sowohl finanzielle Strafen umfassen sollte als auch ein Zulassungsverbot für Pkw, die die Emissionshöchstgrenzwerte nicht einhielten (vgl. BUND, NABU, VCD, DUH: Gemeinsame Position der Verbände zur Umsetzung einer EU-weiten Regulierung zur CO₂-Reduzierung von Pkw und leichten Nutzfahrzeugen, S. 2).

Eine Energiekennzeichnung wurde von den Organisationen für sinnvoll erachtet, allerdings unter der Prämisse, dass diese im Sinne einer Kennzeichnung von Haushaltsgeräten vorgenommen werden würde. Diese müsse Folgendes umfassen: „Den realen CO₂-Ausstoß pro km, den Kraftstoffverbrauch pro 100 km und die Kraftstoffkosten pro 100.000 km und einen Vergleich der CO₂-Emissionen mit dem Durchschnitt vergleichbarer Fahrzeuge“ (BUND, NABU, VCD, DUH: Gemeinsame Position der Verbände zur Umsetzung einer EU-weiten Regulierung zur CO₂-Reduzierung von Pkw und leichten Nutzfahrzeugen, S. 3).

Die Umweltverbände sprachen sich gegen eine Anrechnung der Biokraftstoffe und für die weitere Erhöhung der technischen Effizienz aus (vgl. BUND, NABU, VCD, DUH: Gemeinsame Position der Verbände zur Umsetzung einer EU-weiten Regulierung zur CO₂-Reduzierung von Pkw und leichten Nutzfahrzeugen, S. 4).

Auf nationaler Ebene plädierten die Verbände für die Einführung einer CO₂-basierten Kfz-Steuer. Diesbezüglich sollte eine steuerliche Förderung von Dienstfahrzeugen, die durch ihre Größe oftmals ein hohes Maß an CO₂ ausstoßen, unterlassen werden (vgl. BUND, NABU, VCD, DUH: Gemeinsame Position der Verbände zur Umsetzung einer EU-weiten Regulierung zur CO₂-Reduzierung von Pkw und leichten Nutzfahrzeugen, S. 4).

Greenpeace, T&E und Friends of the Earth Europe gaben am 24.9.2008 ein gemeinsames „Background Briefing“ unter dem Titel „Cars and CO₂ – a loopholes lexicon“ ab, also genau einen Tag vor der Abstimmung im Unterausschuss des EU-Parlaments, die auf der Basis des Kompromisses zwischen den beiden Berichterstattern aus dem Umwelt- und dem Industrieausschuss erfolgte.

Demnach würden die folgenden Ausnahmeregelungen der Automobilhersteller in 2012 durchschnittlich nicht 120 g CO₂/km ergeben, sondern 159 g CO₂/km und in 2015 139 g CO₂/km.

So wäre das Phasing-In nichts anderes als ein Aufschub der Obergrenzen für die Automobilindustrie und für 2012 würden keine Verbesserungen erzielt. In diesem Zusammenhang verwiesen die Umweltorganisationen auf unabhängige Studien, die zu dem Ergebnis gekommen waren, dass die Automobilhersteller das von der EU-Kommission gesetzte Ziel bis 2012 erreichen könnten¹⁸⁴ (vgl. Greenpeace, T&E und Friends of the Earth Europe: Background Briefing. Cars and CO₂ – a loopholes lexicon, ab S. 1).

Bezüglich der Ökoinnovationen konstatierten die Umweltverbände, dass die Summe der geforderten Korrekturen nur dazu diene, die Ziele des EU-Kommissionsvorschlags weiter abzuschwächen und zu verwässern.¹⁸⁵ Darüber hinaus gäbe es keine genaue Definition dessen, was Ökoinnovationen überhaupt sein sollten, und es wären prinzipiell schon ausreichende Techniken auf dem Markt, die auch Berücksichtigung fänden (vgl. Greenpeace, T&E und Friends of the Earth Europe: Background Briefing. Cars and CO₂ – a loopholes lexicon, ab S. 1). In diesem Sinne sollten nur Verbesserungen in die Verordnung aufgenommen werden, die in einem offiziellen EU-Testverfahren nachzuweisen wären.

Rabatte für Fahrzeuge, die auch mit alternativen Kraftstoffen außer Petrol und Diesel fahrtüchtig seien, sollten nicht den Fahrzeugherstellern zugutekommen, sondern durch Obliegenheiten für Kraftstofflieferanten geregelt werden (vgl. Greenpeace, T&E und Friends of the Earth Europe: Background Briefing. Cars and CO₂ – a loopholes lexicon, ab S. 2).

Sogenannte Super Credits für Pkw, die beispielsweise über einen Elektroantrieb verfügten und unter 50 g CO₂/km emittierten, sollten zwar als Anreiz dienen, aber nicht extra belohnt werden.

Wie auch schon bei den Positionspapieren vom Sommer 2007 lehnten die Umweltorganisationen Ausnahmeregelungen für Kleinserien- und Nischenhersteller ab. Diese Pkw, wie beispielsweise Aston Martin oder Fiat mit Ferrari, hätten nicht nur das größte

¹⁸⁴ Als unabhängige Studie wird unter anderem der Bericht „The King-Review of low-carbon cars (I): the potential for CO₂ reduction“ der britischen Professorin Julia King angeführt, die auch die englische Regierung bezüglich der CO₂-Minderungspotenziale von Pkw berät. Darüber hinaus beziehen sich die Umweltverbände auf Untersuchungen des ADAC. Auch hätte das IEEP errechnet, dass bei dem Start von nur 95 % der Fahrzeuge in 2012 die Effektivität der Verordnung um ein Viertel sinken würde.

¹⁸⁵ Beispielsweise würde das dazu führen, dass ein Pkw mit einer energieeffizienten Klimaanlage auf dem Papier bessergestellt würde als einer ohne Klimaanlage.

Einsparpotenzial, sondern auch die größten Budgets zur Entwicklung neuer Techniken zur Reduzierung der Emissionen.

Darum wäre auch die Ausnahmeregelung für Kleinhersteller (Produktion von bis zu 10.000 Pkw pro Jahr) und Nischenhersteller (Produktion von weniger als 300.000 Pkw pro Jahr) nicht akzeptabel, weil gerade bei diesen Herstellern ein sehr hohes Einsparpotenzial bestünde¹⁸⁶ (vgl. Greenpeace, T&E und Friends of the Earth Europe: Background Briefing. Cars and CO₂ – a loopholes lexicon, S. 2).

Die deutschen Umweltverbände bekamen wiederum, so wie der VDA auch, in einer Anhörung des Umweltausschusses des Bundestags im Oktober 2008 die Möglichkeit, Stellung zu beziehen.

Der BUND konstatierte, dass der durchschnittliche CO₂-Ausstoß von Neuwagen in Deutschland immer noch 173 g CO₂/km betrage und bei einer Reduzierung der CO₂-Emissionen um jährlich 1,5 % (so wie im Vergleich von 2007 zu 2008) das Ziel der Selbstverpflichtungserklärung von 140 g CO₂/km erst 2028 erreicht werden würde. Als Gründe für die langsame Reduzierung von CO₂-Emissionen wurde nicht nur die hohe Motorisierung der Fahrzeuge angegeben, sondern auch der steigende Kraftstoffverbrauch von Diesel-Pkw. Der BUND forderte daher nicht nur auf europäischer Ebene die Einhaltung des Ziels von 120 g CO₂/km ab 2012, sondern auch die Implementierung eines Langfristziels von durchschnittlich 80 g CO₂/km bei Neuwagen, wie es die Umweltverbände auf europäischer Ebene forderten. Auf nationaler Ebene plädierte der BUND für ein Tempolimit (120 km/h auf Autobahnen und 80 km/h auf Landstraßen). Ein generelles Tempolimit hätte somit auch den Nebeneffekt, dass Ingenieure dazu angehalten würden, klimafreundlichere Fahrzeuge zu produzieren.

Wie die anderen deutschen Umweltschutzverbände, so forderte auch der BUND die Begrenzung der Absetzbarkeit von Dienstwagen und die Einführung einer CO₂-basierten Kfz-Steuer.

Laut BUND sei die Bundesregierung der „Hauptblockierer“ bei der Einführung einer rechtlichen Regelung für den CO₂-Ausstoß von Pkw in Europa. Die Strategie zur Verwässerung der Ziele der Bundesregierung würde bei den vier strittigen Punkten ansetzen: Phasing-In, Ökoinnovationen, Langfristziel und Reduzierung der Straf-

¹⁸⁶ Im November 2008, kurz vor der Einigung zwischen EU-Rat, EU-Parlament und EU-Kommission, brachte Greenpeace ein Papier unter dem Titel „CO₂ from cars – no more than business as usual“ heraus, in dem die Position des Rates untersucht wurde. Darin wurde noch einmal darauf hingewiesen, dass die Automobilhersteller bis 2012 keine Fortschritte mehr machten, falls der Vorschlag des Rates mit den Gratifikationen und der Zeitverschiebung verabschiedet würde. Zentrale Forderungen waren deshalb, das Phasing-In und die weiteren Anträge auf Ausnahmeregelungen nicht zu gestatten. Darüber hinaus sollte ein festes Ziel für 2020 in die Verordnung aufgenommen werden.

zahlungen. Dies würde das Ziel von 120 g CO₂/km auf einen Wert von 157 g CO₂/km erhöhen (vgl. BUND: Stellungnahme des BUND zur öffentlichen Anhörung zu den Anträgen über EU-weite CO₂-Grenzwerte für Pkw von BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN und DIE LINKE im Bundestag am 15.10.2008, 16 (16) 510 (B), S. 4).

Der BUND unterstellte, dass die politische Haltung der beiden größten Fraktionen EVP und PSE im EU-Parlament durch den VDA bestimmt worden sei. In diesem Zusammenhang konstatierte der BUND den Wechsel von einer Politik des VDA, die die Mitteilung der Kommission vom Februar 2007 unterstützt habe, hin zu einer Politik der „Verzögerung und Verhinderung“. In diesem Kontext hätte sich der ehemalige VDA-Präsident Bernd Gottschalk zunächst sogar positiv zu der EU-Mitteilung vom Februar 2007 geäußert. Diese Haltung sei jedoch aufgegeben worden und der VDA habe die politischen Entscheidungsträger auf EU-Ebene in wesentlichen Punkten beeinflusst¹⁸⁷ (vgl. Stellungnahme des BUND zur öffentlichen Anhörung zu den Anträgen über EU-weite CO₂-Grenzwerte für Pkw von BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN und DIE LINKE im Bundestag am 15.10.2008, 16 (16) 510 (B), S. 6).

In Hinblick auf die Realisierbarkeit der Umsetzung der CO₂-Grenzwerte verwies der BUND auf BMW als positives Beispiel. Dem bayerischen Automobilhersteller war es zwischen 2006 und 2007 gelungen, die Emissionen im Durchschnitt um 15 Gramm zu senken (vgl. Stellungnahme des BUND zur öffentlichen Anhörung zu den Anträgen über EU-weite CO₂-Grenzwerte für Pkw von BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN und DIE LINKE im Bundestag am 15.10.2008, 16 (16) 510 (B), S. 8).

Der BUND lehnte die Argumentation des VDA ab, dass bei der Implementierung von CO₂-Obergrenzen der Produktionszyklus beachtet werden müsse. Es gäbe bereits genug technische Innovationen, mit denen man CO₂-Emissionen reduzieren könnte. In diesem Kontext berief sich der BUND auf die schon genannte Studie des UBA (vgl. Stellungnahme des BUND zur öffentlichen Anhörung zu den Anträgen über EU-weite CO₂-Grenzwerte für Pkw von BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN und DIE LINKE im Bundestag am 15.10.2008, 16 (16) 510 (B), S. 8).

Auch die Deutsche Umwelthilfe schloss sich der Argumentation des BUND an. Schon der ursprüngliche Vorschlag der Kommission von Dezember 2007 habe sich durch „massive Lobbybemühungen“ der Automobilindustrie ausgezeichnet (vgl. Deutsche

¹⁸⁷ Die erste Forderung des VDA, die Berechnung auf Grundlage des Parameters „Gewicht“, wurde in diesen aufgenommen. Das Phasing-In wurde zunächst von dem Berichterstatter Langen und später auch von Sacconi vertreten. Gleiches galt auch für Strafzahlungen und Ökoinnovationen (vgl. Stellungnahme des BUND zur öffentlichen Anhörung zu den Anträgen über EU-weite CO₂-Grenzwerte für Pkw von BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN und DIE LINKE im Bundestag am 15.10.2008, 16 (16) 510 (B), S. 8).

Umwelthilfe: Thesen. Anhörung im Bundestag, Umweltausschusssitzung, 4.11.2008, Ausschussdrucksache 16 (16) 510 (D), S. 1).

Natürlich lehnte auch die DUH ein Phasing-In ab. Alle verfügbaren Techniken seien vorhanden und auch bezahlbar. Wenn eine Regelung ab 2012 gefunden würde und ab 2020 ein Langfristziel von durchschnittlich 80 g CO₂/km erfolgte, lägen die Einsparpotenziale bei 521 Mio. Tonnen CO₂¹⁸⁸ (vgl. Deutsche Umwelthilfe: Thesen. Anhörung im Bundestag, Umweltausschusssitzung am 4.11.2008, Ausschussdrucksache 16 (16) 510 (D), S. 2).

Wie aus meinen Ausführungen hervorgeht, stimmten die Präferenzen, die Interessen und somit auch die Positionierungen der Umweltverbände miteinander überein. Dies ist zugleich den beiden wichtigsten Unterscheidungsmerkmalen von Umweltorganisationen und Automobilverbänden geschuldet. Da die Umweltverbände ursächlich nicht wettbewerbspolitisch agieren, konnten sie auch nicht durch ökonomische Interessendifferenzen gespalten werden.¹⁸⁹ Somit bedurfte es keiner externen Problemlösungen und hierarchischen Steuerung durch politische Entscheidungsträger.¹⁹⁰

Das zweite wesentliche Unterscheidungsmerkmal ist, und dieses ist untrennbar mit dem ersten verbunden, dass die Umweltorganisationen im Prinzip keine Rolle für die wirtschaftspolitische Entwicklung der beteiligten Länder spielen und demnach auch nicht auf das entscheidende Argument eines potenziellen Arbeitsplatzverlusts gegenüber politischen Entscheidungsträgern rekurrieren konnten.¹⁹¹ Sodann ist auch die interne Ressourcenausstattung zu nennen. Zwar kann man davon ausgehen, dass die Umweltorganisationen auf europäischer und nationaler Ebene miteinander vernetzt sind und zusammenarbeiten, gleichwohl haben sie insgesamt weniger Personal als die Automobilindustrie, das ihnen permanent zur Verfügung steht.¹⁹²

¹⁸⁸ Auch der Verkehrsclub Deutschland (VCD), Mitglied der Friends of the Earth Europe, argumentierte bei der Anhörung im Sinne des BUND und der DUH.

¹⁸⁹ Wobei die institutionellen Strukturen des europäischen Automobilverbands ACEA nicht ausreichten, um die Konflikte zu lösen.

¹⁹⁰ Ungeachtet der langfristigen Kosten für den Klimaschutz.

¹⁹¹ Dieser Befund muss jedoch differenziert werden. Nicht alle politischen Entscheidungsträger, die an dem Prozess beteiligt waren, setzten sich auch zugunsten der (deutschen) Automobilindustrie ein. Dies galt sowohl für die EU-Ebene (u. a. die EU-Kommission als auch für die nationale Ebene wie bspw. das BMU). Wesentlich war aber, dass die politische Führung Deutschlands sich den ökonomischen Interessen der Automobilindustrie nicht verschloss. Dabei darf man nicht vergessen, dass die nationalen Politiker immer auch wahltaktische Überlegungen im Blick haben. Gleichwohl verfügten die Umweltverbände zwar nicht über eine vergleichbare ökonomische Grundlage für eine Argumentationsfähigkeit, aber über das moralische Argument, sich für die Luftreinhaltung und damit auch für den Klimaschutz einzusetzen.

¹⁹² So muss man bedenken, dass im deutschen Automobilverband VDA in der Arbeitsgruppe CO₂ die Experten der einzelnen Unternehmen zusammentrafen. In den Unternehmen selbst jedoch begleiteten weitere Sachverständige, beispielsweise aus den Bereichen Umwelt oder Forschung und Entwicklung, den CO₂-Prozess.

Diese Ausgangssituation führt, zumindest teilweise, zu einer anderen Lobbystrategie als bei den Automobilherstellern. Von wesentlicher Bedeutung für die Umweltverbände bleibt dabei die öffentliche Protestmobilisierung und Skandalisierung, was sich jedoch nicht nur in öffentlichen Aktionen manifestiert, sondern auch in den Publikationen, in denen insbesondere auf die Verflechtungen zwischen politischen Entscheidungsträgern und Automobilindustrie hingewiesen wird.

In der vorliegenden Fallstudie manifestierte sich dieser Befund in den folgenden öffentlichen Aktionen und Berichten:

2008 protestierten Greenpeace-Aktivisten bei der österreichischen Automobilausstellung gegen die aus ihrer Sicht weitere Veränderung des ursprünglichen EU-Kommissionsvorschlags, der jedoch auch schon mit Blick auf die Motivation der Automobilindustrie verändert worden war.

Mit dem Umbau von Fahrzeugen von deutschen Herstellern zu „Klimaschweinen“ protestierten Vertreter von Greenpeace bei Daimler, Audi, Porsche und BMW gegen den hohen CO₂-Ausstoß der von diesen Unternehmen produzierten Pkw.

Darüber hinaus erfolgte die Nominierung von BMW, Daimler und Porsche für den „Worst EU Lobbying Award“ 2007. Der Grund für die Nominierung war ihre „massive Lobby-Offensive, um verbindliche Reduktionsziele für CO₂-Emissionen von Autos zu verwässern und zu verzögern“¹⁹³ (vgl. Worst EU Lobbying Awards 2007, http://www.worstlobby.eu/2007/start_de).

Neben öffentlichen Protestaktionen sind insbesondere zwei Berichte zu nennen, mit denen Greenpeace versuchte, auf die negative Rolle der Automobilindustrie in der vorliegenden Fallstudie aufmerksam zu machen.

Zum einen ist der Bericht „Driving Climate Change. How the industry is lobbying to undermine EU fuel efficiency legislation“ zu nennen. Hier führt der Umweltverband konkrete Namen und Verflechtungen zwischen politischen Entscheidungsträgern und der (deutschen) Automobilindustrie an. Zum anderen ist es die Studie des Politikwissenschaftlers Thomas König, die durch Greenpeace publiziert wurde.

Die Verfasser des ersten Berichts rekurrieren insbesondere auf die Rolle Deutschlands in der Debatte. Deutsche Automobilhersteller würden durch die Bundeskanzlerin, In-

¹⁹³ Der Worst EU Lobbying Award soll umstrittene Lobbying-Praktiken öffentlich machen, um so das Ende solcher Strategien zu erreichen. Verantwortlich für die Vergabe des Awards sind die Nichtregierungsorganisationen: Corporate Europe Observatory, Friends of the Earth Europe, LobbyControl und Spinwatch. Darüber hinaus protestierte Greenpeace bei der Abstimmung des EU-Umweltausschusses im September 2008 und verteilte direkt vor der Abstimmung des Ausschusses Positionspapiere.

dustriekommissar Verheugen¹⁹⁴ und natürlich durch den VDA unterstützt. Ebenfalls der Berichterstatter Werner Langen und der liberale Abgeordnete Jorgo Chatzimarkakis agierten im Sinne der deutschen Automobilproduzenten (vgl. Greenpeace report: Driving Climate Change. How the car industry is lobbying to undermine EU fuel efficiency legislation S. 14). Mit Hilfe hochrangiger Unterstützung auf politischer Ebene würde es deutschen Automobilherstellern gelingen, die Ziele des ursprünglichen Verordnungsvorschlags immer weiter zu entschärfen. Als einen der größten Erfolge des europäischen Automobilverbandes ACEA sah Greenpeace die Implementierung des integrierten Ansatzes als „quasi offizielle“ Politik der Kommission (vgl. Greenpeace report: Driving Climate Change. How the car industry is lobbying to undermine EU fuel efficiency legislation, S. 4 und S. 8 f.).

Durch den integrierten Ansatz würde das Ziel von 120 g CO₂/km bis 2012 verwässert, da die Verantwortung für die CO₂-Reduzierung nicht mehr allein von den Herstellern getragen werden würde.

Darüber hinaus konstatierte Greenpeace in dem Bericht, dass sich die Lobbyingstrategie der Automobilindustrie prinzipiell auf drei Grundpfeiler stütze, die sogenannten drei „d“: delay, deny and dominate. „Delay“ bezieht sich auf die Verzögerung einer rechtlich verbindlichen Regelung. „Deny“ zielt auf den ACEA und sein Leugnen, dass es einer Regulierung der Emissionsgrenzwerte bedürfe und es einen zu hohen CO₂-Ausstoß gebe. „Dominate“ meint die Dominanz der CO₂-Debatte durch den ACEA, der schon seit 1991 den integrierten Ansatz durchzusetzen versuchte.¹⁹⁵

In dem Bericht von Greenpeace „Off track. Inflated claims of the car industry“ vertritt der Politologe Thomas König die These, dass die Automobilindustrie auch bei vergangenen legislativen Entwicklungen die Kosten für die neue Regulierung zu hoch angesetzt hätte.¹⁹⁶

Wie schon erläutert, existierten jedoch auch gemeinsame Merkmale hinsichtlich des Vorgehens von Umweltverbänden und Automobilindustrie im Zuge politischer Interes-

¹⁹⁴ So hätte es die Automobilindustrie auch vermocht, die EU-Kommission in zwei Lager zu spalten: auf der einen Seite die GD Umwelt und auf der anderen Seite die GD Industrie.

¹⁹⁵ Mit ihrer Lobbying-Offensive habe die Automobilindustrie schon Folgendes erreicht: die Reduzierung der Verpflichtungen der Automobilhersteller von 120 g auf 130 g CO₂/km, keine Nennung eines konkreten Langfristziels in der Verordnung, die Berücksichtigung des integrierten Ansatzes in dem Verordnungsvorschlag, die Grundlage zur CO₂-Berechnung auf Basis des Gewichts und nicht der Größe der Pkw, die Berechnung der CO₂-Ziele auf Basis des Flottendurchschnitts, mit der Folge, dass Fahrzeuge mit einem hohen CO₂-Ausstoß einfach verrechnet würden, die Reduktion der Höhe der Strafzahlungen und die Ausnahmeregelungen für Nischenfahrzeuge.

¹⁹⁶ Als Beispiel fungiert an dieser Stelle unter anderem die Implementierung eines Katalysators innerhalb des Auto-Oil-Programme, um die Euro-3- und Euro-4-Standards zu erreichen. Die Automobilindustrie hatte angegeben, dass eine entsprechende Umrüstung des Fahrzeugs 200–350 DM kostete. Tatsächlich, so die Verfasser der Studie, hätten die Kosten den Betrag von 100 DM nicht überstiegen (vgl. Greenpeace report: Off track. Inflated claims of the car industry, S. 3).

senvermittlung. Dies bezieht sich insbesondere auf ihre Interaktion zwischen politischen Entscheidungsträgern und den Umweltverbänden.

12.3.2. Die Umweltorganisationen innerhalb des CO₂-Politikformulierungsprozesses

Wie genau sich diese Interaktion mit den politischen Organen der Europäischen Union gestaltete, versuchte ich in einem Gespräch mit einer Mitarbeiterin von Greenpeace zu erfragen, die in der European Unit von Greenpeace als Policy Campaigner für den Bereich Transport verantwortlich ist.¹⁹⁷

Die Mitarbeiterin betonte, dass die Umweltverbände¹⁹⁸ Kontakt zu allen wesentlichen politischen Institutionen der Europäischen Union gehabt hätten.

Ein relevanter Schwerpunkt liegt dabei, wie auch bei den Interessenvertretern aus der Automobilindustrie, auf persönlichen Gesprächen. Der Kontakt zu Vertretern des Europäischen Parlaments erfolgte dabei fraktionsübergreifend.¹⁹⁹

Auf die Beeinflussungsmöglichkeit der EU-Parlamentarier, die sodann Änderungsanträge in den Ausschüssen stellen können, greifen auch die Umweltverbände zurück.

Einhergehend mit Greenpeace-Publikationen²⁰⁰ verwies die Mitarbeiterin auf die wesentliche Rolle des konservativen Berichterstatters des Industriausschusses des Europäischen Parlaments, Werner Langen.

Innerhalb des Langen-Berichts sahen die Umweltverbände primär die Realisierung der Interessen deutscher Automobilhersteller verwirklicht, während der italienische Berichterstatter des Umweltausschusses Guido Sacconi eher in der Rolle des Moderators gesehen wurde.²⁰¹

In Hinblick auf die Triloggespräche ist zu konstatieren, dass auch die Umweltverbände über den Verlauf des Prozesses informiert waren. Eine Aussage darüber, wie sie an diese Informationen gekommen waren, erfolgte jedoch nicht.

¹⁹⁷ Leider spielte es für die Mitarbeiterin von Greenpeace eine maßgebliche Rolle, dass ich die vorliegende Dissertation bei der Volkswagen AG verfasste. Sie war offensichtlich darüber besorgt, dass ich Teile der Lobbyingstrategie von Greenpeace an das Unternehmen Volkswagen weiterleite und fürchtete Nachteile für künftige Interessenvertretungsprozesse. Die Folge war, dass ich nur sehr zurückhaltende Aussagen über die Rolle der Umweltorganisationen erhielt.

¹⁹⁸ In diesem Falle T&E, Greenpeace und FoEE.

¹⁹⁹ Gleichwohl ist anzunehmen, dass sich dieser besonders mit Abgeordneten realisieren ließ, deren Meinung offenkundig umweltpolitisch geprägt war, wie beispielsweise Rebecca Harms. Es liegt dabei auf der Hand, dass im umgekehrten Falle die Automobilvertreter einen leichteren Zugang zu denjenigen Abgeordneten hatten, die sich in ihrem Sinne positionierten.

²⁰⁰ Vgl. Greenpeace report: Driving Climate Change. How the car industry is lobbying to undermine EU efficiency legislation.

²⁰¹ Gleichwohl öffnete sich Sacconi im Verlauf des Prozesses stärker gegenüber den industriellen Interessen, als dies zu Beginn der Fall war.

Mit Blick auf die Interaktion mit der Europäischen Kommission ist natürlich davon auszugehen, dass es für die Vertreter der Umweltorganisationen einfacher ist, mit der GD Umwelt zu interagieren als mit der GD Industrie. In diesem Kontext muss jedoch auch darauf hingewiesen werden, dass im Prinzip alle genannten Umweltverbände, bis auf Greenpeace, durch die Kommission finanziell unterstützt werden. So waren, wie in Kapitel 6.4. aufgezeigt, Teile der Umweltverbände nicht nur in den Stakeholder-Konsultationsprozess²⁰² involviert, sondern auch an der Erstellung von Gutachten für die Kommission beteiligt.²⁰³

Um Kontakte mit den Gremien des EU-Ministerrats zu knüpfen, standen Teile der Umweltverbände, wie die Automobilhersteller auch, in Kontakt mit der Arbeitsebene des Bundesumweltministeriums.²⁰⁴

Was den Kontakt zu dem Ausschuss der Ständigen Vertreter betrifft, existierte nach Angaben von Greenpeace kein persönlicher Kontakt zu dem deutschen Stellvertretenden Ständigen Vertreter, und auch die Protokolle der entsprechenden Sitzungen des Ausschusses lagen nicht immer vor.

Ein High-Level-Kontakt zur deutschen Bundeskanzlerin, wie es die Spitzen der deutschen Automobilhersteller praktizierten, fand ebenso wenig statt.²⁰⁵

In dem Gespräch verwies die Mitarbeiterin von Greenpeace noch einmal auf die Bedeutung der französischen Ratspräsidentschaft und die negativen Folgen für die Ausgestaltung der Verordnung.

Durch den Wunsch der französischen Verhandlungsseite, das CO₂-Dossier noch während der französischen Ratspräsidentschaft zu einem Ende zu bringen, wäre diese zu grundlegenden Zugeständnissen gegenüber der deutschen Verhandlungsseite bereit gewesen.

In diesem Kontext verwies die Mitarbeiterin von Greenpeace noch einmal darauf, dass die Inhalte des Kompromisses, wie er letztlich im Dezember 2008 beschlossen wurde, ohne die Intervention der deutschen Kanzlerin und der deutschen Automobilindustrie, in erster Linie vertreten durch Matthias Wissmann, nicht möglich gewesen wäre. Damit

²⁰² Damit sind insbesondere Konsultationen im Jahr 2000 sowie zwischen 2005 und 2006 gemeint.

²⁰³ So zum Beispiel das Institute for European Environmental Policy, das an der Erstellung des Berichts „Review and analysis of the reduction potential and costs of technological and other measures to reduce CO₂-emissions from passenger cars“ beteiligt war. Zu nennen wäre auch der Bericht von Sara Key-Bright: „A critical analysis of the voluntary fuel economy agreement, established between the European automobile manufacturers and the European Commission, with regards for its capacity to protect the environment“, erstellt im Auftrag des European Environmental Bureau.

²⁰⁴ Zum Beispiel hatte die Arbeitsebene des BMU Kontakt zu der Organisation T&E. Da Teile der Arbeitsebene des BMU der Automobilindustrie nicht unbedingt positiv gegenüberstanden, gab es an dieser Stelle sicherlich Möglichkeiten für die Umweltverbände „einzuhaken“. Letztlich wurden diese Bestrebungen durch die Richtlinienkompetenz der Kanzlerin aufgehoben.

²⁰⁵ Wie ein Mitarbeiter von Greenpeace bestätigte.

hätte man nicht nur die Meseberger Beschlüsse außer Kraft gesetzt, sondern auch der EU eine entsprechende Gesetzgebung oktroyiert.

Mit Blick auf die Beeinflussungsmöglichkeit der Interessenverbände betonte die Greenpeace-Mitarbeiterin in einer E-Mail, „(...) dass der Zugang der Automobilindustrie zu Entscheidungsträgern vor allem in Deutschland (...) eine große Rolle gespielt hat. Die weitreichenden Verflechtungen zwischen Industrie und Politik waren sicher ebenso wichtig wie die ‚Argumente‘ bzw. Drohungen. Die Drohung eines Verlusts von Arbeitsplätzen und Wettbewerbsfähigkeit wurde zweifellos eingesetzt und auch der Presse vorgesetzt (...)“ (E-Mail von Greenpeace, 14.1.2010).

Teil V

Verlauf und Entscheidung des Politikformulierungsprozesses: Das Jahr 2008

13. Die Sitzung des Umweltrates am 3. März 2008

In der Pressemitteilung zur Grundsatzdebatte des EU-Umweltrates vom 3. März 2008 begrüßten die Minister den Verordnungsvorschlag der Kommission, da er insbesondere den wachsenden Anteil von CO₂-Emissionen, hervorgerufen durch Pkw im Straßenverkehr, berücksichtigte. Gleichwohl hoben die Minister hervor, dass es wichtig sei, das richtige Gleichgewicht zwischen Wettbewerbsfähigkeit und Wettbewerbsneutralität im Kontext der Reduzierung von CO₂-Emissionen im Straßenverkehr zu finden (vgl. Sitzung des Rates Umwelt, 3.3.2008, 6847/08, S. 14).

Im Zuge der Sitzung gaben einige Mitgliedsländer eine schriftliche Positionierung zur CO₂-Problematik ab.²⁰⁶

Von besonderem Interesse ist in diesem Zusammenhang, dass gerade Deutschland und Frankreich, zwischen denen die wesentlichen Konfliktlinien bestanden, keine schriftlichen Stellungnahmen abgaben.²⁰⁷

Im Übrigen sind die folgenden Darstellungen die einzigen offiziellen Dokumente, in denen die jeweiligen Positionierungen den einzelnen Mitgliedsländern namentlich zugeordnet werden.

Da die offiziellen Dokumente nicht die Positionierungen sämtlicher Mitgliedsländer enthalten, werden die fehlenden Informationen durch ein internes Protokoll des ACEA erweitert, das nicht nur fehlende Länderpositionen ergänzt, sondern auch die Position der Kommission darstellt.

Wie aus den Dokumenten hervorgeht, war die Stimmungslage im Rat zu diesem Zeitpunkt recht unübersichtlich. Diese Unübersichtlichkeit war u. a. auch der Tatsache geschuldet, dass die Stellungnahmen der Delegationen nicht jeden strittigen Punkt der Verordnung enthalten bzw. explizite Äußerungen der einzelnen Länder fehlen. Unter taktischen Gesichtspunkten ist dieses Verhalten verständlich, da jedwede Äußerung die Fixierung einer Position bedeutet hätte.

²⁰⁶ Folgende EU-Länder gaben eine schriftliche Positionierung ab, die in den offiziellen Dokumenten des Rates einsehbar sind: Estland, Spanien, Italien, Ungarn, Niederlande, Rumänien, Slowakische Republik, Finnland, Schweden und Großbritannien.

²⁰⁷ In der Sitzung des Ministerrates wurde jedoch vereinbart, dass zwischen Frankreich und Deutschland bilaterale Verhandlungen aufgenommen werden sollten.

Deutlich wird jedoch, dass die Konfliktlinie zwischen den Herstellern größerer Pkw und denen kleinerer Pkw offensichtlich war, auch wenn die Positionen Frankreichs und Deutschlands nicht offiziell fixiert wurden,

So befanden sich auf der einen Seite Frankreich, Italien, Spanien, Niederlande, Belgien, Dänemark und Rumänien, die eine möglichst niedrige Steigung der CO₂-Grenzwertgeraden und entsprechende Strafhöhen befürworteten. Auf der anderen Seite positionierten sich u. a. die Länder Deutschland, Großbritannien, Schweden und Finnland, Österreich, Ungarn, Slowakische Republik²⁰⁸, Polen und die Tschechische Republik, die z. T. neben einer entsprechenden Steigung der CO₂-Zielwertgeraden auch für niedrigere Strafen und Übergangsfristen plädierten.²⁰⁹ Da die Entscheidung mit qualifizierter Mehrheit erfolgen sollte – 345 Stimmen bei einer Ablehnung von 91 Stimmen –, waren die Mehrheitsverhältnisse der Länder ohne den deutsch-französischen Kompromiss relativ ausgeglichen, doch hätte ohne den deutsch-französischen Kompromiss keine Beschlussfassung im Rat erfolgen können.

Im Zuge der Verhandlungen wurden insbesondere drei Diskussionspunkte deutlich: die Höhe der Strafen, wobei einige Mitgliedsländer eine niedrigere Ausgestaltung forderten, die Neigung der CO₂-Grenzwertkurve und damit die Frage, wie hoch die CO₂-Lastenverteilung der einzelnen Hersteller der beteiligten Länder wäre, und die Forderung einiger Delegationen nach einem Langfristziel (vgl. ACEA: ENVI Council 3rd March 2008: CO₂ discussion on the EC December 2007 proposal).

13.1. Die Stellungnahmen der Mitgliedsländer

Frankreich

Die französische Verhandlungsseite forderte, dass die Verordnung sozial verträglich sein sollte. Als Funktionsparameter zur Berechnung der CO₂-Zielwertgeraden sprach sich Frankreich für den Footprint aus. Die Steigung der CO₂-Zielwertgeraden (slope) sollte zwischen 20 % und 30 % liegen. Allerdings bemängelte Frankreich, dass die Strafen zu hoch wären.

²⁰⁸ Die Positionierung der Slowakischen Republik war nicht ganz eindeutig. Ihre Positionierung ließ im März 2008 auf die Unterstützung der deutschen Verhandlungsseite schließen. In offiziellen Meldungen vom Dezember 2007 wurde jedoch betont, dass die Slowakische Republik sich im Sinne der französischen Verhandlungsseite positionierte.

²⁰⁹ Obgleich die genannten Länder, bis auf Frankreich, Italien, Schweden und Großbritannien, über keine nennenswerte Automobilproduktion verfügten.

Italien

Die italienische Delegation zeigte sich grundsätzlich unzufrieden mit dem Vorschlag der EU-Kommission. Dies betraf sowohl die Grundlage des Funktionsparameters – das Gewicht – als auch die Steigung der CO₂-Grenzwertkurve (slope). Die italienische Verhandlungsseite monierte, dass die CO₂-Grenzwertkurve – mit einer Steigung von 60 % – größere Fahrzeuge nicht ausreichend zu einer Emissionsminderung verpflichtete, kleinere Fahrzeuge müssten jedoch einen überproportional hohen Anteil der Emissionsminderungsleistung erbringen.

Demnach sollte nach Idealvorstellung der italienischen Verhandlungsseite die Steigung der CO₂-Zielwertkurve bei 0 % liegen, was faktisch einen Einheitswert bedeutete hätte.²¹⁰ Als Kompromiss schlug Italien jedoch eine Steigung von 20 % oder 30 % vor.

Darüber hinaus war das Strafsystem, wie es die Kommission vorgeschlagen hatte, für die italienische Verhandlungsseite indiskutabel. Die italienische Delegation kritisierte, dass Pkw, die weniger als 130 g CO₂ ausstießen, die gleiche Strafhöhe zahlen müssten wie Pkw, die mehr als 130 g CO₂/km emittierten. Darum sollten Strafen mit den aktuellen CO₂-Emissionen jedes Fahrzeugs miteinander in Beziehung gesetzt werden.

Ogleich sich Italien mit den oben genannten Positionen betont umweltpolitisch gab, sprach sich die Delegation für die Ausweitung der Ausnahmeregelungen für alle Nischenprodukte aus. Dahinter stand das italienische Interesse an einer Ausnahmeregelung für eine ihrer Sportmarken, nämlich Ferrari.

Spanien

Spanien machte in seiner Stellungnahme deutlich, dass die Selbstverpflichtung mit der Industrie nicht zu dem gewünschten Ergebnis geführt habe und hielt darum eine rechtliche Regelung für notwendig.

Bezüglich des Strafsystems betonte die spanische Delegation, dass große Autos mit einem höheren CO₂-Ausstoß auch höhere Strafen zahlen sollten, gleichwohl wäre die spanische Delegation in diesem Zusammenhang bereit, über die Strafhöhe zu verhandeln.

Flexible Mechanismen, wie zum Beispiel die Ökoinnovationen, müssten so gestaltet sein, dass es keine „Schlupflöcher“ für die Industrie gäbe.

²¹⁰ Dies hatte auch die französische Verhandlungsseite gefordert.

Die Steigung der CO₂-Zielwertgeraden (slope) sollte flach genug sein, um die gewünschten Ziele zu erreichen.

Niederlande

Die Niederlande setzten sich für den Footprint, also die Fahrzeugfläche, als Parameter zur Berechnung der CO₂-Grenzwertkurve ein. Darüber hinaus präferierten sie, wie Italien und Spanien, eine möglichst niedrige Steigung der CO₂-Grenzwertkurve, geringer als 60 %. Weiterhin setzte sich die niederländische Delegation für ein ambitioniertes Langfristziel – 80 g CO₂/km in 2020 – ein.

Belgien

Die Vertreter Belgiens plädierten für eine Implementierung von 120 g CO₂/km ab 2012 durch den integrierten Ansatz. Dem Funktionsparameter zur Berechnung der CO₂-Zielwertfunktion, der Masse, stimmte die belgische Delegation zu, jedoch dürfe die CO₂-Grenzwertkurve nicht höher als 60 % sein. Weiterhin forderte Belgien eine „offene Liste“ für alle ergänzenden Maßnahmen, die zu einer Verringerung der CO₂-Emissionen beitragen. Darüber hinaus sprachen sich die belgischen Vertreter für ein Langfristziel aus.

Dänemark

Die dänischen Vertreter forderten ein Langfristziel von durchschnittlich 100 g CO₂/km in 2020 und sprachen sich gegen das Gewicht als Grundlage zur Funktionsberechnung der CO₂-Zielwertgeraden aus.

Rumänien

Die rumänische Delegation betonte, dass die Höhe der Strafen, wie von der Kommission vorgeschlagen, zu hoch sei. Diese Auflagen implizierten große Wettbewerbsnachteile für die Automobilindustrie.

Im Gegensatz dazu befürwortete jedoch Rumänien den Footprint als Parameter zur Berechnung der CO₂-Grenzwertkurve, während die „Masse“ als Parameter lediglich dazu führen würde, dass die Hersteller die Masse ihrer Fahrzeuge erhöhen und die neue Ent-

wicklung innovativer Motorentechnologie vermeiden würden. Darüber hinaus forderte Rumänien, dass die Neigung der CO₂-Grenzwertkurve niedriger ausfallen sollte, als es der Vorschlag der Kommission vorsah.

Weiterhin sollte die Verordnung keine Ausnahmen für Kleinserienhersteller enthalten.

Estland

Die estnische Delegation zeigte sich mit dem Kommissionsvorschlag insgesamt zufrieden, jedoch sollten die ergänzenden Maßnahmen, mit denen man die verbleibenden 10 g CO₂/km erreichen wollte, konkretisiert werden.

Deutschland

Die deutsche Delegation hielt sich in ihren Äußerungen sehr zurück. Sie betonte, dass die Ziele bis 2012 erreicht werden könnten, sprach sich also öffentlich nicht für ein Phasing-In aus. Gleichwohl sollte ein Zeitplan definiert und respektiert werden.

Konkrete Zahlen gab die deutsche Delegation jedoch mit Blick auf die CO₂-Zielwertkurve an. Diese sollte eine Steigung zwischen 74 % und 80 % aufweisen. Die Strafen sollten angemessen, aber nicht zu hoch sein.

Großbritannien

Großbritannien forderte in der vorliegenden Stellungnahme ein Langfristziel, das in dem Verordnungsvorschlag der Kommission nicht vorgesehen war.²¹¹ Die britische Delegation formulierte das Langfristziel bei 100 g CO₂/km bis 2020, sprach sich in diesem Zusammenhang aber auch für die Überprüfung eines Langfristziels durch einen Bericht aus.

Die britischen Vertreter äußerten sich nicht konkret zu einer bestimmten Steigung der CO₂-Grenzwertkurve, betonten jedoch, dass es schwierig sei, in dieser Frage einen Kompromiss zu finden.

Die Briten forderten, im Gegensatz zu den anderen Delegationen, die Vorgabe eines prozentualen CO₂-Minderungsziels, beispielsweise 25 %.²¹²

²¹¹ Obgleich der EU-Umweltrat die Kommission dazu aufgefordert hatte.

²¹² Diese Position hatte der ACEA in den 1990er-Jahren vertreten. Ein prozentuales CO₂-Minderungsziel wurde auch von den deutschen Automobilherstellern unterstützt.

Die Implementierung von prozentualen Minderungszielen forderte Großbritannien im Übrigen auch für Nischenhersteller.²¹³

Österreich

Österreich forderte die Implementierung eines Langfristziels, nannte jedoch keinen bestimmten Wert. Die Steigung der CO₂-Zielwertgeraden sollte, wie von Deutschland gefordert, bei 80 % liegen. Die Strafen sollten so ausgestaltet werden, dass sie zu Beginn ihrer Implementierung ansteigen, sich jedoch im Lauf der Jahre reduzierten.

Polen

Die polnische Delegation befürwortete die Implementierung einer Verordnung in 2015 und befand die Höhe der Strafen, im Vergleich zu anderen Bereichen, zu hoch.

Tschechische Republik

Ähnlich wie die polnische Delegation sprach sich auch die Tschechische Republik für den Startzeitpunkt der Verordnung in 2015 aus. Die Steigung der CO₂-Grenzwertkurve sollte bei 80 % liegen. Darüber hinaus monierte die Tschechische Republik, dass die Strafen zu hoch wären.

Ungarn

Die ungarische Verhandlungsseite unterstützte prinzipiell den Kommissionsvorschlag. Im Sinne der deutschen Automobilindustrie forderten sie jedoch die Steigung der CO₂-Zielwertgeraden von 65 % bis 80 %. Das Strafsystem wurde prinzipiell für positiv befunden, die Höhe der Strafen wäre allerdings zu hoch.

Slowakische Republik

Die Slowakische Republik sprach sich für eine ausgewogene Ausgestaltung der Regulierung aus, die sowohl umweltpolitische Interessen als auch die Interessen der Automobilindustrie berücksichtigen sollte. Darum plädierte die Slowakische Republik für

²¹³ Darunter wird unter anderem die Marke Land Rover subsumiert.

die Implementierung von Übergangsfristen in dem Zeitraum von 2012 bis 2015. Darüber hinaus wären die Strafen, die die Kommission vorgeschlagen hatte, zu hoch.

Finnland

Die finnische Delegation sprach sich für die Masse als geeigneten Parameter zur Berechnung der CO₂-Zielwertkurve aus. Darüber hinaus befürwortete Finnland die Implementierung eines Langfristziels.

Schweden

Die schwedische Delegation betonte, dass die Steigung der CO₂-Zielwertgeraden bei 65 % liegen sollte. Darüber hinaus verwies die schwedische Delegation darauf, dass die Strafen, wie sie die Kommission vorgeschlagen hatte, zu hoch wären. Wie einige andere Delegationen auch, setzte sich Schweden für die Implementierung eines Langfristziels ein.

Die Europäische Kommission, vertreten durch den Umweltkommissar Stavros Dimas

Umweltkommissar Dimas betonte, dass die Masse als Funktionsparameter gewählt worden wäre, da für die Fahrzeugfläche (footprint) nicht ausreichend Datenmaterial vorhanden gewesen sei. Ein Langfristziel von durchschnittlich **95 g CO₂/km in 2020** sei zwar diskutiert worden, hätte jedoch keinen Eingang in die Verordnung gefunden. Bezüglich der Strafen zeigte sich Dimas zuversichtlich, dass die Automobilhersteller die Anforderungen einhielten.

13.2. Der Vermerk des Generalsekretariats – Sachstandsbericht des Vorsitzes vom 20. Mai 2008 (9343/08)

Der Vermerk des Generalsekretariats vom 20. Mai 2008 fasst im Prinzip die Diskussionspunkte der Sitzung des Umwelt-Ministerrats vom März 2008 zusammen. Im Übrigen wurde keines der Länder namentlich genannt, sondern nur von „Delegationen“ gesprochen.

- Der Funktionsparameter: Einige Delegierte begrüßten die Masse als Funktionsparameter, andere wiederum die Fahrzeugstandfläche (footprint), da somit die Hersteller dazu angehalten würden, leichtere Fahrzeuge zu produzieren. Andere Delegierte hätten sich wiederum dafür ausgesprochen, zunächst die Masse als Funktionsparameter zur Berechnung der CO₂-Zielwertgeraden festzulegen, diese jedoch später durch den Footprint zu ersetzen (vgl. Vermerk des Generalsekretariats 9343/08, S. 2).
- Steigung der Geraden (slope): Die EU-Kommission bleibe bei der Position des Verordnungsvorschlags, dass die Steigung der CO₂-Zielwertgeraden 60 % betragen sollte.²¹⁴ Einige Delegationen präferierten die Steigung der Zielwertgeraden zwischen 20 % und 30 %, andere wiederum plädierten für eine höhere Steigung (65–80 %) Darüber hinaus plädierten einige Delegationen für ein prozentuales Minderungsziel.
- Strafzahlungen bei Emissionsüberschreitungen: Einige Mitgliedsstaaten stünden den Strafzahlungen positiv gegenüber, andere wiederum plädierten für die Reduzierung der Strafzahlungen. Andere Länder schlugen vor, das System der Strafzahlungen flexibel zu handhaben, was bedeutet hätte, dass nur die Fahrzeuge mit einer Zahlung belegt würden, die den Grenzwert überstiegen. Eine weitere Option wäre, dass nur die Gramm bezahlt werden müssten, die die Pkw von dem Zielwert trennten. Auch was die Verwendung der Strafzahlungen betreffe, wären die Staaten unterschiedlicher Meinung. Einige der Staaten sprächen sich für eine zweckgebundene Verwendung der Gelder aus, andere plädierten für die Option, die Einnahmen für die nationalen Haushalte der Mitgliedsstaaten zu verwenden (vgl. Vermerk des Generalsekretariats 9343/08, S. 3).
- Zeitplan: Neben dem Kommissionsvorschlag schlug ein Teil der Mitgliedsstaaten vor, die Verordnung 2012 umzusetzen. Andere Delegationen plädierten für das Eintrittsjahr 2015. Ein dritter Vorschlag sah die schrittweise Einführung der Verordnung vor (bis 2015 100 % der Pkw-Flotte) (vgl. Vermerk des Generalsekretariats 9343/08, S. 3).
- Langfristziele: Die meisten Delegierten unterstützten die Aufnahme eines langfristigen Ziels in den Kommissionsvorschlag. Der Ratsvorsitz brachte demzufolge eine Initiative in die Debatte ein, die vorsah, eine Zielwertprüfung vorzunehmen, um ggf. das Ziel von 95 g CO₂/km bis 2020 festzulegen. Dagegen sprachen

²¹⁴ Obgleich in dem von ihr vorgenommenen Impact Assessment eine Steigung von 80 % als wettbewerbsneutral betrachtet wurde.

sich jedoch einige Delegationen aus, die gänzlich auf die Nennung eines Langfristziels verzichten wollten (vgl. Vermerk des Generalsekretariats 9343/08, S. 4).

13.3. Exkurs: Die Positionen der deutschen und französischen Verhandlungsseite

Wie bereits u. a. in Kapitel 8 beschrieben, bestand insbesondere zwischen den Herstellern kleinerer und leichter Fahrzeuge und denen größerer und schwerer Pkw ein Disput in Hinblick auf die Ausgestaltung des Verordnungsvorschlags.

In diesem Sinne standen sich gemäß den unterschiedlichen Herstellerinteressen auf der einen Seite die Regierungen Deutschlands und Großbritanniens und auf der anderen Seite die Regierungen Frankreichs und Italiens gegenüber.²¹⁵

Während sich die französische Verhandlungsseite auf ihre niedrigen CO₂-Emissionen im Automobilsektor berief und eine möglichst strenge Gesetzgebung forderte, setzte sich die deutsche Regierung für eine Ausgestaltung der Verordnung mit Rücksichtnahme auf ihre nationale, diversifizierte Produktionsstruktur ein. Sie warf den Franzosen vor, sie würden mit ihrer Politik versuchen, eine zwanghafte Veränderung der deutschen Produktionsstruktur herbeizuführen, um somit Wettbewerbsvorteile für den eigenen Markt zu erzeugen.

Im Einzelnen lauteten die Standpunkte der Länder Frankreich und Deutschland wie folgt:

Die französische Verhandlungsseite forderte, wie die italienische Verhandlungsseite, eine möglichst niedrige Steigung der Zielwertgeraden (slope). Falls man schon keinen Einheitsgrenzwert durchsetzen konnte, wie ursprünglich vorgesehen, sollte die CO₂-Zielwertgerade das Steigungsmaß von 20 % bis 30 % nicht überschreiten.

Als Funktionsparameter zur Berechnung der CO₂-Zielwertkurve sollte nicht das Gewicht, sondern der Footprint – also die Fahrzeugfläche – fungieren.

Die französische Verhandlungsseite sprach sich im Kontext der CO₂-Regulierung für möglichst hohe Strafen und die Implementierung eines Langfristziels aus.

²¹⁵ Stießen die Pkw der Franzosen und Italiener 2006 im Durchschnitt 144 g CO₂/km aus, so waren es in Deutschland 174 g CO₂/km. Setzt man sich in diesem Zusammenhang mit den jährlichen Berichten bezüglich der CO₂-Emissionen bei Pkw der genannten Länder auseinander, so hatte sich dieser Streit schon Jahre zuvor angekündigt. Die genannten Länder, insbesondere Deutschland und Frankreich, versuchten seit dem Zeitpunkt der Bekanntgabe der Kommissionspläne, und schon unmittelbar davor, ihre jeweiligen ökonomischen Interessen zu wahren.

Eine stufenweise Einführung des CO₂-Zielwerts, wie von Deutschland gefordert, wurde von den Franzosen abgelehnt.

In einem Interview mit der Financial Times, das unmittelbar vor der Vorstellung des Kommissionsvorschlags im Dezember 2007 erschien, bekräftigte der französische Umweltminister Jean-Louis Borloo die französische Forderung nach der höheren Umweltverantwortung größerer Pkw: „By virtue of the polluters pays principle, those with the biggest pollution should make the biggest progress“ (Financial Times: France battles Germany over car emission, 15.11.2007).

Darüber hinaus verwies Borloo auf die Unterstützung des französischen Präsidenten Sarkozy, der die französische Position in einem Brief an den deutschen Industriekommissar und Vize-Präsidenten der Kommission Günter Verheugen deutlich gemacht habe.

Die deutsche Verhandlungsseite hingegen begrüßte das Vorhaben der Kommission, keinen einheitlichen Wert für Neufahrzeuge oder für Hersteller festzulegen. Sie plädierte für das Gewicht als Bemessungsgrundlage der CO₂-Grenzwertkurve, die jedoch, wie die Bundeskanzlerin schon in einem Brief an Barroso gefordert hatte, eine Steigung von 80 % enthalten sollte.

Der Zielwert von 120 g CO₂/km bzw. 130 g CO₂/km sollte schrittweise eingeführt werden (Phasing-In).

Darüber hinaus setzten sich die deutsche Automobilindustrie und die Bundesregierung für die Anerkennung der Ökoinnovationen ein.

Die folgende Tabelle veranschaulicht die wesentlichen Inhalte der deutschen und französischen Positionierung.

Abbildung 7: Die Kerninhalte der deutschen und französischen Positionierung auf einen Blick

Inhalte	Deutschland	Frankreich
Phasing-In	Ja, zwischen 2012 und 2015	Nein
Steigung der Zielwertgeraden (slope)	80 %	Wenn schon kein Einheitszielwert, dann eine möglichst geringe Steigung der Zielwertgeraden von 20 % bis 30 %
Strafzahlungen	Verrechnung bei Über- und Unterschreitungen der CO ₂ -Grenzwertziele	Hohe Strafzahlungen
Ökoinnovationen	Öffnung der Verordnung für Ökoinnovationen	Keine Ökoinnovationen bzw. niedrige Anrechnung (nur 3 Gramm)
Bemessungsgrundlage für den CO ₂ -Ausstoß	Gewicht	Footprint

14. Die Sitzung des Ausschusses für Industrie, Forschung und Energie (ITRE) und die Sitzung des Ausschusses für Umweltfragen, Volksgesundheit und Lebensmittelsicherheit (ENVI) des Europäischen Parlaments am 8. April 2008

Am 8. April 2008 erfolgten die Sitzungen des Umweltausschusses und des Industrieausschusses. Beide Termine fanden vor der Veröffentlichung der Berichte durch die Berichterstatter Guido Sacconi und Werner Langen statt (vgl. Volkswagen-Memo: Sitzung der Ausschüsse für Industrie, Forschung und Energie (ITRE) und Umweltfragen, Volksgesundheit und Lebensmittelsicherheit (ENVI) am 8.4.2008).

Wesentlicher inhaltlicher Diskussionspunkt war unter anderem der Vorschlag einer schrittweisen Einführung der CO₂-Obergrenzen (Phasing-In). Gefordert wurde diese neue Initiative insbesondere von den Mitgliedern der konservativen Fraktion.²¹⁶

Darüber hinaus schlug der Berichterstatter des Umweltausschusses, Guido Sacconi, vor, ein Langfristziel in die Verordnung aufzunehmen. Darin wurde er laut Medienberichten von der Mehrzahl der Abgeordneten unterstützt²¹⁷ (vgl. ENDSEurope: MEPs united in call for long-term car CO₂ target, 8.4.2008). Intensiv wurde auch über die Strafhöhe des

²¹⁶ Das Phasing-In war ein zentrales Anliegen der deutschen Automobilindustrie.

²¹⁷ Diese Forderung basierte auf einer Resolution des Europäischen Parlaments vom Oktober 2007.

Verordnungsvorschlags diskutiert, die von den Konservativen und Teilen der Liberalen als zu hoch betrachtet wurde. In diesem Zusammenhang forderten einige Abgeordnete die Annäherung der Strafen an das europäische Emissionshandelssystem.

Weiterer Diskussionspunkt war die Frage, ob man nicht über die in dem Verordnungsvorschlag vorgesehenen ergänzenden Maßnahmen hinaus weitere CO₂-sparende und innovative Entwicklungen anrechnen sollte.²¹⁸

Darüber hinaus existierten Stimmen, die Flexibilisierungen von Fahrzeugen forderten, die durchschnittlich weniger als 50 g CO₂/km ausstießen.

Im Industrieausschuss gab man grundsätzlich zu bedenken, dass eine interne Einigung prinzipiell von Bedeutung sei, da dies die Position gegenüber dem Rat stärken würde.

Der konservative Berichterstatter Werner Langen betonte, an dem ambitionierten Ziel von 120 g CO₂/km festhalten zu wollen. Kritisch merkte er jedoch an, dass die ergänzenden Maßnahmen, die nicht auf eine Verbesserung der Fahrzeugtechnologie abzielten, auf lediglich 10 g CO₂/km begrenzt worden wären.

Er hielt diese vier ergänzenden Maßnahmen für nicht ausreichend, da man der Industrie einen größeren Spielraum bei der Einführung innovativer Maßnahmen bieten müsste.²¹⁹

Mit Blick auf die Neigung der CO₂-Grenzwertkurve (slope) betonte er, keine Änderungsanträge einbringen zu wollen, da er diese für ausreichend hielt. In Hinblick auf die Frage, ob die Parameter zur Berechnung der CO₂-Zielwertkurve auf dem Gewicht oder der Fahrzeugfläche basieren sollten, sprach er sich für die deutsche Forderung nach dem Gewicht aus.

Darüber hinaus kritisierte er die Strafen des Kommissionsvorschlags als zu hoch. Sie müssten sich an dem europäischen Emissionshandelssystem orientieren, jedoch etwas höher sein.

Im Übrigen hielt er den Startzeitpunkt der Verordnung für ungeeignet und forderte in Anlehnung an die (deutsche) Automobilindustrie ein Phasing-In.

Angelika Niebler, ebenfalls deutsche Abgeordnete der Konservativen und zugleich Ausschussvorsitzende, betonte, dass man die Automobilindustrie nicht durch überhöhte Strafzahlungen schwächen dürfe. Ähnlich wie Langen war auch Niebler der Ansicht, dass man den „slope“ nicht verändern sollte, sondern sich eher auf die Anpassung anderer Parameter konzentrieren müsse.

²¹⁸ Darin ist ein Vorstoß der deutschen Parlamentarier zu sehen, die sogenannten Ökoinnovationen einzuführen.

²¹⁹ Damit signalisierte er die Bereitschaft zur Aufnahme der deutschen Forderung nach den Ökoinnovationen.

Darüber hinaus wären die technischen Möglichkeiten der Verordnung durch die ergänzenden Maßnahmen nicht ausgeschöpft.²²⁰

Jorgo Chatzimarkakis, Mitglied der Liberalen, schloss sich den Ausführungen seiner deutschen Kollegen an. Auch er befürwortete ein Phasing-In, niedrigere Strafzahlungen und die Anrechnung weiterer ergänzender Maßnahmen zur Reduzierung der CO₂-Emissionen.

Der tschechische Abgeordnete und ebenfalls Mitglied der Konservativen, Jan Březina, betonte, dass man einen akzeptablen Konsens für alle Hersteller finden müsste. Insbesondere die hohen Strafen würden die Automobilindustrie schwächen. In Hinblick auf den Parameter sei ihm jedoch unklar, warum sich die Kommission nur für das Gewicht ausgesprochen habe (vgl. Volkswagen-Memo: Sitzung der Ausschüsse für Industrie, Forschung und Energie (ITRE) und Umweltfragen, Volksgesundheit und Lebensmittelsicherheit (ENVI) am 8.4.2008).

Mit Blick auf die Steigung der Zielwertgeraden (slope) betonte auch der belgische und konservative Abgeordnete Ivo Belet, dass er keine Einwände gegen die von der EU-Kommission vorgeschlagene Neigung der CO₂-Grenzwertkurve von 60 % habe.

Die deutsche Abgeordnete und Schattenberichterstatterin der Grünen, Rebecca Harms, sah die CO₂-Problematik jedoch ganz anders als ihre deutschen Kollegen. Sie betonte, dass man frühzeitig Grenzwerte für 2020 festlegen müsse, da die Automobilindustrie den Prozess andernfalls wieder bewusst verzögere. Die Strafen müssten so ausgestaltet sein, dass es günstiger für die Unternehmen wäre, die Maßnahmen umzusetzen, als diese zu bezahlen (vgl. Volkswagen-Memo: Sitzung der Ausschüsse für Industrie, Forschung und Energie (ITRE) und Umweltfragen, Volksgesundheit und Lebensmittelsicherheit (ENVI) am 8.4.2008).

Rebecca Harms wurde von ihrem luxemburgischen Fraktionskollegen Claude Turmes unterstützt. Er betonte, dass auch die Gesellschaft nur von höheren Strafen für die Automobilindustrie profitieren könne.

In der Debatte des Umweltausschusses trat der italienische Berichterstatter eher in einer Rolle des Moderators auf und schien in vielen Fragen noch nicht festgelegt, kündigte jedoch an, seinen Bericht auf dem Davies-Bericht aus dem Jahr 2007 aufzubauen.

Gleichwohl erhob Sacconi schon zu diesem Zeitpunkt die Forderung nach einem Langfristziel, das der Verordnungsvorschlag vom Dezember 2007 nicht enthielt. Darum sprach er sich für die Implementierung eines Langfristziels von 95 g CO₂/km bis 2020

²²⁰ An dieser Stelle lassen sich schon die Bemühungen der Parlamentarier erkennen, die Ökoinnovationen einzuführen.

oder 70 g CO₂/km ab 2025 aus. Sacconi hielt eine Einigung in erster Lesung zwar für wünschenswert, jedoch nicht für sehr wahrscheinlich (vgl. Volkswagen-Memo: Sitzung der Ausschüsse für Industrie, Forschung und Energie (ITRE) und Umweltfragen, Volksgesundheit und Lebensmittelsicherheit (ENVI) am 8.4.2008).

Der britische konservative Abgeordnete und Schattenberichterstatter Martin Callanan sprach sich für einen „slope“ von 60 % aus. Wie seine anderen deutschen Kollegen von den Christdemokraten forderte er einen Parameter auf Grundlage des Gewichts und nicht auf der Grundlage der Fahrzeugfläche. Als Startzeitpunkt der Verordnung sprach er sich für ein Phasing-In mit Beginn in 2015 aus. Die von der Kommission vorgeschlagenen Strafmaße waren seiner Ansicht nach zu hoch und sollten sich an anderen Sektoren orientieren. Darüber hinaus forderte er Super Credits für Fahrzeuge, die durchschnittlich unter 50 g CO₂/km emittierten und eine Anrechenbarkeit von Ökoinnovationen (vgl. Volkswagen-Memo: Sitzung der Ausschüsse für Industrie, Forschung und Energie (ITRE) und Umweltfragen, Volksgesundheit und Lebensmittelsicherheit (ENVI) am 8.4.2008).

Diese Forderungen wurden auch von den konservativen Abgeordneten Anja Weisgerber, Karl-Heinz Florenz und Thomas Ulmer unterstützt. Allerdings betonte der konservative Abgeordnete Florenz, dass mit Blick auf den Parameter zur Berechnung der CO₂-Grenzwertkurve auch eine Kombination von Footprint (Fahrzeugfläche) und Gewicht vorstellbar sei (vgl. Volkswagen-Memo: Sitzung der Ausschüsse für Industrie, Forschung und Energie (ITRE) und Umweltfragen, Volksgesundheit und Lebensmittelsicherheit (ENVI) am 8.4.2008).

Der konservative und schwedische Abgeordnete Anders Wijkmann sprach sich sowohl für ein Langfristziel als auch für die Aufnahme des Verkehrssektors in das europäische Emissionshandelssystem aus.

Im Gegensatz zu seinen deutschen und konservativen Kollegen forderte der Abgeordnete der Sozialisten Matthias Groote, dass der Startzeitpunkt der Verordnung in 2012 beibehalten werden sollte. Dies sei auch für die internationale Gemeinschaft ein wichtiges Signal. Gleichwohl betonte er, dass die Fahrzeuge bezahlbar bleiben müssten. Seine schwedische Kollegin Åsa Westlund brachte die Überlegung ein, auch leichte Nutzfahrzeuge in die Verordnung einzubeziehen.

Der britische Abgeordnete der Liberalen, Chris Davies, betonte, wie auch schon in seinem Bericht von 2007, dass er den Startzeitpunkt der Verordnung in 2015 mit dem Ziel von 125 g CO₂/km und ohne ergänzende Maßnahmen präferieren würde.

Sein deutscher Kollege Holger Kraemer, ebenfalls Mitglied der Liberalen, betonte, dass die Strafen des Verordnungsvorschlags zu hoch wären und er den Parameter Gewicht unterstützen würde (vgl. Volkswagen-Memo: Sitzung der Ausschüsse für Industrie, Forschung und Energie (ITRE) und Umweltfragen, Volksgesundheit und Lebensmittelsicherheit (ENVI) am 8.4.2008).

Die Abgeordnete der Grünen und Schattenberichterstatterin des Industrieausschusses, Rebecca Harms, forderte, dass Mobilität bezahlbar bleiben und somit auch soziale Aspekte berücksichtigt werden müssten. Im Gegensatz zu ihren deutschen Kollegen, insbesondere den Liberalen und den Konservativen, bekräftigte sie ihren Standpunkt, dass der „slope“ mit einer Steigung von 60 % zu viel Rücksicht auf die Hersteller großer Fahrzeuge nehme. Als Grundlage zur Berechnung der CO₂-Zielwertgeraden sprach sie sich für den Footprint aus, da dieser einen größeren Anreiz zur Gewichtsreduktion liefere. Darüber hinaus forderte sie die Implementierung hoher Strafzahlungen (vgl. Volkswagen-Memo: Sitzung der Ausschüsse für Industrie, Forschung und Energie (ITRE) und Umweltfragen, Volksgesundheit und Lebensmittelsicherheit (ENVI) am 8.4.2008). Weiterhin übte Rebecca Harms Kritik an der deutschen Bundesregierung und der deutschen Automobilindustrie.

Eine Vertreterin der EU-Kommission betonte, dass die Automobilindustrie seit 1995 ausreichend Zeit gehabt hätte, technische Möglichkeiten zu entwickeln.

Die Ausgestaltung der Strafen wäre so hoch, um Innovationen zu fördern. Mit Blick auf ein mögliches Langfristziel betonte sie, dass eine entsprechende Angabe noch zu früh wäre, allerdings bestünde ab 2010 die Option einer Revision (vgl. Volkswagen-Memo: Sitzung der Ausschüsse für Industrie, Forschung und Energie (ITRE) und Umweltfragen, Volksgesundheit und Lebensmittelsicherheit (ENVI) am 8.4.2008).

14.1. Der Bericht des Umweltausschusses: Guido Sacconi

Im Mai 2008 legte Guido Sacconi im Umweltausschuss seinen ersten Berichtsentwurf vor. Darin folgte er der Initiative der EU-Kommission, dass neue Pkw in der Gemeinschaft ab 2012 durchschnittlich nur noch 120 g CO₂/km emittieren durften (vgl. 2007/0297 (COD) PR\722785DE.doc, S. 7) und schloss somit das Phasing-In aus.

Im Gegensatz zu den Überlegungen der EU-Kommission, die in ihrem Vorschlag kein Langfristziel vorgesehen hatte, enthielt der Bericht Sacconis den Vorstoß, dass die neuen Pkw in der Europäischen Union ab 2020 nicht mehr als durchschnittlich 95 g CO₂/km ausstoßen durften (vgl. 2007/0297 (COD) PR\722785DE.doc, S. 7 und S. 11).

In der Begründung des Berichts hieß es sodann: „Der Berichterstatter befürwortet die von der Kommission festgelegten Ziele und Fristen und hält es für vorrangig, dem vom Parlament geforderten langfristigen Ziel wieder Geltung zu verschaffen“ (2007/0297 (COD) PR\722785DE.doc, S. 14).

Gleichwohl sah Sacconi im Sinne der deutschen Automobilindustrie in seiner Stellungnahme eine Überprüfung der Verordnung durch ein Impact Assessment in 2014 vor (vgl. 2007/0297 (COD) PR\722785DE.doc, S. 14).

Mit Blick auf den Parameter zur Berechnung der CO₂-Zielwertkurve betonte Sacconi: „In seiner Entschließung vom Oktober wurde vom Parlament die Einführung des Parameters Masse entschieden abgelehnt und die Option der Fahrzeugstandfläche bekräftigt. Dem Berichterstatter ist klar, dass der Parameter Fahrzeugstandfläche aus ökologischer Sicht größere Garantien gewährt, da er weniger anfällig für potentielle negative Auswirkungen ist.“²²¹ „Der Berichterstatter reicht zunächst keine Änderungsanträge zum Vorschlag der Kommission ein, die die Änderung des Parameters Funktion betreffen, behält sich jedoch das Recht vor, seinen Standpunkt in der kommenden Phase des Gesetzgebungsverfahrens zu ändern“ (2007/0297 (COD) PR\722785DE.doc, S. 15).

In Hinblick auf die Ökoinnovationen wurde in den Bericht aufgenommen, dass „(...) die Kommission prüfen kann, inwieweit es angebracht ist, die ökoinnovativen Maßnahmen in die Überarbeitung der Prüfungsverfahren im Sinne von Artikel 14 Absatz 3 der Verordnung 715/2007 einzubeziehen“ (2007/0297 (COD) PR\722785DE.doc, S. 6).

Sacconi begründete diese Ansicht wie folgt: „Dass die Industrie ihre Ziele durch technische Verbesserungen, ergänzende oder andere Maßnahmen erreicht, dürfte die Diskussion durch den Gesetzgeber nicht beeinflussen, vorausgesetzt, das Ziel lässt sich mithilfe des bestehenden und künftigen Testzyklus quantifizieren und messen“ (2007/0297 (COD) PR\722785DE.doc, S. 15). Hinter dieser Äußerung stand die Überlegung, die Ökoinnovationen im Zuge einer Änderung des europäischen Prüfzyklus einzuführen.

Der Bericht Sacconis erhob grundsätzlich keine Einwände gegen den Vorschlag der EU-Kommission bezüglich der Strafen. Er plädierte jedoch für ein flexibleres System in der Anwendungsphase von 2012 bis 2015 (vgl. 2007/0297 (COD) PR\722785DE.doc, S. 15).

Die anfallenden Abgaben der Hersteller sollten laut Bericht jedoch explizit der Forschung und Entwicklung zur CO₂-Reduzierung bei Pkw zugutekommen.

Da Sacconis Bericht relativ kurz war und er viele Punkte darin noch offen ließ, stellte das Papier, zumindest zu Beginn des Lobbyingprozesses, einen Unsicherheitsfaktor für

²²¹ Vergrößerung der Masse, um ein weniger dringliches Reduktionsziel zu erhalten.

die deutsche Automobilindustrie und ihre Interessen dar. In diesem Zusammenhang existierten bestimmte Tendenzen, wie beispielsweise die Affinität zu dem Parameter Footprint, die nicht im Sinne der deutschen Automobilindustrie waren. Interessant ist jedoch, dass sich Sacconi im Verlauf der Verhandlungen gegenüber den Positionen der Automobilindustrie, wie beispielsweise einem Phasing-In, offener zeigte. Im April 2008 hatte er dieses noch abgelehnt. Im Übrigen war er ein erfahrener Berichterstatter, da er schon die kontrovers diskutierte Chemikalienverordnung REACH begleitet hatte.²²²

Ein Mitarbeiter des BMU betonte in diesem Kontext, dass Sacconi besonders daran gelegen war, eine für alle Beteiligten akzeptable Lösung herbeizuführen.

Vonseiten der Umweltverbände, wie beispielsweise von Greenpeace, wurde konstatiert, dass Sacconi eher die Rolle eines Moderators wahrgenommen habe. Der deutsche Berichterstatter Werner Langen beschrieb die Zusammenarbeit mit seinem Kollegen Sacconi als „exzellent und vertrauensvoll“.

14.2. Der Bericht des Industriausschusses: Werner Langen

Zunächst ging Werner Langen in seiner Begründung darauf ein, dass um das Steigungsmaß der CO₂-Grenzwertkurve eine starke Diskussion entfacht sei, die festlegt, wie hoch die CO₂-Emissionen eines Pkw in Abhängigkeit zu seiner Masse sein dürfen.

Er führte aus, dass das Steigungsmaß des Parameters von 60 %, wie es auch die Kommission präferierte, seitens des Industriausschusses unterstützt werde. Im Sinne der deutschen Automobilindustrie betonte er, dass „(...) die Reduktionsziele für größere Fahrzeuge erheblich höher sind als für Kleinwagen“²²³ (2007/0297 (COD) PA\718284DE.doc, S. 3).

Wie auch die deutsche Regierung (und die deutsche Automobilindustrie) plädierte er für den gewichtsbasierten Ansatz, da durch diese Bemessungsgrundlage eine geringere Gefahr bestünde, den Wettbewerb zu beeinflussen: „Durch den Parameter Footprint würden nämlich alle Fahrzeuge, auf der gleichen Plattform, den gleichen CO₂-Zielwert erhalten, unabhängig von ihrer Ausstattung und ihrem Gesamtgewicht“ (2007/0297 (COD) PA\718284DE.doc, S. 3).

Darüber hinaus sprach sich Langen für die Einführung der Ökoinnovationen aus. „Um neue Technologien und energieeffiziente Maßnahmen durchzusetzen, ist es sinnvoll,

²²² Darüber hinaus war der CO₂-Bericht der letzte Bericht Sacconis vor seiner Pensionierung.

²²³ Langen führte aus, dass größere Fahrzeuge „(...) eine Leitfunktion bei neuen Technologien haben (...)“ (2007/0297 (COD) PA\718284DE.doc, S. 3).

Ökoinnovationen als CO₂-reduzierende Maßnahmen anzuerkennen. (...) zu den Ökoinnovationen können, über das Prüfverfahren hinaus, automobiltechnische Maßnahmen, Maßnahmen bei Wartung, Fahrerschulung und Navigationsinfrastruktur sowie energieeffiziente Leuchten, mehr Solartechnik im Auto und die Nutzung von Abwärme gerechnet werden. Ziel ist es, alle Maßnahmen zu fördern, die eine Verbesserung der Umweltbilanz erlauben“ (2007/0297 (COD) PA\718284DE.doc, S. 4).

Ebenfalls im Sinne der deutschen Positionierung – der Automobilhersteller und der Bundesregierung – forderte Langen eine mehrjährige Übergangsphase. Für das Phasing-In schlug er folgende Quoten vor: 2012: 25 %, 2013: 50 %, 2014: 75 % und 2015: 100 % (vgl. (2007/0297 (COD) PA\718284DE.doc, S. 4).

Die Strafzahlungen, die die Kommission in ihrem Vorschlag vorgesehen hatte, hielt er für nicht angemessen: „Die von der EU-Kommission vorgeschlagenen Strafzahlungen zwischen 100 und 475 Euro pro Tonne CO₂ liegen weit über allen erdenklichen Handelspreisen für CO₂-Zertifikate in den Sektoren Industrie und Energie“ (vgl. 2007/0297 (COD) PA\718284DE.doc, S. 4).

Langen schlug dagegen 40 Euro für jedes überschrittene Gramm CO₂ vor.

Darüber hinaus sah er die Setzung langfristiger Ziele kritisch: „Langfristige Ziele sollten auf der Grundlage einer Bestandsaufnahme und eines entsprechenden Vorschlags der EU-Kommission im Jahre 2014 von Parlament und Rat beschlossen werden“ (vgl. 2007/0297 (COD) PA\718284DE.doc, S. 4).

Langen vermied es also im Sinne der deutschen Automobilindustrie, ein konkretes Langfristziel zu nennen.

Vergleicht man die Ausführungen des Berichtstatters mit den Positionen der Bundesregierung und des deutschen Automobilverbands, so stimmen diese in den Kernpunkten überein. Langen sprach in diesem Kontext selbst von einer intensiven Zusammenarbeit. In internen Gesprächen äußerten sich auch Vertreter der deutschen Automobilindustrie explizit positiv zur Rolle Langens.

14.3. Der Bericht des Verkehrsausschusses: Seán Ó Neachtain

Im Gegensatz zu dem Langfristziel, für das sich das Parlament im Oktober 2007 ausgesprochen hatte, forderte der Berichterstatter des Verkehrsausschusses, Seán Ó Neachtain, eine Überprüfung der Möglichkeiten im Jahr 2018. Der Bericht des Ausschusses sah vor, ab 2018 die durchschnittlichen CO₂-Emissionsziele für neue Pkw alle fünf Jahre zu prüfen.

Da die Daten für den Footprint nicht vorhanden waren, hielt der Berichterstatter die Beibehaltung der Masse als Parameter für richtig. In einer Abstimmung sollte jedoch ab 2015 geprüft werden, ob der Footprint dann als Bezugsgrundlage herangezogen werden könne (vgl. 2007/0297 (COD), S. 15).

Positiv erwähnte der Bericht die unternommenen Verbesserungen im Bereich der Verbraucherinformationen und forderte die Kommission auf, ein Anreizsystem für die Ökoinnovationen zu entwickeln. Diese Vorschläge sollten dem Parlament ab 2010 vorgelegt werden.

Obwohl nach Meinung des Berichterstatters ein Langfristziel zu einem späteren Zeitpunkt geprüft werden sollte, sprach sich auch der Verkehrsausschuss für eine Festlegung dieses Ziels aus. Als Langfristziel wurde der Wert von durchschnittlich 95 g CO₂/km ab dem Jahr 2020 vorgeschlagen (vgl. (2007/0297) (COD), S. 5 und S. 10).

Die Strafzahlungen, die im Zuge der Nichteinhaltung der CO₂-Zielwerte entrichtet werden sollten, sollten einerseits der Forschung im Bereich der erneuerbaren Energien zugutekommen, andererseits aber auch zur Verbesserung im Rahmen des trans-europäischen Verkehrsnetzes beitragen (vgl. (2007/0297) (COD), S. 13).

15. Die Diskussion im Umweltausschuss, Industrieausschuss und im Verkehrsausschuss des Europäischen Parlaments am 27. Mai 2008

Am 27. Mai 2008 erfolgte sowohl im Umweltausschuss als auch im Industrieausschuss eine Aussprache in Hinblick auf die beiden Berichte von Guido Sacconi und Werner Langen.

Einen Tag später beriet auch der Verkehrsausschuss über den Bericht von Seán Ó Neachtain.

Nach wie vor waren die Äußerungen eng an den nationalstaatlichen Interessen orientiert, wie beispielsweise die Ausführungen Werner Langens oder die der französischen Abgeordneten Françoise Grossetête.

Weiterhin sprach sich die Grünen-Politikerin Harms gegen eine weitere Entschärfung des Vorschlags aus.

Für den Umweltausschuss ist in diesem Zusammenhang zu konstatieren, dass sich Guido Sacconi mit seinen Äußerungen nach wie vor stark zurückhielt, doch machte er auch deutlich, dass er nicht gewillt war, dem Druck der nationalen Regierungen nachzugeben. „On Wednesday he told colleagues that it was ‚a bit early‘ in the day to consider delaying or phasing in the deadline, despite pressure from governments“ (ENDS-Europe: MEPs split over deadline for car CO₂ curbs, 28.5.2008).

Auch wenn Sacconi in bestimmten Punkten zu entsprechenden Maßnahmen tendierte, ermöglichte dies immer noch die Intervention durch die beteiligten Interessenverbände. So signalisierte er die Unterstützung bei den Ökoinnovationen. Was den Parameter zur Berechnung der Zielwertkurve anbelangt, sprach er sich eher für den Footprint aus, war jedoch immer noch offen für das Gewicht. Auch bei den Gutschriften (Super Credits) für Fahrzeuge, die weniger als 50 g CO₂/km emittierten, zeigte er sich wohlwollend.

Sowohl im Umweltausschuss als auch im Industrie- und Verkehrsausschuss zeichnete sich im Mai die Unterstützung der Forderung nach Anerkennung von Ökoinnovationen ab. Darüber hinaus wurde auch das Langfristziel von beiden Ausschüssen unterstützt.

Streitpunkte der Debatten blieben jedoch die Strafzahlungen, die insbesondere von konservativen Abgeordneten als zu hoch betrachtet wurden, die Steigung der CO₂-Zielwertgeraden (slope) und die Grundlage des Parameters zur Berechnung der CO₂-Zielwertgeraden.

Mit Blick auf die Debatte des Industrieausschusses ist noch anzumerken, dass sich Werner Langen, wie auch schon in seinem Bericht, sehr deutlich für die Belange der deutschen Automobilindustrie aussprach.

Von Interesse für die weiteren Verhandlungen ist auch, dass das Stimmungsbild im Industrieausschuss eher umweltpolitisch geprägt war, obwohl dieser Ausschuss in der Regel eher dazu neigt, die industriellen Interessen zu unterstützen.²²⁴

15.1. Die Debatte des Industrieausschusses am 27. Mai 2008

Der Berichterstatter des Industrieausschusses Werner Langen betonte, dass in der geplanten Verordnung ein Phasing-In vorgesehen sein müsse.

Die Strafen seien prinzipiell zu hoch. Seiner Ansicht nach sollte die Verordnung die folgende Staffelung enthalten: 10 Euro, 20 Euro, 30 Euro und 40 Euro.

Darüber hinaus brauche man ein höheres Maß an Flexibilität, was z. B. durch die Einführung der Ökoinnovationen gewährleistet wäre.²²⁵

Wie schon in seinem Bericht, so sprach sich Langen auch zu diesem Zeitpunkt für das Gewicht und nicht den Footprint (Fahrzeugfläche) als geeigneten Parameter zur Berechnung des CO₂-Ausstoßes aus.

In Hinblick auf eine Spezialregelung für Nischenhersteller schlug Langen eine Minderung der durchschnittlichen CO₂-Emissionen um 25 % vor.²²⁶

Ein Langfristziel sollte erst nach einer Revision in 2014 erfolgen und müsste offen für die Implementierung neuer Technologien sein.

Grundsätzlich war Langen der Ansicht, dass man die Industrie nicht für eine stärkere Konsumentennachfrage nach größeren Autos bestrafen dürfe (vgl. ACEA-Protokoll: Parliament: CO₂ – Notes on debates in ENVI, ITRE, TRAN COMs 29.5.2008).

In diesem Zusammenhang verwies er auch noch einmal auf die beiden anderen Säulen der ursprünglichen Gemeinschaftsstrategie, die nicht umgesetzt worden wären.²²⁷ Im Gegensatz zu seinem Kollegen, dem italienischen Berichterstatter des Umweltausschusses Guido Sacconi, würde er den Kommissionsentwurf nicht billigen.

Im Gegensatz zu ihrem deutschen Kollegen Langen plädierte die Grünen-Abgeordnete und Schattenberichterstatterin Rebecca Harms für eine strikte Ausgestaltung der Verordnung. Eine Verwässerung des ursprünglichen Kommissionsvorschlags würde den Automobilherstellern, auch in Anbetracht der hohen Ölpreise, keineswegs von Nutzen sein. Als positives Beispiel führte sie den deutschen Automobilhersteller BMW an, dem

²²⁴ Dies kann jedoch auch an der oben genannten Problematik liegen, dass nicht alle Mitglieder der Ausschüsse in den Protokollen aufgeführt sind.

²²⁵ Allein die Reifendruckkontrollsysteme würden schon eine Einsparung von 7 g CO₂/km erbringen.

²²⁶ Beispiele für Nischenhersteller sind Jaguar und Land Rover.

²²⁷ Mit den zwei anderen Säulen der CO₂-Strategie sind die Vereinheitlichung der Kfz-Steuer und die Verbrauchskennzeichnung gemeint.

es in nur wenigen Jahren gelungen sei, eine Verringerung seiner CO₂-Emissionen von über 200 g CO₂/km auf etwas mehr als 170 g CO₂/km zu reduzieren.²²⁸

Auch die Höhe der Strafzahlungen, wie Langen sie in seinem Bericht vorgeschlagen hatte, hielt Harms für zu niedrig. Sie plädierte hingegen für den ursprünglichen Vorschlag der EU-Kommission. Mit Blick auf die Berechnung des CO₂-Ausstoßes sprach sie sich für den Footprint aus, da keine Anreize zur Gewichtsreduzierung gegeben würden, wenn die CO₂-Grenzwertkurve (slope) auf dem Gewicht basiere (vgl. ACEA-Protokoll: Parliament: CO₂ – Notes on debates in ENVI, ITRE, TRAN COMs 29.5.2008).

In diesem Zusammenhang äußerte sich auch der englische Grünen-Abgeordnete Hammerstein, der betonte, dass wissenschaftliche Studien gezeigt hätten, dass die Industrie schon zu diesem Zeitpunkt 30 % bis 40 % CO₂ einsparen könne (vgl. ACEA-Protokoll: Parliament: CO₂ – Notes on debates in ENVI, ITRE, TRAN COMs 29.5.2008). Der deutsche Abgeordnete Jorgo Chatzimarkakis, Mitglied der Liberalen, plädierte dafür, dass es ab 2050 überhaupt keine Fahrzeugemissionen mehr geben dürfe. Daher müssten entsprechende Langfristziele implementiert werden, z. B. 115 g CO₂/km in 2020 oder 100 g CO₂/km in 2025. Chatzimarkakis sprach sich aber für das Gewicht als Berechnungsgrundlage der CO₂-Grenzwertkurve (slope) aus. Das Steigungsmaß der Grenzwertkurve sollte 60 % betragen. Darüber hinaus plädierte Chatzimarkakis im Sinne der deutschen Automobilindustrie für die Einführung der Ökoinnovationen und gegen eine – im Vergleich zu anderen Industriesektoren – überproportionale Höhe der Strafen (vgl. ACEA-Protokoll: Parliament: CO₂ – Notes on debates in ENVI, ITRE, TRAN COMs 29.5.2008).

Im Gegensatz dazu erklärte die englische Abgeordnete der Liberalen, Fiona Hall, dass den industriellen Belangen ausreichend Aufmerksamkeit eingeräumt worden wäre. Sie unterstützte den Vorschlag der EU-Kommission und forderte darüber hinaus noch ein Langfristziel.

Der französische Abgeordnete und Schattenberichterstatter Pierre Pribetich (PSE) unterstützte zwar die Ökoinnovationen, sprach sich aber wie die Grünen-Abgeordnete Harms für den Footprint als Berechnungsgrundlage der CO₂-Emissionen aus. Darüber hinaus unterstützte er das Ziel der Kommission von durchschnittlich 120 g bzw. 130 g CO₂/km in 2012 und forderte in diesem Zusammenhang ein Langfristziel von durchschnittlich

²²⁸ Im Gegensatz dazu wäre Volkswagen mit seinen Bemühungen bei der Einführung von klimaschützenden Maßnahmen zu zögerlich.

95 g CO₂/km (vgl. ACEA-Protokoll: Parliament: CO₂ – Notes on debates in ENVI, ITRE, TRAN COMs 29.5.2008).

Der italienische Abgeordnete Umberto Guidoni, ebenfalls Schattenberichterstatter und Mitglied der Fraktion der Linken, betonte, dass das Gewicht als Bemessungsgrundlage keine gute Alternative zum Footprint wäre (vgl. ACEA-Protokoll: Parliament: CO₂ – Notes on debates in ENVI, ITRE, TRAN COMs 29.5.2008).

15.2. Die Debatte des Umweltausschusses am 28. Mai 2008

In der Ausschusssitzung vom 28. Mai 2008 wehrte sich Sacconi gegen die Kritik, dass sein Bericht zu wenig detailliert sei. Er führte aus, dass die wesentlichen Inhalte schon durch den Kommissionsvorschlag festgelegt worden wären. Als größten Mangel des Verordnungsvorschlags kritisierte er, dass dieser kein Langfristziel enthielt. Darum schlug er sein Langfristziel von 95 g CO₂/km in 2020 vor, aber mit einer Revision in 2014, „to keep an eye on the car industry“ (vgl. ACEA-Protokoll: Parliament: CO₂ – Notes on debates in ENVI, ITRE, TRAN COMs 29.5.2008). Zum Thema Ökoinnovationen betonte er, dass man diese näher definieren müsse.

Der britische konservative Schattenberichterstatter Martin Callanan sprach sich für das Gewicht als geeigneten Parameter aus. Im Sinne der deutschen Automobilindustrie konstatierte er, dass 2015, und damit verbunden ein Phasing-In, ein besseres Einstiegsdatum für die Verordnung sei.

In Hinblick auf die Strafen merkte er an, dass diese mit der Höhe von anderen Sektoren vergleichbar sein müssten. Mit Blick auf die Ökoinnovationen zeigte er sich sehr aufgeschlossen, da sie ein sehr großes Potenzial zu einer CO₂-Reduzierung enthielten.

Der liberale, ebenfalls britische Schattenberichterstatter Chris Davies zeigte sich im Gegensatz zu seinem konservativen Kollegen weniger industriefreundlich.

Basierend auf seinem Bericht aus dem Jahr 2007 plädierte er für die Reduzierung der durchschnittlichen CO₂-Emissionen auf 125 g CO₂/km ab 2015 ohne ergänzende Maßnahmen, allein durch die Verbesserung der Fahrzeugtechnologie. Darüber hinaus forderte er ein strengeres Langfristziel von 80 g CO₂/km in 2020 (vgl. ACEA-Protokoll: Parliament: CO₂ – Notes on debates in ENVI, ITRE, TRAN COMs 29.5.2008).

Davies setzte sich für den Footprint und nicht für das Gewicht als Grundlage zur Berechnung der CO₂-Zielwertkurve ein.

Rebecca Harms, Abgeordnete der Grünen, die als Schattenberichterstatterin des Industrieausschusses auch an der Sitzung des Umweltausschusses teilnahm, bekräftigte ihren

Standpunkt, das Ziel von durchschnittlich 120 g CO₂/km bis 2012 zu erreichen. Sie sprach sich erneut gegen den Langen-Bericht aus: „(...) if the Langen draft goes through as it is, it would be a catastrophe“ (vgl. ACEA-Protokoll: Parliament: CO₂ – Notes on debates in ENVI, ITRE, TRAN COMs 29.5.2008).

Holger Kraemer, ein weiterer deutscher Abgeordneter der Liberalen, sprach sich für die Ökoinnovationen aus, zu deren Einordnung man jedoch ein bestimmtes System benötige. Die Strafen sollten nicht erhöht werden, da der Ölpreis die Konsumentennachfrage regulieren würde.

Auch die deutsche konservative Abgeordnete Anja Weisgerber befürwortete die Einführung der Ökoinnovationen. Bezüglich der Strafen stellte sie die Frage in den Raum, ob hohe Sanktionszahlungen letztlich auch die Innovationsfähigkeit der Automobilhersteller fördern würden.

Der deutsche, ebenfalls konservative Abgeordnete Peter Liese forderte die Ökoinnovationen, die jedoch zunächst genauer definiert werden müssten. Darüber hinaus sei ein Langfristziel unabdingbar. Die Frage nach dem geeigneten Parameter müsse kritisch hinterfragt werden (vgl. ACEA-Protokoll: Parliament: CO₂ – Notes on debates in ENVI, ITRE, TRAN COMs 29.5.2008).

Karl-Heinz Florenz, ebenfalls deutscher konservativer Abgeordneter, sprach sich gegen die Ökoinnovationen aus, falls diese dazu verwendet würden, das Ziel von 130 g CO₂/km zu umgehen.

Die französische konservative Abgeordnete Françoise Grossetête rekurrierte mit ihrer Wortmeldung auf die französische Perspektive, dass größere Pkw nicht mehr emittieren dürften als kleinere. Im Zusammenhang mit ihrer länderspezifischen Sichtweise sprach sie sich auch für den Footprint als geeigneten Parameter aus. Darüber hinaus sollte die Höhe der Strafzahlungen mit den unterschiedlichen Fahrzeugtypen korrelieren (vgl. ACEA-Protokoll: Parliament: CO₂ – Notes on debates in ENVI, ITRE, TRAN COMs 29.5.2008).

Der schwedische konservative Abgeordnete Anders Wijkman setzte sich, entsprechend den schwedischen Forderungen, für Vergünstigungen von Flex-Fuel-Fahrzeugen ein.²²⁹

Die spanische konservative Abgeordnete Pilar Ayuso befürwortete das Ziel von 130 g CO₂/km in 2015. Die Strafen, basierend auf dem Kommissionsvorschlag, wären allerdings zu hoch. Die Ökoinnovationen wären eine interessante Maßnahme, letztlich wäre die Umstrukturierung der Flotten der Schlüssel zu einer verbesserten CO₂-Bilanz.

²²⁹ Flex-Fuel-Fahrzeuge sind Pkw, die sowohl mit konventionellem Kraftstoff als auch mit alternativen Kraftstoffen betrieben werden können.

Der österreichische konservative Abgeordnete Richard Seeber betonte die Bedeutung eines Langfristziels. Insbesondere aber die steigenden Benzinkosten würden die Konsumenten dazu ermutigen, effizientere Fahrzeuge zu erwerben (vgl. ACEA-Protokoll: Parliament: CO₂ – Notes on debates in ENVI, ITRE, TRAN COMs 29.5.2008).

Der deutsche sozialistische Abgeordnete Matthias Groote betonte, dass die Fahrzeughersteller aufgrund der Benzinpreise allen Grund dazu hätten, kleinere Pkw zu produzieren (vgl. ACEA-Protokoll: Parliament: CO₂ – Notes on debates in ENVI, ITRE, TRAN COMs 29.5.2008).

Die finnische Abgeordnete der Sozialisten, Riitta Myllerin, unterstützte ein Langfristziel und zeigte sich positiv interessiert an den Ökoinnovationen.

Ein Vertreter der EU-Kommission, der auch an der Ausschusssitzung teilnahm, war darum so überzeugt von den Strafen, da diese die Industrie dazu zwingen würden, die Anforderungen des Vorschlags zu erfüllen. Die deutsche Forderung nach der Anrechnung der Ökoinnovationen wurde von dem EU-Kommissionsvertreter jedoch kritisch gesehen.

Der Vorsitzende des Unterausschusses, der tschechische Abgeordnete Miroslav Ouzký, meinte, dass die Verordnung als positiver Anreiz fungieren könne, wenn man rational mit ihr umginge. Gelänge dieses Vorhaben nicht, füge man der Automobilindustrie großen Schaden zu (vgl. ACEA-Protokoll: Parliament: CO₂ – Notes on debates in ENVI, ITRE, TRAN COMs 29.5.2008).

15.3. Die Debatte des Verkehrsausschusses am 29. Mai 2008

Neben dem Umwelt- und dem Industrieausschuss setzte sich auch der Verkehrsausschuss mit der Frage nach der Regulierung von CO₂-Emissionen bei Pkw auseinander. Wie an anderer Stelle schon erwähnt, spielte der Verkehrsausschuss des EU-Parlaments eher eine untergeordnete Rolle, da er nicht unmittelbar entscheidungsbefugt war. Gleichwohl gewährt auch die dort geführte Debatte einen Einblick in die Stimmungslage des Ausschusses.

Der irische Berichterstatter Seán Ó Neachtain, Mitglied der Linken im Europäischen Parlament, betonte, dass die Verordnung ein Langfristziel benötige. Er sprach sich für den Footprint (Fahrzeugfläche) als Grundlage zur Berechnung der Zielwertgeraden (slope) aus. Darüber hinaus signalisierte er seine Unterstützung bei der Einführung der Ökoinnovationen. Man solle die Automobilindustrie nicht im Ungewissen lassen, jedoch ihre Innovationsfähigkeit stärken, indem man ambitionierte Ziele setze.

Der deutsche konservative Abgeordnete Georg Jarzembowski äußerte sich positiv zu dem Bericht Seán Ó Neachtain, forderte jedoch ein Phasing-In und die Absenkung der Strafen. Darüber hinaus unterstützte auch er ein Langfristziel. Der niederländische Schattenberichterstatter Hans Blokland forderte ein Langfristziel von durchschnittlich 80 g CO₂/km in 2020, mit einem weiteren Zwischenziel in 2017. Er befürwortete den Footprint und die Ökoinnovationen (vgl. ACEA-Protokoll: Parliament: CO₂ – Notes on debates in ENVI, ITRE, TRAN COMs, 29.5.2008).

16. Exkurs: Der deutsch-französische Kompromiss vom 9. Juni 2008

Die Konfliktlinie zwischen den europäischen Automobilherstellern führte nicht nur zu grundlegenden Problemen innerhalb des europäischen Automobilverbands ACEA, sondern auch zu einer Blockadegefahr in den wesentlichen politischen Gremien der Europäischen Union.²³⁰

Für die politischen Eliten der beteiligten Länder war absehbar, dass im Rat kein Konsens möglich wäre, wenn sich Deutschland und Frankreich nicht einigen sollten. Dies hätte aufgrund der Anbindungen der Parlamentarier an nationalstaatliche Positionen auch negative Auswirkungen auf die Beschlussfassung im Parlament bedeutet.

Um eine Einigung noch während der französischen Ratspräsidentschaft zu erzielen, musste ein Weg abseits der direkt am politischen Geschehen beteiligten Institutionen gefunden werden. An dieser Stelle kam das Netzwerk der Staats- und Regierungschefs der wichtigsten automobilproduzierenden Staaten – Deutschland, Frankreich, Italien und Großbritannien – das erste Mal zum Tragen.

Das bilaterale Gesprächsforum, das in Form des Deutsch-Französischen Ministerrats institutionalisiert ist, bot am 9. Juni 2008 die Gelegenheit dazu.²³¹

²³⁰ Die Auswirkungen des Konflikts auf den europäischen Automobilverband werden in Kapitel 12.2. ausführlich behandelt.

²³¹ Im Kontext der Unterzeichnung zum 40. Jahrestag des Elysée-Vertrags wurde 2003 beschlossen, die halbjährlich stattfindenden deutsch-französischen Konsultationen nun in Form von gemeinsamen Ministerräten abzuhalten. Der Deutsch-Französische Ministerrat tagt jeweils im Frühjahr und im Herbst abwechselnd in Frankreich und in Deutschland.

Im Zuge des Deutsch-Französischen Ministerrats treten die Kabinette beider Länder zusammen. „Der Ministerrat ist die Möglichkeit, die Koordinierung der deutsch-französischen Zusammenarbeit auf höchster politischer Ebene insbesondere hinsichtlich der jeweiligen Schwerpunktthemen (in der Regel zwei pro Ministerrat: ein Thema mit eher wirtschaftlicher Ausrichtung, das andere mit Bezug auf die Zivilgesellschaft in beiden Ländern) und europäischer Fragen sicherzustellen“ (Auswärtiges Amt: Die deutsch-französischen Ministerräte, <http://www.france-allemande.fr/Die-deutsch-franzosischen,0586.html>). In diesem Kontext wurde betont, dass Angela Merkel und Nicolas Sarkozy im Vorfeld eine Vereinbarung getroffen hätten, diesen Gipfel in einem engeren Rahmen stattfinden zu lassen als die vorangegangenen Treffen (vgl. Auswärtiges Amt: Die deutsch-französischen Ministerräte, <http://www.france-allemande.fr/Die-deutsch-franzosischen,0586.html>).

Jedoch muss hervorgehoben werden, dass dem deutsch-französischen Kompromiss bereits bilaterale Gespräche zwischen der deutschen und der französischen Ministerialbürokratie und den Staats- und Regierungschefs vorausgegangen waren. Diese hatten schon im ersten Quartal 2008 begonnen und zunächst insbesondere die Ökoinnovationen und die Höhe der Strafzahlungen zum Thema.

16.1. Die deutsch-französische Erklärung zum Schadstoffausstoß von Personenkraftwagen

- Grundsätzlich einigten sich Angela Merkel und Nicolas Sarkozy – analog zum Kyoto-Protokoll – über die globalen Minderungsziele für Treibhausgase/CO₂-Emissionen. Diese sahen eine Reduktion von 20 % bis 2020 und von 30 % im Falle einer Fortsetzung internationaler Verträge vor.
- Sowohl Frankreich als auch Deutschland erklärten ihre Unterstützung zu dem Gemeinschaftsziel von 120 g CO₂/km bzw. 130 g CO₂/km im Jahr 2012.
- Zudem hieß es: „Unsere Länder setzen sich für eine „über den Kommissionsvorschlag hinausgehende grundsätzliche gleitende Einbeziehung der Fahrzeugflotten („Phasing-in“) ein, die mit dem Ziel des Umweltschutzes in Einklang steht und die technischen Möglichkeiten der Kraftfahrzeugindustrie, insbesondere im Hinblick auf die Produktionszyklen, berücksichtigt“ (Deutsch-Französischer Ministerrat: Deutsch-französische Erklärung zum Schadstoffausstoß von Personenkraftwagen, Straubing, 9.6.2008).
- Die Strafen sollten „(...) so angepasst werden, dass kleinen Abweichungen der Fahrzeughersteller von den Grenzwerten Rechnung getragen wird“ (Deutsch-Französischer Ministerrat: Deutsch-französische Erklärung zum Schadstoffausstoß von Personenkraftwagen, Straubing, 9.6.2008).
- Auch ein Langfristziel (long-term target) sollte für 2020 in den Kompromiss aufgenommen werden. „Auf der Grundlage einer sorgfältigen Abschätzung kann die Festlegung im Bereich zwischen 95 und 110 g CO₂/km liegen“ (Deutsch-Französischer Ministerrat: Deutsch-französische Erklärung zum Schadstoffausstoß von Personenkraftwagen, Straubing, 9.6.2008).
- Ökoinnovationen: Der deutschen Forderung nach den Ökoinnovationen stimmte der französische Präsident zu. Ihre Anrechnung sollte in einer Höhe zwischen 6 und 8 Gramm liegen: „Es ist erwiesen, dass einige ‚grüne Technologien‘ wesentlich zur Senkung der Emissionen beitragen, aber noch nicht im Standard-

Prüfzyklus für die Messung von Kraftfahrzeugemissionen berücksichtigt werden. Die Richtlinie sollte es ermöglichen, dass den Fahrzeugherstellern die Nutzung dieser grünen Technologien bis zu einer Höhe von 6–8 Gramm für den Durchschnitt ihrer Flotten angerechnet wird (...)²³² (Deutsch-Französischer Ministerrat: Deutsch-französische Erklärung zum Schadstoffausstoß von Personenkraftwagen, Straubing, 9.6.2008).

- Die Steigung der Zielwertgeraden (slope) bei 60 %, einer *der* wesentlichen Kernpunkte des Streits, sei – so inoffizielle Verlautbarungen – innerhalb des Kompromisses, als sogenannte Paketlösung, akzeptiert worden.

16.2. Die Bewertung des deutsch-französischen Kompromisses

Die deutsch-französische Einigung wurde vonseiten des VDA äußerst positiv bewertet. Matthias Wissmann sagte gegenüber SPIEGEL ONLINE: „Die Einigung ist eine deutliche Verbesserung gegenüber dem Vorschlag der EU-Kommission“, gleichwohl sei sie jedoch keine Ideallösung (SPIEGEL ONLINE: CO₂-Kompromiss: Grüne kritisieren Merkel als Büttel der Autoindustrie, 10.6.2008).

Auch der deutsche Industrieverband BDI konstatierte, dass Merkel „(...) eine tragbare Lösung für eine der wichtigsten Branchen in Deutschland erreicht habe“. Der Präsident des Verbands sprach von einer „kraftvollen Interessenvertretung“ seitens der deutschen Kanzlerin (Regierung-online: Die Bundesregierung: Umweltschutz – Herausforderung für deutsche Automobilindustrie, Nr. 061).

In den Reihen der Automobilhersteller wurde der deutsch-französische Kompromiss zurückhaltender gesehen, was sich unter anderem an der konkreten Nennung eines Langfristziels manifestierte.²³³

Von grundlegender Bedeutung war jedoch eine andere Entscheidung, die nur informell kommuniziert wurde. Die Steigung der CO₂-Grenzwertkurve (slope) wurde nun endgültig bei 60 % festgelegt. Die deutsche Automobilindustrie und auch die deutsche Kanzlerin hatten sich zunächst für eine Steigung von 80 % ausgesprochen.²³⁴

²³² Bemerkenswert ist, dass sich Frankreich noch im April 2008, also nur zwei Monate vor dem deutsch-französischen Kompromiss, gegen ein substanzielles Phasing-In ausgesprochen hatte. Zu diesem Zeitpunkt plädierte Frankreich in Hinblick auf die Ökoinnovationen für eine Anrechnung von bis zu maximal 3 Gramm. Darüber hinaus sollten sich die Strafen für diejenigen Hersteller reduzieren, deren Flottendurchschnitt unter dem Wert von 130 g CO₂/km lagen.

²³³ Dieses Langfristziel rangierte bei einem Wert zwischen 95 g und 110 g CO₂/km.

²³⁴ Geht man jedoch davon aus, dass die französische Verhandlungsseite ursprünglich für einen Einheitswert plädiert hatte, so stellte die Einigung natürlich eine Verbesserung dar.

Im Gegenzug erklärte sich die französische Verhandlungsseite dazu bereit, ein Phasing-In und die Ökoinnovationen zu unterstützen.

Im Kontext der Bewertung des deutsch-französischen Kompromisses mutmaßte die Presse, dass die deutsche Bundeskanzlerin dem französischen Präsidenten ihre Unterstützung in noch ungeklärten Fragen bei der rechtlichen Regelung des Emissionshandelssystems zugesagt habe. Im Gegenzug hätte sich der französische Präsident seinerseits kompromissbereit gezeigt (vgl. Financial Times Deutschland: CO₂-Bonus für Deutschlands Autobauer, 10.6.2008).

Neben den öffentlichen Bewertungen des deutsch-französischen Kompromisses müssen jedoch noch andere wesentliche Aspekte dargestellt werden. Die deutsch-französische Einigung ließ zwar noch einige Inhalte der Verordnung offen, in den wesentlichen Fragen konnte jedoch ein grundlegender Konsens erzielt werden.

Die eingangs ausgeführte These, dass letztlich alternative institutionelle Arrangements der nationalen politischen Eliten wesentlich zur Konfliktlösung beitragen, wird an dieser Stelle bestätigt. Eingebettet in den Deutsch-Französischen Ministerrat konnte ein Teil des Netzwerks der Staats- und Regierungschefs, bestehend aus der deutschen Kanzlerin und dem französischen Präsidenten, eine Einigung herbeiführen.

In diesem Sinne äußerte sich auch die Bundeskanzlerin, dass die Einigung von Deutschland und Frankreich ein „Riesenfortschritt“ sei. „Damit beweisen beide Länder ihre Handlungsfähigkeit und leisten einen wichtigen Impuls für den Fortgang in Europa“ (9. Deutsch-Französischer Ministerrat, Straubing, 9.6. 2008).

Dieser Kompromiss ermöglichte einen Abbau der Blockaden im Rat und dadurch die strategische Partnerschaft wichtiger Länder.²³⁵

Jedoch barg der deutsch-französische Kompromiss auch Gefahren. Mit Blick auf die kleineren EU-Staaten durfte nun nicht der Eindruck entstehen, dass schon zu diesem Zeitpunkt ein endgültiger Kompromiss beschlossen worden war.

Wie in Kapitel 12.2.1. angemerkt, war die Kompromissfindung zwischen Deutschland und Frankreich auch für den europäischen Automobilverband ACEA von grundlegender Bedeutung. Obgleich die deutsch-französische Einigung in wesentlichen Punkten dem

²³⁵ Obwohl man diesbezüglich auch konstatieren muss, dass sich der EU-Umweltrat bei seiner Tagung am 5. Juni 2008 noch durch ein sehr heterogenes Stimmungsbild ausgezeichnet hatte. In den wichtigsten Punkten – Gewicht als Parameter, Strafzahlungen und Phasing-In – war die Meinung noch sehr uneinheitlich. Großbritannien versuchte, entgegen einer Ausnahmeregelung für Klein- und Nischenhersteller, eine prozentuale Deckelung (CAP: prozentuales Absenkungsziel von 25 % gegenüber 2006) zu erreichen. Italien versuchte weiterhin einen „slope“ mit einer Steigung von 30 % zu erzielen und unterstützte die Vorschläge der Briten mit Blick auf ihre Marken Fiat und Ferrari. Schweden hingegen setzte sich im Kontext der Flex-Fuel-Vehicles für die Super Credits ein. Spanien und Großbritannien hatten zu dem deutsch-französischen Kompromiss noch keine Stellungnahme abgegeben.

Verband eine Entscheidung oktroyierte, ebnete diese auch den Weg für die Auflösung der Spannungen in den entsprechenden Gremien. In diesem Zusammenhang ist demzufolge anzumerken, dass der deutsch-französische Kompromiss mit Blick auf die weiteren Lobbybemühungen nicht nur als Entscheidungshilfe für die Interessenvertreter fungierte, sondern auch einen Kontrapunkt für die weiteren Lobbybemühungen darstellte.²³⁶

Darüber hinaus kam es jetzt darauf an, insbesondere Italien und einige osteuropäische Staaten von dem Kompromiss zu überzeugen.

Für den deutschen Automobilverband VDA hatte die Einigung mit Sicherheit auch eine legitimierende Funktion. Der Präsident des VDA, Matthias Wissmann, wandte sich mit „seinem Erfolg“ sehr selbstbewusst an die Presse. In einem SPIEGEL-Interview mit dem Titel „Deutschlands wichtigster Lobbyist“ wurde der besondere Einfluss Wissmanns auf das Ergebnis hervorgehoben: „Angela Merkel beantwortete nicht nur Wissmanns SMS, sie sorgte auch für eine Einigung mit Sarkozy. Hätte Wissmann den Kompromiss zwischen den beiden diktieren müssen, wäre er wahrscheinlich kaum anders ausgefallen“²³⁷ (DER SPIEGEL: Deutschlands wichtigster Lobbyist, 25/2008, S. 81).

Mit Blick auf die nationale Ebene ist abschließend hervorzuheben, dass das Ergebnis des Kompromisses auch als Machtdemonstration des Kanzleramts anzusehen ist. Man darf in diesem Zusammenhang nicht vergessen, dass das Bundesumweltministerium zumindest formell das Verhandlungsmandat für sich beanspruchte.

²³⁶ Gleichwohl blieb die Ausgestaltung einiger Detailfragen noch ungeklärt, wie z. B. die genaue Höhe der Ökoinnovationen.

²³⁷ In einem internen Brief an die VDA-Mitglieder bezeichnete Wissmann den deutsch-französischen Kompromiss als ersten Teilerfolg.

17. Die Debatten im Industrieausschuss und im Umweltausschuss des EU-Parlaments am 16. Juli 2008

Am 16. Juli 2008, nur wenige Tage nach dem deutsch-französischen Kompromiss, gingen die Beratungen im Industrieausschuss des EU-Parlaments weiter.

Zunächst ist anzumerken, dass mir nur für die Debatte des Industrieausschusses ein internes Protokoll des ACEA vorliegt. Mit Blick auf die Debatte des Umweltausschusses beziehe ich mich auf ein internes Informationsdokument des VDA.

In der Debatte des Industrieausschusses betonte Berichterstatter Langen, dass im Zuge des CO₂-Dossiers sowohl der Beschäftigungs- als auch der Konsumentenschutz erkannt werden müssten (vgl. ACEA-Protokoll: Parliament CO₂-Industry-Committee debate on amendments, 17.7.2008).

Langen sprach sich, im Sinne der deutschen Automobilindustrie, für ein Phasing-In aus, das auf einem Änderungsantrag des deutschen Liberalen Jorgo Chatzimarkakis basierte. Es umfasste folgende Quoten: 40 % in 2012, 60 % in 2013, 80 % in 2014 und 100 % in 2015 (vgl. ACEA-Protokoll: Parliament CO₂-Industry-Committee debate on amendments, 17.7.2008).

In Hinblick auf das Langfristziel läge seine Position 20 % unter dem Ziel in 2012; dieser Wert sollte jedoch an einen verpflichtenden Bericht gekoppelt werden.

Mit Blick auf die Steigung der Zielwertgeraden (slope) sprach er sich, wie schon zuvor, für eine Steigung von 60 % aus. Falls man von diesem Wert Abstand nähme, müsse der EU-Kommissionsentwurf zurückgewiesen werden.

Zum Thema gewichtsbasierter Parameter konstatierte er, dass auch in den USA immer noch große Pkw produziert würden, obwohl der Parameter dort längst eingeführt sei. Daher setzte Langen sich im Sinne der deutschen Automobilindustrie für diesen Parameter ein.

Im Zusammenhang mit den Forderungen nach der Implementierung von Ökoinnovationen besaß Langen noch keinen abschließenden Standpunkt, befürwortete diese aber im Kern.

Darüber hinaus setzte er sich für Super Credits bei Fahrzeugen ein, die durchschnittlich weniger als 50 g CO₂/km emittierten (vgl. ACEA-Protokoll: Parliament CO₂-Industry-Committee debate on amendments, 17.7.2008).

Den Ausnahmen für Kleinserienhersteller, beispielsweise für Sportautos, stimmte er zu, falls diese Hersteller weniger als 0,1 % Marktanteile besäßen. In diesem Zusammen-

hang schlug er vor, diese Hersteller von der CO₂-Regelung auszunehmen, wenn sie eine individuelle Marketing-Politik betrieben, wie es beispielsweise Ferrari praktizierte.

Der liberale Abgeordnete und Schattenberichterstatter Jorgo Chatzimarkakis erinnerte in seiner Wortmeldung zunächst daran, dass der Rat ebenfalls einer Einigung zustimmen müsse.²³⁸ Wie schon angemerkt, unterstützte er Werner Langens Argumentationslinie (vgl. ACEA-Protokoll: Parliament CO₂-Industry-Committee debate on amendments, 17.7.2008).

Bezüglich der Steigung der CO₂-Grenzwertkurve forderte er eine Steigung von 60 % als endgültigen Kompromiss.

Mit Blick auf das Phasing-In sprach er sich dafür aus, dass 100 % der Fahrzeugflotte in 2015 das Ziel von 120 g CO₂/km bzw. 130 g CO₂/km erreichen sollten.

Die Strafhöhe müsste auf dem europäischen Emissionshandelssystem beruhen, also geringer als der Vorschlag der EU-Kommission sein und ein maximales Limit enthalten.

Chatzimarkakis sprach sich für ein Langfristziel aus und nannte dabei Zahlen von 75 % bzw. 95 % in 2020²³⁹ (vgl. ACEA-Protokoll: Parliament CO₂-Industry-Committee debate on amendments, 17.7.2008).

Weiterhin forderte er, wie auch schon in den vorangegangenen Debatten, die Einführung der Ökoinnovationen, gleichwohl wäre die Frage zu klären, wie diese ausgestaltet werden sollten.

In Hinblick auf den Parameter als Bemessungsgrundlage – Footprint oder Gewicht – bemerkte er, dass ideologische Debatten vermieden werden müssten. Da aber auch in anderen Ländern wie China, Japan oder zum Teil auch in den USA ein gewichtsbasiertes System bestünde, würde auch er dafür plädieren.

Im Gegensatz dazu zeigte sich der liberale Abgeordnete Vittorio Prodi mit dem Langen-Bericht nicht einverstanden. Seiner Ansicht nach sollte auch der Automobilsektor in das Emissionshandelssystem aufgenommen werden.

Die Grünen-Abgeordnete und Schattenberichterstatterin Rebecca Harms bemerkte, dass es insgesamt offensichtlich nur wenig Unterstützung zur Reduzierung der CO₂-Emissionen von Pkw gebe.

An einem Phasing-In kritisierte sie, dass eine derartige Regelung die Verordnung schwächen würde. Die Steigung der Zielwertgeraden „slope“ bei 60 % würde die technischen Möglichkeiten außer Acht lassen.

²³⁸ In diesem Zusammenhang hätten Angela Merkel und Nicolas Sarkozy schon einige wesentliche Vorschläge unterbreitet.

²³⁹ In diesem Kontext sollte man die langfristige Vision von 0,0 % Emissionen in 2050 nicht aus den Augen verlieren.

Der luxemburgische Abgeordnete Claude Turmès, ebenfalls Mitglied der Grünen, unterstützte die Abgeordnete Harms. Er merkte an, dass der Automobilhersteller General Motors finanzielle Probleme habe, weil er nicht für das 21. Jahrhundert produziert hätte. Prinzipiell brauche die Automobilindustrie ein längst überfälliges Langfristziel für 2020. In diesem Kontext forderte er auch möglichst hohe Strafen, die über die des europäischen Emissionshandelssystems hinausgehen müssten (vgl. ACEA-Protokoll: Parliament CO₂-Industry-Committee debate on amendments, 17.7.2008).

Der konservative slowakische Abgeordnete Ján Hudacký sprach sich in deutlichen Worten für die Unterstützung der Automobilindustrie aus. Ein zu großer Druck auf die Automobilhersteller hätte einen weiteren Preisverfall zur Folge und würde sich negativ auf die Beschäftigungszahlen und die Lebensumstände der Bevölkerung auswirken. Darum forderte Hudacký auch ein Phasing-In.

Darüber hinaus wäre die von der EU-Kommission vorgeschlagene Höhe der Strafen, auch im Vergleich zu anderen Sektoren, überproportional hoch. 20 Euro pro Gramm, so wie es im europäischen Emissionshandelssystem vorgesehen sei, wären jedoch akzeptabel. Mit Blick auf die Ökoinnovationen betonte er, dass diese Anreize für „echte Innovationen“ bieten müssten (vgl. ACEA-Protokoll: Parliament CO₂-Industry-Committee debate on amendments, 17.7.2008).

Seine französische Kollegin von den Konservativen, Françoise Grossetête, zeigte sich nun kompromissbereiter, was das Phasing-In betraf. Gleichwohl bezeichnete sie die Steigung der Zielwertgeraden (slope) bei 60 % als „a bit unfair“. Die Ausgestaltung der Strafzahlungen dürfe nicht zu einer zu starken Belastung für die Automobilhersteller und zu einer Reduzierung der Produktion kleinerer Pkw führen (vgl. ACEA-Protokoll: Parliament CO₂-Industry-Committee debate on amendments, 17.7.2008).

Der konservative portugiesische Abgeordnete Duarte Freitas plädierte dafür, sowohl umweltpolitische Ziele als auch die Wettbewerbsfähigkeit der Automobilindustrie zu stärken.

Mit Blick auf das Ziel der Verordnung 120 g CO₂/km bzw. 130 g CO₂/km in 2012 zeigte er sich besorgt und betonte, dass die Automobilindustrie Planungszeit benötige. In diesem Kontext setzte auch er sich für ein Phasing-In ein.

In Hinblick auf die Höhe der Strafen betonte auch er, dass diese zu hoch wären und an das europäische Emissionshandelssystem angeglichen werden sollten (vgl. ACEA-Protokoll: Parliament CO₂-Industry-Committee debate on amendments, 17.7.2008).

Zum Aspekt des Parameters zeigte er sich noch unentschlossen, da sowohl die Fahrzeugfläche (footprint) als auch das Gewicht Nachteile hätten.

Der französische Schattenberichterstatter und Mitglied der Sozialisten, Pribetich, war sich auch nach dem deutsch-französischen Kompromiss nicht sicher, ob die Masse als Parameter geeignet wäre. Für das Phasing-In forderte er eine genauere und detaillierte Prüfung. Er konstatierte aber auch, dass die Industrie Zeit bräuchte, um die Verordnung zu adaptieren, was den Eindruck erweckte, dass er sich gegenüber einem Phasing-In prinzipiell aufgeschlossen zeigte. Schließlich hätten die Ausnahmeregelungen für Kleinserienhersteller nur marginale Effekte auf die Umwelt (vgl. ACEA-Protokoll: Parliament CO₂-Industry-Committee debate on amendments, 17.7.2008). Die Ökoinnovationen unterstützte er, falls sie einen Beitrag zur Reduzierung der CO₂-Emissionen erbringen würden.

Die italienische Abgeordnete der Sozialisten, Patrizia Toia, unterstützte ebenfalls sowohl ein Langfristziel als auch ein Phasing-In. Mit Blick auf die Ausgestaltung der Strafen betonte sie, dass diese sich positiv auf die Produktion von kleineren und ökologischeren Fahrzeugen auswirken sollten (vgl. ACEA-Protokoll: Parliament CO₂-Industry-Committee debate on amendments, 17.7.2008).

Wie man diesen Ausführungen entnehmen kann, zeichnete sich im Industrieausschuss eine Unterstützung für das Phasing-In ab.

Im Umweltausschuss rückte der italienische Berichterstatter Sacconi von seiner bisherigen negativen Haltung gegenüber einem Phasing-In ab (vgl. ENDSEurope: MEP pleads for compromise on EU car CO₂ law, 17.7.2008).

Zustimmung signalisierten die Ausschussmitglieder auch in Hinblick auf die Ökoinnovationen, doch stellten sie nunmehr die Frage, wie deren Ausgestaltung konkret erfolgen könne. Der italienische Berichterstatter im Umweltausschuss Sacconi bemerkte allerdings in diesem Kontext, dass 8 Gramm, wie durch den deutsch-französischen Kompromiss vorgesehen, zu hoch wären.

Bei den Sanktionen zeichnete sich im Industrieausschuss eine Einigung für niedrigere Strafen ab, während sich laut VDA-Informationen die Mitglieder des Umweltausschusses für einen möglichst hohen, jedoch einheitlichen Sanktionssatz aussprachen. Dieser Forderung Sacconis nach einem möglichst hohen Sanktionssatz schlossen sich die Mitglieder des Ausschusses an.

Das Langfristziel schien, wie schon in der Debatte im Mai 2008, sowohl vom Industrieausschuss als auch vom Umweltausschuss unterstützt zu werden.

Gleiches galt auch für die Steigung der CO₂-Grenzwertkurve. Beide Ausschüsse stimmten einer Steigung von 60 % zu.

Die Debatte zum Thema Parameter wurde erneut aufgegriffen. Im Industrieausschuss setzten sich, wie ausgeführt, unter anderem Langen und Chatzimarkakis für einen gewichtsbasierten Ansatz ein, während der französische Schattenberichterstatter Pierre Pribetich an diesem seine Zweifel anmeldete.

Mit Blick auf die Ausnahmen für Kleinserienhersteller, die unter 10.000 Stück pro Jahr produzierten, zeichnete sich sowohl im Industrie- als auch im Umweltausschuss eine Zustimmung für eine Sonderregelung ab.

Offensichtlich war der deutsch-französische Kompromiss bei den Mitgliedern der EVP „angekommen“, während die Lage bei den Sozialisten problematischer war.²⁴⁰ Die PSE-Fraktion zeigte sich mit Blick auf den deutsch-französischen Kompromiss eher kritisch. Dies manifestierte sich unter anderem an der Haltung des französischen Schattenberichterstatters im Industrieausschuss, Pierre Pribetich.

Im Gegensatz dazu traten die Liberalen, abgesehen von einigen wenigen im Industrieausschuss, relativ geschlossen auf.²⁴¹

Mit Blick auf die Beschlussfassung im Umweltausschuss sind die Ausführungen Sacconi von Interesse, der beklagte, dass sich die Abgeordneten extrem stark an den nationalen Meinungen orientierten. Dies hätte zum einen eine kaum überschaubare Anzahl an Änderungsanträgen zur Folge, zum anderen schwäche dies die Position des Parlaments gegenüber dem Rat (vgl. ENDSEurope: MEP pleads for compromise on EU car CO₂ law, 17.7.2008).

Die weiteren Schritte sahen nun vor, dass Sacconi und Langen ihre Kompromissanträge in der letzten Augustwoche vorstellen sollten. Darüber hinaus wurde eine Vorabstimmung der beiden Berichterstatter angestrebt. Während der Industrieausschuss am 1. September entscheiden sollte, war die Abstimmung für den Umweltausschuss für den 8. September 2008 terminiert. Geplant war, dass die Verhandlungen mit dem Rat nach den Voten der beiden Ausschüsse erfolgen sollten. Eine erste Lesung im Plenum des Parlaments wurde für den 1. Dezember 2008 angestrebt.

²⁴⁰ Nicht jedes deutsche Mitglied der EVP-Fraktion zeigte sich jedoch auf Linie; dies galt insbesondere für den Umweltausschuss.

²⁴¹ Abweichende Meinungen im Industrieausschuss äußerten insbesondere Chris Davies und Vittorio Prodi.

17.1. Die Abstimmung des Umweltausschusses im Europäischen Parlament am 25. September 2008

Um die Beschlussfassung des Europäischen Parlaments zu beschleunigen und eine Einigung während der französischen Ratspräsidentschaft zu erzielen, sollte im Verlauf des Septembers eine Abstimmung sowohl im Industrie- als auch im Umweltausschuss des Europäischen Parlaments stattfinden.

Die Abstimmung des Umweltausschusses, die eigentlich schon am 8. September 2008 erfolgen sollte, wurde auf den 25. September verschoben.²⁴²

Die Voten des Umwelt- und des Industrieausschusses galten als eine Art Stimmungsbaremeter, ob die CO₂-Verordnung schon in erster Lesung durchzusetzen wäre.

In Anbetracht der politischen Lage, auch zwischen den beiden Ausschüssen, war dies jedoch relativ kompliziert. Während der Industrieausschuss eher dazu neigt, industrielle Interessen wahrzunehmen und zu berücksichtigen, tendiert der Umweltausschuss eher dazu, umweltpolitische Aspekte in Betracht zu ziehen.²⁴³

Im Industrieausschuss agierte der konservative Berichterstatter Werner Langen in wesentlichen Punkten im Sinne der deutschen Automobilindustrie, während sich im Umweltausschuss der italienische Berichterstatter Guido Sacconi in seinem Bericht von Mai 2008 noch gegen ein Phasing-In, die Erhöhung der Strafen und für ein ehrgeiziges Langfristziel ausgesprochen hatte.

Dies hatte zur Folge, dass insbesondere im Vorfeld der Abstimmung im Umweltausschuss nicht nur intensive Gespräche zwischen den beiden Berichterstattern geführt wurden, sondern auch zwischen den Spitzen der sozialdemokratischen und konservativen Fraktionen, die zusammen die beiden stärksten Fraktionen bildeten.

Erarbeitet wurde ein Kompromiss, dem sowohl die Mitglieder der sozialdemokratischen als auch die der konservativen Fraktion zustimmen sollten.

So wurde insbesondere die Abstimmung im Umweltausschuss am 25. September 2008 mit Spannung erwartet.²⁴⁴ Zunächst sollte jedoch der Industrieausschuss am 1. September abstimmen.

²⁴² Der Grund für diese Terminverschiebung könnte darin gelegen haben, dass Sacconi und Langen einige Zeit für die Erarbeitung ihrer Kompromissvorschläge benötigten.

²⁴³ Gleiches gilt auch für die Generaldirektionen Umwelt und Industrie.

²⁴⁴ Wie intensiv die Debatte von allen Seiten geführt wurde, zeigte sich auch daran, dass unmittelbar vor der Abstimmung des Umweltausschusses auch Umweltverbände wie beispielsweise Greenpeace versuchten, die Parlamentarier zu beeinflussen.

In diesem Zusammenhang berichteten Beobachter von großflächigen Plakataktionen und der Verteilung von Greenpeace-Positionspapieren unmittelbar vor der Sitzung des Umweltausschusses.

17.2. Das Votum des Industrienausschusses im Europäischen Parlament am 1. September 2008

Folgende Inhalte wurden im Industrienausschuss zur Abstimmung gestellt:

- Das Gewicht und nicht der Footprint sollte als Bemessungsgrundlage der Zielwertkurve dienen. In diesem Zusammenhang wurde jedoch auch festgehalten, dass ab 2014 der Parameter überprüft und ggf. als Bemessungsgrundlage in Betracht gezogen werden sollte.
- Die Steigung der CO₂-Grenzwertkurve (slope) sollte bei 60 % liegen.
- In Hinblick auf die Ökoinnovationen sah der Vorschlag eine uneingeschränkte Anrechnung vor. Allerdings implizierte diese Bestimmung auch eine restriktive Beschränkung hinsichtlich der technischen Maßnahmen und eine „begrenzte, aber veränderbare Liste“ möglicher Ökoinnovationen.
- Die Höhe der Strafzahlungen lag drastisch unter den Forderungen der EU-Kommission: Die Abgaben sollten den Wert von 40 Euro pro Gramm nicht überschreiten.
- Mit Blick auf das Phasing-In, also die schrittweise Einführung der CO₂-Obergrenzen, sah der Vorschlag folgende Quoten vor: 60 % in 2010, 70 % in 2013, 80 % in 2014 und 100 % in 2015.
- Super Credits für Flex-Fuel-Fahrzeuge: Jedes Fahrzeug, das mit alternativen Kraftstoffen angetrieben wurde, sollte 1,5-fach angerechnet werden, während jedes emissionsfreie Fahrzeug dreifach angerechnet werden konnte.
- Ein Langfristziel von 95 g/km CO₂ ab 2020 sollte vorbehaltlich eines Impact Assessment eingeführt werden,

Im Ergebnis stimmten 31 Abgeordnete den Anträgen zu, 19 Abgeordnete stimmten dagegen, zwei Abgeordnete enthielten sich. Dies entsprach zwar nicht den ursprünglichen Vorstellungen Werner Langens, bedeutete aber eine Entschärfung des Kommissionsvorschlags.²⁴⁵

Wie nicht anders zu erwarten, war die Bewertung des Kompromisses heterogen.

Berichtersteller Werner Langen sah das Abstimmungsergebnis positiv: „Mit einer Vielzahl von Änderungen und Ergänzungen haben wir den Kompromissvorschlag deutlich

²⁴⁵ Mit dem Kommissionsvorschlag wäre die CO₂-Obergrenze faktisch auf 150 g CO₂/km in 2012 erhöht worden.

verbessert“ (vgl. Pressemitteilung CDU/CSU-Gruppe in der EVP-Fraktion im Europäischen Parlament: Übergangsfristen und reduzierte Strafen bei CO₂-Limits für Pkw, 2.9.2008).

Langen zeigte sich jedoch enttäuscht über die Ablehnung des Kompromisses durch die sozialistische Fraktion, nur weil sie die Strafzahlungen in Höhe von 95 Euro pro Gramm nicht durchsetzen konnte: „Das steht im Widerspruch zu den Forderungen im Vorfeld nach spürbaren Reduzierungen der Strafzahlungen. Die Linie des Industrieausschusses ist eine gute Vorlage für die weiteren Beratungen im Umweltausschuss und im Gesamtplenum“ (Pressemitteilung CDU/CSU-Gruppe in der EVP-Fraktion im Europäischen Parlament: Übergangsfristen und reduzierte Strafen bei CO₂-Limits für Pkw, 2.9.2008).

Im Gegensatz zu Langen kritisierte die Grünen-Abgeordnete und Schattenberichterstatterin im Industrieausschuss, Rebecca Harms, das Abstimmungsergebnis. Sie konstatierte: „Ich bin sehr enttäuscht vom Ergebnis der gestrigen Abstimmung zu diesem wichtigen Thema. Die Konservativen zusammen mit den Liberalen – angeführt von den deutschen Abgeordneten – haben den Kompromissvorschlag an mehreren für den Erfolg dieser Gesetzgebung wichtigen Punkten abgeschwächt.“ Das Einzige, was sie an dem Kompromiss positiv bewertete, war die Setzung eines Langfristziels (Pressemitteilung: Die Grünen/EFA im Europäischen Parlament: Industrieausschuss folgt Autolobby und verwässert CO₂-Emissionsziele, 2.9.2008).

Kerstin Meyer von der Organisation T&E befürchtete, dass die Gesetzgebung „nahezu bedeutungslos“ sein werde, falls der Vorschlag nicht durch die Kollegen aus dem Umweltausschuss geprüft werde (Euractiv: CO₂-Einsparungen: Europaabgeordnete stellen sich auf die Seite der Autohersteller, 2.9.2008).

Auch die deutsche Umweltorganisation BUND bewertete die Entscheidung des Industrieausschusses negativ und sah vor allen Dingen die CDU/CSU-Vertreter als Verantwortliche für den „industriefreundlichen“ Kompromiss (vgl. BUND.net: Pressemitteilung: Deutsche EU-Parlamentarier von Autolobby fremdbestimmt. Brüsseler Industrieausschuss weicht Spritverbrauchslimit für Pkw auf, 2.9.2008).

17.3. Die Abstimmung des Umweltausschusses im Europäischen Parlament am 25. September 2008

Die wesentlichen Inhalte des Kompromisses, den Langen und Sacconi ausgehandelt hatten, waren folgende:

- ein Phasing-In, wie es im Industriausschuss beschlossen worden war: 2012 und 2013: 70 %, 2014 80 % und 2015 100 %.
- Das Gewicht fungierte als Berechnungsgrundlage für die CO₂-Zielwerte der Fahrzeuge.
- Bei Abweichung von dem Zielwert von durchschnittlich 130 g CO₂/km sollten die Automobilhersteller 50 Euro pro überschrittenes Gramm als Strafzahlung leisten.
- Ökoinnovationen: Eine Anrechnung der Ökoinnovationen sollte bei 5 % liegen. Diese Anrechnung sollte entweder bis 2015 gelten oder bis zu dem Zeitpunkt, an dem man einen neuen Testzyklus implementieren würde.
- Super Credits für Fahrzeuge, die im Durchschnitt weniger als 50 g CO₂/km emittierten.²⁴⁶
- Ausnahmeregelungen für Nischenhersteller, die weniger als 10.000 Pkw pro Jahr produzierten, und für Hersteller bis 300.000 Pkw pro Jahr.
- Die Festlegung eines Langfristziels von durchschnittlich 95 g CO₂/km ab 2020.

Zur großen Überraschung aller Beteiligten wurden einige Anträge innerhalb des Kompromisspapiers jedoch abgelehnt. Diese bezogen sich insbesondere auf die für die deutschen Automobilhersteller wesentlichen Bestimmungen zum Phasing-In, zum Langfristziel und zu der Höhe der Strafzahlungen.

- Der Umweltausschuss lehnte das geplante Phasing-In ab und blieb bei dem ursprünglichen Zielwert des Vorschlags der EU-Kommission von 120 g bzw. 130 g CO₂/km in 2012.
- Auch der Kompromissvorschlag zu den Strafzahlungen wurde abgelehnt. Der Umweltausschuss blieb bei der ursprünglichen Staffelung von 20 Euro in 2012 bis 95 Euro in 2015, so wie es die EU-Kommission vorgeschlagen hatte.

²⁴⁶ Eine Anrechnung auf die Flotte mit dem Faktor 1,5.

- Die Ökoinnovationen sollten, anders als es der Kompromissvorschlag vorsah, nicht mehr als 75 % der realen CO₂-Reduktion betragen.²⁴⁷
- Im Einklang mit dem Parlamentsbeschluss vom 24. Oktober 2007 unterstützte der Umweltausschuss das Langfristziel von durchschnittlich 95 g CO₂ ab 2020.
- Die Vergünstigungen für Flex-Fuel-Fahrzeuge lehnte der Umweltausschuss ab.
- Kleinserienhersteller, die weniger als 10.000 neu zugelassene Pkw pro Jahr produzierten, sollten spezifische Emissionsziele erhalten. Gleiches galt auch für Hersteller, deren Neuzulassungen bis zu 300.000 Pkw pro Jahr betragen. Diese Hersteller sollten eine durchschnittliche CO₂-Verringerung von 25 % auf dem Level von 2006 vornehmen (vgl. Pressemitteilung des Europäischen Parlaments: Environment Committee insists on 2012 target reducing CO₂ from new cars, 29.9.2008).

Die genannten Änderungen wurden mit 46 zu 19 Stimmen des Umweltausschusses angenommen. Wie nicht anders zu erwarten, wurde das Abstimmungsergebnis kontrovers diskutiert.

Nach internen Aussagen sprach Berichterstatter Sacconi von einer „chaotischen Abstimmung“.

Von der Grünen-Fraktion, den Liberalen und der Fraktion der Vereinigten Europäischen Linken/Nordische Grüne Liga wurde das Votum des Umweltausschusses sehr positiv aufgenommen. Rebecca Harms, Mitglied des Industrieausschusses und Schattenberichterstatterin, merkte an, dass insbesondere Deutschland und Frankreich großen Druck auf die Abgeordneten ausgeübt hätten (vgl. Euractiv: Europaabgeordnete zufrieden mit „CO₂-Sieg“ über Industrie-Lobby, 26.9.2008).

Auch von den Nichtregierungsorganisationen im Umweltbereich wurde das Abstimmungsergebnis positiv bewertet.

Greenpeace, Friends of the Earth Europe und die Organisation Transport and Environment begrüßten das Votum „für den Klimaschutz“ (vgl. Euractiv: Europaabgeordnete zufrieden mit „CO₂-Sieg“ über Industrie-Lobby, 26.9.2008).

Der liberale Abgeordnete Chris Davies betonte, dass die Automobillobby verloren habe. Die Europaabgeordneten seien für strengere Maßnahmen im Kampf gegen die globale Erwärmung eingestanden und hätten ein starkes Signal an die Unternehmenslobbyisten gesendet, sich zurückzuhalten. Obwohl er bedauere, dass das angenommene Paket

²⁴⁷ Dieser Vorschlag, der eine Verbesserung für die deutsche Herstellerseite enthielt, wurde im Übrigen durch den deutschen Liberalen Holger Kraemer eingebracht.

schwächer als das im letzten Jahr vom Parlament vorgeschlagene sei, sei es doch besser, als man angesichts der benötigten Überredungskunst und politischen Drohungen, die ausgesprochen worden seien, hätte erwarten können (Euractiv: Europaabgeordnete zufrieden mit „CO₂-Sieg“ über Industrie-Lobby, 26.9.2008).

Von Interesse ist, dass die sozialistische und die konservative Fraktion, deren Bericht-erstatte den Kompromiss geschlossen hatten, keine Stellungnahme abgaben (vgl. Euractiv: Europaabgeordnete zufrieden mit „CO₂-Sieg“ über Industrie-Lobby, 26.9.2008). Gleichwohl gab der konservative Bericht-erstatte und „geistige Vater“ des Kompromis-ses, Werner Langen, eine Pressemitteilung zu dem Abstimmungsergebnis heraus. Darin kritisierte Langen die übereilte Beschlussfassung im Parlament. „Der sehr kurzfristig und nur in einer Sprache vorgelegte Kompromiss ist von einzelnen Abgeordneten der SPE- und der EVP-ED-Fraktion sowie den Liberalen im Umweltausschuss abgelehnt worden. Das zeigt, dass Versuche, auf der Basis einer Abstimmung im Ausschuss eine Einigung mit dem Rat noch in erster Lesung durchzuziehen, bei komplexen Dossiers zum Scheitern verurteilt sind“²⁴⁸ (Pressemitteilung: CDU/CSU-Gruppe in der EVP-Fraktion im Europäischen Parlament: Werner Langen: CO₂-Limits bei Pkw: Tragfähige Plenarabstimmung notwendig, 1.10.2008).

Bevor es zu einer Einigung mit dem Rat käme, müsse es – so Langen – eine erste Le-sung im Parlament geben: „Bei einem so wichtigen Vorhaben mit industriepolitischer Bedeutung brauchen wir die Legitimation durch alle demokratisch gewählten Volks-vertreter. Der Umweltausschuss spiegelt das Gesamtplenarium nicht wider. (...) Immerhin ist heute jedoch eine durchaus vernünftige Regelung für Ökoinnovationen mehrheits-fähig gewesen (...)“ (Pressemitteilung: CDU/CSU-Gruppe in der EVP-Fraktion im Eu-ropeäischen Parlament: Werner Langen: CO₂-Limits bei Pkw: Tragfähige Plenar-abstimmung notwendig, 1.10.2008).

Auch der liberale Abgeordnete Holger Kraemer, auf den der Änderungsvorschlag bei den Ökoinnovationen zurückging, äußerte sich zu der Abstimmung des Umweltaus-schusses: „Wir wollen weniger CO₂ aus dem Straßenverkehr. Ob die Verringerung durch bessere Motoren oder Solarzellen auf dem Wagendach erreicht wird, ändert nichts am Ergebnis. Ich will einen Wettbewerb der kreativen Ideen und nicht die Motor-techniker allein zur Abgasreduktion einspannen. So fördern wir endlich sinnvolle Inno-vationen, statt Hersteller zu gängeln. (...) Strafzahlungen in voller Höhe ab 2012 sind nicht realistisch. Kein Hersteller kann von heute auf morgen seine ganze Flotte umstel-len. Hier hätten die Produktionszyklen anerkannt werden müssen“ (Pressemitteilung:

²⁴⁸ In dieser Angelegenheit sollte Langen jedoch nicht Recht behalten.

FDP-Fraktion im Europäischen Parlament: Holger Kraemer: Grünes Licht für Ökoinnovationen, 25.9.2008).

Natürlich zeigte sich auch der europäische Verband der Automobilhersteller ACEA enttäuscht über die Abstimmung im Umweltausschuss.

Ivan Hodác, Generalsekretär des ACEA, bemerkte: „The MEPs missed the opportunity to help shape a realistic framework for the car industry enabling manufacturers to continue contributing to the CO₂ reduction objectives of the EU to the best their ability and with all the innovative might they possess“ (ACEA: Press Release: European Parliament’s Environment Committee gives wrong signal, Brüssel 25.9.2008).

Aus der Abstimmung des Umweltausschusses ließen sich nun folgende Schlüsse ziehen: Die Ablehnung des zuvor ausgehandelten Kompromisses zeigt ganz deutlich, dass die Planbarkeit von Lobbyaktivitäten nur bis zu einem gewissen Punkt realisierbar ist. Da der Kompromiss nicht nur von den Mitgliedern der PSE-Fraktion abgelehnt wurde, sondern insbesondere auch die konservativen Abgeordneten den Kompromiss scheitern ließen, schienen noch andere Gründe eine Rolle gespielt zu haben.

Intern wurde angedeutet, dass einige Mitglieder des Umweltausschusses auch darüber erbost gewesen wären, dass das Abstimmungsergebnis schon im Vorfeld quasi festgestanden habe, und sprachen demzufolge von einem „Überlobbying“, das insbesondere von einigen Mitgliedern des Industriausschusses praktiziert wurde.²⁴⁹

Liest man das Abstimmungsergebnis in dieser Weise, so ist das Votum des Umweltausschusses als eine Art „Denkzettel“ zu bewerten.

Darüber hinaus wurde angemerkt, dass sich insbesondere die Mitglieder der Liberalen nicht genügend eingebunden gefühlt hätten, da man im Vorfeld nicht ausreichend mit der Fraktion kommuniziert hätte.

Schließlich traten auch die Umweltverbände mit Druck auf. Mit Blick auf die anstehenden Wahlen zum Europaparlament im Sommer 2009 hatte dies seine Wirkung nicht verfehlt.

Trotzdem nahm die deutsche Ministerialbürokratie das negative Votum des Ausschusses nicht so überrascht zur Kenntnis wie die Öffentlichkeit. Schließlich sei es, nach internen Angaben, auch der Umweltausschuss und nicht der Industriausschuss gewesen, der sich in entsprechender Weise geäußert habe.

Für die beteiligten Interessenvertreter war es nun das Ziel, mehr Zeit zu gewinnen, das heißt, eine Abstimmung im Europäischen Parlament möglichst bis Ende des Jahres 2008 zu verschieben.

²⁴⁹ Nach internen Aussagen trat insbesondere der konservative Berichterstatter Langen zu dominant auf.

18. Der Vorschlag der französischen Ratspräsidentschaft vom 30. September 2008

Die französische Ratspräsidentschaft veröffentlichte auf Grundlage des deutsch-französischen Kompromisses vom Juni 2008 am 30. September die Kernpunkte eines neuen Vorschlags. Dieses Papier sollte, nach dem gescheiterten Kompromiss im Umweltausschuss, als Grundlage für die weiteren Verhandlungen im AStV I und im Europäischen Parlament fungieren.

Die wesentlichen Inhalte des französischen Vorschlags waren:

- die Steigung der CO₂-Grenzwertgeraden (slope) von 60 %;
- das Langfristziel sollte ab 2020 gelten und zwischen 95 g und 110 g CO₂ rangieren.
- Das Phasing-In sollte folgende Quoten umfassen: 2012: 60 %, 2013: 70 %, 2014: 80 % und 2015: 100 %.
- Die Ökoinnovationen sollten mit bis zu 7 g auf die Flotte angerechnet werden.
- Von 2012 bis 2015 sollten 25 Euro für jedes Gramm, das über dem individuellen Ziel der Hersteller lag, entrichtet werden. Bei einer Verfehlung für das vierte, fünfte und sechste Gramm sollten jeweils 40 Euro an Abgaben bezahlt werden.
- Ab 2015 sollten bei einer Überschreitung des Zielwertes für das erste, zweite und dritte Gramm 25 Euro gezahlt werden, ab dem vierten Gramm jedoch 95 Euro.
- Für Nischenhersteller, die bis zu 300.000 Fahrzeuge pro Kalenderjahr verkauften, sollte ein spezifisches Emissionsziel gelten, das eine Reduktionsleistung von 30 % im Vergleich zu 2007 vorsah. Eine Ausnahme sollte es auch für Hersteller von Kleinserien geben, die weniger als 10.000 Fahrzeuge pro Jahr verkauften.
- Fahrzeuge, die weniger als durchschnittlich 50 g CO₂/km emittierten, sollten zunächst mit dem Faktor drei auf die Flotte eines Herstellers angerechnet werden können. Dieser Faktor sollte sich in den folgenden Jahren in der Anrechnung in 0,5-Schritten reduzieren (vgl. ACEA-Protokoll: Summary of the Presidency Proposal on emissions from cars, 30.9.2008).

In der folgenden Sitzung des AStV I am 3. Oktober 2008 unterstützten Deutschland, Spanien, die Slowakei und die Tschechische Republik Frankreichs Vorschlag. Italien und Rumänien forderten geringere Strafen und Großbritannien eine Sonderstellung für

seine Nischenhersteller. Die Niederlande und Belgien zeigten sich weniger kompromissbereit.

Die VDA-Nachrichten konstatierten zu dem Verhandlungsstand im Rat: „Hier ist die Lage nach mehreren Verhandlungen der Ratsarbeitsgruppe Umwelt und Tagungen der Ständigen Vertreter unübersichtlich. Das Kompromisspapier der französischen Ratspräsidentschaft, das weitgehend den Absprachen des deutsch-französischen Kompromisses entspricht, und den Kommissionsvorschlag in nahezu allen entscheidenden Punkten verbessern würde, ist nicht auf ungeteilte Zustimmung, teilweise auf deutliche Ablehnung gestoßen. Grundsätzlich einverstanden erklärten sich neben Deutschland und Frankreich die Länder: Spanien, die Slowakei, Slowenien, die Tschechische Republik, Rumänien, Portugal und Ungarn. Ablehnend die Länder: Italien, Belgien, Niederlande, Schweden, Griechenland, Finnland und Irland. Kritikpunkte an verschiedenen Teilen des Papiers äußerten Rumänien und Griechenland. Großbritannien hielt sich weitgehend zurück, setzte sich aber sehr stark für Sonderregelungen von Nischenherstellern ein. Damit ist derzeit zumindest möglich, dass eine Sperrminorität im Rat gegen den französischen Vorschlag gebildet werden kann. Daraus folgt, dass die Präsidentschaft weiterverhandeln muss“ (VDA-Nachrichten aus Brüssel, 10.10.2008, 30/2008). Eine Einigung in erster Lesung wurde zwar immer noch für möglich erachtet, jedoch erst im November oder Dezember 2008.

Als problematisch erwies sich in diesem Zusammenhang auch die Art der französischen Verhandlungsweise. Insbesondere kleinere Mitgliedsstaaten gingen in Opposition zur französischen Ratspräsidentschaft und fühlten sich bei den Verhandlungen übergangen. In einer internen E-Mail des ACEA heißt es dazu: „Meanwhile the negotiation context is getting really tough: the perceived (or real) French arrogance (i. e. the French on this dossier and others (financial crisis, etc.) tend to discuss first with the bigger MS, ignoring smaller ones) doesn't help to get a compromise. As a result, the Netherlands, Belgium or Sweden among others are rebelling against the French lead. Meanwhile, those like Romania who have always been supportive but rather ignored by the French so far start feeling a bit resentful. They are still supportive but it would probably help if the French adopted a more inclusive negotiating style ...

Consequence: the French proposal as it stands will not go through. It will need modifications it has a chance in the Council. Penalties and phase-in are likely to be the trickiest points“ (ACEA: E-Mail vom 7.10.2008).

Gleichzeitig bestätigten interne Stimmen innerhalb des ACEA die Annahme, dass die französische Ratspräsidentschaft eine Einigung vor Ende ihrer Präsidentschaft herbei-

führen wollte: „France still wants an agreement under its presidency and will keep working and pushing for it.“ Auch im Parlament war die Situation nach dem vom Umweltausschuss abgelehnten Kompromiss schwierig. Dort wurde diskutiert, noch vor der nächsten Tagung des Umweltministerrates am 20. Oktober eine Abstimmung im Plenum herbeizuführen.²⁵⁰ Begrüßt wurde dies, so der VDA, von den Spitzen der EVP- und SPE-Fraktion. Bei einem derart frühen Abstimmungstermin waren jedoch praktische Probleme von Bedeutung, da befürchtet wurde, dass der Übersetzungsdienst nicht schnell genug arbeiten könnte.

Fraglich war auch, ob Berichterstatter Sacconi seine gescheiterten Kompromisse noch einmal zur Abstimmung stellen oder neue Vorschläge unterbreiten würde (vgl. VDA-Nachrichten aus Brüssel, 10.10.2008, 30/2008).

18.1. Die Vorschläge der Ratspräsidentschaft vom 16. Oktober 2008

Ausdruck für den wachsenden Druck, ein Ergebnis zu erzielen, war auch die Präsentation eines neuen Vorschlags der französischen Präsidentschaft am 16. Oktober 2008. Folgende Inhalte umfasste das Papier der Ratspräsidentschaft:

- Für das Phasing-In schlug die Ratspräsidentschaft anspruchsvollere Quoten vor: 60 % in 2012, 75 % in 2013, 85 % in 2014, 100 % in 2015.²⁵¹
- Strafzahlungen: In dem Zeitraum von 2012 bis 2015 sollten bei Zielüberschreitungen zwischen dem ersten bis zum dritten Gramm 25 Euro bezahlt werden. Bei einer Zielüberschreitung für das vierte, fünfte und sechste Gramm sollten die Automobilhersteller 40 Euro bezahlen.
- Ab 2015 sollten für jedes Gramm, das vom Zielwert abwich, 95 Euro berechnet werden.
- Das Langfristziel rangierte immer noch bei dem Korridor zwischen 95 g und 110 g CO₂/km in 2020. Ein Impact Assessment sollte 2013 vorgenommen werden. (Diese Klausel war ein Wunsch der deutschen Automobilindustrie.)
- Die Ökoinnovationen sollten mit 7 g auf die Fahrzeugflotte angerechnet werden können.

²⁵⁰ Falls eine Abstimmung zu diesem Zeitpunkt nicht möglich gewesen wäre, sollte ein Termin im November oder Dezember gefunden werden.

²⁵¹ Die Quoten für das Phasing-In betragen zuvor 60 %, 70 %, 80 % und 100 %.

- Die Ausnahmeregelung für Nischenhersteller sah eine Reduktionsleistung von 25 % vor. Diese Ausnahme sollte, so die Forderung, zeitlich unbefristet sein und nicht nur bis 2015 Gültigkeit besitzen.
- Steigung der CO₂-Grenzwertkurve: 60 %.

Wichtige offene Fragen waren nach wie vor immer noch die Höhe der Strafzahlungen und die Quoten für das Phasing-In. Für die Strafzahlungen zeichnete sich jedoch, wie von Italien gefordert, eine Korridorlösung ab. Diese bestrafte insbesondere geringere Überschreitungen vom Zielwert weniger hart.

Aus Sicht der deutschen Automobilindustrie war dieser Vorschlag der Ratspräsidentschaft, gerade auch mit Blick auf die Quoten für das Phasing-In, eine Verschlechterung. Auch das Langfristziel bot bei seiner Ausgestaltung noch Einflussmöglichkeiten, rangierte jedoch nach wie vor auf dem Level des deutsch-französischen Kompromisses (95–110 g CO₂/km ab 2020). Im Gegensatz dazu schien sich die Höhe der Ökoinnovationen, der spezifisch deutschen Forderung, bei 7 g einzupendeln. Gleiches galt im Übrigen auch für den „slope“ bei einer Steigung von 60 %, ebenfalls festgelegt durch den deutsch-französischen Kompromiss.

18.2. Die Diskussion der Präsidentschaftsvorlage im Ausschuss der Ständigen Vertreter am 17. Oktober 2008

In der Sitzung des Ausschusses der Ständigen Vertreter am 17. Oktober 2008 wurde zunächst festgestellt, dass sich die Mitgliedsstaaten in den wesentlichen Punkten, Phasing-In und Langfristziel, aufeinander zubewegten. Die Höhe der Sanktionen blieb jedoch nach wie vor umstritten. Zum Thema Ökoinnovationen konstatierten die Delegierten, dass insbesondere bei diesem Punkt ein unabhängiges Monitoring von Bedeutung wäre. Die Ausnahmeregelungen für Nischenhersteller dürften nicht dazu führen, dass nicht-europäische Automobilhersteller einen Produktionsvorteil erhielten (vgl. Protokoll: Ausschuss der Ständigen Vertreter: 2246. Sitzung des AStV I am 17.10.2008: CO₂ und Pkw: Vorschlag der Präsidentschaft vom 16.10.2008).

Die deutsche Verhandlungsseite betonte, dass sie die französische Präsidentschaft in der Vergangenheit unterstützt habe und dies auch weiterhin vorhabe, jedoch nicht auf Basis des Vorschlags vom 16. Oktober 2008, sondern auf der Grundlage vom 8. Oktober 2008.

Interessant ist, dass sich Deutschland und Großbritannien nunmehr gegenseitig unterstützten. Während sich Deutschland für die britische Forderung nach Ausnahme-

regelungen für Nischenhersteller einsetzte, signalisierte Großbritannien die Unterstützung der deutschen Position mit Blick auf das Phasing-In (vgl. Protokoll: Ausschuss der Ständigen Vertreter: 2246. Sitzung des AStV I am 17.10.2008: CO₂ und Pkw: Vorschlag der Präsidentschaft vom 16.10.2008).

Die Benelux-Staaten und Dänemark erklärten sich nun erstmals auch zu einem Phasing-In bereit, jedoch nicht mit den Quoten, die die Präsidentschaft vorgeschlagen hatte. Diese wurden als zu gering erachtet. Darüber hinaus machten die genannten Länder ihre Zusage zu einem Phasing-In von der Festschreibung des Langfristziels von 95 g CO₂ in 2020 abhängig. Einige Delegierte forderten in diesem Zusammenhang eine Präzisierung des Langfristziels.²⁵²

Auch Italien forderte das Langfristziel von 95 g CO₂/km, zeigte sich aber insgesamt mit dem Vorschlag der Ratspräsidentschaft zufrieden und unterstützte die deutsche Forderung nach der Aufnahme der Ökoinnovationen und der Ausnahmeregelungen für Nischenhersteller in die Verordnung. Darüber hinaus sei das Sanktionssystem ein wesentlicher Faktor der gesamten Verordnung (vgl. Protokoll: Ausschuss der Ständigen Vertreter: 2246. Sitzung des AStV I am 17.10.2008: CO₂ und Pkw: Vorschlag der Präsidentschaft vom 16.10.2008).

Auf Ebene des AStV I musste jedoch eine baldige Einigung erzielt werden, da man nur mit deren Hilfe der Ratspräsidentschaft das Mandat zur Aufnahme der Triloggespräche erteilen konnte.

Am 31. Oktober 2008 tagte der Ausschuss der Ständigen Vertreter, um das erste Triloggespräch mit dem Parlament und der EU-Kommission vorzubereiten. In dieser Sitzung erteilte der Ausschuss der Ständigen Vertreter zunächst der französischen Ratspräsidentschaft das Mandat, um die Triloggespräche aufzunehmen.

Wie schon im Zuge der Sitzung des Ausschusses der Ständigen Vertreter am 17. Oktober 2008, signalisierten die Mitgliedsländer in den Kernfragen der Diskussion zum Phasing-In, zu den Strafzahlungen, den Ökoinnovationen und dem Langfristziel ihre Zustimmung. Gleichwohl blieb die konkrete Ausgestaltung dieser Punkte nach wie vor strittig: So müsse etwa die Definition des Langfristziels von 95 g CO₂/km genauer sein, forderten die Delegierten.

Mit Blick auf das Phasing-In waren nun alle Mitgliedsländer grundsätzlich einverstanden. Die konkreten Zahlen mussten jedoch im Verlauf des Prozesses angepasst werden (vgl. Protokoll: Ausschuss der Ständigen Vertreter: 2248. Sitzung des AStV I vom 31.10.2008: CO₂ und Pkw: Vorbereitung des 1. Trilogs mit dem EP). In Hinblick

²⁵² Die französische Ratspräsidentschaft hatte die Formulierung „close to 95 g“ vorgeschlagen.

auf die Strafzahlungen konstatierte man, dass geringere Überschreitungen anders behandelt werden müssten als größere. Die Ökoinnovationen sollten nicht doppelt angerechnet werden können und innerhalb des europäischen Testzyklus erfasst werden.

Die folgenden Ausführungen verdeutlichen die Positionen der verschiedenen Länder:

Der deutsche Ständige Vertreter Guido Peruzzo betonte die Unterstützung Deutschlands gegenüber der französischen Ratspräsidentschaft. Gleichwohl wäre die deutsche Position bezüglich des Phasing-In unverändert bei den Werten (60/70/80). Ein besonderes Augenmerk läge aber auf 80 % in 2014. Das Langfristziel (95–110 g) solle in die Verordnung aufgenommen werden und die EU-Kommission solle dazu 2014 einen Vorschlag unterbreiten. Die Strafzahlungen von 95 Euro wären allerdings zu hoch (vgl. Protokoll: Ausschuss der Ständigen Vertreter: 2248. Sitzung des AStV I vom 31.10.2008: CO₂ und Pkw: Vorbereitung des 1. Trilogs mit dem EP).

Italien ermutigte die französische Ratspräsidentschaft, die Verordnung in erster Lesung abzuschließen, kritisierte aber auch, dass die Strafen nach wie vor zu hoch seien. Belgien betonte erneut, dass das Langfristziel präziser gefasst werden müsse. Darüber hinaus müsse es gleich zu Beginn der Verordnung festgeschrieben werden, da dies für die notwendige Glaubwürdigkeit sorgen würde. Die Sanktionen müssten so ausgestaltet sein, dass sie eine „abschreckende Wirkung“ besäßen und somit „effektiv“ wären. Die Ökoinnovationen wären wichtig, jedoch müsste dabei eine Gesamtzahl genannt werden. Schweden forderte einmal mehr die Einführung eines Langfristziels von 95 g CO₂/km. Das Phasing-In könne akzeptiert werden, jedoch nur unter der Prämisse, dass die schwedischen Interessen mit Blick auf die Flex-Fuel-Fahrzeuge Berücksichtigung fänden. Sowohl die Ökoinnovationen als auch die Vergünstigungen für die Nischenhersteller könnten akzeptiert werden (vgl. Protokoll: Ausschuss der Ständigen Vertreter: 2248. Sitzung des AStV I vom 31.10.2008: CO₂ und Pkw: Vorbereitung des 1. Trilogs mit dem EP).

Slowenien zeigte sich nun bereit, dem Langfristziel und den Ökoinnovationen zuzustimmen (vgl. Protokoll: Ausschuss der Ständigen Vertreter: 2248. Sitzung des AStV I vom 31.10.2008: CO₂ und Pkw: Vorbereitung des 1. Trilogs mit dem EP).

18.3. Die Aufnahme der Triloggespräche am 4. November 2008

Am 4. November 2008 erfolgte das erste Triloggespräch, an dem Vertreter von Parlament, EU-Rat und EU-Kommission teilnahmen. Triloggespräche fungieren in der Regel – unter Mitwirkung der Kommission – als Diskussionsforum zur Klärung der strittigen

Fragen zwischen Rat und Parlament. Von wesentlicher Bedeutung dabei ist, dass sie vertraglich nicht formalisiert sind.²⁵³ Die sogenannten Trilogie bieten jedoch die Möglichkeit, „(...) Überlegungen ohne förmliche Beschlüsse zu formulieren, die dann von den beiden Gesamtdelegationen ohne weitere Verhandlungen akzeptiert werden können“ (Wessels 2008:674).

Diese Praxis ermöglicht es dem EU-Parlament und dem EU-Rat, in Zusammenarbeit mit der EU-Kommission, dass Gesetze in erster oder zweiter Lesung verabschiedet werden können, ohne dass zusätzlich der Vermittlungsausschuss angerufen werden muss (vgl. Wessels 2008:674). Genau dieses Vorhaben, eine überaus strittige legislative Entscheidung in erster Lesung verabschieden zu können, wurde auch im vorliegenden Fall durch die Triloggespräche möglich.

Unter den Gesichtspunkten politischer Transparenz ist dieses Instrument der Kompromissfindung sicherlich kritisch zu bewerten, da es die Gefahr birgt, dass eine Entscheidungsfindung von einer geringen Anzahl an Teilnehmern herbeigeführt wird, die letztlich als Basis für den endgültigen Abstimmungsprozess fungiert; der Beschluss wirkt dann wie eine Art Akklamation.

Darüber hinaus besteht natürlich auch in diesem Zusammenhang ein Problem der Informationsgenerierung. Mir lagen in diesem Kontext die Papiere der Ratspräsidentschaft zur Vorbereitung der Triloggespräche vor.²⁵⁴

Gleichwohl waren die Triloggespräche, gerade weil sie nicht informell waren und an ihnen nur eine geringe Anzahl an Personen teilnahm, ein wesentliches Instrument, das den formal am Prozess beteiligten politischen Institutionen half, einen Kompromiss zu finden.

Die Delegierten der Triloggespräche setzten sich aus den folgenden Teilnehmern zusammen:²⁵⁵

- Angelika Niebler (D/EVP), Vorsitzende des Industriausschusses des EU-Parlaments,
- Miroslav Ouzký (CZ/EVP), Vorsitzender des Umweltausschusses des EU-Parlaments,

²⁵³ In der Regel, so Wessels, nehmen an den Triloggesprächen Ratspräsidentschaft, zwei oder drei Mitglieder des Parlaments und ein Vertreter der Kommission teil (vgl. Wessels 2008:74).

²⁵⁴ In diesen Papieren sind die Stellungnahmen von Rat und Parlament als eine Art Synopse zusammengefasst (vgl. u. a. Aktennotiz: Rat der Europäischen Union: Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil établissant des normes de performance en matière d'émissions pour les voitures particulières neuves dans le cadre de l'approche intégrée de la Communauté visant à réduire les émissions de CO₂ des véhicules légers. Préparation du trilogue informel, 24.11.2008).

²⁵⁵ Nach internen Angaben einer Prozessbeobachterin.

- Guido Sacconi (I/SPE), Berichterstatter im Umweltausschuss des EU-Parlaments,²⁵⁶
- Chris Davies (GB/ALDE), Schattenberichterstatter im Umweltausschuss des EU-Parlaments,
- Werner Langen (D/EVP), Berichterstatter des Industriausschusses,
- Rebecca Harms, Schattenberichterstatterin des Industriausschusses,
- Philippe Leglise-Costa, Stellvertretender Ständiger Vertreter Frankreichs, EU-Ministerrat,
- Stefan Moser bzw. Günter Hörmandinger, Vertreter der Generaldirektion Umwelt, EU-Kommission.

Insbesondere für Interessenvertreter gelten Triloge als Unsicherheitsfaktoren, obwohl alle Mitglieder mit einer vorher abgestimmten Position in die Verhandlungen gehen.

Die beteiligten Interessengruppen sowohl vonseiten der Industrie als auch vonseiten der Umweltverbände hatten Kenntnis von den Verhandlungen der Triloggespräche. Es ist relativ einfach nachzuvollziehen, dass potenzielle Ansatzpunkte für die Interessenvertretung seitens der deutschen Automobilindustrie in erster Linie über den deutschen Berichterstatter Werner Langen und die Vorsitzendes des Industriausschusses Angelika Niebler ermöglicht wurden.

Grundsätzlich verdeutlichte die inhaltliche Debatte des ersten Trilogs, dass – insbesondere auch durch den deutsch-französischen Kompromiss, der in den grundlegenden Fragen eine Einigung herbeigeführt hatte – im Detail jedoch immer noch um eine Ausgestaltung gerungen wurde.

²⁵⁶ Als Berichterstatter des federführenden Ausschusses hatte Sacconi das alleinige Rederecht bei den Verhandlungen.

19. Die Intervention der internationalen politischen Eliten im November 2008

Ende November 2008 wurde die Entscheidung zur Festlegung der CO₂-Obergrenzen grundlegend beeinflusst durch die weltweite Wirtschafts- und Finanzkrise, die „(...) Bankenpleiten, Kurseinbrüche, Insolvenzen und Arbeitslosigkeit (...)“ nach sich zog (Beck/Wienert 2009:7). Als nichtinstitutioneller Faktor bzw. als Teil der Politikumwelt musste diese Krise in wesentlichem Maße auf die Handlungsfähigkeit der Politik Einfluss nehmen.

Am 20. November 2008 brachte die Agentur Reuters unter der Überschrift „Große EU-Staaten einig bei Autoklimaauflagen“ eine Pressemeldung heraus, in der es hieß, dass Frankreich, Deutschland, Italien und Großbritannien einen Kompromiss zum Kohlendioxid-Ausstoß ihrer Fahrzeuge erzielt hätten. Die Verständigung sei im Vorfeld des Treffens von Kanzlerin Angela Merkel mit dem italienischen Ministerpräsidenten Silvio Berlusconi erreicht worden. Die Inhalte des nachfolgenden Kompromisses sollten sodann in die Verhandlungen mit den anderen EU-Staaten eingebracht werden (vgl. Reuters: Einigung von EU-Staaten bei Klimaauflagen für Autos, 20.11.2008, 15:56).

Zu den Einführungsfristen (Phasing-In) wurde vereinbart, dass in 2012 ein Anteil von 65 % der Fahrzeuge das Ziel von durchschnittlich 120 g CO₂/km erreichen mussten, in 2013 sollte der Anteil 75 % betragen und in 2014 80 %. Ab 2015 sollte sich die Quote auf 100 % belaufen.

Hinsichtlich der Ökoinnovationen einigte man sich darauf, dass diese mit maximal bis zu 7 g auf den Flottendurchschnitt angerechnet werden durften.

Auch wurde die Höhe der Strafzahlungen deutlich verändert. Die Überschreitungen für die Nichteinhaltung des Gemeinschaftsziels sollten bei einem Gramm fünf Euro betragen, bei zwei Gramm zehn Euro und bei drei Gramm 15 Euro. Bei der Überschreitung der Drei-Gramm-Grenze sah der Kompromiss jedoch eine Strafzahlung von 95 Euro vor.²⁵⁷

Fahrzeuge, deren CO₂-Ausstoß unter 50 g CO₂/km lag, sollten dreifach auf die Flotten angerechnet werden können. Die Höhe der sogenannten Super Credits sollte jedoch in den folgenden Jahren schrittweise verringert werden (vgl. Reuters: Einigung von EU-Staaten bei Klimaauflagen für Autos, 20.11.2008, 15:56).

Bezüglich des Langfristziels blieb es bei dem Wert von durchschnittlich 95 g CO₂/km ab 2020.

²⁵⁷ Insbesondere Italien forderte niedrigere Strafsätze bei geringeren Abweichungen vom CO₂-Zielwert.

Die Aufnahme des Langfristziels, so hieß es auch von interner Seite, war auf Druck des Europäischen Parlaments nicht mehr zu verhindern, wobei sich die deutsche Verhandlungsseite mit einer Korridorlösung zwischen 95 g und 110 g CO₂/km nicht durchsetzen konnte.²⁵⁸

Von den beteiligten politischen Institutionen auf nationaler Ebene gab weder das Kanzleramt noch das Bundesumweltministerium eine mündliche oder eine schriftliche Stellungnahme zu dem Kompromiss ab.

Auch wenn es keine offizielle Bestätigung der Meldung gab, lassen sich aus diesem deutsch-italienischen Kompromiss folgende Schlussfolgerungen ziehen:

Von besonderer Bedeutung war, dass diese Einigung, genau wie schon der deutsch-französische Kompromiss, nicht innerhalb einer europäischen Institution vollzogen wurde, die unmittelbar am Gesetzgebungsprozess beteiligt war, sondern in dem Netzwerk aus den Staats- und Regierungschefs der wichtigsten automobilproduzierenden Staaten der Europäischen Union. So war die Einigung insbesondere für die Kompromissfindung innerhalb des Rates von wesentlicher Bedeutung. Obwohl die Beratungen in den europäischen Gremien weitergeführt wurden, verkündeten Rat und Parlament nur gut eine Woche später, eine endgültige Einigung erzielt zu haben. Dieser Kompromiss reflektierte in wesentlichen Punkten die Einigung zwischen den oben genannten vier Staats- und Regierungschefs.²⁵⁹

Für die nationale bzw. deutsche Ebene war von Relevanz, dass das Kanzleramt, wie auch schon im Zuge des deutsch-französischen Kompromisses, erneut die Führungsrolle gegenüber dem BMU übernommen hatte. Dem Bundesumweltministerium oblag es nun, eine weitere Vertretung der deutschen Interessen in den europäischen Institutionen auf Brüsseler Ebene vorzunehmen.

Für die Ebene der Interessenvertreter ist zu konstatieren, dass die Nachricht der Einigung nicht nur die deutschen Automobilhersteller unvorbereitet traf, sondern auch französische und italienische Automobilhersteller waren nicht über den Deal informiert. Dieses Beispiel belegt erneut, dass der Versuch der politischen Einflussnahme durch nichtstaatliche Akteure immer wieder an seine Grenzen stößt. Die Macht des formellen Verhandlungsmandats verleiht politischen Interessenvertretern nach wie vor ein gewisses Maß an Souveränität, das auch durch intensive Interessenvertretungsprozesse nicht eingeschränkt wird.

²⁵⁸ Aus taktischen Gründen musste sich die deutsche Verhandlungsseite u. a. auf die Festschreibung eines Langfristziels einlassen, um so die endgültige Zustimmung der Italiener zu einer schrittweisen Einführung des Gemeinschaftsziels von 120 g CO₂/km zu erreichen.

²⁵⁹ In diesem Kontext ist einmal mehr der Zeitfaktor zu nennen. Um eine Einigung noch während der französischen Ratspräsidentschaft zu erzielen, war rasches Handeln gefordert.

Darüber hinaus wird in diesem Kontext einmal mehr das reaktive Element von politischer Interessenvertretung deutlich. Den Beteiligten blieb nichts anderes übrig, als sich auf die neue Situation, hervorgerufen durch die Entscheidungsträger der relevanten Institutionen, einzustellen.

20. Die Fortsetzung der informellen Triloggespräche am 24. November 2008

Am darauffolgenden Montag, den 24. November 2008, hatte die französische Ratspräsidentschaft ein weiteres Papier als Vorlage für den nächsten Trilog erstellt, das jedoch nicht den Kompromiss zwischen den vier großen EU-Staaten enthielt²⁶⁰ (vgl. Rat der Europäischen Union: Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil établissant des normes de performance en matière d'émissions pour les voitures particulières neuves dans le cadre de l'approche intégrée de la Communauté visant à réduire les émissions de CO₂ des véhicules légers. Préparation du trilogue informel, 24.11.2008).

Für Beobachter war unklar, aus welchen Gründen dies erfolgte. Von interner Seite wurde jedoch angenommen, dass dies eine politische Geste war, um die kleineren EU-Staaten nicht zu verärgern. Eine wichtige Veränderung, aus deutscher Sicht, war jedoch die Präzisierung des Langfristziels.

In dem folgenden Triloggespräch, das am selben Tag geführt wurde, konnte mit dem EU-Parlament noch keine endgültige Einigung erzielt werden. Allerdings stimmte Sacconi der Ausgestaltung eines Phasing-In zu, wie es die vier Staats- und Regierungschefs in ihrem Kompromiss einige Tage zuvor beschlossen hatten. Umstritten blieben jedoch die Strafzahlungen. Berichterstatter Sacconi schien nicht der Linie des italienischen Ministerpräsidenten folgen zu wollen und präsentierte eine neue Idee zur Ausgestaltung der Strafen: für das erste Gramm Überschreitung fünf Euro, für das zweite Gramm Überschreitung 15 Euro und für das dritte Gramm 25 Euro. Diese Regelung sollte für den Zeitraum von 2012 bis 2017 gelten. Ab 2018 war vorgesehen, dass für jedes überschrittene Gramm CO₂ ein Betrag von 95 Euro entrichtet werden sollte (vgl. VDA-Nachrichten aus Brüssel, 27.11.2008, 36/2008).

Da Sacconi diese Forderungen jedoch nur mündlich vorstellte, kam zunächst keine Abstimmung über diesen Vorschlag zustande. Erst durch eine Verschriftlichung hätte die Initiative Sacconis als Diskussionsgrundlage für das nächste Triloggespräch dienen können.²⁶¹

Ein weiterer wesentlicher inhaltlicher Punkt des Triloggesprächs war die Präzisierung des Langfristziels 95 g CO₂/km ab 2020. In diesem Zusammenhang wurden zwei Opti-

²⁶⁰ In dem Papier waren beispielsweise immer noch zwei Varianten für das Phasing-In angegeben: 60 % bzw. 65 % in 2012, 75 % in 2013, 80 % bzw. 85 % in 2014 und 100 % in 2015.

²⁶¹ Darüber hinaus zeigten sich sowohl die Ratspräsidentschaft als auch einige andere Vertreter der Mitgliedsstaaten wenig erfreut über diesen Vorschlag.

onen diskutiert: einerseits die Frage, ob das Langfristziel von 120 g CO₂/km mit dem integrierten Ansatz aufgenommen werden oder ob man sich für 130 g CO₂/km ohne den integrierten Ansatz entscheiden sollte. Wäre man von einem Wert von 130 g CO₂/km ausgegangen, hätte dies eine faktische Verschärfung des Langfristziels bedeutet. Während sich Berichterstatter Sacconi für diesen Vorschlag aussprach, stieß er bei den Vertretern der französischen Ratspräsidentschaft und der konservativen EVP-Fraktion auf Ablehnung. So wurden lediglich die Ausgestaltung der Strafen und das Langfristziel noch diskutiert. Gleichwohl waren alle anderen wichtigen Inhalte nun nicht mehr Teil des Disputs, was die Hoffnung auf einen baldigen Kompromiss erhöhte (vgl. VDA-Nachrichten aus Brüssel, 27.11.2008, 36/2008).

Darüber hinaus war Sacconi nun mit dem Mandat ausgestattet worden, mit der französischen Ratspräsidentschaft direkt zu verhandeln.

Da jedoch keine endgültige Einigung erzielt werden konnte, wurde die ursprünglich geplante Pressekonferenz des italienischen Berichterstatters Sacconi abgesagt. Die Abstimmung im EU-Parlament, die eigentlich für den 3. Dezember 2008 anberaumt worden war, wurde nunmehr auf den 17. Dezember verschoben.

21. Die Einigung im Streit um die Festlegung der CO₂-Grenzwerte

In der Sitzung des Ausschusses der Ständigen Vertreter am 28. November 2008 erfolgte die endgültige Einigung auf einen Kompromiss, der als Basis für das letzte Triloggespräch mit dem EU-Parlament fungierte. Gleichwohl blieb auch diese Sitzung nicht frei von grundlegenden Diskussionen.

So hatte die EU-Kommission einen neuen und unerwarteten Vorschlag zur Berechnung der Zielwerte eingebracht, an dem insbesondere Frankreich und Deutschland heftig Kritik übten und der schließlich vom Ausschuss abgelehnt wurde.

Die Länder Irland und Belgien monierten, dass das neue Papier der Ratspräsidentschaft „zu wenig ambitioniert“ sei. Vor allem die neuen Bestimmungen zum Phasing-In und zu den Sanktionen wurden kritisiert. Auch das Langfristziel müsse verbindlicher gestaltet werden. Die Tschechische Republik, Polen und die Niederlande begrüßten allerdings den Vorschlag.

Insbesondere Italien versuchte jedoch, in den Verhandlungen noch zu taktieren. Die italienische Verhandlungsseite wehrte sich vehement gegen die Höhe der Strafzahlungen und forderte eine Verlängerung des Korridors der Strafzahlungen bis 2020. Ohne eine entsprechende Anpassung würden die Delegierten dem Vorschlag nicht zustimmen: „Es sei für ITA nicht hinnehmbar, dass ab 2019 Strafen in Höhe von 95 EUR anfallen sollten. Vielmehr müssten die vorgesehenen Strafbestimmungen 2012–2018 für den gesamten Zeitraum bis 2020 gelten. Ohne eine solche Abänderung der Bestimmungen sei eine Zustimmung nicht möglich. Auch seien die Vorschläge zu dem Langfristziel nur akzeptabel, wenn in den abschließenden Gesprächen mit dem EP der Text nicht mehr abgeändert werde“ (Ausschuss der Ständigen Vertreter: Sitzung des Ausschusses der Ständigen Vertreter I, Protokoll des deutschen Botschafters Guido Peruzzo, 28.11.2008).²⁶²

Auch die deutsche Verhandlungsseite zeigte sich mit der Höhe der Strafzahlungen unzufrieden. Dennoch betonte man, dass Deutschland dem gesamten Paket bei einem entsprechenden Kompromiss wohl zustimmen würde, selbst wenn keine deutliche Korrektur der Strafzahlungen mehr erfolge (vgl. Ausschuss der Ständigen Vertreter: Sitzung des Ausschusses der Ständigen Vertreter I, Protokoll des deutschen Botschafters Guido Peruzzo, 28.11.2008).

Der AS_TV I einigte sich schließlich doch noch auf einen Kompromiss und erteilte der Ratspräsidentschaft erneut das Mandat zu weiteren Verhandlungen. Daraufhin wurde

²⁶² Dieses Protokoll liegt nur in Form einer E-Mail vor.

ein neues Papier angefertigt, das als Grundlage für die nächsten Triloggespräche am Montag, den 1. Dezember 2008, fungierte (vgl. Rat der Europäischen Union: Trilogpapier: CO₂ from cars regulation, 28.11.2008).

Die Kerninhalte dieses Papiers stellten sich wie folgt dar:

- **Rechtsgrundlage:** Art. 175 wurde vom Rat als Rechtsgrundlage der Verordnung akzeptiert. Allerdings unter der Prämisse, dass Artikel 176 I als Zusatz in die Verordnung aufgenommen würde. Nach Artikel 176 I durften nationale Maßnahmen den Sinn und die Struktur der Regulierung nicht verändern. Dies ist in erster Linie dem Ziel geschuldet, dass keine Maßnahmen, die die Verordnung auf nationaler Ebene verschärfen, durchgesetzt werden dürfen.
- **Parameter:** Das Gewicht sollte die Bemessungsgrundlage der Parameterfunktion bleiben, jedoch sollte diese 2014 erneut überprüft werden. Bis dahin sollten auch Datensammlungen angelegt werden, die den Footprint beschrieben. Eine Änderung des Parameters sollte nur auf der Grundlage einer Zustimmung von Rat und Parlament erfolgen können.
- **Langfristziel:** Das Langfristziel blieb bei dem Wert von durchschnittlich 95 g CO₂/km ab 2020 bestehen. Für das Jahr 2013 wurde eine umfassende Überprüfung der gesamten Verordnung vorgesehen (Impact Assessment), das sowohl die Erreichung des Langfristziels erfassen sollte als auch die Auswirkungen der Strafzahlungen. Von wesentlicher Bedeutung ist, dass dieser Bericht dem Rat und dem Parlament zur Entscheidung vorgelegt werden sollte. Dadurch wäre es möglich gewesen, wesentliche Inhalte der Verordnung erneut zu verhandeln.
- **Phasing-In:** Die Werte zur stufenweisen Zielerreichung von durchschnittlich 120 g CO₂/km bei neuen Pkw wurden nun endgültig festgelegt und umfassten folgende Quoten: 65 % in 2012, 75 % in 2013, 80 % in 2014 und 100 % in 2015.
- **Strafzahlungen:** Von 2012 bis 2018: 0 bis 1 g CO₂/km Überschreitung = 5 Euro; 1–2 Gramm Überschreitung = 15 Euro; bei 2 bis 3 g CO₂/km Überschreitung = 25 Euro; sämtliche Überschreitungen über 3 g: 95 Euro, ab 2019: 95 Euro bei jeder Überschreitung des Gemeinschaftsziels.
- **Ökoinnovationen:** Die Ökoinnovationen sollten mit bis zu 7 g auf den Flottendurchschnitt angerechnet werden. Der EU-Kommission oblag es, bis 2010 ein entsprechendes Verfahren für die konkrete Ausgestaltung der Ökoinnovationen auszuarbeiten. In der Einigung des Ausschusses der Ständigen Vertreter wurde

jedoch festgelegt, dass jede Ökoinnovation verifizierbar, zählbar und nicht im Neuen Europäischen Prüfzyklus (NEFZ) enthalten sein müsste.

- **Super Credits:** Fahrzeuge, die im Durchschnitt weniger als 50 g CO₂/km emittierten, sollten wie folgt auf die Flotte angerechnet werden können: 2012 und 2013 3,5 x; 2014 2,5 x; 2015 1,5 x und einfach ab 2016.
- **Flex-Fuel-Fahrzeuge:** Diese Fahrzeuge sollten bis Ende 2015 mit dem Faktor 5 % begünstigt werden.
- **Ausnahmeregelungen:** Der Kompromiss sah ein spezifisches Emissionsziel für Kleinhersteller vor, die weniger als 10.000 Fahrzeuge produzierten, und ebenso für Nischenhersteller, die bis zu 30.000 Fahrzeuge herstellten.
- **Pooling:** Voneinander unabhängige Hersteller sollten – wie es auch der Ordnungsvorschlag vorgesehen hatte – durch ein Pooling ihre Flotten miteinander verrechnen und so den Flottendurchschnitt senken können (vgl. Rat der Europäischen Union: Trilogpapier: CO₂-from cars regulation, 28.11.2008).

Anzumerken ist im Zuge der Verhandlungen, dass die deutsche Seite mit Hilfe des VDA versuchte, eine weitere Reduzierung der Strafen herbeizuführen. In diesem Kontext wurden einmal mehr persönliche Gespräche mit hochrangigen Vertretern sowohl der deutschen Bundesregierung als auch mit den entscheidenden deutschen Abgeordneten des Europäischen Parlaments geführt. Die Chancen waren jedoch begrenzt, da – wie man auch dem entsprechenden Protokoll der AStV-Sitzung entnehmen kann – die anderen Mitgliedsstaaten keine ähnlichen Präferenzen verfolgten.

Aus internen Berichten geht hervor, dass die weiteren Versuche der Interessendurchsetzung durch die Automobilverbände kritisch gesehen wurden. Insbesondere Vertreter der EU-Kommission warfen dem Ministerrat vor, sich zu sehr von den Interessen der beteiligten Automobilindustrien leiten zu lassen.

Das oben genannte Papier der französischen Ratspräsidentschaft ging am Montag, den 1. Dezember 2008, in das vierte Triloggespräch und wurde dort von den Vertretern der beteiligten Institutionen im Kern akzeptiert.

In dem Protokoll der Sitzung der Ständigen Vertreter vom 3. Dezember 2008 informierte der Vorsitzende die Delegierten über die (informelle) Einigung innerhalb der Triloggespräche und „(...) bat um die Zustimmung der Delegierten zu dem Ergebnis“ (vgl. Protokoll: Ausschuss der Ständigen Vertreter: 2253. Sitzung des AStV I: CO₂ und Pkw: Debriefing vom letzten Trilog mit dem EP, 3.12.2008). Diese nahmen den Kompromiss an und die Mitgliedsstaaten äußerten sich insgesamt positiv dazu. Italien jedoch „(...) bezeichnete den Kompromiss als annehmbar, begeistert sei man aber nicht“ (vgl. Proto-

koll: Ausschuss der Ständigen Vertreter: 2253. Sitzung des AStV I: CO₂ und Pkw: Debriefing vom letzten Trilog mit dem EP, 3.12.2008).

Der Vorsitzende berichtete aus dem Trilog, dass die beteiligten Vertreter des Europäischen Parlaments die „sehr weitreichenden“ Forderungen des Rates akzeptiert hätten. Von Bedeutung ist diese Feststellung darum, da die Forderungen des Rates auch Ausdruck der spezifischen nationalstaatlichen Interessen waren.

Der Rat musste im Gegenzug dem Wunsch des Parlaments nachgeben, ein Langfristziel zu implementieren (vgl. Protokoll: Ausschuss der Ständigen Vertreter: 2253. Sitzung des AStV I: CO₂ und Pkw: Debriefing vom letzten Trilog mit dem EP, 3.12.2008).

Daraufhin erfolgte die formale Ausarbeitung einer konsolidierten Fassung des Kompromisses (vgl. Rat der Europäischen Union: Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Festsetzung von Emissionsnormen für neue Personenkraftwagen im Rahmen des Gesamtkonzepts der Gemeinschaft zur Verringerung der CO₂-Emissionen von Personenkraftwagen und leichten Nutzfahrzeugen. Konsolidierte Fassung, 3.12.2008, 16721/08).

Die Fraktionen des Europäischen Parlaments debattierten am 4. Dezember sowohl intern als auch im Plenum über die Einigung. Die VDA-Nachrichten meldeten, dass sich die beiden großen Fraktionen des EU-Parlaments, EVP-ED und SPE, mit dem Ergebnis zufrieden zeigten (vgl. VDA-Nachrichten aus Brüssel, 5.12.2008, 37/2008).

Interessant ist, dass am 4. Dezember über den erzielten Kompromiss nur debattiert, aber nicht abgestimmt wurde. Die Abstimmung über das Dossier wurde auf die Agenda für die Sitzung des EU-Parlaments am 17. Dezember 2008 verschoben. Es ist anzunehmen, dass taktische Gründe hinter dieser Entscheidung standen. Diesbezüglich sollte die politische Einigung und Zustimmung des EU-Gipfels zu dem CO₂-Kompromiss, der am 11./12. Dezember erfolgte, Druck auf die Entscheidung im EU-Parlament ausüben.

Nachdem am 16. Dezember 2008 eine abschließende Debatte zur Festlegung von CO₂-Grenzwerten für Pkw geführt wurde, stimmte das Europäische Parlament in seiner letzten Sitzung des Jahres am 17. Dezember 2008 über die Festlegung der CO₂-Grenzwerte bei Pkw ab.²⁶³

559 Abgeordnete stimmten mit Ja, 98 mit Nein und 60 Abgeordnete enthielten sich der Stimme. In diesem Zusammenhang muss noch einmal betont werden, dass die CO₂-Verordnung für Pkw zwar Teil des Klimaschutzpaketes der Europäischen Union war, jedoch nicht unmittelbar mit den anderen konkreten Inhalten des Pakets verhandelt

²⁶³ Diese legislative Entscheidung war Teil des europäischen Klimaschutzpaketes.

wurde. Die Veröffentlichung im Amtsblatt der Europäischen Union erfolgte am 23. April 2009 (vgl. Verordnung (EG) Nr. 443/2009).

Der Interessenvertretungsprozess ist damit jedoch noch nicht abgeschlossen. Innerhalb des sogenannten Komitologieverfahrens erfolgte die Klärung von technischen Details, beispielsweise die genaue Ausgestaltung der Ökoinnovationen.

21.1. Die Stimmen der Akteure zur Einigung im Streit um die Festlegung von CO₂-Emissionsgrenzwerten für Pkw

Am Abend des 1. Dezember 2008 erschienen die ersten Meldungen zur informellen Einigung zwischen EU-Parlament und EU-Ministerrat. Die CSU-Abgeordnete und Vorsitzende des Industriausschusses des Europäischen Parlaments, Angelika Niebler, betonte darin, dass der Kompromiss ein „richtiges Signal“ sei. „Wir haben etwas für den Klimaschutz erreicht, sind mit den Übergangsfristen aber auch der Industrie entgegengekommen“ (ZEIT ONLINE: CO₂-Grenze für Neuwagen – Stufenplan bis 2015, 1.12.2008).

Dennoch wurde in der Presse moniert, dass der Kompromiss den ursprünglichen Vorschlag des EU-Kommissars Stavros Dimas „erheblich aufweichen würde“ (ZEIT ONLINE: CO₂-Grenze für Neuwagen – Stufenplan bis 2015, 1.12.2008).

Die Entscheidungsfindung durch die informellen Triloggespräche wurde insbesondere durch die konservativen Mitglieder des EU-Parlaments als undemokratisch bewertet (vgl. ZEIT ONLINE: CO₂-Grenze für Neuwagen – Stufenplan bis 2015, 1.12.2008).

Darüber hinaus wurde auf die herausragende Bedeutung der EU-Ratspräsidentschaft verwiesen, die auch darum so viel Druck bei der Entscheidungsfindung aufgebaut hätte, damit das Klimaschutzpaket²⁶⁴, als Prestigeprojekt des französischen Präsidenten Nicolas Sarkozy, noch während der französischen Ratspräsidentschaft verabschiedet werden konnte (vgl. ZEIT ONLINE: CO₂-Grenze für Neuwagen – Stufenplan bis 2015, 1.12.2008).

Das Handelsblatt titelte unter der Überschrift „Großzügige Übergangsregelung, geringere Strafen. Einigung ist ein Erfolg für deutsche Automobilindustrie und Bundesregierung“. Der Artikel verwies darauf, dass sich besonders deutsche Hersteller für die Übergangsfristen eingesetzt hätten und dabei die deutsche Bundeskanzlerin Angela

²⁶⁴ Die Presse meldete, dass die CO₂-Regulierung von Pkw ursprünglich nicht Teil des EU-Klimaschutzpakets gewesen, jedoch auf Druck der italienischen Regierung aufgenommen worden sei. Wie an anderer Stelle schon erwähnt, ist diese Regulierung jedoch als erweiterter Teil des Klimaschutzpakets anzusehen und gehörte nicht zu seinen Kernelementen.

Merkel „massiv“ Hilfestellung geleistet habe (vgl. Handelsblatt: EU einigt sich auf Klimaauflagen für Autos, 2.12.2008).

Insbesondere der SPIEGEL brachte die Finanzkrise mit dem Kompromiss in Verbindung. „Angesichts der bröckelnden Absatzzahlen haben Europas Automanager wenig zu lachen. Doch die Rezession hat auch ihre positiven Seiten: Die harten Brüsseler Kohlendioxid-Auflagen, vor denen die Branche seit Monaten zittert, sind (...) vom Tisch. (...) Der Fahrzeugindustrie in der Krise strenge Auflagen aufzubürden – das haben sich die Volksvertreter nicht getraut.“ Umweltschützer „heulten auf“, während Autolobbyisten „frohlockten“ (SPIEGEL ONLINE: Umweltschutz und Autoindustrie: Brüssel blamiert sich mit CO₂-Kompromiss, 2.12.2008).

Umweltkommissar Stavros Dimas betonte, dass die Kompromisse in den Bereichen Phasing-In, Ökoinnovationen und Strafzahlungen unerlässlich gewesen seien, da nur unter dieser Prämisse eine Einigung erfolgen konnte.

An den Stellungnahmen der Mitglieder des EU-Parlaments zu dem Kompromiss lässt sich die Konfliktlinie zwischen den Grünen-Abgeordneten und den Sozialdemokraten bzw. Christdemokraten verfolgen. Während die Vertreter der Grünen, im Sinne der Umweltorganisationen, den Kompromiss als unzureichend betrachteten, waren die Stimmen der Christdemokraten und Sozialdemokraten positiv. Punktuell negativ äußerten sich auch die Liberalen.²⁶⁵

Martin Callanan, Mitglied der christdemokratischen EPP-ED-Fraktion des Europäischen Parlaments, betonte, dass die Einigung bezüglich der CO₂-Auflagen dazu führen würde, die CO₂-Emissionen bei Pkw signifikant zu verringern. Die neue Verordnung impliziere eine durchschnittliche CO₂-Emissionsreduktion von Pkw von über 18 % in den kommenden sechs Jahren. Er betonte, dass es durch den Kompromiss gelungen wäre, sowohl auf den Umweltschutz als auch auf die Automobilindustrie einzugehen: „The deal struck represents the best of two worlds. We have shown that we can encourage car manufacturers to go green by including incentives for investment in clean technology, but without driving them out of business. We have recognised, that manufacturers cannot develop new cars and technologies overnight, particularly given the huge trials they face during the downturn“ (Pressemitteilung: EEP-Gruppe: Deal reached on car CO₂ emissions, 2.12.2008).

Ähnlich wie die Christdemokraten, so begrüßten auch die Sozialdemokraten den Kompromiss. Sie bezeichneten ihn als „(...) gut für die Industrie, gut für die Umwelt und gut

²⁶⁵ Obgleich es in den Fraktionen der Christdemokraten und der Sozialdemokraten entsprechend den nationalen Konfliktlinien sicherlich auch Stimmen gab, die dem Kompromiss eher kritisch gegenüberstanden.

für die Arbeitsplätze“. Martin Schulz sagte in diesem Zusammenhang: „Die Vereinbarung bietet Umweltschutz, den wir brauchen, gibt aber auch der Industrie Sicherheit, um Investitionen in der Zukunft zu planen, und berücksichtigt wirtschaftliche Notwendigkeiten, einschließlich der Arbeitsplätze“ (vgl. Pressemitteilung der Fraktion der Progressiven Allianz der Sozialdemokraten im Europäischen Parlament: Harte Vereinbarungen zu Autoabgasen schützen Jobs und Umwelt, 2.12.2008).

In der Pressemitteilung der Sozialdemokraten wurde im Übrigen auch der Berichtsersteller des Unterausschusses Guido Sacconi zitiert, der noch einmal die Wirksamkeit der Strafzahlungen betonte: „Ein Hersteller von einer Million Fahrzeuge, der vier Gramm über der Vorgabe liegt, müsste 140 Millionen Euro bezahlen (...).“ Darüber hinaus bezeichnete er den Kompromiss als extrem kompliziert und begrüßte die Regelung hinsichtlich des Langfristziels von durchschnittlich 95 g CO₂/km bis 2020 (vgl. Pressemitteilung der Fraktion der Progressiven Allianz der Sozialdemokraten im Europäischen Parlament: Harte Vereinbarungen zu Autoabgasen schützen Jobs und Umwelt, 2.12.2008).

Der Europaabgeordnete der Liberalen, Chris Davies, betonte im Gegensatz zu den Vertretern der Christ- und Sozialdemokraten, dass „(...) es dem Kompromissabkommen an jeglichem Ehrgeiz fehle. Das Gesetz, auf das man sich nun geeinigt habe, führe dazu, dass die europäischen Autohersteller auf dem Gebiet der ökologischen Innovationen von den japanischen und US-amerikanischen Konkurrenten überholt werden würden“ (Euractiv: EU erzielt Abkommen über CO₂-Emissionen von Autos, 2.12.2008).

Die Mitglieder der Grünen im Europäischen Parlament kritisierten den Kompromiss, der zwischen dem Europäischen Parlament und dem Ministerrat geschlossen worden war. Stellvertretend für ihre Fraktion sprach die Schattenberichtserstellerin der Grünen, Rebecca Harms, in einer Pressemitteilung von einer „großen Blamage für die Klimapolitik der EU“. „Nachdem fast 15 Jahre über die Einführung von CO₂-Grenzwerten für Autos diskutiert wurde, haben Parlament und Rat sich nun darauf geeinigt, im Jahr 2012 Emissionen zuzulassen, die sogar die heutigen durchschnittlichen Emissionen überschreiten.“ Weiterhin monierte sie, dass die Super Credits für Fahrzeuge, die durchschnittlich weniger als 50 g CO₂/km emittierten, und die Regelung für Nischenhersteller für eine „komplette Aushöhlung des Ziels in 2012“ sorgten (Pressemitteilung: The Greens/EFA: CO₂-Regulierung der Pkw: Blamage der Klimapolitik der EU, 1.12.2008). Darüber hinaus seien die Strafzahlungen zu niedrig und es wäre unrealistisch zu glauben, dass das Ziel von 95 g CO₂/km in 2020 unter diesen Bedingungen verwirklicht werden könne. Insbesondere die Berichtsersteller und die Verhandlungsführer hätten

dafür gesorgt, dass das Langfristziel an einen Bericht in 2014 gekoppelt sei, der erneut durch den EU-Ministerrat und das EU-Parlament verabschiedet werden müsse (vgl. Pressemitteilung: The Greens/EFA: Climate package negotiations: Car emissions rules emerge as first casualty of climate package scale back, 1.12.2008).

Interessant ist in diesem Zusammenhang auch die Stellungnahme des ehemaligen Bundesumweltministers und Parteikollegen von Rebecca Harms, Jürgen Trittin.

Im Dezember 2008 gab er der Stuttgarter Zeitung unter der Überschrift „Da tut sich ein Abgrund auf an Lobbyismus“ ein Interview zu dem Kompromiss zur Festlegung der CO₂-Obergrenzen für Pkw.

Deutschland habe, so Trittin, Europa den Kompromiss aufgezwungen und nicht umgekehrt. Weiterhin bemerkte er: „Die Regelung ist absurd. Sie erlaubt, dass die Industrie bis 2012 faktisch nichts tut, denn bis dahin bleibt es beim Durchschnittsausstoß von 160 Gramm pro Kilometer. Und sie muss 2015 nur dann eine Strafe zahlen, wenn sie den Wert überschreitet, den sie selber für 2008, also für dieses Jahr, angekündigt hat.“ Trittin konstatierte: „Das ist kein Kompromiss, das ist eine krachende Niederlage für die EU-Kommission, die ihr die deutsche Bundesregierung beigebracht hat.“

Hinsichtlich der Frage, ob er „mehr für den Klimaschutz“ herausgeholt hätte, betonte er, dass „es in Europa keine Gegner“ gäbe. Er sei der Ansicht, dass ein Großteil der Mitgliedsstaaten für 120 Gramm plädiert habe. Dieses Ziel sei jedoch durch die deutsche Seite torpediert worden, da deutsche Fahrzeuge immer noch überdurchschnittlich viel CO₂ ausstießen.

Er resümierte: „Da tut sich ein Abgrund auf an ordinärem Industrielobbyismus und an vorausseilendem Gehorsam von CDU und SPD gegenüber der Autoindustrie“ (Stuttgarter Zeitung: „Da tut sich ein Abgrund auf an Lobbyismus.“ Jürgen Trittin zum Einfluss der Autoindustrie auf EU-Beschlüsse, 6.12.2008).

Eine Vertreterin von Greenpeace, Franziska Achterberg, unterstrich die Kritik der grünen Politiker. Sie warf der Automobilindustrie vor, die Verhandlungen dominiert zu haben und kritisierte das Verhalten der europäischen Politiker: „The car industry has been driving negotiations all along and EU politicians have been happy to sit in the passenger seat making comments about the scenery.“ Das Ziel von 120 g CO₂/km sei nun noch einmal um weitere drei Jahre verzögert worden (Pressemitteilung Greenpeace: EU car emissions deal: much ado about nothing, 1.12.2008).

Vor allem Länder wie Italien und Deutschland hätten den Regulierungsvorschlag zugunsten ihrer nationalen Interessen beeinflusst. Der Kampf gegen den Klimawandel sei

letztlich den Interessen der Automobilhersteller geopfert worden (vgl. Pressemitteilung Greenpeace: EU car emissions deal: much ado about nothing, 1.12.2008).

In gleicher Weise argumentierte auch die Organisation T&E, die ebenfalls wie Greenpeace betonte, dass die Verordnung den Partikularinteressen der Länder Deutschland, Frankreich, Italien und Schweden unterworfen worden war: „Deutschland habe dafür gesorgt, dass die kurzfristigen Ziele erst später umgesetzt werden müssten und der Text über die langfristigen Ziele eine weniger deutliche Sprache spreche; Italien habe deutliche Zugeständnisse bezüglich der Bußgelder erreichen können; Großbritannien einen besonderen Schutz seiner Luxusmodelle, die einen sehr hohen Verbrauch haben und Schweden habe eine Sonderstellung für seine Flex-Fuel-Fahrzeuge erhalten. Frankreich als Ratsvorsitzender sei schlussendlich dafür verantwortlich, dass jedem Land die geforderten Schlupflöcher zugestanden worden seien“ (Euractiv: EU erzielt Abkommen über CO₂-Emissionen von Autos, 2.12.2008).

Die Deutsche Umwelthilfe gab nach der Veröffentlichung des Kompromisses eine Pressemitteilung mit dem Titel „EU gewährt Autoherstellern Urlaub vom Klimaschutz“ heraus. Auch sie kritisierte, dass der Kompromiss unter massivem Druck der deutschen Autohersteller und der deutschen Bundesregierung beschlossen worden sei. Die Organisation errechnete, dass die durchschnittlichen CO₂-Emissionen von neuen Pkw in 2015 nicht bei 120 g CO₂/km lägen, sondern einen Wert von durchschnittlich 135–144 g CO₂/km betragen würden. Und schließlich würde selbst das Langfristziel durch die Revisionsklausel in 2013 verwässert (vgl. Pressemitteilung: Deutsche Umwelthilfe: EU gewährt Autoherstellern Urlaub vom Klimaschutz, 2.12.2008).

Im Gegensatz zu den Stellungnahmen der Umweltverbände bewerteten der europäische Automobilverband ACEA und der deutsche Automobilverband VDA den Verordnungsvorschlag, gerade in ökonomischen Krisenzeiten, als große Herausforderung für die europäischen Automobilhersteller.

Der ACEA-Präsident Christian Streiff bezeichnete die Verordnung als „extremely tough piece of legislation“. Er sagte in diesem Kontext, dass die Strafzahlungen im Vergleich zu den anderen industriellen Sektoren extrem hoch wären, doch erlaube die Verordnung einige Maßnahmen zur Flexibilisierung: „However and despite of the modifications to the original legislative proposal, the penalty of Euro 95 per excess gramme of CO₂ remains extremely high compared to the price of CO₂ in other sectors“ (ACEA-Presmitteilung: Tough CO₂ legislation must be matched by support for the automotive industry, 17.12.2008).

Eine Sprecherin des europäischen Automobilverbands betonte, dass es fraglich sei, ob das Langfristziel insbesondere vor dem Hintergrund der ökonomischen Turbulenzen zu erreichen sei (vgl. Euractiv: EU erzielt Abkommen über CO₂-Emissionen von Autos, 2.12.2008).

In ähnlicher Weise äußerte sich auch der deutsche Automobilverband VDA. Der Präsident des Verbands, Matthias Wissmann, erklärte: „Die in Brüssel vorgelegten Eckpunkte einer Einigung zur CO₂-Regulierung in Europa stellen eine große Herausforderung für die deutsche Automobilindustrie, den Standort Deutschland und die Beschäftigung in dieser Schlüsselbranche dar. Als weltweit innovativste Automobilindustrie werden wir uns dieser Herausforderung engagiert stellen.“

Wissmann merkte an, dass „(...) in dem jetzt vorgelegten Kompromiss Ökonomie und Ökologie lediglich in einigen wenigen Punkten in Einklang gebracht worden (...)“ wären, und er kritisierte unter anderem die Höhe der Strafen, die 24 mal so hoch wären wie der Betrag, den die Kohle- und Stahlindustrie im Emissionshandel für eine Tonne CO₂ entrichten müssen (vgl. VDA-Pressemitteilung: Matthias Wissmann: CO₂-Regulierung große Herausforderung – Innovative deutsche Automobilindustrie wird sich Aufgabe stellen, 12.12.2008).

Natürlich wurde auch das Langfristziel kritisch von Wissmann bewertet.²⁶⁶ Im Gegensatz dazu begrüßte er, wie nicht anders zu erwarten, sowohl die Ökoinnovationen als auch das Phasing-In.

Letztlich ginge der Kompromissvorschlag, auch in Anbetracht der Weltmarktsituation, jedoch nicht in einem ausreichenden Maße auf die Lage der Automobilindustrie ein, sei aber eine Verbesserung im Vergleich zu dem ursprünglichen Kommissionsvorschlag vom Dezember 2007 (VDA-Pressemitteilung: Matthias Wissmann: CO₂-Regulierung große Herausforderung – Innovative deutsche Automobilindustrie wird sich Aufgabe stellen, 12.12.2008).

Schließlich äußerte sich auch der Präsident des Umweltbundesamtes, Andreas Troke, in einem Interview des Hamburger Abendblatts zu dem Kompromiss. Er verneinte die Frage, ob die Politik gegenüber der Automobilindustrie „eingeknickt“ sei, und gab die positive Wirkung des Langfristziels zu bedenken. Auch stellte er klar, dass die Forschung und Entwicklung der Autoindustrie in den letzten zehn Jahren ihre Ziele verfehlt habe. Das Phasing-In habe jedoch nur einen marginalen Anteil am CO₂-Ausstoß. Dennoch zeigte er sich „verärgert über das sehr druckvolle Auftreten der Autolobby“.

²⁶⁶ Die Präferenz des VDA lag bei einem Korridor zwischen 95 g und 110 g CO₂/km, so wie es auch der deutsch-französische Kompromiss vorgesehen hatte.

Interessant ist noch ein weiterer Aspekt, den Troge in die Diskussion einbrachte. So vertrat er die Ansicht, dass die Regulierung der CO₂-Obergrenzen eine andere Debatte in den Schatten stellen sollte, nämlich das Problem des Emissionshandels. Die dortigen Verwässerungen wären wesentlich problematischer zu bewerten als die Debatte um die CO₂-Obergrenzen bei Pkw (vgl. Hamburger Abendblatt: Interview mit dem Präsidenten des Bundesumweltamtes: Andreas Troge: Die Autoindustrie ist seit 1998 in die falsche Richtung gelaufen, 3.12.2008).

Die Bundesregierung, das Bundesumweltministerium und das Bundeswirtschaftsministerium begrüßten in den jeweiligen Pressemitteilungen den Kompromiss.

Bundesumweltminister Gabriel nannte das Ergebnis der Verhandlungen einen „guten Kompromiss“. „Die Einigung schafft einen verbindlichen Rechtsrahmen und gibt der Autoindustrie nach langen Debatten endlich Planungssicherheit. Besonders wichtig ist, dass bis 2020 der CO₂-Ausstoß auf durchschnittlich 95 g CO₂/km gesenkt werden soll.“ Gleichwohl betonte Gabriel noch einmal, dass die rechtliche Regelung aufgrund der Nichteinhaltung der freiwilligen Selbstverpflichtungserklärung erfolgt sei und wies auf die Notwendigkeit hin, dass die Automobilindustrie ihre Anstrengungen „massiv steigern“ müsse, um die Auflagen zu erfüllen. Die Zukunft gehöre, so Gabriel, „effizienten Fahrzeugen“ (Pressemitteilung des Bundesumweltministeriums: Gabriel: Zukunft gehört den effizienten Autos. Umweltminister begrüßt Einigung zu CO₂-Grenzwerten, 2.12.2008).

Wie sein Kollege Gabriel, so begrüßte auch Wirtschaftsminister Michael Glos die Kompromissfindung. Er zeigte sich besonders erfreut darüber, dass es ein Phasing-In, also die stufenweise Erreichung des Ziels, gäbe, was die Entwicklungs- und Produktionszyklen der Automobilhersteller berücksichtige.

Positiv äußerte er sich auch zu der Anrechenbarkeit der Ökoinnovationen. Er befürwortete die Staffelung der Strafzahlungen in Abhängigkeit von der Abweichung des Zielwerts. Gleichwohl dürfe man die sich verschlechternde wirtschaftliche Situation, die Finanzkrise, nicht vergessen. Im Hinblick auf das Langfristziel betonte er, dass dies ein „ehrgeiziges“ Projekt für die Automobilindustrie sei (vgl. Pressemitteilung: Bundeswirtschaftsminister Michael Glos: Zur Verständigung über CO₂-Emissionen bei Pkw, 2.12.2008).

Bundeskanzlerin Merkel verwies in der Pressemitteilung der Bundesregierung darauf, dass sich auch der Verkehrssektor an den Bemühungen um den Klimaschutz beteiligen müsse.

In diesem Sinne bezeichnete sie den erfolgten Kompromiss als „angemessen“ und betonte den fortschrittlichen Charakter durch die Festlegung von verbindlichen Emissionsreduktionszielen.

Vor dem Hintergrund ihrer Intervention für die deutschen Automobilhersteller ist insbesondere folgende Äußerung interessant: „Zugleich haben wir sichergestellt, dass den Herstellern größerer Fahrzeuge keine Wettbewerbsnachteile entstehen“ (Die Bundesregierung: Bundeskanzlerin Angela Merkel: Wichtige Impulse für die Automobilindustrie, 29.12.2008).

21.2. Die CO₂-Verordnung: Interessendurchsetzung der (deutschen) Automobilindustrie

Vergleicht man den Kompromiss, der im Dezember 2008 geschlossen wurde, mit dem ursprünglichen Kommissionsvorschlag, so wird deutlich, dass die Fassung von 2008 in weiten Teilen eine Verbesserung zugunsten der deutschen Automobilindustrie darstellte. So konnte man unter anderem die Ökoinnovationen und ein Phasing-In durchsetzen.

Der wichtigste Punkt, bei dem sich die deutschen Automobilhersteller mit ihren Forderungen nicht durchsetzen konnten, bildete der „slope“, also die Steigung der CO₂-Grenzwertgeraden. Sie betrug letztlich, wie im Vorschlag der Kommission vom Dezember 2007 vorgesehen, eine Steigung von 60 %. Bedenkt man jedoch, dass die Kommission zunächst einen Einheitsgrenzwert erwogen hatte und es zudem schwere Unstimmigkeiten zwischen Deutschland, Frankreich und Italien gegeben hatte, so hätte das Ergebnis für die deutsche Automobilindustrie sicherlich schlechter ausfallen können.

Des Weiteren wurde von der deutschen Automobilindustrie die Höhe der Strafen kritisiert. Vergleicht man diese jedoch mit dem Vorschlag der Kommission, so lässt sich schlussfolgern, dass sich diese in einem erheblichen Maße reduzierten. An dieser Stelle wird deutlich, dass die italienische Forderung nach möglichst geringen Strafsätzen bei niedrigen Abweichungen vom CO₂-Zielwert berücksichtigt wurde.

Der dritte Punkt betrifft das Langfristziel, das im Zuge der Verordnung implementiert wurde. Insbesondere die Höhe von durchschnittlich 95 g CO₂/km ab 2020 wurde von der deutschen Automobilindustrie kritisch bewertet.

Den deutschen Automobilherstellern ist es jedoch gelungen, dass bis spätestens 2013 die CO₂-Regulierung einer Prüfung unterzogen werden sollte, die von der Kommission

in einem Bericht festgehalten wird. Diese Überprüfung schließt das Sanktionsregime und ein Impact Assessment des Langfristziels mit ein. Der abschließende Bericht wird dem Rat und dem Parlament zur Abstimmung vorgelegt. Eine erneute Debatte über wesentliche Inhalte der Verordnung und potenzielle Änderungen sind somit möglich.

Gleichwohl verdeutlicht der Kompromiss nicht nur die Realisierung der Interessen deutscher Automobilhersteller.

Wie Vertreter der Umweltverbände anmerkten, sind auch die Interessen anderer Mitgliedsstaaten berücksichtigt worden. So war die Nischenregelung für Kleinserienhersteller insbesondere für die englischen und die italienischen Automobilhersteller von Bedeutung, während für die schwedischen Hersteller eine Regelung für die sogenannten Flex-Fuel-Fahrzeuge gefunden wurde. Die folgende Tabelle zeigt noch einmal die endgültige Regelung im Vergleich zu dem Kommissionsvorschlag und den Positionen der europäischen Automobilindustrie und der Umweltverbände. Aus dieser Darstellung geht auch hervor, dass die Umweltverbände keine ihrer wesentlichen Forderungen – bis auf die Implementierung eines Langfristziels – durchsetzen konnten.

Abbildung 8: Synopse: Die Positionen der Automobil- und Umweltverbände im Vergleich zum Kommissionsvorschlag vom 19.12.2007 und zu dem angenommenen Vorschlag vom 17.12.2008

	Verordnungsvorschlag (KOM 856) endg. 19.12.2007	Angenommener Vorschlag (EU-Parlament 17.12.2008)	Positionen Automobilindustrie	Positionen Umweltverbände/NGOs
Rechtsgrundlage	Art. 95 EG-Vertrag nach dem Verfahren 251 EG-Vertrag	Art. 175 EVG-Vertrag. Zusatz Art.176 I: Mögliche nationale Maßnahmen dürfen die Struktur der Verordnung nicht verändern (Ziel: Vermeidung strengerer Strafen auf nationaler Ebene)	Art. 95 EG-Vertrag (jedoch Kompromiss durch Zusatz Art. 176 I)	Keine Angabe
Ziele	Durchschnittliche Senkung der CO ₂ -Emissionen auf 120 g CO ₂ /km bis 2012; 130 g CO ₂ /km durch Verbesserung der Motoreffizienz	Durchschnittliche Senkung der CO ₂ -Emissionen auf 120 g CO ₂ /km in 2015; Beibehaltung des durchschnittlichen Wertes von 130 g CO ₂ /km durch die Verbesserung der Motoreffizienz	ACEA (13.7.2007) 135 g CO ₂ /km durch Fahrzeugtechnologie 15 g CO ₂ /km durch äquivalente Maßnahmen (integrierter Ansatz)	120 g CO ₂ /km ab 2012 Einheitsgrenzwert
Phasing-In	100 % der Fahrzeugflotte in 2012	65 % in 2012 75 % in 2013 80 % in 2014 100 % in 2015	Phasing-In und Umstellung der Fahrzeugflotte auf das Gemeinschaftsziel frühestens ab 2015	100 % der Fahrzeuge in 2012
Integrierter Ansatz	5 g CO ₂ /km durch Biokraftstoffe und 5 g durch äquivalente Maßnahmen (Gangwechselanzeige, rollwiderstandsarme Reifen, Reifendruckkontrollsystem, energieeffiziente Klimaanlage)	Ursprünglicher Vorschlag bleibt bestehen	Einbeziehung aller Stakeholder, Eco-Driving, Infrastruktur, CO ₂ -basierte Kfz-Steuer >15 g CO ₂ /km durch äquivalente Maßnahmen	Maßnahme nicht akzeptabel; Leistungserfüllung nur durch Fahrzeugtechnologie, Anrechnung von Biokraftstoffen wird abgelehnt
Parameter	Gewicht	Gewicht, aber Überprüfung in 2014; Datensammlung erfolgt auch für Footprint	Gewicht	Footprint
Slope (Steigung der Geraden)	60 %	60 %	Ursprüngliche Forderung D: 80 %; F & I 20-30 %; Kompromiss: 60 %	Wenn überhaupt eine Steigung, dann sollte diese möglichst niedrig ausfallen
Langfristziel	Kein Langfristziel	95 g CO ₂ /km ab 2020, Impact Assessment in 2013. Bericht wird Rat und EU-Parlament zur Abstimmung vorgelegt.	Kein Langfristziel (Planungssicherheit), jedoch Kompromiss durch Impact Assessment und erneute Abstimmung	Langfristziel ohne Impact Assessment und mögliche „Verwässerung“ durch erneute Abstimmung; Greenpeace: mind. 80 g CO ₂ /km ab 2020
Strafen	2012 = 20 Euro 2013 = 35 Euro 2014 = 60 Euro 2015 = 95 Euro	1 g CO ₂ = 5 Euro 2 g CO ₂ = 15 Euro 3 g CO ₂ = 25 Euro über 3 g CO ₂ = 95 Euro ab 2019 = 95 Euro für jedes Gramm	Strafen zu hoch, auch im Vergleich zu den am Emissionshandelsystem angeschlossenen Branchen (Chemie oder Stahl)	Strafen zu niedrig (erst bei 95 Euro bzw. 150 Euro effizient) Compliance System nicht streng genug
Pools	Enthalten	Bleiben bestehen	Maßnahme akzeptabel	Maßnahme nicht akzeptabel
Öko-Innovationen	Nicht enthalten	7 g Anrechnung auf Fahrzeugflotte. Prämisse: verifizierbar, zählbar, darf nicht im NEFZ enthalten sein	Wichtige Forderung dt. Hersteller	Maßnahme nicht akzeptabel

Super Credits für Fahrzeuge, die durchschnittlich weniger als 50 g CO₂/km emittieren	Nicht enthalten	2012 und 2013 Anrechnung x 3,5 2014 x 2,5 2015 x 1,5 2016 einfache Anrechnung	Förderung von Umwelttechnologien	Maßnahme nicht akzeptabel
Ausnahmeregelung für Kleinhersteller (Produktion von weniger als 10.000 Pkw pro Jahr) und Nischenhersteller (Produktion von bis zu 300.000 Pkw pro Jahr)	Nur Ausnahmeregelung für Kleinhersteller, die in einem Kalenderjahr weniger als 10.000 neue Personenkraftwagen produzieren. Zeitliche Befristung auf fünf Jahre	Spezifisches Emissionsziel für Kleinhersteller und Nischenhersteller bis 300.000 Fahrzeuge. CAP der Minderungsleistung bei Nischenherstellern von 25 %, bezogen auf die durchschnittlichen Emissionen in 2007. Die Ausnahmen sind Teil des Berichts in 2013, enthalten jedoch keine zeitliche Befristung mehr.	Wichtig für Unternehmen und Länder mit entsprechender Produktion, z. B. für Italien (Ferrari) oder Großbritannien (Land Rover)	Maßnahme nicht akzeptabel
Flex-Fuel-Fahrzeuge (Pkw, die sowohl mit konventionellem Kraftstoff als auch mit Biokraftstoffen fahrfähig sind)	Nicht enthalten	Anrechnung mit dem Faktor 5 %	Gratifikation für Innovation	Maßnahme nicht akzeptabel

(Quelle: eigene Darstellung)

22. Fazit

Die vorliegende Dissertation ist mit dem Anspruch entstanden, einen hochkomplexen Interessenvertretungsprozess an der Schnittstelle zwischen universitärem Hintergrund und praktischer Unternehmenstätigkeit zu analysieren.

Vor diesem Hintergrund wurden zum einen Aspekte der Interessengruppenforschung analysiert, zum anderen habe ich die Rolle der am politischen Prozess beteiligten Institutionen untersucht.

Im Kontext der Interessengruppenforschung stand nicht nur die Frage im Fokus der Analyse, wie es der deutschen Automobilindustrie, vertreten durch den VDA, gelang, ihre Interessen durchzusetzen. Es wurde darüber hinaus auch der Frage nachgegangen, welche Rolle der europäische Automobilverband ACEA im Vergleich zu dem nationalen Automobilverband VDA spielte. In diesem Kontext wurden die institutionellen Strukturen der beiden Verbände analysiert.

Im Hinblick auf die erste Fragestellung, wie es dem VDA gelang, seine Interessen durchzusetzen, und welche Rolle dabei die netzwerkartigen Strukturen spielten, lässt sich Folgendes resümieren:

Die Untersuchung verdeutlicht, dass netzwerkartige Strukturen – bestehend aus politischen Entscheidungsträgern in wichtigen Positionen sowohl in europäischen als auch in nationalen Institutionen – zu dem Gelingen des Interessenvertretungsprozesses im Sinne der deutschen Automobilindustrie beigetragen haben. In diesem Kontext muss darauf hingewiesen werden, dass die Basis für die Aktivierung dieser netzwerkartigen Strukturen die ökonomische Bedeutung der Automobilindustrie bildete. Dieser entscheidende Ressourcenvorteil ermöglichte es ihr, sich im Gegensatz zu den Umweltverbänden der Unterstützung wesentlicher Entscheidungsträger, insbesondere aber der Unterstützung der Kanzlerin zu versichern.

Dabei bleibt bei den bestehenden institutionellen Strukturen der Europäischen Union die nationale Ebene für die Interessenvermittlung von grundlegender Bedeutung, insbesondere dann, wenn – wie im vorliegenden Fall – die wichtigsten politischen Eliten für die spezifischen Interessen gewonnen werden können.

Darüber hinaus konnten die negativen Ausgangsvoraussetzungen für die Automobilindustrie in diesem Interessenvertretungsprozess, wie beispielsweise die nicht eingehaltene Selbstverpflichtungserklärung, durch die Unterstützung der politischen Entscheidungsträger relativiert werden. Gleichwohl muss an dieser Stelle einmal mehr betont werden, dass dieses Steuerungsinstrument auf absehbare Zeit diskreditiert und in

der europäischen Umweltpolitik sicherlich künftig mit mehr Bedacht eingesetzt werden wird.

Der Verlauf der Untersuchung zeigt jedoch auch, dass für einen erfolgreichen Interessenvertretungsprozess nicht nur netzwerkartige Strukturen von Bedeutung sind, sondern auch nichtinstitutionelle Faktoren der Politikumwelt, die auf die Politikformulierung einwirken. In diesem Zusammenhang ist zum einen der unbedingte Wille der französischen Ratspräsidentschaft zu nennen, das Dossier in einem bestimmten Zeitrahmen abzuschließen, aber auch die Auswirkungen der Wirtschafts- und Finanzkrise, die das Ergebnis beeinflussten.

So haben letztlich multifaktorielle Entwicklungen zum Erfolg der deutschen Automobilindustrie beigetragen, in der das beschriebene Netzwerk von entscheidender Bedeutung war und die deutsche Automobilindustrie trotz schwieriger Ausgangsvoraussetzungen ein annehmbares Ergebnis erzielte. Doch war das politische Resultat auch Ausdruck eines Kompromisses.

Im Hinblick auf den weiteren Beitrag der Dissertation zur Interessengruppenforschung soll in diesem Zusammenhang noch einmal auf die Rolle des deutschen Automobil- und des europäischen Automobilverbands verwiesen werden.

Ich habe eingangs die Hypothese aufgestellt, dass der europäische Automobilverband ACEA aufgrund seiner institutionellen Strukturen in dem vorliegenden Prozess grundlegend geschwächt war und dass nationale Automobilverbände – auch in einem europäischen Interessenvertretungsprozess – eine wichtige Rolle spielen können.

Im Kontext der Untersuchung wurde deutlich, dass der europäische Verband zwar als erster Ansprechpartner für die originär supranationale Institution der Europäischen Gemeinschaft, der Kommission, fungierte. Ich habe jedoch auch aufzeigen können, dass der ACEA, bedingt durch seine institutionelle Struktur, die die unterschiedlichen Herstellerinteressen umfasst, selbst nach längeren internen Diskussionen – und in einem wesentlichen Punkt – keine gemeinsame Präferenzbildung vornehmen konnte. Die Folge dieser fehlenden Präferenzbildung war, dass bei bestimmten Fragen keine gemeinsame Positionsvertretung gegenüber den Vertretern politischer Institutionen möglich wurde.

Verstärkt wurde diese Problematik auch durch die ökonomische Bedeutung der Verordnung, was wiederum durch das Handeln nationaler politischer Eliten reflektiert wurde.

So erfolgte eine Auflösung der wesentlichen konfliktären Fragen, auch innerhalb des ACEA, erst durch die politischen Entscheidungsträger und in diesem Zusammenhang durch den deutsch-französischen Kompromiss.

Gleichwohl nahm der ACEA eine wichtige Rolle als Dialogforum für die Konfliktparteien ein. Darüber hinaus konnte er seinen Mitgliedsunternehmen als Informations- und Kommunikationsorgan dienen.

Obgleich auch die deutschen Automobilhersteller singulär gegenüber politischen Entscheidungsträgern auftraten, gelang es ihnen durch ihre relativ einheitliche Positionierung, insgesamt ein konsistenteres Bild abzugeben. Dies erwies sich als grundlegend positiv für den VDA. In diesem Zusammenhang muss jedoch noch einmal darauf hingewiesen werden, dass die gemeinsame Präferenzbildung und ihre ökonomische Bedeutung nicht der einzige Vorteil des deutschen Automobilverbands war. Auch die Rolle des VDA-Präsidenten Matthias Wissmann, die ich ausführlich diskutiert habe, wirkte sich sehr positiv für den Verband der deutschen Automobilindustrie aus.

Vor dem Hintergrund der vorliegenden Untersuchung sind Analysen kritisch zu bewerten, die angesichts der Entscheidungsverlagerung nach Brüssel die Bedeutung nationaler Verbände negieren.

Neben den Aspekten der Interessengruppenforschung habe ich mich in der vorliegenden Analyse des Weiteren mit der Bedeutung europäischer Institutionen beschäftigt.

In diesem Zusammenhang habe ich die Hypothese aufgestellt, dass die wesentlichen Impulse zur Konfliktlösung nicht unmittelbar von den am legislativen Prozess beteiligten politischen Institutionen der EU – Rat und Parlament – ausgingen, sondern vielmehr von einem alternativen institutionellen Kontext, wiederum einem Netzwerk, das neben den genannten europäischen Institutionen zwischen den Staats- und Regierungschefs Deutschlands, Frankreichs, Italiens und Großbritanniens bestand. Unbestreitbar fungierte als der wesentliche Konfliktlösungsimpuls für den gesamten Politikformulierungsprozess, insbesondere mit Blick auf den Rat, der bilaterale deutsch-französische Kompromiss. In einem weiteren Schritt, insbesondere auf der letzten Etappe des Prozesses, sind die Einigungen mit Italien und Großbritannien zu nennen, die den Weg für eine Entscheidung innerhalb eines bestimmten Zeitfensters ebneten.

Im Hinblick auf die theoretischen Klassifikationsinstrumente des akteurzentrierten Institutionalismus ist jedoch besonders der deutsch-französische Kompromiss als ein Akt der hierarchischen Steuerung zu betrachten, obgleich für dessen Umsetzung komplexere institutionelle Strukturen, also die formale Zustimmung von Parlament und Rat, benötigt wurden.

Gleichwohl konnte jedoch auch aufgezeigt werden, dass Rat und insbesondere das Parlament versuchten, sich nicht auf eine reine Akklamationsfunktion reduzieren zu lassen. Auch unter der Prämisse des deutsch-französischen Kompromisses forderten die Institutionen ihren Tribut; sowohl im Rat als auch im Europäischen Parlament wurde intensiv diskutiert und verhandelt. Mit Blick auf den Rat ist in diesem Zusammenhang zu konstatieren, dass die kleineren Mitgliedsstaaten ihrerseits ihre Zustimmung zum Regelwerk von der Erfüllung ihrer Forderungen abhängig machten und sie die dominante Verhandlungsführung der französischen Ratspräsidentschaft durchaus kritisierten. Das Europäische Parlament musste hingegen den schwierigen Spagat zwischen der Repräsentation der nationalstaatlichen Interessen und seinem Wunsch nach Unabhängigkeit gegenüber dem Rat vollbringen.

Letztlich muss als weiterer Beitrag zur Institutionentheorie konstatiert werden, dass man sich angesichts der dominanten Rolle der Staats- und Regierungschefs fragen muss, wie tragbar die Konfliktlösungsfähigkeit der formal am Prozess beteiligten Institutionen ist. Ein weiterer Ausdruck für diesen Befund ist die mangelnde Transparenz des Politikformulierungsprozesses. In diesem Zusammenhang ist es bezeichnend, dass sich nicht nur die Staats- und Regierungschefs informell verständigten. Auch Rat, Parlament und Kommission gelang es erst innerhalb der informellen Triloggespräche, die von einer starken nationalen Anbindung der Akteure getragen waren, eine Einigung zu erzielen.

Literaturverzeichnis

- Alemann, Ulrich von: Organisierte Interessen in der Bundesrepublik, 2. Auflage, Opladen 1989.
- Beck, Hanno; Wienert, Helmut: Anatomie der Weltwirtschaftskrise: Ursachen und Schuldige, in: Aus Parlament und Zeitgeschichte, 20/2009, S. 7–12.
- Berry, Jeffrey M.; Wilcox, Clyde: The Interest Group Society, fifth edition, New York 2009.
- Blatter, Joachim K.; Janning, Frank; Wagemann, Claudius: Qualitative Politik-analyse, 1. Auflage, Wiesbaden 2007.
- Bomberg, Elisabeth: Issue-Networks and the Environment, in: Marsh, David: Comparing Policy Networks, Buckingham, Philadelphia 1998, S. 167–185.
- Coen, David; Richardson, Jeremy: Lobbying the European Union – institutions, actors and issues, Oxford 2009.
- Diederichs, Udo: Europäische Kommission, in: Weidenfeld, Werner; Wessels, Wolfgang (Hrsg.): Europa von A bis Z, 10. Auflage, Bonn 2007, S. 150–159.
- Flick, Uwe: Qualitative Sozialforschung. Eine Einführung, 3. Auflage, Reinbek bei Hamburg 2007.
- Flick, Uwe; Kardoff, Ernst von; Steinke, Ines (Hrsg.): Qualitative Sozialforschung. Ein Handbuch, 7. Auflage, Reinbek bei Hamburg 2009.
- Frerich, Johannes; Müller, Gernot: Europäische Verkehrspolitik, Band 2, Oldenburg 2004.
- Gläser, Jochen; Laudel, Grit: Experteninterview und Qualitative Inhaltsanalyse, 2. Auflage, Wiesbaden 2006.
- Greenwood, Justin: Interest Representation in the European Union, 2. Auflage, Hampshire 2007.
- Hall, Peter A.; Taylor, Rosemary C. R.: Political Science and the three new Institutionalism, MPIfG Discussion Paper, Köln 1996.
- Hedderich, Eva Juliane: Normung im Spannungsfeld nationaler und europäischer Politikgestaltung: Fallstudie zur Genese einer europäischen Kennzeichnungsnorm zum Verbraucherschutz, Frankfurt am Main 2009.
- Hix, Simon: The European Union, 2. Auflage, Hampshire 2005.
- Jann, Werner; Wegrich, Kai: Phasenmodelle und Politikprozess: der Policy Cycle, in: Schubert, Klaus; Bandelow, Niels C. (Hrsg.): Lehrbuch der Politikfeldanalyse, München 2003, S. 71–104.

- Kassim, Hussein: Policy Networks. Networks and European Policy-Making: a sceptical View, in: *Western European Politics*, Volume 17 (4), 1994, S. 15–24.
- Kleinfeld, Ralf; Zimmer, Annette; Willems, Ulrich (Hrsg.): *Lobbying, Strukturen, Akteure, Strategien*, 1. Auflage, Wiesbaden 2007.
- Knill, Christoph: *Europäische Umweltpolitik. Steuerungsmuster und Regulierungsprobleme im Mehrebenensystem*, Opladen 2008.
- Kohler-Koch, Beate; Conzelmann, Thomas; Knodt, Michèle: *Europäische Integration*, 1. Auflage, Wiesbaden 2004.
- Kohler-Koch, Beate; Eising, Rainer (Hrsg.): *Interessenpolitik in Europa*, 1. Auflage, Baden-Baden 2005.
- Leif, Thomas; Speth, Rudolf: *Die fünfte Gewalt. Lobbyismus in Deutschland*, 1. Auflage, Bonn 2006.
- Leif, Thomas; Speth, Rudolf: *Die stille Macht. Lobbyismus in Deutschland*, 1. Auflage, Wiesbaden 2003.
- Lösche, Peter: *Verbände und Lobbyismus in Deutschland*, 1. Auflage, Stuttgart 2007.
- March, James; Olsen, Johan: *Rediscovering Institutions. The Organizational Basis of Politics*, New York 1989.
- Marsh, David: The Development of the Policy-Network Approach, in: Marsh, David: *Comparing Policy Networks*, Buckingham, Philadelphia 1998, S. 3–21.
- Marsh, David; Rhodes R. A. W.: *Policy networks in British government*, Oxford 1992.
- Maurer, Andreas: Das Europäische Parlament, in: Weidenfeld, Werner; Wessels, Wolfgang (Hrsg.): *Europa von A bis Z*, 10. Auflage, Bonn 2007, S. 229–238.
- Mayntz, Renate: Policy-Netzwerke und die Logik von Verhandlungssystemen, in: Héritier, Adrienne (Hrsg.): *Policy-Analyse. Kritik und Neuorientierung*, Opladen 1993.
- Mayntz, Renate; Scharpf, Fritz W.: *Gesellschaftliche Selbstregelung und politische Steuerung*, 1. Auflage, Frankfurt/Main 1995.
- Mayring, Philipp: *Einführung in die qualitative Sozialforschung. Eine Einführung in qualitatives Denken*, 5. Auflage, Weinheim 2002.
- McLaughlin, Andrew; Jordan, Grant: The Rationality of Lobbying in Europe why are Euro-Groups so numerous and so weak? Some Evidence from the Car Industry, in: Mazey, Sonia; Richardson, Jeremy (eds.): *Lobbying the European Community*, 1. Auflage, Oxford 1993, S.122–162.

- Michalowicz, Irina: Lobbying in der EU, Wien 2007.
- Muno, Wolfgang: Fallstudien und die vergleichende Methode, in: Pickel, Susanne; Pickel, Gert; Lauth, Hans-Joachim; Jahn, Detlef (Hrsg.): Vergleichende politikwissenschaftliche Methode. Neue Entwicklungen und Diskussionen, Wiesbaden 2003, S. 19–36.
- North, Douglas C.: Institutionen, institutioneller Wandel und Wirtschaftsleistung, Tübingen 1992.
- Nowens, Anthony: Total Lobbying – what Lobbyists want and how to try to get it, first edition, Cambridge 2007.
- Nugent, Neil: The Government and Politics of the European Union, 5. Auflage, Houndmills, Basingstoke, Hampshire 2003.
- Nunan, Fiona: Policy network transformation: The implementation of the EC-directive on packaging waste, in: Public Administration, Volume 77 (3), 1999, S. 621–638.
- Pappi, Franz-Urban: Policy-Netze: Erscheinungsformen moderner Politiksteuerung oder methodischer Ansatz, in: Héritier, Adrienne (Hrsg.): Policy-Analyse. Kritik und Neuorientierung, Opladen 1993, S. 84–94.
- Pedler, Robert; Schendelen, M. P. C. M.: Lobbying the European Union – Companies, Trade Association and Issue Groups, Dartmouth 1993.
- Peterson, John: Policy Networks, Reihe Politikwissenschaft 90, Wien 2003, http://www.ihs.ac.at/publications/pol/pw_90.pdf (Zugriff am 10.7.2010).
- Petracca Mark P. (ed.): The Politics of Interests – Interest Groups transformed, Boulder, Oxford 1992.
- Petring, Alexander; Scharpf, Fritz W.: Interaktionsformen, in: Kailitz, Steffen (Hrsg.): Schlüsselwerke der Politikwissenschaft, 1. Auflage, Wiesbaden 2007.
- Pfetsch, Frank R.: Die Europäische Union, 3. Auflage, München 2005.
- Pickel, Susanne; Pickel, Gert; Lauth, Hans-Joachim: Methoden der vergleichenden Politikwissenschaft. Eine Einführung, 1. Auflage, Wiesbaden 2009.
- Pollack, Johannes; Slominski, Peter: Das politische System der EU, Wien 2006.
- Prittwitz, Volker von: Vergleichende Politikanalyse, 1. Auflage, Stuttgart 2007.
- Salisbury, Robert H.; Heinz, John P.; Nelson, Robert C.; Laumann, Edward O.: Triangles, Networks and Hollow Cores. The Complex Geometry of Washington Interest Representation, in: Petracca, Mark P. (ed.): The Politics of Interests – Interest Groups transformed, Boulder, Oxford 1992.

- Scharpf, Fritz W.: Interaktionsformen. Akteurzentrierter Institutionalismus in der Politikforschung, 1. Auflage, Opladen 2000.
- Schendelen, Rinus van: Machiavelli in Brussels, 4. Auflage, Amsterdam 2005.
- Schneider, Volker: Akteurkonstellationen und Netzwerke in der Politikentwicklung, in: Schubert, Klaus; Bandelow, Niels C. (Hrsg.): Lehrbuch der Politikfeldanalyse, München 2003, S. 107–146.
- Schneider, Volker; Janning, Frank: Politikfeldanalyse: Akteure, Diskurse, Netzwerke in der öffentlichen Politik, Wiesbaden 2006.
- Schneider, Volker; Kenis, Patrick: Policy Networks and Policy Analysis: Scrutinizing a New Analytical Toolbox, in: Marin, B.; Mayntz, R. (eds.): Policy Networks. Empirical Evidence and Theoretical Considerations. Schriften des Max-Planck-Instituts für Gesellschaftsforschung Köln, Bd. 9, Frankfurt/Main 1991, S. 25–59.
- Schubert, Klaus; Bandelow, Niels C. (Hrsg.): Lehrbuch der Politikfeldanalyse, 1. Auflage, München 2003.
- Schubert, Klaus; Klein, Martina: Das Politiklexikon, 4. Auflage, Bonn 2006.
- Sebaldt, Martin; Straßner, Alexander: Verbände in der Bundesrepublik Deutschland. Eine Einführung, Wiesbaden 2004.
- Steinmo, Sven; Telen, Kathleen; Longstreth, Frank: Structuring Politics. Historical Institutionalism in comparative analysis, Cambridge 1992.
- Thatcher, Mark: The Development of Policy Network Analysis. From modest origins to overarching frameworks, in: Journal of theoretical Politics, Volume 10 (4), 1998, S. 389–416.
- Tömmel, Ingeborg: Das politische System der EU, München 2003.
- Umbach, Gaby; Hartwig, Ines: Rat der EU, in: Weidenfeld, Werner; Wessels, Wolfgang (Hrsg.): Europa von A bis Z, 10. Auflage, Bonn 2007, S. 325–331.
- Waarden, Frans van: Dimensions and Types of Policy-Networks, in: European Journal of Political Research, Volume 21, 1992, S. 29–52.
- Webster, Ruth: Environmental and collective action: stable pattern of co-operation and issues alliances at the European level, in: Greenwood, Justin; Aspinwell, Mark (eds.): Collective Action in the European Union. Interests and the New Politics of Associability, London 1998, S. 176–195.
- Weidenfeld, Werner; Wessels, Wolfgang (Hrsg.): Europa von A bis Z. Taschenbuch der europäischen Integration, 1. Auflage, Bonn 2007.

- Wessels, Wolfgang: Gesetzgebung in der Europäischen Union, in: Ismayer, Wolfgang (Hrsg.): Gesetzgebung in Westeuropa. EU-Staaten und Europäische Union, Wiesbaden 2008, S. 653–684.
- Windhoff-Héritier, Adrienne: Policy-Analyse. Eine Einführung, Frankfurt/Main, New York 1987.
- Winter, Thomas von; Willems, Ulrich (Hrsg.): Interessenverbände in Deutschland, 1. Auflage, Wiesbaden 2007.
- Woyke, Wichard: Europäische Organisationen. Eine Einführung, München 1995.

Dokumente politischer Institutionen

Europäische Kommission

- Arbeitspapier der Kommissionsdienststellen: Begleitende Unterlage zu dem Vorschlag der Kommission an das Europäische Parlament und den Rat für eine Verordnung zur Minderung der CO₂-Emissionen von Personenkraftfahrzeugen, Zusammenfassung der Folgeabschätzung, SEK (2207) 1724, Brüssel, 19.12.2007.
- Cars 21: A competitive Automotive Regulatory System for the 21st century. Final Report, Brüssel 2006.
- Commitment on CO₂-reductions from new passenger cars in the framework of an environmental agreement between the European Commission and ACEA, Brüssel 1998.
- Communication from the Commission to the Council and the European Parliament. A community strategy to reduce CO₂-emissions from passenger cars and improve fuel economy, COM (95) 689 final.
- ECCP Working Group on the integrated approach to reduce CO₂ emissions from light-duty vehicles: Minutes of the first, second, third, fourth and fifth meeting: (ECCP WG CO₂ from LDV Doc. #8; ECCP WG CO₂ from LDV Doc. #17; ECCP WG CO₂ from LDV Doc. #35; ECCP WG CO₂ from LDV Doc. #4; ECCP WG CO₂ from LDV Doc. #53).
- Empfehlung der Kommission vom 5. Februar 1999 über die Minderung der CO₂-Emissionen von Personenkraftwagen (1999/125/EG).
- Europäische Kommission: Public Hearing: Reducing CO₂ from passenger cars and light-commercial vehicles. Final Report, Brüssel, 13.7.2007.

- Information über den Kraftstoffverbrauch und CO₂-Emissionen der Personenkraftfahrzeuge (1999/94/EG).
- Mitteilung der Kommission an den Rat und an das Europäische Parlament: Umsetzung der Gemeinschaftsstrategie zur Verminderung der CO₂-Emissionen von Kraftfahrzeugen: Erster Jahresbericht über die Wirksamkeit der Strategie, KOM (2005) 615 endgültig.
- Mitteilung der Kommission an den Rat und an das Europäische Parlament: Umsetzung der Gemeinschaftsstrategie zur Verminderung der CO₂-Emissionen von Kraftfahrzeugen: Zweiter Jahresbericht über die Wirksamkeit der Strategie, KOM (2001) 634; SEK (2001) 1722, Berichtsjahr 2000.
- Mitteilung der Kommission an den Rat und an das Europäische Parlament: Umsetzung der Gemeinschaftsstrategie zur Verminderung der CO₂-Emissionen von Kraftfahrzeugen: Dritter Jahresbericht über die Wirksamkeit der Strategie, KOM (2002) 693; SEK (2002) 1338, Berichtsjahr 2001.
- Mitteilung der Kommission an den Rat und an das Europäische Parlament: Umsetzung der Gemeinschaftsstrategie zur Verminderung der CO₂-Emissionen von Kraftfahrzeugen: Vierter Jahresbericht über die Wirksamkeit der Strategie, KOM (2004) 78; SEK (2004) 140, Berichtsjahr 2002.
- Mitteilung der Kommission an den Rat und an das Europäische Parlament: Umsetzung der Gemeinschaftsstrategie zur Verminderung der CO₂-Emissionen von Kraftfahrzeugen: Fünfter Jahresbericht über die Wirksamkeit der Strategie, KOM (2005) 269; SEK (2005) 826, Berichtsjahr 2005.
- Mitteilung der Kommission an den Rat und das Europäische Parlament: Ergebnisse der Überprüfung der Strategie der Gemeinschaft zur Minderung der CO₂-Emissionen von Personenkraftwagen und leichten Nutzfahrzeugen, Brüssel 2007 (KOM (2007) 19 endgültig).
- Review of the EU strategy to reduce CO₂ emissions and improve fuel efficiency from cars. Report on the Public Consultations, June–August 2006.
- Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Festsetzung von Emissionsnormen für neue Personenkraftwagen im Rahmen des Gesamtkonzepts der Gemeinschaft zur Verringerung der CO₂-Emissionen von Personenkraftwagen und leichten Nutzfahrzeugen (KOM 2007 (856) endgültig).

Rat der Europäischen Union

- Ausschuss der Ständigen Vertreter: Sitzung des Ausschusses der Ständigen Vertreter I, Protokoll des deutschen Botschafters Guido Peruzzo, 28.11.2008 (das Protokoll liegt nur in Form einer E-Mail vor).
- Council Conclusions on Results of the review of the Community Strategy to reduce CO₂ emissions from passenger cars and light-commercial vehicles, Brüssel 2007.
- Empfehlung der Kommission vom 5. Februar 1999 über die Minderung der CO₂-Emissionen von Personenkraftwagen (1999/125/EG).
- Pressemitteilung des Rates Umwelt vom 22.12.2003 (16140/03).
- Pressemitteilung: EU-Umwelt-Ministerrat einigt sich auf Lastenteilung für die CO₂-Reduzierung (84/98).
- Protokoll: Ausschuss der Ständigen Vertreter: 2246. Sitzung des AStV I am 17.10.2008: CO₂ und Pkw: Vorschlag der Präsidentschaft vom 16.10.2008.
- Protokoll: Ausschuss der Ständigen Vertreter: 2248. Sitzung des AStV I vom 31.10.2000: CO₂ und Pkw: Vorbereitung des 1. Trilogs mit dem EP.
- Protokoll: Ausschuss der Ständigen Vertreter: 2253. Sitzung des AStV I: CO₂ und Pkw: Debriefing vom letzten Trilog mit dem EP, 3.12.2008.
- Rat der Europäischen Union (Vermerk des Generalsekretariats): Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil établissant des normes de performance en matière d'émissions pour les voitures particulières neuves dans le cadre de l'approche intégrée de la Communauté visant à réduire les émissions de CO₂ des véhicules légers. Préparation du trilogue informel, 24.11.2008.
- Sitzung des Rates Umwelt, 3. März 2008 (6847/08).
- Sitzung des Rates Wettbewerbsfähigkeit, Energie, Industrie und Forschung, 19. Februar 2007 (6044/07).
- Tagung des Rates Umwelt, Luxemburg, 25./26. Juni 1996 (Pres/96/188, S. 5).
- Trilogpapier: CO₂ from cars regulation, 28.11.2008.
- Vermerk des Generalsekretariats des Rates der Europäischen Union – Sachstandsbericht des Vorsitzes, 20.5.2008 (9343/08).
- Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Festsetzung von Emissionsnormen für neue Personenkraftwagen im Rahmen des Gesamtkonzepts der Gemeinschaft zur Verringerung der CO₂-Emissionen von

Personenkraftwagen und leichten Nutzfahrzeugen. Konsolidierte Fassung, 3.12.2008 (16721/08).

- 2828. Tagung des Rates Wirtschaft und Finanzen, 13.11.2007 (Pres/07/251).

Das Europäische Parlament

- Entschließung des Europäischen Parlaments vom 24. Oktober 2007 zu der Strategie der Gemeinschaft zur Minderung der CO₂-Emissionen von Personenkraftwagen und leichten Nutzfahrzeugen, Brüssel, 24.10.2007, 2007/2119 (INI).
- Entwurf eines Berichts, Berichterstatter: Guido Sacconi, 8.5.2008 (2007/0297) (COD) (PR\722785DE.doc).
- Entwurf eines Berichts, Berichterstatter: Seán Ó Neachtain, 8.5.2008 (2007/0297) (COD).
- Entwurf eines Berichts, Berichterstatter: Werner Langen, 8.5.2008 (2007/0297) (COD) (PA\718284DE.doc).
- Entwurf eines Berichts über die Strategie der Gemeinschaft zur Minderung von CO₂-Emissionen von Personenkraftwagen und leichten Nutzfahrzeugen, Berichterstatter: Chris Davies, Brüssel 2007, 2007/2119 (INI).
- Pressemitteilung CDU/CSU-Gruppe EVP-Fraktion: Übergangsfristen und reduzierte Strafen bei CO₂-Limits für Pkw, 2.9.2008, <http://www.cducsu.eu/content/view/5186/1/> (Zugriff am 2.9.2008).
- Pressemitteilung: CDU/CSU-Gruppe in der EVP-Fraktion im Europäischen Parlament: Werner Langen: CO₂-Limits bei Pkw: Tragfähige Plenarabstimmung notwendig, 1.10.2008, <http://www.cducsu.eu/content/view/5266/32/> (Zugriff am 11.10.2008).
- Pressemitteilung der Fraktion der Progressiven Allianz der Sozialdemokraten im Europäischen Parlament: Harte Vereinbarungen zu Autoabgasen schützen Jobs und Umwelt, 2.12.2008.
- Pressemitteilung des Europäischen Parlaments: Environment Committee insists on 2012 target reducing CO₂ from new cars, 29.9.2008, <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?language=EN&type=IM-PRESS&reference=20080922IPR37755> (Zugriff am 29.9.2008).
- Pressemitteilung: Die Grünen/EFA im Europäischen Parlament: Industrieausschuss folgt Autolobby und verwässert CO₂-Emissionsziele, 2.9.2008,

<http://www.verdes-ale.org/cms/pressreleases/dok/247/247582.autoabgase@fr.htm> (Zugriff am 2.9.2008).

- Pressemitteilung: EEP-Gruppe: Deal reached on car CO₂ emissions, 2.12.2008, <http://www.eppgroup.eu/press/showPR.asp?PRControlDocTypeID=1&PRControlID=8065&PRContentID=14017&PRContentLg=en> (Zugriff am 3.12.2008).
- Pressemitteilung: FDP-Fraktion im Europäischen Parlament: Holger Kraemer: Grünes Licht für Ökoinnovationen, 25.9.2008, <http://www.fdp-in-europa.de/2008/09/25/grunes-licht-fur-okoinnovationen/> (Zugriff am 25.9.2008).
- Pressemitteilung The Greens/EFA: Climate package negotiations: Car emissions rules emerge as first casualty of climate package scale back, 1.12.2008, <http://www.greens-efa.org/cms/pressreleases/dok/260/260373.htm> (Zugriff am 2.12.2008).
- Pressemitteilung The Greens/EFA: CO₂-Regulierung der Pkw: Blamage der Klimapolitik der EU, 1.12.2008, <http://www.greens-efa.org/cms/pressreleases/dok/260/260374.htm> (Zugriff am 3.12.2008).
- Verordnung (EG) des Europäischen Parlaments und des Rates vom 23. April 2009 zur Festsetzung von neuen Emissionsnormen für neue Personenkraftwagen im Rahmen des Gesamtkonzepts zur Verringerung der CO₂-Emissionen von Personenkraftwagen und leichten Nutzfahrzeugen (Nr. 443/2009).

Pressedienst der Europäischen Union

- Das „Auto-Öl-Programm“: Parlament und Rat einigen sich auf saubere Kraftstoffe und neue Abgasnormen für Kraftfahrzeuge (9924/98), Brüssel, 29.6.1998.
- Pressemitteilung: CO₂-Emissionen neuer Personenkraftwagen gehen zwischen 1995 und 1999 um 5,6 % zurück (IP/00/1124), Brüssel, 6.10.2000.
- Pressemitteilung: CO₂-Emissionen neuer Personenkraftwagen seit 1995 um mehr als 12 % gesunken (IP/06/1134), Brüssel, 29.8.2006.
- Pressemitteilung: Kommission legt integriertes Energie- und Klimapaket zur Emissionsminderung im 21. Jahrhundert vor (IP/07/29), Brüssel, 10.1.2007.
- Pressemitteilung: Kommissionsvorschlag zur Begrenzung der CO₂-Emissionen von Personenkraftwagen: Ein Beitrag zur Bekämpfung des Klimawandels, zur

Senkung der Kraftstoffkosten und zur Stärkung der europäischen Wettbewerbsfähigkeit (IP/07/1965), Brüssel, 19.12.2007.

- Pressemitteilung: Zur Lage der europäischen Automobilindustrie, MEMO/09/83, Brüssel, 25.2.2009.

Bundesregierung

- Brief der deutschen Bundeskanzlerin an den EU-Kommissionspräsidenten José Manuel Barroso, 22.11.2007.
- Deutsch-Französischer Ministerrat: Deutsch-französische Erklärung zum Schadstoffausstoß von Personenkraftwagen, Straubing, 9.6.2008.
- Die Bundesregierung: Bundeskanzlerin Angela Merkel: Wichtige Impulse für die Automobilindustrie, 29.12.2008,
http://www.bundesregierung.de/nn_774/Content/DE/Archiv16/Namensbeitrag/2008/12/2008-12-24-merkel-adac-motorwelt.html (Zugriff am 7.1.2009).
- Die Bundesregierung informiert: Das Magazin zur Europapolitik: Alle Autohersteller in die Pflicht nehmen, Heft 51, 1/2008.
- Rede von Bundeskanzlerin Merkel anlässlich der 62. Internationalen Automobil-Ausstellung, 13.9.2007,
http://www.bundesregierung.de/nn_914560/Content/DE/Archiv16/Rede/2007/09/2007-09-13-rede-bk-iaa.html (Zugriff am 6.1.2010).
- Regierung-online: Die Bundesregierung: Umweltschutz – Herausforderung für deutsche Automobilindustrie, Nr. 61, 8/2008,
<http://www.bundesregierung.de/Content/DE/Magazine/MagazinWirtschaftFinanzen/061/t3-automobilindustrie.html> (Zugriff am 26.3.2010).

Bundesumweltministerium

- EU-Umwelt-Ministerrat – Umweltrat einigt sich auf Lastenteilung für die CO₂-Reduzierung, Luxemburg/Bonn, 17.6.1998,
http://www.bmu.de/pressearchiv/13_legislaturperiode/pm/print/420.php?fSD=big (Zugriff am 1.8.2010).
- Führende Bemerkungen des Präsidenten des Umweltrats, Herrn Sigmar Gabriel, im Ausschuss des Europäischen Parlaments für Umwelt, Gesundheit und Lebensmittelsicherheit, Brüssel, 23.1.2007 (SN 1238/07).

- Pressemitteilung des Bundesumweltministeriums: Gabriel: Vorschlag der EU-Kommission ist nicht fair. Kritik an CO₂-Strategie für Kraftfahrzeuge, Nr. 356/07, 19.12.2007,
http://www.bmu.de/pressearchiv/16_legislaturperiode/pm/40657.php (Zugriff am 20.7.2008).
- Pressemitteilung des Bundesumweltministeriums: Gabriel: Zukunft gehört den effizienten Autos. Umweltminister begrüßt Einigung zu CO₂-Grenzwerten, Nr. 48/08, 2.12.2008,
http://www.bmu.de/pressearchiv/16_legislaturperiode/pm/print/42699.php (Zugriff am 2.12.2008).
- Das Bundesumweltministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit teilt mit: Umweltrat in Luxemburg beschließt Verhandlungsposition für die Klimakonferenz, Luxemburg/Bonn, 7.10.1998,
http://www.bundesumweltministerium.info/pressearchiv/13_legislaturperiode/pm/369.php (Zugriff am 24.3.2010).

Bundeswirtschaftsministerium

- Pressemitteilung: Bundeswirtschaftsminister Michael Glos: Zur Verständigung über CO₂-Emissionen bei Pkw, 2.12.2008,
<http://www.bmwi.de/BMWi/Navigation/Presse/tagesnachrichten,did=283058.html#282406> (Zugriff am 3.12.2008).

Deutscher Bundestag

- Bundestagsdrucksache vom 12.6.1996 (13/4847).
- Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestags „cars 21“,
http://www.bundestag.de/dokumente/analysen/2005/2005_02_15.pdf (Zugriff am 8.8.2010).

Auswärtiges Amt

- Auswärtiges Amt: Die deutsch-französischen Ministerräte, <http://www.france-allemande.fr/Die-deutsch-franzosischen.0586.html> (Zugriff am 27.11.2011).

Nichtstaatliche Institutionen

Automobilverbände

- Mitteilung der Kommission zur CO₂-Minderung bei Pkw: Stellungnahme des VDA im Rahmen der Internet-Konsultation der Europäischen Kommission, Frankfurt am Main, Juli 2007.
- Pressemitteilung des VDA: Wissmann: Keine gute Lösung für Klimaschutz und Wirtschaft. VDA fordert drastische Nachbesserungen am Dimas-Barroso-Vorschlag zur CO₂-Regulierung bei Pkw, 19.12.2007.
- VDA: Automobilproduktion,
<http://www.vda.de/de/zahlen/jahreszahlen/automobilproduktion/> (Zugriff am 24.3.2010).
- VDA: Handeln für den Klimaschutz. CO₂-Reduktion in der Automobilindustrie, 1. Auflage, Frankfurt/Main 2008.
- VDA: Handeln für den Klimaschutz. CO₂-Reduktion in der Automobilindustrie, 2. Auflage, Frankfurt/Main 2009.
- VDA: Vorstand und Präsidium,
<http://www.vda.de/de/verband/organisation/vorstand.html> (Zugriff am 24.3.2010).
- VDA-Nachrichten aus Brüssel, 10.10.2008, 30/2008.
- VDA-Nachrichten aus Brüssel, 27.11.2008, 36/2008.
- VDA-Nachrichten aus Brüssel, 5.12.2008, 37/2008.
- VDA-Positionspapier: Kernposition der deutschen Automobilindustrie zum CO₂-Regulierungsentwurf der EU-Kommission vom 19.12.2007.
- VDA-Positionspapier zur öffentlichen Anhörung im Deutschen Bundestag am 15.10.2008, Frankfurt/Main 2008.
- VDA-Pressemitteilung: Matthias Wissmann: CO₂-Regulierung große Herausforderung – Innovative deutsche Automobilindustrie wird sich Aufgabe stellen, 12.12.2008, <http://www.vda.de/de/meldungen/archiv/2008/12/02/2149/> (Zugriff am 12.12.2008).
- ACEA: Amendments to MEP's, April 2008.
- ACEA: E-Mail vom 7.10.2008.
- ACEA: ENVI Council 3rd March 2008: CO₂ discussion on the EC, December 2007 proposal, 3.3.2008.
- ACEA: Interview mit Ivan Hodác, Generalsekretär ACEA,

http://www.acea.be/index.php/news/news_detail/qa_with_ivan_hodac_secretary_general_of_acea/ (Zugriff am 29.8.2010).

- ACEA: Press Release: European Parliament's Environment Committee gives wrong signal, Brüssel, 25.9.2008,
- ACEA: Reducing CO₂ Emissions: Working together to achieve better results, http://www.acea.be/index.php/news/news_detail/reducing_co2_emissions_working_together_to_achieve_better_results/ (Zugriff am 24.3.2010).
- ACEA: Why ACEA?, http://www.acea.be/index.php/collection/about_us (Zugriff am 15.3.2009).
- ACEA-Positionspapier: ACEA answer to Commission consultation on CO₂/cars Communication, Brüssel 2007.
- ACEA-Positionspapier: ACEA position on key issues regarding the Commission proposal on setting emission standards for new passenger cars as adopted by the Commission on 19th December 2007, 15.2.2008.
- ACEA-Positionspapier: Reduzierung der CO₂-Emissionen von Pkws. Auf dem Weg zu einem integrierten Ansatz, Brüssel, Juli 2007.
- ACEA-Positionspapier: CO₂ regulation for passenger cars ACEA comments and position, 19. November 2008.
- ACEA-Pressemitteilung: Tough CO₂ legislation must be matched by support for the automotive industry, 17.12.2008, http://www.acea.be/index.php/news/news_detail/tough_co2_legislation_must_be_matched_by_support_for_the_automotive_industr (Zugriff am 20.12.2008).
- ACEA-Protokoll: Parliament CO₂-Industry-Committee debate on amendments, 17.7.2008.
- ACEA-Protokoll: Parliament: CO₂ – Notes on debates in ENVI, ITRE, TRAN COM's , 29.5.2008, http://www.acea.be/index.php/news/news_detail/european_parliaments_environment_committee_gives_wrong_signal (Zugriff am 25.9.2008).
- ACEA-Protokoll: Summary of the Presidency proposal on emissions from cars, 30.9.2008.
- Volkswagen-Memo: Sitzung der Ausschüsse für Industrie, Forschung und Energie (ITRE) und Umweltfragen, Volksgesundheit und Lebensmittelsicherheit (ENVI) am 8.4.2008.

Umweltorganisationen

- BUND: Stellungnahme des BUND zur öffentlichen Anhörung zu den Anträgen über EU-weite CO₂-Grenzwerte für Pkw von BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN und DIE LINKE im Bundestag am 15.10.2008, 16 (16) 510 (B).
- BUND, NABU, VCD, DUH: Gemeinsame Position der Verbände zur Umsetzung einer EU-weiten Regulierung zur CO₂-Reduzierung von Pkw und leichten Nutzfahrzeugen, Juni 2007.
- BUND.Net: Pressemitteilung: Deutsche EU-Parlamentarier von Autolobby fremdbestimmt. Brüsseler Industriausschuss weicht Spritverbrauchslimit für Pkw auf, 2.9.2008,
http://www.bund.net/index.php?id=936&tx_ttnews%5Btt_news%5D=2761&tx_ttnews%5BbackPid%5D=447 (Zugriff am 3.9.2008).
- Deutsche Umwelthilfe: Thesen. Anhörung im Bundestag, Umweltausschusssitzung am 4.11.2008, 16 (16) 510 (D).
- Deutscher Naturschutzring: Die europäischen Umweltverbände: Der heiße Draht nach Brüssel. Ein Nachschlagewerk, Sonderheft der DNR-EU-Koordination, Jahrgang 18, Heft 1, Berlin 2009.
- E-Mail von Greenpeace, 14.1.2008.
- European Environmental Bureau: Key-Bright, Sarah: A critical analysis of the voluntary fuel economy agreement established between the European automobile manufacturers and the European Commission with the regard for its capacity to protect environment, Brüssel 2000.
- Friends of the Earth Europe,
<http://www.foeeurope.org/about/english.htm> (Zugriff am 12.10.2009).
- Greenpeace report: Driving Climate Change. How the car industry is lobbying to undermine EU fuel efficiency legislation, Amsterdam 2008.
- Greenpeace report: Off track. Inflated claims of the car industry, Amsterdam 2008.
- Greenpeace, T&E und Friends of the Earth Europe: Background Briefing. Cars and CO₂ – a loopholes lexicon, Brüssel, September 2008.
- Pressemitteilung: Deutsche Umwelthilfe: EU gewährt Autoherstellern Urlaub vom Klimaschutz, 2.12.2008,
http://www.duh.de/pressemitteilung.html?&tx_ttnews%5Btt_news%5D=1606&tx_ttnews%5BbackPid%5D=6 (Zugriff am 3.12.2008).

- Pressemitteilung Greenpeace: EU car emissions deal: much ado about nothing, 1.12.2008, <http://www.greenpeace.org/eu-unit/press-centre/press-releases2/EU-caremissions-deal> (Zugriff am 3.12.2008).
- T&E: Analysing the „integrated approach“, Brüssel, Januar 2006.
- T&E: Europe set to weaken climate target for new cars, Brüssel, 7.2.2007, <http://www.transportenvironment.org/Article355.html> (Zugriff am 8.8.2010).
- T&E: Regulating CO₂ emissions of new cars. Response to the EU „Public consultation of the implementation of the renewal strategy to reduce CO₂ emissions from passenger cars and light-commercial vehicles“ T&E, Brüssel, Juli 2007.
- T&E-Positionspapier: CO₂-Emissions from New Cars. Position paper in response to the European Commission proposal, Brüssel, April 2008.

Presse

- CO₂-Handel.de: Autoindustrie und IG Metall für weichere Umweltauflagen, 23.9.2008, http://www.co2-handel.de/article185_9794.html (Zugriff am 15.12.2009).
- CO₂-Handel.de: EU-Kommission begrenzt Pkw-Emissionen auf 120 g CO₂/km, 7.2.2007, http://www.co2-handel.de/article185_4352.html (Zugriff am 25.9.2008).
- DER SPIEGEL: Meister des leisen Geschäfts, 25/2008, S. 80–82.
- DER SPIEGEL: „Völlig absurd“, Interview mit Umweltminister Sigmar Gabriel, 40/2008, S. 78–80.
- Euractiv: Autos und CO₂, 17.1.2008, <http://www.euractiv.com/de/verkehr/autos-co2/article-162421> (Zugriff am 20.9.2008).
- Euractiv: CO₂-Einsparungen: Europaabgeordnete stellen sich auf die Seite der Autohersteller, 2.9.2008, http://www.euractiv.com/de/verkehr/co2-einsparungen-europaabgeordnete-stellen-seite-autohersteller/article-175034?_print (Zugriff am 2.9.2008).
- Euractiv: Europaabgeordnete zufrieden mit „CO₂-Sieg“ über Industrie-Lobby, 26.9.2008, <http://www.euractiv.com/de/verkehr/europaabgeordnete-zufrieden-co2-sieg-industrie-lobby/article-175774> (Zugriff am 27.9.2008).
- Euractiv: EU erzielt Abkommen über CO₂-Emissionen von Autos, 2.12.2008,

http://euractiv.com/de/verkehr/eu-erzielt_abkommen-co2-emissionen-autos-article-177693 (Zugriff am 2.12.2008).

- Euractiv: EU-Emissionsregeln für Autos zeigen Kluft zwischen Deutschland und Frankreich, 15.11.2007, <http://www.euractiv.com/de/verkehr/eu-emissions-regeln-autos-zeigen-kluft-zwischen-deutschland-frankreich/article-168433> (Zugriff am 3.11.2009).
- Euractiv: Fahrzeugemissionen: Keine Einigkeit innerhalb der Kommission, 22.1.2007, <http://www.euractiv.com/de/verkehr/fahrzeugemissionen-keine-einigkeit-innerhalb-kommission/article-161065> (Zugriff am 30.9.2008).
- ENDSEurope: Angry reception for EU CO₂ law proposal, 19.12.2007, <http://www.endseurope.com/14455> (Zugriff am 14.1.2010).
- ENDSEurope: Chris Davies, in the driving seat, 1.9.2007, <http://www.endseurope.com/20162> (Zugriff am 14.1.2010).
- ENDSEurope: Commission opts for binding 130 g CO₂ car target, 7.2.2007, <http://www.endseurope.com/13023> (Zugriff am 14.1.2010).
- ENDSEurope: Commission struggling to finalise car CO₂ law, 10.12.2007, <http://www.endseurope.com/14412> (Zugriff am 15.1.2010).
- ENDSEurope: Council backs binding CO₂ limits for carmakers, 21.2.2007, <http://www.endseurope.com/13108> (Zugriff am 14.1.2010).
- ENDSEurope: Euro MPs urge dilution of car CO₂ target, <http://www.endseurope.com/14153> (Zugriff am 14.1.2010).
- ENDSEurope: Franco-German schism emerges over car CO₂ cuts, 15.11.2007, <http://www.endseurope.com/14280> (Zugriff am 15.1.2010).
- ENDSEurope: MEP pleads for compromise on EU car CO₂ law, 17.7.2008, <http://www.endseurope.com/15336> (Zugriff am 14.1.2010).
- ENDSEurope: MEPs split over deadline for car CO₂ curbs, 27.6.2007, <http://www.endseurope.com/15130> (Zugriff am 14.1.2010).
- ENDSEurope: MEPs united in call for long-term car CO₂ target, 8.4.2008, <http://www.endseurope.com/14905> (Zugriff am 14.1.2010).
- ENDSEurope: Uncertainty surrounds EU car CO₂ proposal launch, 18.12.2007, <http://www.endseurope.com/14459> (Zugriff am 16.1.2010).
- FAZ.NET: Merkel: „Mit aller Härte“ gegen EU-Abgaspläne, 30.1.2007,

<http://www.faz.net/s/Rub99C3EECA60D84C08AD6B3E60C4EA807F/Doc~E1B33411FD44F15BA64E43F1CB~ATpl~Ecommon~Scontent.html>

(Zugriff am 25.9.2008).

- Financial Times: France battles Germany over car emissions, 15.11.2007.
- Financial Times Deutschland: CO₂-Bonus für Deutschlands Autobauer, 10.6.2008, <http://www.ftd.de/politik/europa/co2-bonus-fuer-deutschlands-autobauer/369699.html> (Zugriff am 10.6.2010).
- Hamburger Abendblatt: Interview mit dem Präsidenten des Bundesumweltamtes: Andreas Troge: Die Autoindustrie ist seit 1998 in die falsche Richtung gelaufen, 3.12.2008.
- Handelsblatt: EU einigt sich auf Klimaauflagen für Autos, 2.12.2008 <http://www.handelsblatt.com/politik/international/eu-einigt-sich-auf-klimaauflagen-fuer-autos;2101315> (Zugriff am 3.12.2008).
- Reuters: Einigung von EU-Staaten bei Klimaauflagen für Autos, 20.11.2008, 15:56, www.reuters.de (Pressemitteilung lag als E-Mail vor).
- SPIEGEL ONLINE: CO₂-Kompromiss: Grüne kritisieren Merkel als Büttel der Autoindustrie, 10.6.2008, <http://www.spiegel.de/politik/deutschland/0,1518,558706,00.html> (Zugriff am 10.9.2010).
- SPIEGEL ONLINE: Deutsche Autobosse setzen EU unter Druck, 27.1.2007, <http://www.spiegel.de/wirtschaft/0,1518,462637,00.html> (Zugriff am 24.9.2008).
- SPIEGEL ONLINE: Glos wirft EU Vernichtungskrieg gegen deutsche Autobauer vor, 19.12.2007, <http://www.spiegel.de/wirtschaft/0,1518,524473,00.html> (Zugriff am 20.9.2008).
- SPIEGEL ONLINE: Umweltschutz und Autoindustrie: Brüssel blamiert sich mit CO₂-Kompromiss
2.12.2008, <http://www.spiegel.de/auto/aktuell/0,1518,593989,00.html> (Zugriff am 26.10.2010).
- Stuttgarter Zeitung: „Da tut sich ein Abgrund auf an Lobbyismus“. Jürgen Trittin zum Einfluss der Autoindustrie auf EU-Beschlüsse, 6.12.2008, http://www.stuttgarter-zeitung.de/stz/page/1892803_0_9223-interview-mit-juergen-trittin-da-tut-sich-ein-abgrund-auf-an-lobbyismus-.html (Zugriff am 10.12.2008).
- ZEIT ONLINE: CO₂-Grenze für Neuwagen – Stufenplan bis 2015, 1.12.2008,

http://www.zeit.de/dpa/2008/12/1/iptc-bdt-20081201-dpa_19708134.xml (Zugriff am 1.12.2008).

- ZEIT ONLINE: CO₂-Verordnung: Brüssel verärgert Berlin, 20.12.2007, <http://www.zeit.de/online/2007/52/streit-co2-berlin-bruessel?page=1> (Zugriff am 20.9.2008).

Sonstige

- Bundesverband der Deutschen Industrie: Freiwillige Vereinbarungen und Selbstverpflichtungen. Bestandsaufnahme freiwilliger Selbstverpflichtungen und Vereinbarungen im Umweltschutz, Berlin 2004.
- Centrum für Europäische Politik: CO₂-Ausstoß neuer Pkw, 15.2.2008, http://www.cep.eu/fileadmin/user_upload/Kurzanalysen/CO2-Ausstoss_neuer_PKW/CEP_Tabelle_und_Grafik_Emissionsreduktionsbedarf_01.pdf und <http://www.cep.eu/analysen-zur-eu-politik/umwelt/co2-ausstoss-neuer-pkw> (Zugriff am 2.3.2010).
- Centrum für Europäische Politik: Mitentscheidungsverfahren, <http://www.europarl.de/view/de/parlament/Arbeitsweise/Gesetzgebungsverfahren/Mitentscheidungsverfahren.html;jsessionid=F69FC63F2E699D84007FCEFC680B80A8> (Zugriff am 2.3.2010).
- Centrum für Europäische Politik: Schattenberichterstatter, <http://www.cep.eu/index.php?id=68&title=schattenberichterstatter> (Zugriff am 27.11.2011).
- CO₂-Handel.de: EU-Kommission begrenzt PKW-Emissionen auf 120 g CO₂/km, http://www.co2-handel.de/article185_4352.html, 7.2.2007 (Zugriff am 8.8.2010).
- TNO-Science and Industry; IEEP-Institute for European Environmental Policy; LAT-Laboratory of Applied Thermodynamics: Review and analysis of the reduction potential and costs of technological and other measures to reduce CO₂-emissions from passenger cars, Delft 2006.
- Worst EU Lobbying Awards 2007, http://www.worstlobby.eu/2007/start_de (Zugriff am 28.8.2010).

- Zusammenfassung des Stern-Reports,
http://webarchive.nationalarchives.gov.uk/+http://www.hm-treasury.gov.uk/media/A/9/stern_shortsummary_german.pdf
(Zugriff am 23.1.2010).

Zusatz der Dissertation

Veröffentlichungen über den Inhalt der Arbeit sind nur mit schriftlicher Genehmigung der Volkswagen AG zugelassen.

Die Ergebnisse, Meinungen und Schlüsse dieser Dissertation sind nicht notwendigerweise die der Volkswagen AG.

Danksagung

Meinem Doktorvater, Prof. Dr. Emanuel Richter, danke ich für seine langjährige Betreuung und Unterstützung.

Prof. Dr. Ulrich Willems danke ich für seine Funktion als Zweitgutachter. Prof. Dr. Ralf Rotte danke ich für seine Tätigkeit als Prüfer.

Dank gebührt ebenfalls Günter Damme, Jörg Waldeck, Hans-Christian Maaß, Dr. Hans-Jürgen Schäfer sowie Adrian Hennek von der Volkswagen AG.

Dr. Ben Möbius danke ich für den intellektuellen Austausch und seinen fachlichen Rat.

Von ganzem Herzen danke ich den wichtigsten Menschen – meiner Familie. Sie hat mich auf meinem Weg immer liebevoll unterstützt und mit Verständnis begleitet.

Besonderer Dank gebührt meiner Freundin und Mentorin, Dr. Birgit van Berk. Ohne ihre Unterstützung wäre dieses Projekt nicht realisiert worden.

Meinen Freundinnen Dr. Gabriele Norberg-Hübner, Anna Scholz und Maike Ohlsen danke ich für ihr Verständnis, während ich die Dissertation verfasst habe.